

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Witten  
im Jahr 2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>	
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Witten	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Ausgangslage der Stadt Witten	8
0.2.1	Strukturelle Situation	8
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1	IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Witten	19
0.4	Überörtliche Prüfung	22
0.4.1	Grundlagen	22
0.4.2	Prüfungsbericht	22
0.5	Prüfungsmethodik	24
0.5.1	Kennzahlenvergleich	24
0.5.2	Strukturen	24
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	25
0.6	Prüfungsablauf	25
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	27
<b>1.</b>	<b>Finanzen</b>	<b>36</b>
1.1	Managementübersicht	36
1.1.1	Haushaltssituation	36
1.1.2	Haushaltssteuerung	37
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3	Haushaltssituation	38
1.3.1	Haushaltsstatus	39
1.3.2	Ist-Ergebnisse	41
1.3.3	Plan-Ergebnisse	44
1.3.4	Eigenkapital	47
1.3.5	Schulden und Vermögen	49
1.4	Haushaltssteuerung	54
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	54
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	58
1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	65

<b>2.</b>	<b>Informationstechnik</b>	<b>72</b>
2.1	Managementübersicht	72
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	73
2.3	IT-Profil	74
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	75
2.3.2	IT-Kosten	77
2.3.3	Digitalisierung	81
2.3.4	Prozessmanagement	92
2.3.5	IT-Sicherheit	95
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	97
2.4	IT an Schulen	101
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	105
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>107</b>
3.1	Managementübersicht	107
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	108
3.3	Strukturen	109
3.3.1	Strukturkennzahlen	110
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	113
3.3.3	Präventive Angebote	113
3.4	Organisation und Steuerung	117
3.4.1	Organisation	117
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	119
3.4.3	Finanzcontrolling	120
3.4.4	Fachcontrolling	121
3.5	Verfahrensstandards	123
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	123
3.5.2	Prozesskontrollen	132
3.6	Personaleinsatz	132
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	134
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	135
3.7	Leistungsgewährung	136
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	136
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	147
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	162
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	164
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>170</b>
4.1	Managementübersicht	170
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	171
4.3	Baugenehmigung	171
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	171

4.3.2	Rechtmäßigkeit	175
4.3.3	Geschäftsprozesse	177
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	178
4.3.5	Digitalisierung	181
4.3.6	Personaleinsatz	182
4.3.7	Bauberatung	185
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	187
4.3.9	Transparenz und Steuerung	189
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	192
<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>196</b>
5.1	Managementübersicht	196
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	196
5.3	Steuerung	197
5.3.1	Datenlage	198
5.3.2	Straßendatenbank	198
5.3.3	Kostenrechnung	200
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	200
5.4	Prozessbetrachtung	201
5.4.1	Aufbruchmanagement	201
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	205
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	209
5.5.1	Strukturen	209
5.5.2	Bilanzkennzahlen	210
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	212
5.6.1	Alter und Zustand	213
5.6.2	Unterhaltung	214
5.6.3	Reinvestitionen	217
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	218
<b>6.</b>	<b>gpa-Kennzahlenset</b>	<b>222</b>
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	222
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	222
6.3	gpa-Kennzahlenset	224
	<b>Kontakt</b>	<b>232</b>

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Witten

### 0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Witten ist überschuldet und verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die Konsolidierung zeigt durchaus Erfolg. So erzielt die Stadt in den Jahren 2016 bis 2020 positive Jahresergebnisse. Dennoch beträgt die Überschuldung minus 139 Mio. Euro und wird sich aufgrund der Haushaltsplanung kaum weiter reduzieren. Keine andere große kreisangehörige Kommune hat eine schlechtere Eigenkapitalausstattung. Spiegelbildlich dazu ist die Verschuldung der Stadt hoch. Gleichzeitig ist das Gebäudevermögen überaltert und es bestehen erhebliche Reinvestitionsbedarfe. Investitionskredite und auch Liquiditätskredite werden laut Planung bis 2025 weiter deutlich ansteigen. Die strukturelle **Haushaltssituation** ist defizitär. Die Modellrechnung dazu zeigt, dass die Stadt die positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre vor allem durch die gute konjunkturelle Lage erzielt hat. Für die Stadt Witten besteht nach wie vor ein großer Handlungsbedarf, die Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Die haushaltswirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie wirken sich zusätzlich auf die Jahresergebnisse aus. Die Abschreibungen der isolierten Corona-Schäden für die Jahre 2021 bis 2025 nach dem NKF-CIG werden die Jahresergebnisse ab 2025 belasten. Eine monetäre Kompensation erfolgt für die Corona-Schäden nicht. Das zieht einen hohen Liquiditätsbedarf und eine weiter steigende Verschuldung nach sich und erschwert damit den Weg aus der Überschuldung. Die Planung ist überwiegend plausibel, unterliegt aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW für die Planung der Personalaufwendungen und der Kreisumlage.

Die Stadt Witten hält die gesetzlichen Fristen zur Erstellung der Jahresabschlüsse und Haushaltspläne bislang überwiegend ein. Als Instrument zur **Haushaltssteuerung** informiert die Stadt die Entscheidungsträger quartalsweise über den Stand der Haushaltswirtschaft. Die Konsolidierungsbemühungen der Stadt Witten reichen nicht, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Die verschlechterte konjunkturelle Lage erfordert weitere Konsolidierungsmaßnahmen, um die Ertragsausfälle und steigenden Aufwendungen auszugleichen.

Die Stadt Witten überträgt vergleichsweise viele **Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen** ins Folgejahr. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft sie aber nicht einmal zur Hälfte aus. Der Haushalt bietet damit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Das **Fördermittelmanagement** der Stadt Witten ist gut aufgestellt. Die Stadt hat die strategische Vorgabe getroffen, dass Fördermöglichkeiten ausgeschöpft werden sollen, um die angespannte Haushaltslage zu entlasten. Sie hat ein förderbezogenes Controlling etabliert und informiert Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW dahingehend, dass Förderakten noch nicht digitalisiert sind. Das will die Stadt jedoch kurzfristig realisieren. Ergänzend sollte sie eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, die einen schnellen Überblick über alle wesentlichen Förderprojekte der Stadt ermöglicht.

Die Stadt Witten betreibt ihre **Informationstechnik (IT)** eigenverantwortlich. Dadurch besitzt sie eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Die IT-Kosten der Stadt Witten sind höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Dem hohen Ressourceneinsatz der Stadt Witten stehen indes meist auch überdurchschnittlich ausgeprägte Steuerungsmechanismen und Qualitätsaspekte der IT gegenüber. So nimmt die Stadt Witten im Bereich IT-Sicherheit im interkommunalen Vergleich eine Position im oberen Bereich ein. Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen sind bereits gut. Handlungsbedarf besteht durch konzeptionelle Defizite in der Ausgestaltung des IT-Sicherheitsmanagements. Hier liegt auch ein wesentlicher Ansatzpunkt, um potenzielle Auswirkungen und Schäden infolge von IT-Sicherheitsvorfällen künftig besser eindämmen und Schäden begrenzen zu können. Eine niedergeschriebene formelle IT-Strategie existiert bei der Stadt Witten gegenwärtig nicht. Das gelebte Steuerungssystem ist somit stark von den handelnden Personen abhängig und risikobehaftet. Die Stadt Witten hat den Bedarf bereits erkannt und möchte ihre geplante Digitalisierungsstrategie mit strategischen IT-Grundlagen abrunden. Die rechtlichen Anforderungen des E-Government- und Online-Zugangsgesetzes werden erfüllt. Die Stadt Witten nutzt die Möglichkeiten, die sich durch den guten Umsetzungsstand der E-Akte ergeben und arbeitet bereits in vielen Bereichen digital. Auch hier gefährdet jedoch die fehlende Formalisierung die gute Ausgangsposition der Stadt Witten bei der digitalen Transformation der Stadtverwaltung und der Schulen. Gleiches gilt für die bereits vorhandenen sehr guten operativen Grundlagen für das Prozessmanagement. Auch hier fehlt die strategische Absicherung durch die Verwaltungsführung, um ein systematisches Prozessmanagement nachhaltig in der Verwaltung zu verankern. Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Witten hat gegenwärtig kaum die Möglichkeit, über interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. Hier sollte die Stadt Witten bessere Rahmenbedingungen schaffen, um das Prüfen der IT und mit IT zu ermöglichen. Beispielhaft ist die interkommunale Zusammenarbeit im sogenannten „Kompetenzzentrum eBehördenakte EN“.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** weist die Stadt Witten eine der höchsten Falldichten im landesweiten Vergleich auf. Die Stadt sollte den starken Anstieg bei den selbst installierten eigenen ambulanten Hilfen sowie die damit einhergehenden extrem hohen Fallkosten genauer betrachten. Diese Entwicklungen sind Indizien dafür, dass die Zugangs- und Fallsteuerung bei der Hilfe zur Erziehung wie auch der Personaleinsatz überprüft werden müssen. Dabei weist die Stadt Witten in der Mehrzahl sogar begünstigende soziostrukturelle Rahmenbedingungen auf. Trotzdem hat die Stadt Witten im Jahr 2020 aufgrund der sehr hohen Falldichte viel höhere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Im Jugendamt der Stadt Witten gibt es ein Finanzcontrolling. Jedoch lassen fehlende Kennzahlen die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung nur bedingt erkennen.

Das erschwert die Steuerungsmöglichkeiten. Ein Fachcontrolling gibt es in Witten nur in Ansätzen. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW insbesondere bei der technischen Erweiterung der Auswertemöglichkeiten der Jugendamtssoftware, um fallübergreifende und trägerbezogene Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen durchführen zu können. Für die Fallsteuerung und Prozesskontrollen gibt es in der Stadt Witten verbindliche und strukturierte Verfahren. Die Prozesse in der vollumfänglich digitalisierten Aktenführung werden zusätzlich durch formelle Aktenkriterien ergänzt. Die gpaNRW befürwortet diese Vorgehensweise ohne Einschränkungen. Die Stellenzahlen im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) weichen erheblich von den gpa-Personalrichtwerten ab. Aus Sicht der gpaNRW sollte der Personalbedarf nicht über ausgehandelte Richtwerte, sondern über eine Personalbedarfsbemessung ermittelt werden.

Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben hält die **Bauaufsicht** nicht immer ein. Der Prozessablauf für ein einfaches Genehmigungsverfahren ist klar gestaltet. Die Sachbearbeitung erfolgt dabei aber nicht ganzheitlich, sondern ist auf mehrere Ebenen innerhalb der Bauaufsicht verteilt. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist durch fehlende Einbindung einer weiteren Person bei der Genehmigungserteilung nicht gewahrt. Die Laufzeiten für die Bearbeitung der Bauanträge werden nicht erfasst und können daher nicht tiefergehend analysiert werden. Damit fehlt eine wichtige Steuerungsgrundlage zum sachgerechten Personaleinsatz. Die Bearbeitungskennzahlen zu den Fällen je Sachbearbeitung zeigen, dass die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht vergleichsweise wenig Fälle bearbeiten muss. Die Stadt Witten setzt zur Bearbeitung ihrer Bauanträge eine Fachsoftware ein. Der Genehmigungsprozess wird damit aber nur teilweise digitalisiert abgewickelt. Die maßgebliche Akte für die Genehmigungsverfahren liegt in Papierform vor. Dadurch entsteht vielfach Doppelarbeit. Die gewählte Softwarelösung ist grundsätzlich geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt Witten sollte daher ihre Bauakten und das Genehmigungsverfahren zukünftig vollständig digitalisieren. Die Bauberatung sollte künftig bedarfsorientiert auf Terminbasis erfolgen, damit Arbeitsunterbrechungen reduziert werden und eine inhaltliche Vorbereitungen auf die Bauberatung möglich wird.

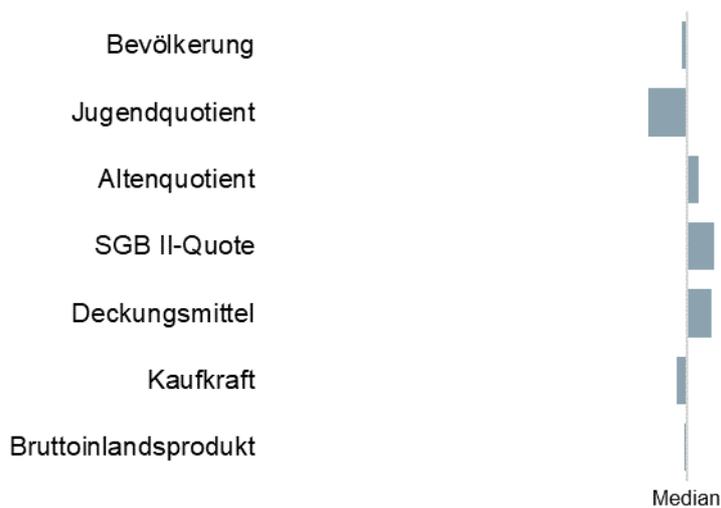
Für die **Verkehrsflächen** liegen die wesentlichen Flächen- und Bestandsdaten in einer Straßendatenbank vor. Dies beinhaltet auch aktuelle Straßenzustände. Lediglich bei den Finanzdaten sollte eine weitere Differenzierung erfolgen. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist zwischen 2008 und 2019 um 17 Prozent gesunken. Demnach waren die Investitionen in der zurückliegenden Zeit geringer als der Werteverzehr. Inzwischen liegt der Anlagenabnutzungsgrad bei 65 Prozent und zeigt eine beginnende Überalterung der Verkehrsflächen. Gleichzeitig wendet die Stadt Witten nur 60 Prozent des Richtwertes von 1,30 Euro je qm für Unterhaltungsaufwendungen auf. Die eingesetzten Maßnahmen und Mittel sollten zeitnah überprüft und ggf. angepasst werden, um spätere hohe Sanierungsbedarfe und entsprechende Haushaltsbelastungen zu vermeiden. Das Aufbruchmanagement kann in einzelnen Punkten, auch durch Digitalisierung von Prozessen, verbessert werden. Gleiches gilt für die Schnittstellenprozesse zwischen dem Verkehrsflächenmanagement und der Finanzwirtschaft. Beide Bereiche stimmen sich zwar gut miteinander ab, dennoch sind die analogen Schritte zeitaufwändig. Der manuelle Aufwand kann durch eine digitale Verknüpfung zwischen der Straßendatenbank und der Finanzsoftware deutlich reduziert werden oder sogar ganz entfallen.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Witten

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Witten. 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.

#### Strukturmerkmale der Stadt Witten im Jahr 2021



Problematisch für die Stadt Witten ist nach wie vor eine hohe SGB-II-Quote und vor allem die sehr hohe Zahl an Kindern und Jugendlichen, die Hilfe benötigen. Die hohe Falldichte führt dazu, dass zehn Prozent der Aufwendungen heute durch die Hilfe zur Erziehung (HzE) entstehen (vgl. Teilbericht Hilfe zur Erziehung).

Bevölkerungs- und Sozialstrukturen lassen sich nur sehr begrenzt beeinflussen und verändern sich nur in sehr langen Zeiträumen. Dennoch versucht die Stadt Witten im Rahmen ihrer Möglichkeiten, Strukturen und Grundlagen zu verbessern. Nach dem Wegfall des Magneten Kaufhof und durch die Corona-Pandemie haben Veränderungen und Umgestaltungen in der Innenstadt stattgefunden. Ohnehin war das Stadtzentrum schon vorher durch einen hohen Anteil an Wohnungen gekennzeichnet. Die Vertreter der Stadt sehen hier eine gelungene Symbiose von Wohnen, Einzelhandel und Gastronomie im Quartier Innenstadt.

Wanderungsbewegungen spielen eine untergeordnete Rolle. Die Menschen im und am Rand des Ruhrgebietes ziehen nach Eindrücken der Stadt seltener um als das in anderen Regionen

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

der Fall ist. Auch eine Fluktuation innerhalb der Stadt besteht kaum. Die Menschen haben wenig Veränderungsbedarf. Wohnraum ist knapp, Flächen für zusätzlichen Wohnraum kaum vorhanden. Die Zahl der Baugenehmigungen ist vergleichsweise niedrig, der Teilbericht Bauaufsicht geht ausführlich auf die Strukturen ein. Allerdings ist die Überalterung mit einem hohen Anteil der über 65jährigen nach Auffassung der Stadt nicht nur nachteilig. Perspektivisch ergeben sich Chancen beim Wohnraummanagement. Wichtig ist, in sehr langen Zeiträumen zu denken, die richtigen Entscheidungen zu treffen, um diese Möglichkeiten, die sich aus den Veränderungen ergeben, nutzen zu können.

Die Wittener Bevölkerung kennzeichnet ein niedriger Jugendquotient. Allerdings ist der Anteil der unter sechsjährigen überproportional hoch und auch im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Für die Kinderbetreuung besteht deshalb zunehmend Bedarf. Beim Neu- und Ausbau, aber auch beim Betrieb von Kindertagesstätten und Betreuungseinrichtungen (Offener Ganztags) setzt die Stadt zusätzlich auf private Investoren. Ein langfristiges Investitionsprogramm zur Sanierung und Modernisierung der Schulen fordert die Stärkungspaktkommune zusätzlich finanziell besonders heraus.

Die Stadt Witten hat sich vorgenommen, die Bäder zu sanieren, eine Ladeinfrastruktur für E-Autos aufzubauen und vor dem Hintergrund der Energiewende das Stromnetz zukunftsfähig zu modernisieren. Weitere Herausforderungen stellen die Verkehrsflächen dar. Nach Abschluss der Maßnahme Pferdebachstraße ist die Sanierung der Billerbeckstraße, der Herbeder Straße und der Herbeder Ruhrbrücke vorgesehen. Das ehemalige Thyssen-Gelände soll saniert und für Gewerbeflächen entwickelt werden. Kleinere Flächen sollen nach vorhandenen Möglichkeiten für Wohnbebauung bereitgestellt werden. Geplant ist auch die Renaturierung der Ruhr, um die Naherholungsfunktion zu stärken.

Darüber versucht die Stadt auch, die Leistungsfähigkeit und die Vielfalt des Wirtschaftsstandortes Witten bekannt zu machen und weitere positive Impulse zu setzen. In Witten sind Weltmarktführer und so genannte Hidden Champions ansässig. Hier werden die weltweit längsten Stahlerzeugnisse produziert. Eines der ganz wenigen Weichenwerke überhaupt liefert weltweit und in Witten werden die Rotorgetriebe für die größeren Windkraftanlagen gefertigt. Grünanlagen, das Ruhrtal und der Kemnader See bieten einen hohen Freizeit- und Erholungswert. Tourismuskonzepte und die Beteiligung an der Internationalen Gartenausstellung (IGA 2027) werten die Möglichkeiten der Naherholung auf (vgl. auch Ausführungen zur interkommunalen Zusammenarbeit). Folgerichtig hat die Wirtschaftsförderung im Rahmen einer Standortstrategie den Markenkern „urban, vernetzt, natürlich“ entwickelt.

Während der Prüfung ist die Stadtverwaltung Witten Ziel einer Cyber-Attacke geworden. Dadurch wurde die gesamte informationstechnische Infrastruktur der Stadt blockiert und außer Betrieb gesetzt. Nicht alle Daten wurden betroffen, dennoch hat der Angriff zu massiven Störungen und Unterbrechungen geführt. Durch den Ausfall von Telefonanlage und Mailverkehr war die Verwaltung wochenlang nicht oder nur sehr eingeschränkt erreichbar. Zeitkritische Dienstleistungen (Reisepässe) konnten nicht fristgerecht erledigt werden. Zum Ende der Prüfung waren die IT-Dienstleistungen wieder vollständig verfügbar. Der Teilbericht Informationstechnik enthält weitere Hinweise dazu.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Rat der Stadt Witten ist bereits seit einigen Wahlperioden durch eine große Vielfalt und eine entsprechend hohe Anzahl an Fraktionen gekennzeichnet. Momentan setzt er sich aus zehn Fraktionen zusammen und bildet die gesamte politische Bandbreite ab. Bei den drei großen Fraktionen gibt es aus unterschiedlichen Gründen Instabilitäten, die Beratungen und Abstimmungen weniger planbar machen.

Die Prüfungsergebnisse sind Gegenstand von Beratungen in den Fraktionen und im Rat. Sie fließen in der Stärkungspaktkommune in Haushaltssicherungs- oder Haushaltssanierungskonzepte ein. Zum Teil ergeben sich aus der Umsetzung der Empfehlungen weitere Beratungsaufträge (Hilfe zur Erziehung). Einige Empfehlungen (z.B. Schulentwicklungsplanung) finden keine kommunalpolitischen Mehrheiten.

Aktuell gibt es interfraktionelle Veränderungen mit einer möglichen Reduzierung auf neun Fraktionen. Die mitte-links-orientierten Fraktionen stimmen als Block eher geschlossen ab als die mitte-rechts-orientierten. Als neu gewählter Bürgermeister sucht der Amtsinhaber die konstruktive sachpolitische Auseinandersetzung und habe dazu allen Fraktionen Gesprächsangebote gemacht. Dies sei zum Teil auf große Skepsis getroffen, sei inzwischen aber akzeptiert und werde auch regelmäßig wahrgenommen. Die Kommunikation im Rat und die sachliche Auseinandersetzung ist nach eigener Auffassung dadurch spürbar besser geworden.

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

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

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

insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

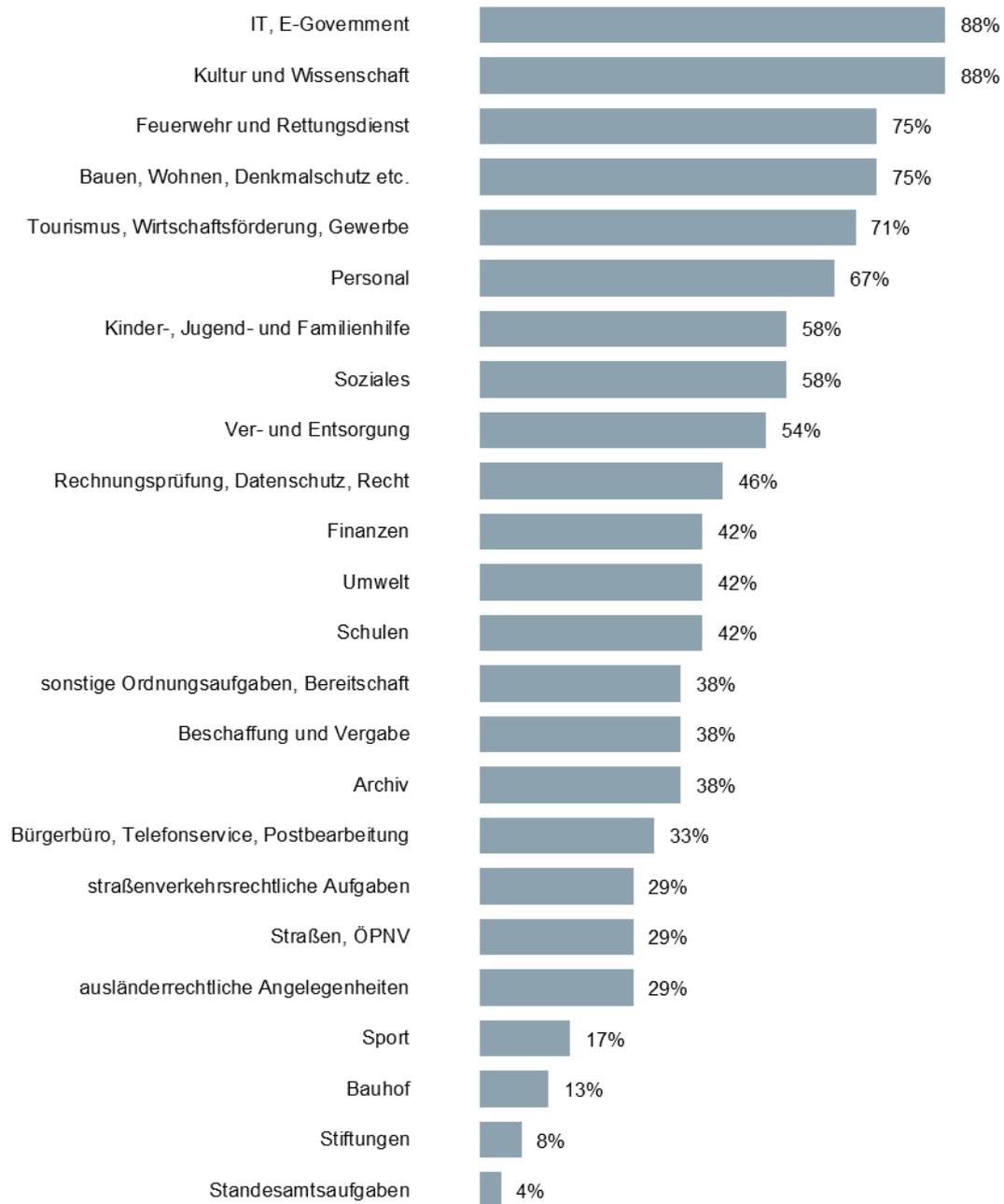
### **0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse**

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

#### **0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte**

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

**Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021**



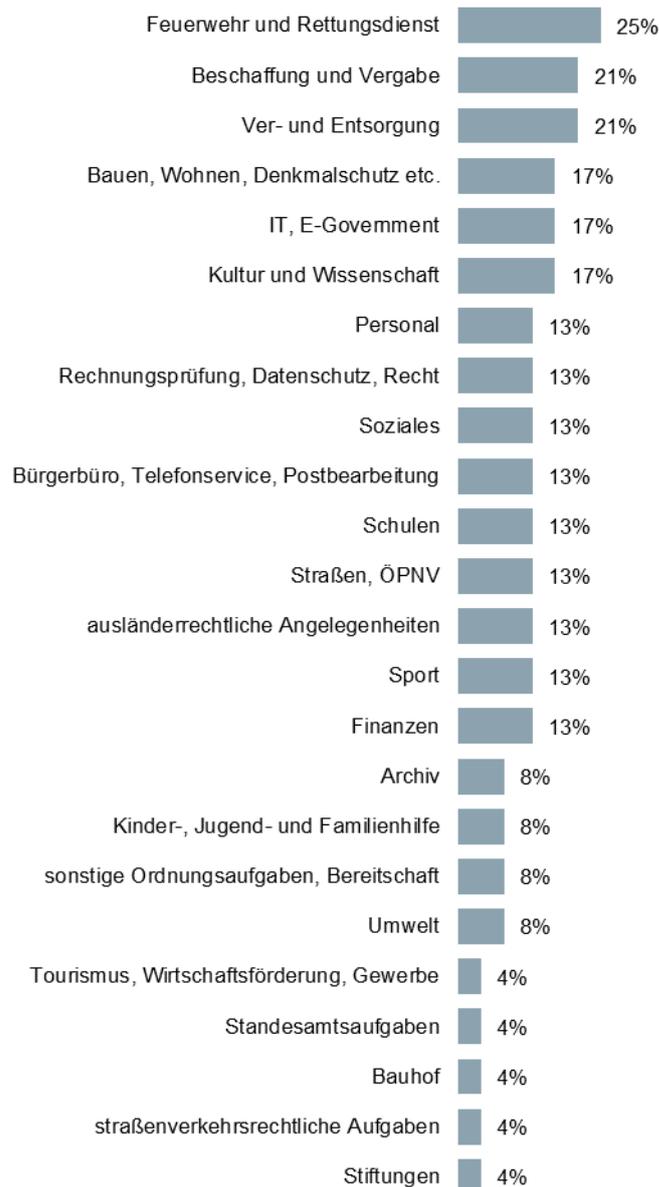
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der straßenverkehrsrechtlichen Aufgaben, des Bürger-

und Telefonservices, der Postleistungen, der Straßen und des ÖPNV, den ausländerrechtlichen Angelegenheiten, im Sportbereich und in den Bereichen Bauhof und Standesamtsaufgaben.

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auffällig ist, dass die großen kreisangehörigen Kommunen deutlich mehr Möglichkeiten der IKZ für die Zukunft sehen, als dies bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen der Fall ist. Die Ergebnisse der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat die gpaNRW, im Rahmen ihrer Prüfungen, ebenfalls erhoben.

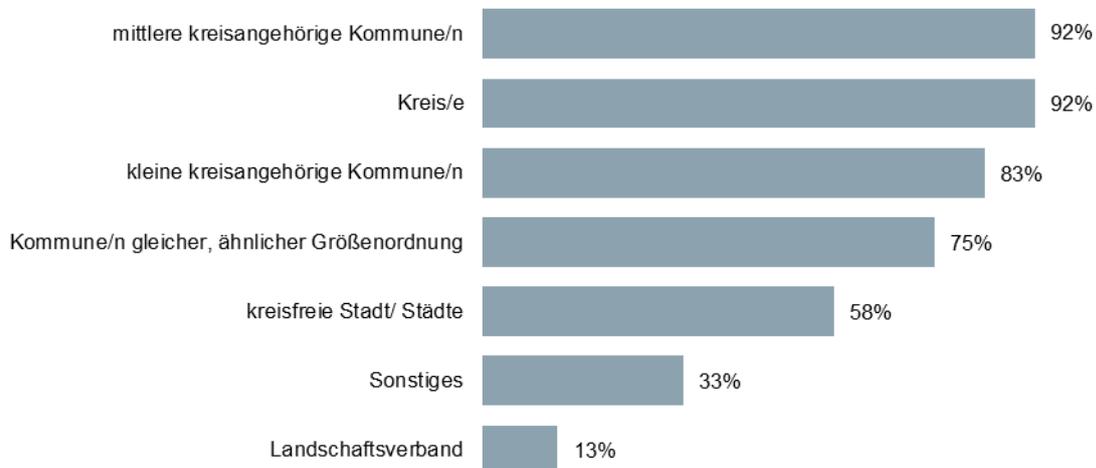
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2021



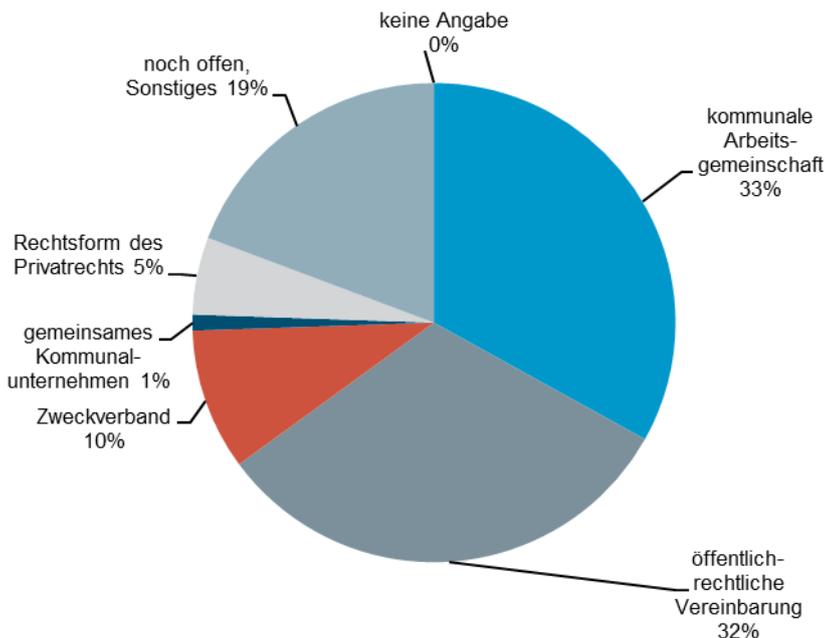
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

### 0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>2</sup>.

### Rechtsformen IKZ 2021



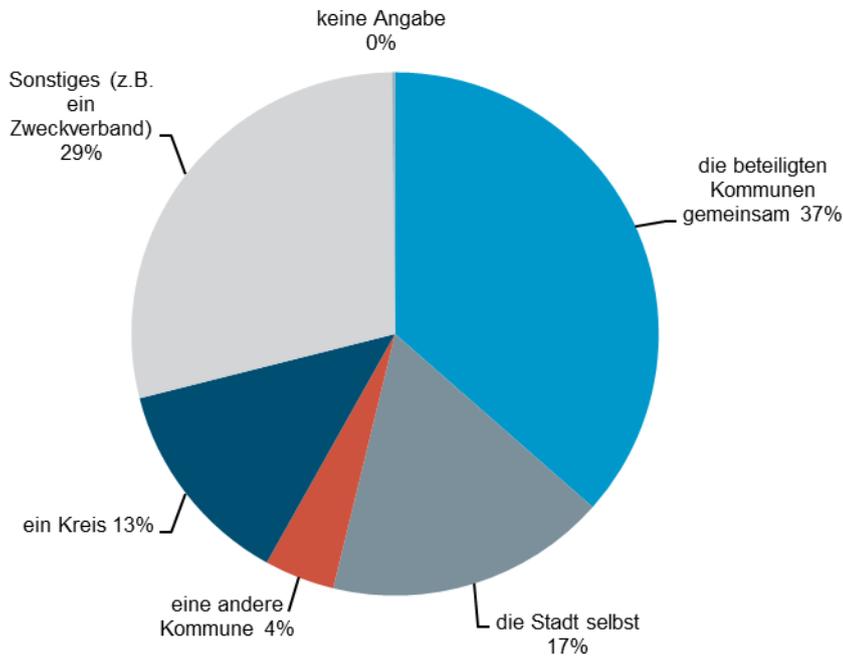
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel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

#### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2021

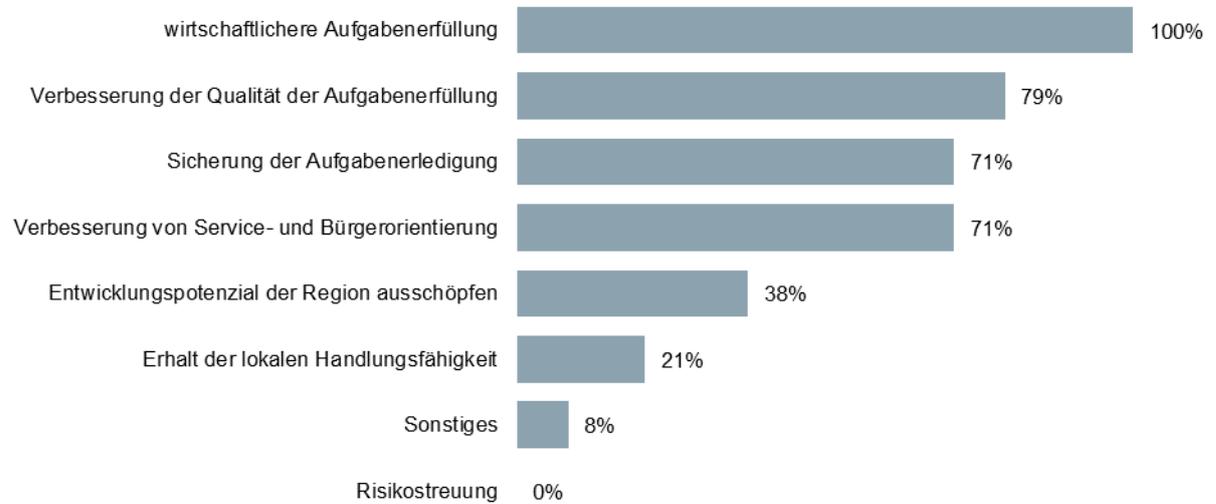


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in etwa 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.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

#### **0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten**

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

## Ziele IKZ



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

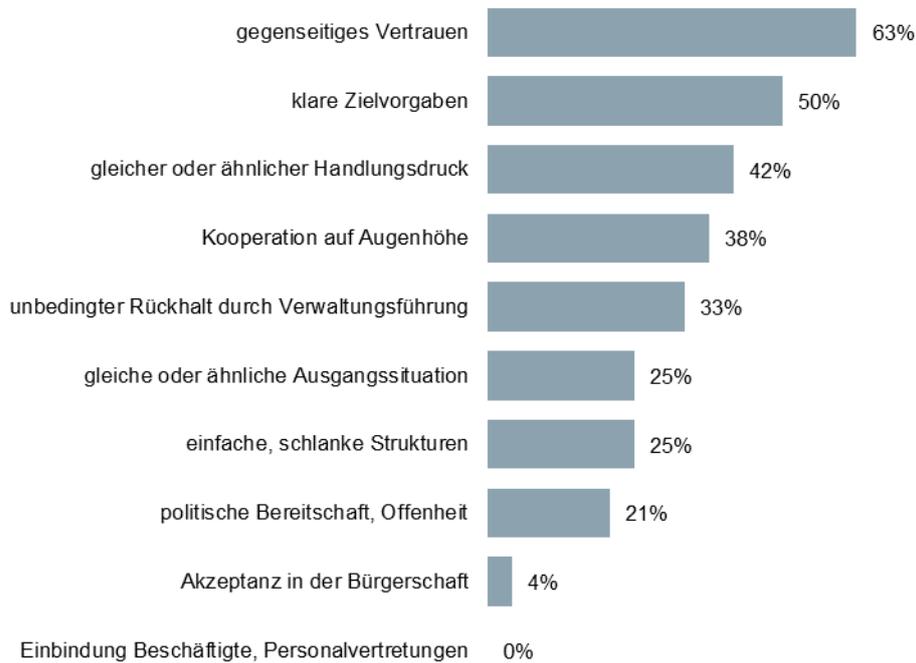
Die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

### **Erfolgsfaktoren IKZ**



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

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

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

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

#### **0.3.1.8 Hindernisse**

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

### Hindernisse IKZ



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

Auffällig ist, dass von mehr als der Hälfte der befragten Kommunen auch organisatorische Probleme für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben genannt wurden. Ebenfalls sehr häufig werden interne Widerstände als Hemmnis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit genannt. Bei den befragten mittleren kreisangehörigen Kommunen lagen die Werte für diese beiden Gründe deutlich niedriger.

Ebenso verhält es sich mit den politischen Widerständen und den rechtlichen Hindernissen. Auch hier ist der Anteil höher als bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen.

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

### **0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Witten**

Die interkommunale Zusammenarbeit ist in Witten dezentral organisiert. In der praktischen Arbeit hat die Stadt damit gute Erfahrungen gemacht. Die zentrale Organisationsabteilung ist regelmäßig gut eingebunden. Austausch und Informationsfluss zwischen den Fachbereichen und im Verwaltungsvorstand funktionieren gut. Derzeit besteht kein Bedarf für eine zentrale Funktion bei der IKZ.

Kooperationen bestehen bei der Lohn- und Gehaltsabrechnung, bei der Arbeitssicherheit, bei der Zusammenarbeit der Feuerwehren, bei der Genehmigung von Schwertransporten, auf dem Gebiet der Wasser- und Energieversorgung, bei der Volkshochschule, bei Förderschulen und weiteren Aufgaben. Die IKZ betrifft alle Bereiche kommunaler Aufgaben.

Die Stadt Witten ist keinem Rechenzentrum angeschlossen, sondern betreibt IT-Lösungen weitgehend autark (vgl. Teilbericht Informationstechnik). Bei der Umstellung zur eAkte hat sich die Stadt Witten inzwischen anerkanntes Fachwissen erworben und zu einem Kompetenzzentrum

entwickelt. Die Stadt arbeitet hier mit einer Ausnahme sehr eng mit den Kommunen des Ennepe-Ruhr-Kreises und der Stadt Schwerte (Kreis Unna) zusammen.

Die Stadt Witten nutzt IKZ auch für strategische Maßnahmen, besonders zur Stärkung von Standortfaktoren (vgl. auch Ausführungen oben im Abschnitt strukturelle Situation). Mitglieder des Planungsverbandes Freizeitzentrum Kemnade sind die Stadt Bochum und die Stadt Witten. Dem Planungsverband obliegt anstelle der Verbandsgemeinden die verbindliche Bauleitplanung mit dem Ziel, ein Erholungsgebiet zu schaffen und zu erhalten.

Aufgabe der neuen Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr GmbH ist unter anderem, die Angebote der einzelnen Einrichtungen besser aufeinander abzustimmen und diese aktiv zu vermarkten. In der GmbH mit Sitz in Witten sind seit November 2017 die Revierparks Mattlerbusch (Duisburg), Vonderort (Oberhausen/Bottrop) und Nienhausen (Essen/Gelsenkirchen) sowie die Freizeitzentrum Kemnade GmbH (Bochum/Witten/Ennepe-Ruhr-Kreis) zusammengeführt. Die Mehrheit an der Freizeitgesellschaft Metropole Ruhr GmbH hält der Regionalverband Ruhr (RVR). Die einzelnen Kommunen profitieren von einer gemeinsamen Vermarktung der Revierparks mit regionaler Ausstrahlung.

In dem Zusammenhang wird auf die interkommunale Zusammenarbeit mit dem Regionalverband Ruhr hingewiesen. Sie wurde in der online-Umfrage nicht berücksichtigt. Sie ist vielfach selbstverständlich und nicht immer als IKZ bewusst. Der RVR ist insbesondere zuständig für die Forstwirtschaft, hat zu einem erheblichen Teil die Planungshoheit inne, besonders für Gewerbegebiete und ist in die Aufgaben der Abfallentsorgung eingebunden.

Die Stadt Witten ist an der IKZ IGA Metropole Ruhr 2027 beteiligt. Dies wird die erste dezentrale Internationale Gartenausstellung. Die drei eintrittspflichtigen Zukunftsgärten Dortmund, Duisburg und Gelsenkirchen, sowie die Zukunftsgärten in Bergkamen / Lünen und "Emscherland" im Kreis Recklinghausen bilden den Rahmen der IGA. Getragen wird die Internationale Gartenausstellung von den 53 Kommunen und vier Kreisen der Metropole Ruhr, von Verbänden wie Emschergenossenschaft und Lippeverband, der regionalen Wirtschaft und bürgerschaftlichem Engagement gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen. Auf den Weg gebracht werden soll in der Metropole Ruhr ein gemeinschaftliches und identitätsstiftendes Großereignis mit internationaler Strahlkraft. Ein Drei-Ebenen-Modell soll das Ruhrgebiet in seiner Gesamtheit präsentieren. Zur ersten Ebene zählen der „RheinPark“ in Duisburg, die „Zukunftsinsel Gelsenkirchen“ und „Emscher Nordwärts“ in Dortmund. Der Besuch dieser Orte wird kostenpflichtig sein. Die zwei nicht eintrittspflichtigen Zukunftsgärten "Emscherland" (Castrop-Rauxel/Recklinghausen) und Bergkamen/Lünen, ergänzen die Schaustandorte. Auf der zweiten Ausstellungsebene "Unsere Gärten" sollen regional relevante (Landschafts-) Parks und Gärten im Ruhrgebiet präsentiert werden. Im Rahmen dieser Ausstellungsebene werden zahlreiche Park- und Grünflächen aufgewertet und über Themenrouten verbunden. Die dritte Ebene „Mein Garten“ soll bürgerschaftliches Engagement und die Identifikation mit der Region fördern. Vereine und Privatinitiativen können dabei ihre nachbarschaftlichen Grün-Initiativen präsentieren.

Auch bei den Aufgaben Ver- und Entsorgung setzt die Stadt auf interkommunale Kooperation. Mit der Beteiligung an der Energie und Wasserversorgung mittleres Ruhrgebiet (EWMR) GmbH arbeitet die Stadt bereits seit 1998 mit den Städten Bochum und Herne bei der Energieversorgung interkommunal zusammen.

Über die Stadtwerke Witten ist die Stadt Mitglied im Verein h<sub>2</sub>-Netzwerk-Ruhr. Der Verein bündelt die Aktivitäten der Region zur Wasserstoff- und Brennstoffzellentechnologie. Zu den Mitgliedern gehören neben zahlreichen Kommunen öffentliche Einrichtungen, Unternehmen, Verbände, Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie natürliche Personen aus dem Ruhrgebiet. Aktuell ist dazu eine konkrete weitere Zusammenarbeit mit dem Ruhrverband vorgesehen.

Weitere strategische IKZ der Stadt Witten gibt es über die Wirtschaftsförderung EN-Agentur und beim Tourismus. Hier spielen vor allem Kooperationen beim Ruhrtalradweg aber auch Tourismuskonzepte eine Rolle. Auch dabei setzt die Stadt Witten auf regionale Lösungen. Als Beispiel werden Mountainbiketrails genannt, die nur gemeinsam geschaffen und betrieben werden können.

Die Stadt Witten ist nicht einem Rechenzentrum angeschlossen. Allerdings werden eine Reihe von Aufgaben interkommunal erledigt - Sozialhilfverfahren beim Kreis, Standesamtsverfahren bei der Stadt Dortmund, Lohnabrechnung durch die Stadt Bochum, Internet durch die Südwestfalen-IT (SIT). Lösungen zur Datenspeicherung und zur Datensicherheit müssen aber in erster Linie selbst entwickelt werden. Nach Auffassung der Stadt bietet sich hier eine interkommunale Zusammenarbeit an, da sich eigene, autarke Lösungen nicht wirtschaftlich darstellen lassen. Überlegungen, zusammen mit anderen Kommunen eine Einrichtung zur Datenarchivierung und zum Datenschutz zu betreiben, sind bisher nicht weiterverfolgt worden. Das Thema wird nach dem Cyberangriff zusätzliche Bedeutung erfahren.

Die Stadt Witten nutzt IKZ sehr aktiv, generell erfolgreich und zielführend. Bisher musste keine Kooperation beendet oder rückabgewickelt werden. Vielmehr haben sich einzelne Maßnahmen besonders bewährt.

Die VHS in der Form des Zweckverbandes ist ein großer Erfolg. Das gilt nicht nur für die VHS Witten-Wetter-Herdecke, sondern nach eigener Wahrnehmung generell für Volkshochschulen, die in kommunaler Partnerschaft geführt werden.

Erfolgreich ist auch die Zusammenarbeit in der EWMR GmbH. Projektentwicklungen können in bestimmten Größenordnungen besser und effizienter organisiert werden. Zusätzlich gibt es Synergieeffekte und durch steuerliche Effekte auch wirtschaftliche Vorteile.

Die Einführung der eAkte, verbunden mit der Nachfrage anerkannter Kompetenz ist ein weiterer Erfolg interkommunaler Zusammenarbeit.

So sieht die Stadt Witten in der interkommunalen Zusammenarbeit zusammenfassend weiteres Potenzial. Das gilt vor allem für die hoheitlich zu erledigenden Aufgaben, bei denen die Umsatzsteuerproblematik keine Rolle spielt.

Weiteres Potenzial für IKZ sieht die Stadt bei der touristischen Entwicklung, aber auch bei zukunftsorientierten übergreifenden Themenfeldern wie Stadtentwicklung, Mobilitätsentwicklung in Verkehrszonen der Ballungsräume. Diese Aufgaben können nach Auffassung der Stadt Witten nur in regionaler Zusammenarbeit erfolgreich gestaltet werden.

Ein besonderes Hindernis stellt aus Sicht der Stadt die Umsatzsteuerpflicht bei einer Zusammenarbeit in nicht hoheitlichen Aufgabengebieten dar. In vielen Fällen lasse sich dann die Wirtschaftlichkeit einer IKZ nicht mehr darstellen.

Ein weiterer Hinderungsgrund für IKZ ist bei vielen Kommunen der organisatorische Aufwand. In vielen Fällen sind Beschlüsse der Kommunalparlamente nicht nur für die Kooperationen selbst erforderlich, sondern auch bei Vertragsanpassungen oder Satzungsänderungen. Aus Sicht der Stadt Witten gibt es eine ganze Reihe kommunaler Aufgaben, die sich interkommunal besser oder wirtschaftlicher erledigen lassen. Allein der organisatorische Aufwand sei vielfach ein Hinderungsgrund.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>3</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>4</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

### 0.5.2 Strukturen

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

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

### 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

### 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Witten hat die gpaNRW von April 2021 bis August 2022 durchgeführt. Ursache für den vergleichsweise langen Prüfungszeitraum waren Auswirkungen der Corona-Pandemie und Unterbrechungen durch den Ausfall der Informationstechnik nach einem Cyberangriff.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Witten überwiegend das Jahr 2020. Basis der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse bis einschl. 2019, der aufgestellte Jahresabschluss 2021, der Haushaltsplan 2022, die Planungen bis zum Jahr 2025 und die fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzepte. Gesamtabchlüsse für die Jahre ab 2016 liegen bisher nicht vor und sind bei der Stadt Witten in Arbeit.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Julia Richter und Martin Bamberger
Informationstechnik	Martina Passon
Hilfe zur Erziehung	Thomas Riemann
Bauaufsicht	Christian Möhlheinrich
Verkehrsflächen	Nicole Orlob

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 22. Juni 2022 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationseinheiten in einem Abschlussgespräch über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 06. Dezember 2022

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Johannes Thielmann

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	Die Stadt Witten kann Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie sonstige steigende Aufwendungen nur zum Teil durch eigene Maßnahmen kompensieren. Die positiven Jahresergebnisse ab 2016 sind jedoch vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen zurückzuführen.	E1	Die Stadt Witten sollte haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen, indem sie weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgt und weitere Konsolidierungsmaßnahmen eruiert, erörtert und vorbereitet.
F2	Die Stadt Witten überträgt vergleichsweise viele Aufwands- und Auszahlungsermächtigungsübertragungen ins Folgejahr. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft die Stadt Witten zudem nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	E2	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Stadt bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.
F3	Die Stadt Witten hat ein Fördermittelcontrolling etabliert und informiert Entscheidungsträger anlassbezogen über ihre Fördermaßnahmen. Den Prozess der Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch optimieren.	E3	Die Stadt Witten sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.
<b>Informationstechnik</b>			
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Witten eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die IT-Steuerung ist allerdings dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.	E1	Die Stadt Witten sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Strategie formalisieren.
F2	Der digitalen Transformation der Stadt Witten fehlt eine ausreichende strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg der Digitalisierung ihrer Verwaltung gefährdet. Allerdings hat die Stadt Witten bereits mit der Aufarbeitung dieser formalen Defizite begonnen.	E2	Die gpaNRW bestärkt die Stadt Witten darin, ihren bereits initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen und damit eine verbindliche Digitalisierungsstrategie sowie ein Kommunikationskonzept in Kraft zu setzen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Witten kommt den Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Allerdings könnte sie der Intention des Gesetzgebers in einzelnen Punkten noch besser gerecht werden. Im Hinblick auf die Einhaltung des OZG hat sie die zugrundeliegende Projektplanung nicht hinreichend formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass die Umsetzung nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie das Potenzial für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden kann.	E3	Die Stadt Witten sollte darauf hinarbeiten, für noch mehr Verwaltungsleistungen strukturierte Datensätze zu erhalten und diese Datensätze medienbruchfrei verarbeiten. Ihren Weg zur Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.
F4	Die Stadt Witten hat einen Workflow zur Bearbeitung der Eingangsrechnungen implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Die Effizienz dieses Prozesses kann allerdings noch gesteigert werden.	E4.1	Die Stadt Witten sollte gemeinsam mit den Ämtern die Bearbeitungsschritte von komplexen Rechnungen analysieren, mit dem Ziel möglichst wenige Rechnungen papierbasiert zu bearbeiten.
		E4.2	Die Stadt Witten die Möglichkeiten der OCR-Erkennung, automatisierten Datenergänzung und Übertragung von PDF-Rechnungen in den Workflow ausschöpfen, um manuelle Eingaben weiter zu reduzieren.
F5	Die Stadt Witten hat bereits sehr gute operative Grundlagen für ein systematisches Prozessmanagement etabliert. Es fehlt jedoch die strategische Absicherung durch die Verwaltungsführung.	E5	Die Stadt Witten sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement beschließen und ihre Prozesse in einer Prozesslandkarte strukturieren. Auf dieser Grundlage sollte sie die Prozesse für systematische Analysen priorisieren und den erforderlichen Personalbedarf bemessen. Zudem sollte die Stadt Witten Prozessbeschreibungen nutzen, um ihre Anforderungen an die IT zu definieren.
F6	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Witten sind gut. Handlungsbedarf besteht jedoch im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements.	E6	Die Stadt Witten sollte geeignete IT-Sicherheitsstrukturen mit einem IT-Sicherheitsbeauftragten oder einer IT-Sicherheitsgruppe sowie einer IT-Sicherheitsrichtlinie implementieren. Zudem sollte sie ihr vorhandenes Datensicherungskonzept evaluieren und dabei insbesondere den Aspekt der Auslagerung von Datensicherungen betrachten.
F7	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Witten lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.	E7	Die Stadt Witten sollte ihre örtliche Rechnungsprüfung durch zusätzliche Personalressourcen und fachliche Qualifikationen in Bezug auf IT-relevante Prüfungsthemen handlungsfähig machen. Ziel sollte es sein, mindestens die rechtlich verpflichtenden Prüfungen abzusichern. Zudem sollte sie den Einsatz von Verfahren für die Massendatenanalyse inhaltlich ausbauen und die Kompetenz für deren Anwendung breiter streuen. Für beide Aspekte sollte die Stadt Witten auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Steuerung der IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Witten zeigt an einigen Stellen Verbesserungspotenzial.	E8	Die Stadt Witten sollte einen Medienentwicklungsplan auf Grundlage der Medienkonzepte ihrer Schulen erstellen und weitere einheitliche Standards für die Ausstattung ihrer Schulen festlegen. Darüber hinaus sollte für ihre Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die Stadt Witten verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung, die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam getragen wird. Strategische Vorgaben ergeben sich aus der Haushaltssicherung. Sie sind nachvollziehbar aber wenig konkret und dadurch kaum messbar.	E1	Das Jugendamt sollte für die Hilfe zur Erziehung konkrete Zielvorgaben zur Fall- und Kostensenkung basierend auf den bisherigen Entwicklungen festlegen. Außerdem sollten diese Zielvorgaben und daraus abgeleitete Maßnahmen in ein Gesamtkonzept für die Hilfe zur Erziehung eingebunden sein, welches von Verwaltungsführung und Politik mitgetragen wird. Die Wirksamkeit der Maßnahmen ist über Kennzahlen zu messen und zu hinterfragen. Bei Bedarf ist gegenzusteuern.
F2	Das Finanzcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Witten ermöglicht eine detaillierte Haushaltsüberwachung. Jedoch werden durch das Fehlen von steuerungsrelevante Kennzahlen und Zielen zur Messung des Zielerreichungsgrades die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung nur bedingt erkennbar.	E2	Die Stadt Witten sollte für die Hilfen zur Erziehung ein Finanzcontrolling entwickeln, das auf Kennzahlen und Zielwerten basiert.
F3	Ein systematisches Fachcontrolling gibt es in Witten bisher nicht. Für die einzelne Hilfe beurteilt die fallzuständigen ASD-Fachkraft die Wirksamkeit zumindest anhand von Zielvorgaben und Berichten. Übergeordnete Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen fehlen.	E3	Die Stadt Witten sollte die technischen Auswertemöglichkeiten der Jugendamtssoftware auch für das Fachcontrolling intensiv nutzen. Auffälligkeiten bei der Wirksamkeit und Kostenentwicklungen bei den Hilfearten sollte das Jugendamt dann im Bedarfsfall anbieterbezogen aufbereiten und hieraus Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern ziehen.
F4	Die Stadt Witten richtet das Hilfeplanverfahren eng an den Vorgaben der digitalen Aktenführung aus. Daraus resultiert eine sehr transparente Vorgehensweise im Hilfeplanverfahren. Zusätzlich gibt es verbindliche Festlegungen und Standards für wichtige Entscheidungsprozesse vor und während des Hilfeplanverfahrens. Diese umfassen aber noch nicht alle wesentlichen Prozesse und Beteiligte.	E4.1	Die Verfahrensstandards zum Falleingangsmanagement im ASD der Stadt Witten sollten auch Fristen zur persönlichen Kontaktaufnahme und deren Mindestanzahl vorgeben.
		E4.2	Die Verfahrensstandards im Jugendamt der Stadt Witten sollten auch Vorgaben und Arbeitshilfen für die sozialpädagogische Diagnostik enthalten.
		E4.3	Das Jugendamt sollte die Entscheidungsprozesse vor und im Hilfeplanverfahren genauer skizzieren und weitere Verfahrensstandards zur Prozessoptimierung einbauen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die ASD-Fachkräfte profitieren von dem hohen Digitalisierungsgrad in der Fallbearbeitung, was für eine hohe Transparenz und gute Datenlage im ASD sorgt. Insgesamt erfüllt die in Witten vorgefundene Vorgehensweise bei der Fallsteuerung in weiten Teilen die durch die gpaNRW vorgegebenen Verfahrensstandards. Insbesondere die Falleingangssteuerung, die Berichte der Leistungserbringer sowie eine zielgerichtete Einbindung des Fachcontrollings zeigen Optimierungsbedarf.	E5.1	Das Jugendamt der Stadt Witten sollten die Verfahrensweisen und den Ressourceneinsatz im Eingangsmanagement hinterfragen und bei Bedarf anpassen.
		E5.2	Die Stadt Witten sollte mit den Leistungsanbietern vereinbaren, dass die Trägerberichte qualitative Mindestvorgaben enthalten.
		E5.3	Das Fachcontrolling und die Fallsteuerung sollten im Jugendamt der Stadt Witten hinsichtlich Auffälligkeiten bei Falllaufzeiten, Fallkosten, Wirksamkeit der Hilfen und Zusammenarbeit mit dem Leistungsanbieter eng aufeinander abgestimmt werden.
F6	Die Stadt Witten erfasst die Kostenerstattungen bei der Hilfe zur Erziehung für UMA und die Hilfearten in Sammelkonten. Dadurch fehlen steuerungsrelevante Informationen hinsichtlich der Finanzierung von teuren stationären Hilfen.	E6	Das Jugendamt der Stadt Witten sollte im Rahmen des Controllings ein differenziertes Bild darüber abgeben, inwieweit Kostenerstattungsansprüche für UMA's und Vollzeitpflegefälle und weitere Hilfen geltend gemacht worden sind und vereinnahmt wurden.
F7	Neu- und Weiterbewilligungen von Hilfen zur Erziehung in Witten unterliegen standardisierten Prozesskontrollen durch die Leitungskräfte. Automatisierte Prozesskontrollen sind zwar möglich, werden aber in Witten noch nicht genutzt.	E7	Das Jugendamt der Stadt Witten sollte prüfen, inwieweit automatisierte Prozesskontrollen in der Jugendamtssoftware für die Leitungskräfte möglich sind und diese für den täglichen Gebrauch einrichten lassen.
F8	Die Stadt Witten verfügt für den ASD und der WiJu über kein Stellenbemessungsverfahren. Der Stellenbedarf wird mithilfe von hausintern ausgehandelten Richtwerten ermittelt, was aus Sicht der gpaNRW optimierungsbedürftig erscheint.	E8	Das Jugendamt der Stadt Witten sollte die Einarbeitung neuer Beschäftigter im ASD auf Basis eines Konzeptes bzw. Leitfadens durchführen.
F9	Die ASD-Fachkräfte der Stadt Witten bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW deutlich überschritten wird. Das deutet auf eine hohe Arbeitsdichte im ASD hin.	E9	Die Stadt Witten sollte den Stellenbedarf im ASD über ein Stellenbemessungsverfahren konkretisieren und Prozessoptimierungen in die Berechnungen einbeziehen. Auf dieser Grundlage sollte sie dann eine Personalbedarfsplanung durchführen.
F10	Die Stellen in der WiJu der Stadt Witten bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW deutlich unterschritten wird. Das ist ein Indikator dafür die Stellenausstattung der WiJu zu untersuchen.	E10	Die Stellenausstattung in der WiJu der Stadt Witten sollte im Nachgang zu Prozessoptimierungen einer Stellenbemessung unterzogen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen ist einwohnerbezogen durch die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung geringer belastet, was auf die sehr hohen Fallzahlen in Witten zurückzuführen ist. Dazu kommen ambulante Fallkosten, die den Höchstwert im landesweiten Vergleich stellen.	E11	Die Stadt Witten sollte die Gründe - auch hinsichtlich der Corona Pandemie - für die hohen ambulanten Fallkosten eruieren und nach Möglichkeit gegensteuern.
F12	Die Stadt Witten hat einer der höchsten Falldichten im landesweiten Vergleich. Sowohl die ambulanten aber auch die stationären Falldichten sind vergleichsweise hoch.	E12	Die Stadt Witten sollte beim Fachcontrolling verstärkt den Fokus auf die Fallzugangssteuerung und die Falllaufzeiten legen. So kann sie die Ursachen für den Fallanstieg ermitteln und nach Möglichkeit Maßnahmen dagegen ergreifen.
F13	Die Stadt Witten weist bei der SPFH vergleichsweise erhöhte Aufwendungen je Fall und sehr hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Das ist insbesondere auf eine erhöhte Falldichte und längeren Falllaufzeiten zurückzuführen.	E13	Die Stadt Witten sollte die Laufzeiten der SPFH regelmäßig auswerten und analysieren.
F14	Die Stadt Witten hat die Vollzeitpflege vergleichsweise stark ausgebaut, was die gpaNRW befürwortet. Dazu kommen günstige Unterbringungskosten. Die hohe Falldichte bei der Vollzeitpflege führt zu recht hohen Aufwendungen von 0 bis unter 21 Jahren. Das ist im Hinblick auf die Vermeidung von viel teuren Heimunterbringungen jedoch positiv zu sehen.		
F15	Die finanziellen Belastungen durch die Heimunterbringungen sind in Witten vergleichsweise moderat. Auch die Falldichte hält sich in Grenzen. Außerdem ist die Anzahl der Rückführungen in die Herkunftsfamilien interkommunal auf einem guten Niveau.		
F16	Die Stadt Witten hat die niedrigsten Fallaufwendungen bei der Eingliederungshilfe im interkommunalen Vergleich. Jedoch stellt sie bei der Falldichte den Maximalwert. Das führt dazu, dass die zielgruppenbezogenen Transferaufwendungen im interkommunalen Vergleich sich im Mittelfeld der Vergleichsstädte platzieren. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch die Ärzten schränkt massiv die Fallzugangssteuerung beim Spezialdienst ein	E16	Die Überprüfung der Teilhabebeeinträchtigung sollte ausschließlich durch den Spezialdienst für die Eingliederungshilfe vorgenommen werden.
F17	Bei den Hilfen für junge Volljährige ist die Stadt Witten gut aufgestellt. Das zeigt sich an den insgesamt günstigen Fallkosten. Zwar überwiegt der Anteil an stationären Fällen deutlich. Dennoch profitiert die Stadt Witten von einem hohen Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen und einer hohen Vermittlungsquote in Wohnräume im Rahmen der Verselbstständigung.	E17	Die Stadt Witten sollte die Aufwendungen für die UMA nach den Hilfearten differenzieren und Auffälligkeiten hinterfragen und bei Bedarf gegensteuern.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Bauaufsicht</b>			
		E0.1	Bei der Bauberatung sollte verstärkt auf das Freistellungsverfahren hingewiesen werden, um die Sachbearbeitung von nicht notwendigen Genehmigungsverfahren zu entlasten.
		E0.2	Die Stadt Witten sollte den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 regelmäßig überwachen und dokumentieren, damit sie rechtssicher belegen kann wann erteilte Genehmigungen erlöschen.
		E0.3	Die Stadt Witten sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.
F1	Die Aufgaben und Verantwortungsbereiche sind nicht konkret schriftlich geregelt. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzip ist nicht durchgängig sichergestellt.	E1.1	Die Stadt Witten sollte die Aufgaben und Verantwortungsbereiche sowie ggf. die Unterschriftsbefugnis der Beschäftigten der Bauaufsicht schriftlich festlegen, um Handlungssicherheit zu geben.
		E1.2	Vor der Genehmigung eines Bauantrags sollte eine zweite Instanz (Sachbearbeitung oder Abteilungs-/ Amtsleitung) den Vorgang auf Plausibilität hin sichten und den Bescheid einschließlich Gebührenberechnung lesen.
F2	Beim einfachen Genehmigungsverfahren erfolgte keine ganzheitliche Sachbearbeitung. Die Anzahl der erforderlichen Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange werden nicht in der Fachsoftware erfasst.	E2.1	Um die bestehende Schnittstelle zu beseitigen und so den Verfahrensablauf zu beschleunigen, sollte die Stadt Witten auf eine Einreichung der Unterlagen in digitaler Form hinwirken
		E2.2	Die Bauaufsicht sollte zukünftig bei Unvollständigkeit eines Bauantrages die gesetzliche Rücknahmefiktion anwenden.
		E2.3	Die Stadt Witten sollte die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen künftig regelmäßig erfassen und auswerten, damit dieser mögliche zeitkritische Faktor bekannt ist.
F3	Die Stadt Witten nutzt aktuell noch nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen. Die Bearbeitung des Genehmigungsantrages mittels Papierakte schränkt die Unterstützung des Verfahren durch die eingesetzte Fachsoftware ein. Sie erschwert zudem die spätere Archivierung der Akte.		

Feststellung		Empfehlung	
F4	Das Fallaufkommen je Vollzeitstelle in der Bauaufsicht der Stadt Witten ist gering. Entsprechend wird je Vollzeitstelle eine verhältnismäßig geringe Anzahl an Bescheiden in Baugenehmigungsverfahren erstellt. Die Kennzahlen liefern Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Dabei sollten Maßnahmen zur Unterstützung der Beschäftigten, Veränderungen der Prozesse und Digitalisierungsmaßnahmen, die zur Beschleunigung der Verfahren beitragen, umgesetzt werden.		
F5	Bei der Bauaufsicht der Stadt Witten erfolgt die Bauberatung durch das Service Büro des Baudezernats. Die Bauberatung mit fester Terminvergabe hat sich gegenüber allgemeinen Öffnungszeiten als vorteilhaft erwiesen. Das Internetangebot ist ausbaufähig.	E5.1	Die Stadt Witten sollte die Bauberatung auch künftig bedarfsorientiert auf Terminbasis anbieten, damit Arbeitsunterbrechungen reduziert werden und eine inhaltliche Vorbereitungen auf die Bauberatung möglich wird.
		E5.2	Die Stadt Witten sollte neben den Formularen weitere Informationen und Hinweise zur Bauberatung und zum Baugenehmigungs-/ Freistellungsverfahren auf ihrer Internetseite bereitstellen, damit sie vollständigere prüffähige Anträge erhält. Ergänzend sollten auch die Bebauungspläne veröffentlicht werden.
F6	Die Stadt Witten erfasst die Daten zur Beurteilung und Analyse der Laufzeiten des Genehmigungsverfahrens nicht. Ihr fehlen damit steuerungsrelevante Informationen zur Optimierung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes.	E6	Die Stadt Witten sollte die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und auswerten. So kann sie die Basis steuerungsrelevanter Informationen deutlich optimieren.
F7	Die Stadt Witten hat für den Bereich der Bauaufsicht keine öffentlichen Ziele, Qualitätsstandards oder Kennzahlen definiert.	E7	Die Stadt Witten sollte konkrete und messbare Ziele für die Bauaufsicht definieren. Die Einhaltung sollten dann mittels Kennzahlen regelmäßig überprüft werden. Dazu sollte sie mindestens die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die Stadt Witten konnte nicht alle Finanzdaten differenziert zur Verfügung stellen. Flächen-, Zustands- und weitere Bestandsdaten liegen differenziert vor.	E1	Die Stadt Witten sollte die Finanzdaten, soweit sie bereits vorliegen, transparent darstellen. Fehlende Informationen sollte sie ergänzen und den gesamten Ressourcenverbrauch vollkostenbasiert abbilden.
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor, so dass die Stadt Witten auf Basis umfassender und weitgehend aktueller Daten Erhaltungsmaßnahmen planen kann. Ein strategisches Erhaltungsmanagement besteht jedoch nicht. Daher können die Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und Budgetentwicklungen auf die Zustandsentwicklung nicht prognostiziert werden.	E2	Die Stadt Witten für die systematische Verkehrsflächenerhaltung sollte ihre Straßendatenbank um das Modul „Erhaltungsmanagement“ ergänzen. Mit dem Modul können die nach dem Schadensbild geeignete und dabei wirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen automatisiert ausgewertet werden. Auch bei begrenzten Mitteln könnte hiermit Transparenz über die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen werden.
F3	Die Stadt Witten hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.		

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Witten hat keine Gesamtstrategie oder Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.		
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Witten kann in einzelnen Punkten noch verbessert werden. Vor allem digitale Elemente können den Prozess vereinheitlichen und in Vertretungsfällen für ein ordnungsgemäßes und fachgerechtes Verfahren sorgen.	E5.1	Die Stadt Witten sollte ihre Maßnahmenplanung sowie Maßnahmen Dritter über ein Online-Portal allen Beteiligten zugänglich machen. So kann sich jeder Versorger jederzeit über Maßnahmen informieren. Auch sollten über das Portal beabsichtigte Aufbrüche an die Verwaltung herangetragen werden können.
		E5.2	Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte Witten zukünftig in der Straßendatenbank bzw. in einem eventuell neu anzuschaffenden Zusatzmodul hinterlegen.
		E5.3	Die Stadt Witten sollte zumindest bei größeren Maßnahmen einen gemeinsamen Termin vor Ort vor Beginn durchführen. Zudem sollten für die Baubeginnanzeige ein einheitlicher Vordruck eingeführt werden. Auch bei kleineren Maßnahmen sollte Witten die Vorhabenträger verpflichten, den Ausgangszustand zu dokumentieren. Die Stadt Witten sollte zusätzlich festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht, sofern der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin erfolgt.
		E5.4	Die Stadt Witten sollte die Vorhabenträger auch bei kleineren Maßnahmen verpflichten, jede Ausführungsphase mit Fotos zu dokumentieren.
		E5.5	Langfristig sollte Witten die Straßendatenbank so erweitern, dass Angaben zu den Kontrollen, wie Auswahlentscheidung, Datum, Ergebnis und ggf. Mängel, in der Datenbank hinterlegt werden können. Der für die Kontrolle des Aufbruchs zuständige Mitarbeitende sollte mit einem mobilen Gerät zudem Zugriff auf die Straßendatenbank haben, um Genehmigungen einzusehen und Kontrollen sofort im System zu dokumentieren.
		E5.6	Die Unternehmen sollten weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen verpflichtend einbringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.7	Jeder fertiggestellte Aufbruch sollte abgenommen werden. Dazu sollte nach Eingang der Anzeige zur Fertigstellung eine Prüfung erfolgen und anschließend ein Abnahmevermerk an das antragstellende Unternehmen verschickt werden. Zudem sollte der Gewährleistungszeitraum klar definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.
		E5.8	Witten sollte sich jede Dokumentation der Qualitätskontrollen aushändigen lassen und die Mängelbeseitigungen gemeinsam mit allen Beteiligten überprüfen.
		E5.9	In die Straßendatenbank bzw. in einem anzuschaffenden Zusatzmodul sollte Witten ebenfalls die Ab- und Übernahmen eintragen. Informationen aus diesem Schritt wie Fotos, Zustände des Aufbaus etc. sollte sie hinterlegen. Um das Verwaltungshandeln noch weiter zu unterstützen, sollte eine elektronische Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme implementiert werden.
F6	Das Tiefbauamt und das Finanzmanagement stimmen sich in den wesentlichen Punkten gut miteinander ab.	E6	Die Stadt Witten sollte prüfen, ob eine digitale Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Finanzsoftware eingerichtet werden könnte. Dann könnte der Abgleich der Inventur automatisiert erfolgen.
F7	Die Stadt Witten hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sicherstellen können. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist rückläufig.	E7	Aufgrund der negativen Entwicklung des Straßenvermögens über mehrere Jahre sollte die Stadt Witten den Erhaltungszustand ihres Straßenvermögens näher untersuchen. Sie sollte prüfen, ob die bilanzanalytische Verschlechterung mit einer tatsächlichen Verschlechterung ihres Straßenvermögens einhergeht und erforderlichenfalls ihre Investitionsstrategie hinterfragen.
F8	Für das Verkehrsflächenvermögen zeigt sich bei der Betrachtung der bilanziellen Restnutzungsdauern in Witten eine beginnende Überalterung.	E8	Die Stadt Witten sollte ihre bisherige Vorgehensweise bei der Erhaltung ihrer Straßenflächen überprüfen und den Umfang ihrer Erhaltungsmaßnahmen an dem Zustand anpassen.
F9	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen in Witten nur 60 Prozent des Richtwertes der FGSV für den erforderlichen Finanzbedarf für eine nachhaltige wirtschaftliche Unterhaltung.	E9	Die Stadt Witten sollte Eigenleistungen und Fremdvergaben zukünftig über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit steuern. Ggf. sollte eine Entscheidung getroffen werden, den Bauhof nur noch für bestimmte Erhaltungsarten einzusetzen.
F10	Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Witten ein Risiko darstellen.		

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt Witten ist überschuldet. Sie unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen und ist verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen.

Von 2016 bis 2020 kann die Stadt positive Jahresergebnisse darstellen. Der **Saldo dieser Jahresergebnisse** beträgt 8,54 Mio. Euro und mindert den **nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag** entsprechend. Dieser liegt dennoch bei -139 Mio. Euro und wird sich aufgrund der Haushaltsplanung kaum weiter reduzieren. Keine andere große kreisangehörige Kommune hat eine schlechtere **Eigenkapitalausstattung**.

Spiegelbildlich dazu ist die **Verschuldung** der Stadt hoch. Aus der Haushaltsplanung ergibt sich zudem, dass sowohl die Investitionskredite, als auch die Liquiditätskredite bis 2025 weiter deutlich ansteigen werden. Das schränkt die Handlungsmöglichkeiten der Stadt erheblich ein. Aufgrund der Altersstruktur bestehen für das Gebäudevermögen **erhebliche Reinvestitionsbedarfe**.

Die **strukturelle Haushaltssituation** ist defizitär. Das verdeutlicht die Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis“. Diese ermittelt für 2020 ein strukturelles Ergebnis i. H. v. -13,75 Mio. Euro. Das zeigt, dass die Stadt die positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre vor allem durch die gute konjunkturelle Lage erzielt hat.

Für die Stadt Witten besteht ein **hoher Handlungsbedarf**, ihre Haushaltssituation nachhaltig zu verbessern. Das gilt vor allem in Hinblick auf den rechtswidrigen Zustand der Überschuldung, die steigende Verschuldung und den weiter steigenden Liquiditätsbedarf.

Dies zeigen auch die aktuellen Entwicklungen. Die haushaltswirtschaftlichen Belastungen der Corona-Pandemie belasten die Jahresergebnisse im Ist und Plan. Ohne die außerordentlichen

Erträge nach dem NKF-CIG<sup>5</sup> ergäbe sich für das Jahresergebnis 2020 ein deutliches Defizit von rund neun Mio. Euro. Das gilt auch für die **Planwerte**. Hier würden sich die Jahresfehlbeträge ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG von 2021 bis 2025 auf 76,18 Mio. Euro summieren. Eine monetäre Kompensation erfolgt für die Corona-Schäden nicht. Das zieht einen hohen Liquiditätsbedarf und eine weiter steigende Verschuldung nach sich und erschwert damit den Weg aus der Überschuldung. Die Planung ist überwiegend plausibel, unterliegt aber allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken aus der konjunkturellen Entwicklung. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW für die Planung der Personalaufwendungen und der Kreisumlage.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Witten hielt die **gesetzlichen Fristen** zur Erstellung der Jahresabschlüsse und Haushaltspläne bislang überwiegend ein. Über ein quartalsweises Berichtswesen informiert die Stadt die Entscheidungsträger unterjährig über den Stand der Haushaltswirtschaft. Diese können Maßnahmen treffen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Die **Konsolidierungsbemühungen** der Stadt Witten reichen nicht, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Die verschlechterte konjunkturelle Lage erfordert weitere Konsolidierungsmaßnahmen, um die Ertragsausfälle und steigenden Aufwendungen auszugleichen.

Die Stadt Witten überträgt vergleichsweise viele Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Ihre investiven **Auszahlungsermächtigungen** schöpft sie aber nicht einmal zur Hälfte aus. Der Haushalt bietet damit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

Das **Fördermittelmanagement** der Stadt Witten ist bereits gut aufgestellt. Die Stadt hat die strategische Vorgabe getroffen, dass Fördermöglichkeiten ausgeschöpft werden sollen, um die angespannte Haushaltslage zu entlasten. Sie hat eine förderbezogenes Controlling etabliert und informiert Entscheidungsträger anlassbezogen über die Förderprojekte. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW dahingehend, dass Förderakten noch nicht digitalisiert sind. Das will die Stadt jedoch kurzfristig realisieren. Ergänzend sollte sie eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, die einen schnellen Überblick über alle wesentlichen Förderprojekte der Stadt ermöglicht.

## 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:

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

- Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
- Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

## 1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Witten 2016 bis 2022

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

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2015. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2016.

Die im Haushalt 2022 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2025 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

#### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Witten ist überschuldet. Nach Ende des Stärkungspakts Stadtfinanzen ist sie verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Die Stadt unterliegt damit weiterhin aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

*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.*

Aufsichtsrechtlichen Maßnahmen ist die **Stadt Witten** bereits seit vielen Jahren unterworfen. Bis zum Jahr 2011 war sie nicht in der Lage, genehmigungsfähige Haushaltssicherungskonzepte aufzustellen. Witten hatte in den ersten Jahren nach der Umstellung auf das neue Haushaltsrecht, die Regelung der vorläufigen Haushaltsführung nach § 82 Gemeindeordnung NRW

zu beachten. In den Jahren 2012 bis 2021 nahm Witten am Stärkungspakt Stadtfinanzen des Landes NRW teil. Alle von der Stadt Witten aufgestellten Haushaltssanierungspläne hat die zuständige Bezirksregierung Arnsberg genehmigt.

#### Haushaltsstatus Witten 2016 bis 2022

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

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,55	0,24	2,25	4,67	0,83
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	142	144	143	139	139

Ihre Ausgleichsrücklage hatte die Stadt Witten bereits im Jahr 2009 vollständig verbraucht. Zudem kann sie seit dem Jahr 2010 keine allgemeine Rücklage mehr ausweisen. Sie ist überschuldet. Die Überschuldung verpflichtete die Stadt zur Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen.

Seit 2016 weist die Stadt Witten zwar wieder positive Jahresergebnisse und damit ausgeglichene Haushalte aus. Jedoch bestanden die Pflichten, die die Stadt nach dem Stärkungspaktgesetz zu erfüllen hatte, fort.

Die Planung der Stadt Witten sieht vor, auch im Jahr 2021 einen originär und ohne Konsolidierungshilfe ausgeglichenen Haushalt ausweisen zu können. Insofern ist davon auszugehen, dass die Stadt das (Konsolidierungs-)Ziel des Stärkungspaktes erreichen wird.

Die Stadt Witten wird jedoch über den Planungszeitraum hinaus überschuldet sein. Das bedeutet, dass die sie auch nach dem Ende des Stärkungspaktes aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen sein wird. Seit dem Jahr 2022 ist Witten verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW aufzustellen und jährlich fortzuschreiben. Diese Situation

wird sich erst ändern, wenn es der Stadt gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.

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

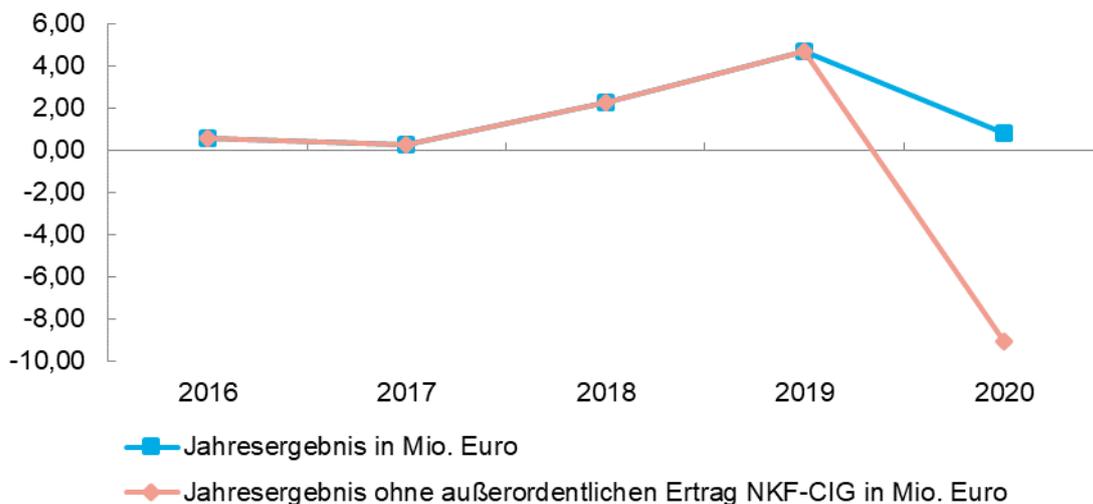
Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,57	0,17	0,17	1,79	4,99
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	138	138	138	136	131

**1.3.2 Ist-Ergebnisse**

- Die Jahresergebnisse der Stadt Witten hängen wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Die strukturelle Haushaltssituation ist defizitär.

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

**Jahresergebnisse Witten in Mio. Euro 2016 bis 2020**



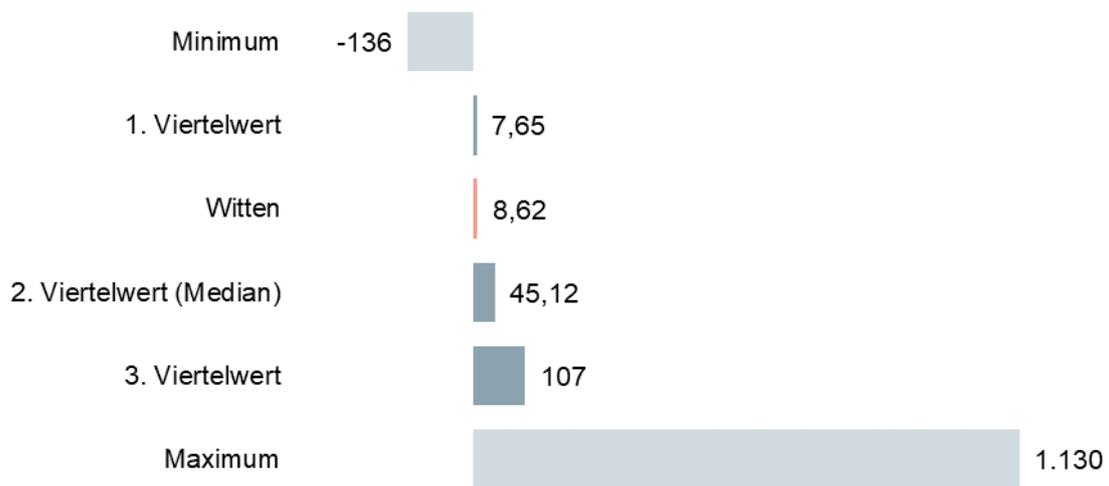
In den Jahren 2018 und 2019 sind die Erträge stärker gestiegen als die Aufwendungen. Die Jahresergebnisse verbessern sich gegenüber den Vorjahren jeweils um rund zwei Mio. Euro. Vor allem die Steuererträge (Gewerbesteuer und Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern) haben zu dieser Entwicklung beigetragen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie sind im Jahr 2020 insbesondere bei der Gewerbesteuer erkennbar. Diese brach von 59 Mio. Euro im Jahr 2019 um 26 Mio. Euro auf 33 Mio. Euro 2020 ein. Die Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz (17,5 Mio. Euro) konnte diesen Einbruch gegenüber 2019 nur zum Teil kompensieren. Die Stadt Witten hatte die

Gewerbsteuer 2020 im Haushalt mit rund 57 Mio. Euro angesetzt. Den „Corona-Schaden“, der sich aus dem Ansatz 2020 zum Ist 2020 als pandemiebedingte Mindererträge und Mehraufwendungen ergibt, konnte die Stadt im Jahresabschluss 2020 als außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG abfedern. Im Jahr 2020 betrug der außerordentliche Ertrag insgesamt gut zehn Mio. Euro. Hierbei handelt es sich um einen rein bilanziellen Effekt. Eine Einzahlung ist mit diesen Erträgen nicht verbunden. Ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG läge das Jahresergebnis 2020 bei rund minus neun Mio. Euro.

Neben der Pandemie hat die außerordentliche Abschreibung von drei Schulgebäudetrakten das Jahresergebnis 2020 mit rund 2,57 Mio. Euro belastet.

### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen 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. Zudem haben wir die Konsolidierungshilfe und die Sonderhilfe nach dem Stärkungspaktgesetz sowie Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben, bereinigt. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

**Modellrechnung strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020 Witten**

Kennzahl	2020
Jahresergebnis	0,83
Bereinigung der Konsolidierungs- und Sonderhilfe StPaktG	-5,14
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich einschl. Gewerbesteuerausgleichsleistungen	-92,95
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich (Mittelwert der letzten 5 Jahre)	+87,77
Bereinigung des außerordentlichen Ertrag NKF-CIG in Mio. Euro (Sondereffekt)	-9,88
Hinzurechnung der coronabedingten Haushaltsbelastungen außerhalb der Mittelwertberechnung (Sondereffekte)	+4,12
Hinzurechnung der außerplanmäßige Abschreibungen von Gebäuden (Sondereffekt)	+1,51
<b>Strukturelles Ergebnis</b>	<b>-13,75</b>

Die Berechnungsgrundlagen stehen in Tabelle 3 in der Anlage dieses Teilberichtes.

Das strukturelle Ergebnis fällt im Vergleich zum Jahresergebnis 2020 um rund 14,6 Mio. Euro schlechter aus.

Die Konsolidierungshilfe und die Sonderhilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von insgesamt fünf Mio. Euro, die die Stadt 2020 vom Land erhalten hat, sind keine nachhaltigen Erträge. Anders als noch im Vorjahr hätte die Stadt Witten im Jahr 2020 ohne diese Hilfen kein positives Jahresergebnis erzielt.

Die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie der Gewerbesteuerausgleichsleistungen waren 2020 um ca. fünf Mio. Euro höher als im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020. Insofern war das Jahr 2020 für die Stadt Witten trotz des pandemiebedingten Gewerbesteuereinbruchs ein eher ertragstarkes Jahr.

Zudem konnte die Stadt pandemiebedingte Mindererträge und Mehraufwendungen als außerordentlichen Ertrag ansetzen. Ohne den außerordentlichen Ertrag wäre das Jahresergebnis 2020 um weitere zehn Mio. Euro schlechter.

Allerdings haben neben den pandemiebedingten Belastungen auch außerordentliche Abschreibungen das Jahresergebnis 2020 einmalig belastet. Ohne Sondereffekte wäre das Jahresergebnis 2020 um knapp sechs Mio. Euro besser gewesen.

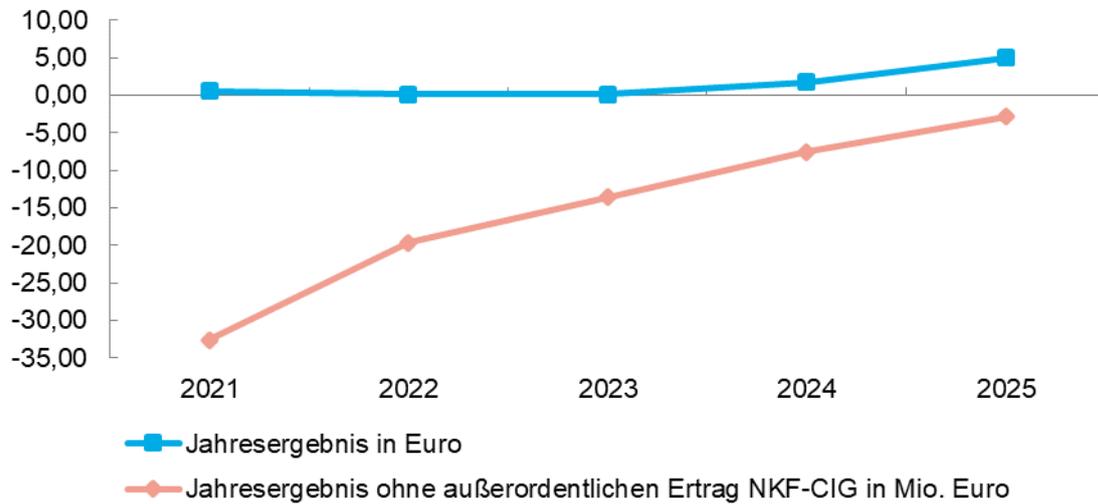
Insgesamt spiegelt das Jahresergebnis 2020 damit nicht die tatsächliche strukturelle Lage der Ergebnisrechnung wider. Diese ist defizitär.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie belasten die Plan-Ergebnisse der Stadt Witten. Neben konjunkturbedingt hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken enthält die Planung der Personalaufwendungen und der Kreisumlage zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese können die geplanten Jahresergebnisse weiter verschlechtern.

*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 Witten in Mio. Euro 2021 bis 2025**



Die Stadt Witten plant mit den Haushaltsplänen 2021 und 2022 für die Planjahre bis 2025 einen summierten Überschuss von 7,67 Mio. Euro. In allen Jahren weist sie außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG von insgesamt 83,85 Mio. Euro aus. Ohne diese läge das summierte Defizit für diese Jahre bei 76,18 Mio. Euro.

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

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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer*	32,83 (49,87)	64,48	31,66 (14,62)	14,46 (5,28)
Gemeindeanteile an Einkommensteuer*	46,24 (45,78)	58,37	12,14 (12,60)	4,77 (4,98)
Gemeindeanteile an Umsatzsteuer*	11,67 (9,12)	9,69	-1,98 (0,57)	-3,65 (1,21)
Schlüsselzuweisungen*	56,78 (51,73)	64,55	7,78 (12,82)	2,60 (4,53)
Übrige Erträge	172	154	-17,72	-2,15
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	77,72	91,74	14,03	3,37
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	27,95	31,64	3,69	2,51
Allgemeine Kreisumlage	74,84	80,16	5,32	1,38
Gewerbesteuerumlage*	2,38 (5,96)	4,34	1,96 (-1,62)	12,76 (-6,16)
Übrige Aufwendungen	136	138	2,73	0,40

\* 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. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko kann sich auch ergeben, wenn sich Plandaten offensichtlich überholt haben.

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

Die **Gewerbesteuern** sind abhängig von der Entwicklung der Konjunktur und einzelner Unternehmen und unterliegen insoweit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Auch bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** besteht konjunkturbedingt ein hohes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Die **Schlüsselzuweisungen** unterliegen ebenfalls erheblichen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Unter anderem kann die Verbundmasse konjunkturbedingt niedriger ausfallen als prognostiziert. Über diese allgemeinen

haushaltswirtschaftlichen Risiken hinausgehende zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sieht die gpaNRW bei der Stadt Witten nicht. Bei der Planung dieser Positionen hat die Stadt Daten aus der 159. Steuerschätzung berücksichtigt und die Orientierungsdaten des Landes NRW<sup>6</sup> zugrunde gelegt. Die **Gewerbesteuerumlage** hat die Stadt auf Basis des Gewerbesteueraufkommens und der Berechnungssystematik nach dem Gemeindefinanzreformgesetz (GFRG) berechnet. Die Planung ist insoweit nachvollziehbar.

Durch die vermehrte Versetzung von aktiven Beamten in den Ruhestand plant die Stadt Witten bei den **Personalaufwendungen** bis 2025 rückläufige Beamtenbezüge. Geplante Stellenwiederbesetzungen hat sie dem Beschäftigtenbereich zugeordnet, so dass sie hier einen stärkeren Zuwachs plant. Für Tarif- und Besoldungssteigerungen berücksichtigt die Stadt für 2022 eine Steigerung von 1,8 Prozent und für die Folgejahre von einem Prozent. Gemessen an den Tarif- und Besoldungssteigerungen der letzten Jahre besteht das Risiko, dass die Steigerungen höher ausfallen werden. So wurde für die Beamten zuletzt zum 1. Dezember 2022 eine Besoldungserhöhung von 2,8 Prozent beschlossen. Aufwandserhöhend werden sich darüber hinaus die beschlossene Änderung zur Alimentation von Familien auswirken. Auch steigt mit der Inflation der Druck auf die Tarifvertragsparteien für künftige Tarifabschlüsse. Höhere Abschlüsse scheinen möglich. Die gpaNRW sieht in den gering geplanten Steigerungen der mittelfristigen Planung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen von 2020 bis 2025 um 3,69 Mio. Euro. Steigerungen plant die Stadt Witten z. B. bei der Gebäudeunterhaltung. Bei den Energiekosten (Strom, Gas) plant sie bis 2025 Steigerungen von rund 12 Prozent über den gesamten Zeitraum. Es besteht ein hohes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko, dass die geplanten Steigerungen nicht ausreichen, um die aktuelle Preisentwicklung auf dem Energiemarkt aufzufangen.

Fast die Hälfte der Transferaufwendungen entfällt in Witten auf die **Kreisumlage**. Die Stadt Witten hat die Kreisumlage auf Basis der Umlagesätze aus dem Haushaltsplanentwurf des Ennepe-Ruhr-Kreises geplant. Dieser sah für 2022 einen Kreisumlagesatz von 40,9 Prozent und für die Folgejahre einen Hebesatz von 41,4 Prozent vor. Mit der 1. Änderungsliste hat der Kreis seine Umlagesätze für die Jahre ab 2023 jedoch von 41,4 Prozent auf 42,2 Prozent angehoben. Die Stadt Witten kalkuliert die Kreisumlage jedoch weiter mit den ursprünglichen Umlagesätzen von 41,4 Prozent. Mit diesem Vorgehen verbindet sie die Aufforderung an den Kreis, den Hebesatz der Kreisumlage für die Folgejahre zu reduzieren, um die Handlungsfähigkeit der kreisangehörigen Kommunen aufrecht zu erhalten. Auf die Umlagegrundlagen der Stadt Witten angewendet, führt die Anwendung des höheren Umlagesatzes zu Mehraufwendungen bei der Kreisumlage von summiert 5,28 Mio. Euro für die Jahre 2023 bis 2025. Die Planung enthält insofern zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese werden erweitert durch allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, die grundsätzlich mit der Planung der Kreisumlage einhergehen. So hat auch die Entwicklung der Steuerkraft im übrigen Kreisgebiet Einfluss auf die Höhe der Kreisumlage. Zudem könnte der Umlagebedarf des Kreises höher ausfallen und die Kreisumlage erhöhen.

<sup>6</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

Plan-Daten unterliegen naturgemäß haushaltswirtschaftlichen Risiken. Aktuell werden diese verstärkt durch:

- die Unsicherheiten der weiteren konjunkturellen Entwicklung,
- die weiteren finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie
- durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges.

Die Umsetzung des OVG-Urteils vom 17. Mai 2022 zur kalkulatorischen Abschreibung und Verzinsung wird, sofern es rechtskräftig wird, bei den Kommunen zu Mindererträgen führen. Auch die Plandaten der Stadt hätten sich dann überholt. Die Stadt Witten geht derzeit von möglichen Mindererträgen von rund vier Mio. Euro aus.

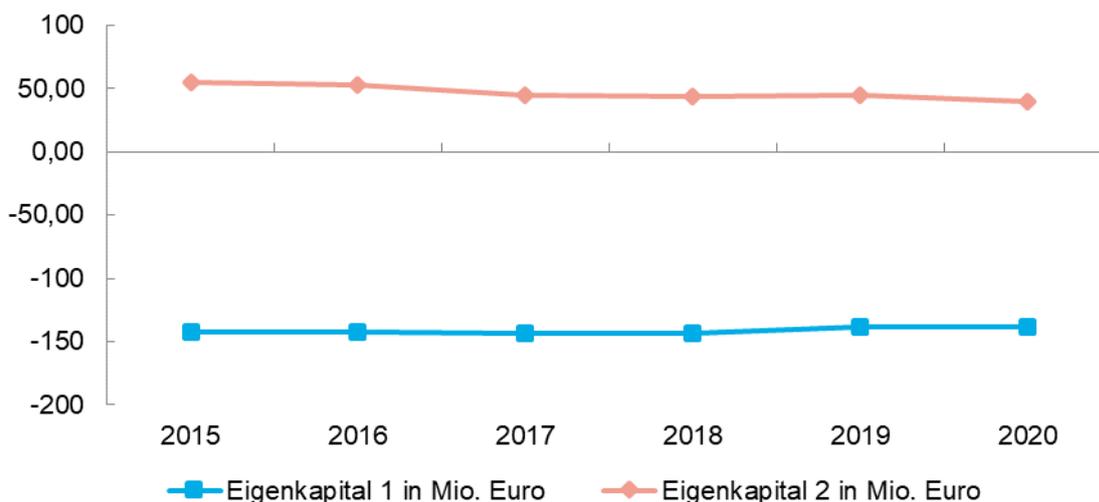
Die gpaNRW hat diese Unsicherheiten bei der Analyse der Plan-Ergebnisse der Stadt Witten berücksichtigt. Bei den weiteren stichprobenartig geprüften Erträgen und Aufwendungen ergaben sich keine weiteren Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Seit 2010 ist die Stadt Witten überschuldet. Damit verstößt sie gegen das Überschuldungsverbot gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW. Die Stadt Witten wird über den Zeitraum der mittelfristigen Haushaltsplanung hinaus überschuldet sein.

*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 Witten in Mio. Euro 2016 bis 2020**

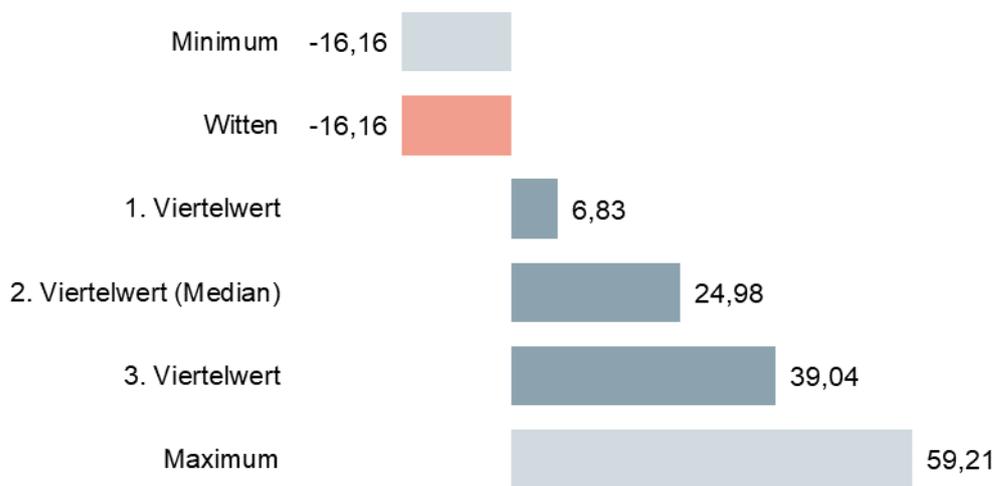


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in Tabelle 4 in der Anlage dieses Teilberichtes.

In den Jahren 2009 bis 2015 konnte die **Stadt Witten** nur Fehlbeträge ausweisen. Diese haben sich auf über 209 Mio. Euro summiert und das städtische Eigenkapital vollständig reduziert. Bereits im Jahr 2009 war die Ausgleichsrücklage verbraucht. In der Bilanz des Jahres 2010 konnte die Stadt Witten erstmals kein Eigenkapital mehr ausweisen. Sie ist seitdem überschuldet.

Der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag, den Witten erstmalig im Jahr 2010 auszuweisen hatte, ist bis zum Jahr 2017 auf 144 Mio. Euro gestiegen. Das entspricht 17 Prozent der Bilanzsumme. Die positiven Jahresergebnisse seit 2016 haben den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag um rund fünf Mio. Euro verringert.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



### Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2020

Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
4,56	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	31

Wie im Kapitel 1.3.3 „Plan-Ergebnisse“ dargestellt, plant die Stadt Witten bis einschließlich 2025 positive Jahresergebnisse. Ihre Planung sieht vor, dass die Überschüsse den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag um insgesamt 7,6 Mio. Euro verringern werden. Dies bedeu-

tet, dass die Stadt auch über den Planungszeitraum hinaus überschuldet sein wird. Die geplanten Jahresergebnisse werden durch die außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen in Höhe von 83,85 Mio. Euro begünstigt. Ohne diese rein buchungstechnischen Effekte ergäbe sich für die Planjahre ein kumuliertes Defizit von rund 76,18 Mio. Euro. Damit würde sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag unter strukturellen Gesichtspunkten von rund 138 Mio. Euro auf rund 214 Mio. Euro erhöhen. Beginnend mit dem Jahr 2025 muss die Stadt Witten die Bilanzierungshilfe im Eigenkapital kompensieren: Entweder durch die erfolgsneutrale Verrechnung mit der allgemeinen Rücklage im Jahr 2025 (§ 6 Abs. 2 NKF-CIG) oder mit einer erfolgswirksamen jährlichen Abschreibung über maximal 50 Jahre ab dem Jahr 2025 (§ 6 Abs. 1 NKF-CIG). Bei einer Abschreibung über die Dauer von 50 Jahren führt dies ab 2025 zu einer Belastung von rund 1,87 Mio. Euro jährlich, die die Stadt kompensieren muss. Gelingt die Kompensation nicht, erhöht sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag weiter.

Um zu einer rechtmäßigen Haushaltsführung zurückzukehren, besteht weiterhin hoher Handlungsbedarf. Die Stadt Witten hat über den Planungszeitraum hinaus Überschüsse zu erwirtschaften, um den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zu reduzieren, die rechtlich verbotene Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital aufzubauen.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

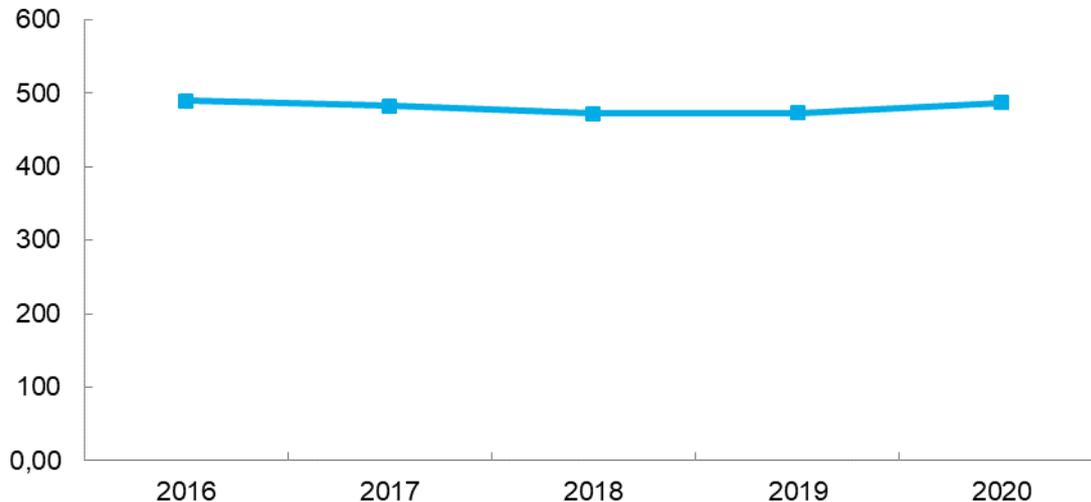
In die Bewertung der Haushaltssituation bezieht die gpaNRW die Schuldenlage der Kommune ein. Einen besonderen Fokus richten wir dabei auf die Verbindlichkeiten. Hierbei berücksichtigen wir, um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, die Verbindlichkeiten aus dem Gesamtabschluss. Falls kein Gesamtabchluss aufzustellen ist, beziehen wir die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen ein. Des Weiteren stellen wir dar, inwieweit beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen der Kommune Reinvestitionsbedarfe bestehen und welche Auswirkungen die hieraus resultierenden Finanzierungsbedarfe auf die Entwicklung der Verbindlichkeiten haben könnten.

- Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Witten sind überdurchschnittlich. Sie schränken die Handlungsmöglichkeiten der Stadt ein. Planmäßig steigen sowohl die investiven, als auch die Liquiditätskredite weiter an. Es besteht ein Handlungsbedarf, die Verbindlichkeiten zu senken.
- Für das Gebäudevermögen bestehen in Witten erhebliche Reinvestitionsbedarfe.

*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.*

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

#### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Witten in Mio. Euro 2016 bis 2020



Für die Jahre 2016 bis 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.<sup>7</sup> Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern liegen mit 487 Mio. Euro 2020 auf dem Niveau des Jahres 2016 (479 Mio. Euro). Der überwiegende Anteil der Verbindlichkeiten entfällt dabei auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Witten:

- Ihre Investitionskredite konnte die Stadt im Betrachtungszeitraum um rund 12 Mio. Euro reduzieren (von 60,85 Mio. Euro 2016 auf 48,73 Mio. Euro 2020).
- Die Liquiditätskredite stiegen hingegen um rund 11 Mio. Euro an (von 320,97 Mio. Euro 2016 auf 331,55 Mio. Euro 2020). Mehr als die Hälfte des Anstiegs ist dabei auf das Jahr 2020 zurückzuführen. Anders, als in der Ergebnisrechnung, erfolgte kein ausreichender Liquiditätsausgleich für die Corona-Schäden.
- Neben den Kreditverbindlichkeiten sind auch die erhaltenen Anzahlungen im Betrachtungszeitraum gestiegen. Diese werden künftig als Sonderposten das Eigenkapital 2 erhöhen.

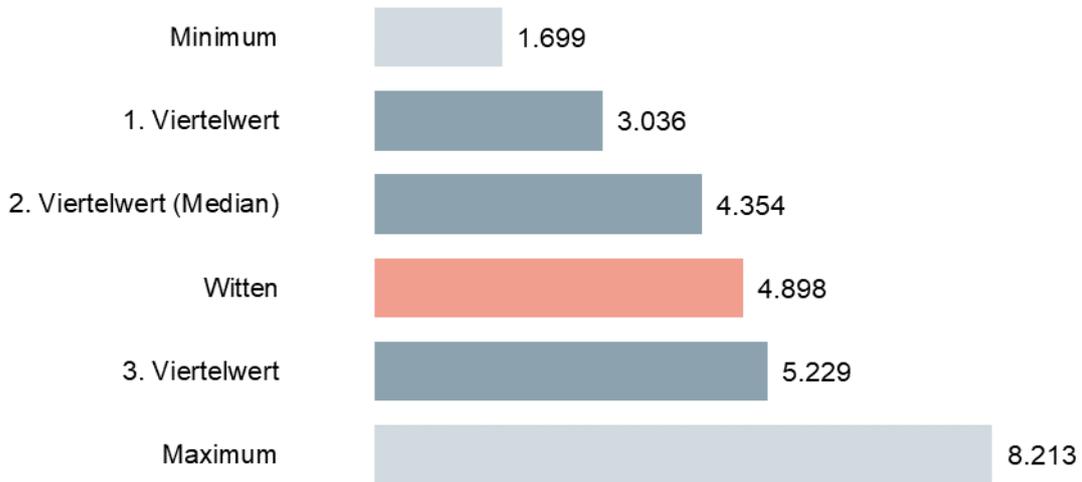
Die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen sind im selben Zeitraum um rund elf Mio. Euro gesunken (von 138,19 Mio. Euro 2016 auf 118,86 Mio. Euro 2020). Das lag vor allem daran, dass die ESW-Entwässerung Stadt Witten ihre Verbindlichkeiten um rund fünf Mio. Euro und

<sup>7</sup> Die Berechnung steht in Tabelle 7 im Anhang.

die Siedlungsgesellschaft Witten mbH ihre Verbindlichkeiten um rund drei Mio. Euro reduzieren konnten.

Interkommunal verglichen sind die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Witten in allen Jahren überdurchschnittlich.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### 1.3.5.2 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 den Kommunen aufgebaut, die vergleichsweise wenig investiert haben. Umgekehrt können nicht durchgeführte Investitionen ein Grund für eher geringe Verbindlichkeiten sein. In diesem Fall könnten aber künftig Finanzierungsbedarfe entstehen, die nur über neue Kredite gedeckt werden können.

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 schätzen wir 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.

### Anlagenabnutzungsgrade Witten in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16 GemHVO bzw. KomHVO NRW von bis		GND * Kom-mune	J. RND* Kommune 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad
Verwaltungsgebäude	40,00	80,00	80,00	21,71	72,86 (78,1)
Schulgebäude	40,00	80,00	77,19	27,05	64,96 (71,0)
Sporthallen ohne schulische Nutzung	40,00	80,00	80,00	18,55	76,82
Schulsporthallen	40,00	60,00	80,00	4,57	94,29
Tageseinrichtungen für Kinder	40,00	80,00	78,57	33,50	57,36 (52,5)
Rettungswachen	40,00	80,00	80,00	32,00	60,00
Feuerwehrgerätehäuser	40,00	80,00	80,00	39,36	50,80
Wohnbauten	50,00	80,00	80,00	27,10	66,13

GND=Gesamtnutzungsdauer, RND= Restnutzungsdauer  
Angabe des Anlagenabnutzungsgrades der letzten Prüfung in Klammern

Bei hohen Gesamtnutzungsdauern sind die Anlagenabnutzungsgrade für die Gebäude der Stadt Witten hoch. Rein rechnerisch haben viele Gebäude bereits deutlich mehr als die Hälfte ihrer Lebensdauer überschritten. Das deutet auf Reinvestitionsbedarfe hin.

Der bilanzielle Wert des Gebäudevermögens hat sich von 2016 bis 2020 um 14,00 Mio. Euro reduziert. Die Stadt konnte den abschreibungsbedingten Werteverzehr nicht kompensieren.

Vor allem der Wert der Schulgebäude hat im Betrachtungszeitraum abgenommen. Er hat sich um 11,74 Mio. Euro auf 101,94 Mio. Euro reduziert. Auch der Wert der sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude hat um 4,21 Mio. Euro auf 51,66 Mio. Euro abgenommen.

Nach Angaben der Stadt Witten bestehen bei fast allen Schul- und Verwaltungsgebäuden große Reinvestitionsbedarfe. In der Vergangenheit hat die Stadt nicht vorausschauend in den Gebäudebestand investiert. Seit den 1980er-Jahren hat die Stadt ihre Gebäude im Bedarfsfall nur repariert, anstatt erforderliche Kernsarnierungen durchzuführen. Sie hat einen Substanzverlust bei den Gebäuden hingenommen, der sie heute bereits einholt und den sie in künftigen Jahren kompensieren muss. So mussten z. B. nach der erfolgten Inventur der Gebäude durch das St.A. 65 die Restnutzungsdauer von drei Gebäudetrakten bei den Schulen von 30 auf zehn

Jahre aufgrund unterlassener Instandhaltung reduziert werden. Die außerplanmäßigen Abschreibungen für die Gebäude belasteten das Jahresergebnis mit 1,51 Mio. Euro.

Mit dem Haushaltplan 2022 plant die Stadt im Gebäudebereich derzeit folgende, bedeutende Maßnahmen:

- Neubau der 3. Gesamtschule/ Umbau der Otto-Schott-Realschule
- Neubau einer Dreifachsporthalle
- Fortführung der Sanierung der Rathauses

Die Sanierung des Rathauses wird voraussichtlich ein Gesamtvolumen von rund 40 Mio. Euro haben und damit die ursprünglich geplanten Kosten um rund 10 Mio. Euro überschreiten. Wesentliche Kostentreiber sind vor allem die gestiegenen Preise der Baubranche. Daneben sind aber auch erforderliche Umplanungen aufgrund der Bausubstanz und veränderten Erfordernissen der Verwaltung durch Personalzuwächse ein Kostentreiber. Die Mehrkosten können teilweise über höhere Fördergelder aus Mitteln der Städtebauförderung kompensiert werden. Weitere Informationen zum Fördermittelmanagement enthält das Kapitel 1.4.4. „Fördermittelmanagement“.

Der Anlagenabnutzungsgrad für die Verkehrsflächen ist mit rund 65 Prozent ebenfalls hoch. Wie sich der Zustand der Verkehrsflächen darstellt und welche Steuerungs- und Optimierungspotenziale vorhanden sind, wird im Teilbericht „Verkehrsflächen“ näher erläutert.

### 1.3.5.3 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit künftig Finanzierungsbedarfe bestehen oder ob die Kommune in der Lage ist, die von ihr geplanten Auszahlungen vollständig aus laufenden und investiven Einzahlungen decken zu können. Die Tabelle bietet damit Informationen, aus denen die zukünftige Entwicklung der Verbindlichkeiten abgeleitet werden kann.

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

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-23,10	-14,35	-7,61	-2,11	3,47
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10,88	-14,71	-13,32	-15,19	-11,35
<b>= Finanzmittelüberschuss/ fehlbetrag</b>	<b>-33,99</b>	<b>-29,05</b>	<b>-20,93</b>	<b>-17,29</b>	<b>-7,89</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4,56	8,20	6,91	9,17	4,85
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-29,43</b>	<b>-20,85</b>	<b>-14,02</b>	<b>-8,13</b>	<b>-3,04</b>

Bis 2025 plant die Stadt Witten summiert einen negativen Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit i. H. v. 43,70 Mio Euro. Hier macht sich bemerkbar, dass die coronabedingten Schäden nicht kompensiert werden.

Gleichzeitig plant sie über den kompletten Betrachtungszeitraum negative Salden aus Investitionsstätigkeit. Diese summieren sich von 2021 bis 2025 auf 65,25 Mio. Euro. Das führt zu Finanzmittelfehlbeträgen von insgesamt 109,15 Mio. Euro bis 2025.

Die liquiden Mittel haben am 31.12.2020 einen Stand von 25,53 Mio. Euro. Sie werden nicht ausreichen, um die Finanzierungsbedarfe zu decken. Planmäßig werden die investiven und konsumtiven Kreditverbindlichkeiten bis 2025 erheblich ansteigen und die Handlungsmöglichkeiten der Stadt weiter einschränken:

- Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Entwicklung des Jahres 2021 wird sich der Bestand an Liquiditätskrediten planmäßig bis 2025 auf 391,64 Mio. Euro erhöhen. Ausgehend vom Jahr 2020 entspricht dies einer Steigerung von 60,09 Mio. Euro (18,12 Prozent).
- Die Investitionskredite werden sich planmäßig fast verdoppeln. Geplant ist ein Anstieg um 41,69 Mio. Euro auf 90,42 Mio. Euro (85,55 Prozent).

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Entscheidungsträger der Stadt Witten sind in der Regel unterjährig über den Stand der Haushaltswirtschaft informiert. Sie sind in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

*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.*

Die **Stadt Witten** stellt ihre Jahresabschlüsse in der Regel fristgerecht fest. Dies gilt auch für den Erlass ihrer Haushaltssatzungen. Aufgrund des durch den Hackerangriff verursachten, vorübergehenden Datenverlustes konnte die Stadt die Fristen für den Erlass der Haushaltssatzung 2022 sowie der Feststellung des Jahresabschlusses 2022 nicht halten.

Als Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen berichtete die Stadt bisher quartalsweise an die Bezirksregierung. Zudem berichtet sie ebenfalls quartalsweise, aber auch anlassbezogen an den Rat.

Die Finanzberichte erstellt die Abteilung Haushalt und Controlling (Stadtamt 20.1) zentral. Dazu fragt sie die Prognosewerte bei den Fachämtern ab. Die Berichte informieren standardmäßig über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen, die Einhaltung des HSP-Maßnahmen sowie das voraussichtliche Jahresergebnis. Sofern relevant, berichtet die Stadt auch zu wesentlichen Investitionsmaßnahmen, der Liquidität oder Verschuldung. Im Zuge der Statistiken berichtet die Stadt Witten zudem quartalsweise über den Stand ihrer Kassenkredite.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

Die Stadt Witten kann Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie sonstige steigende Aufwendungen nur zum Teil durch eigene Maßnahmen kompensieren. Die positiven Jahresergebnisse ab 2016 sind jedoch vor allem auf die konjunkturanfälligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen zurückzuführen.

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

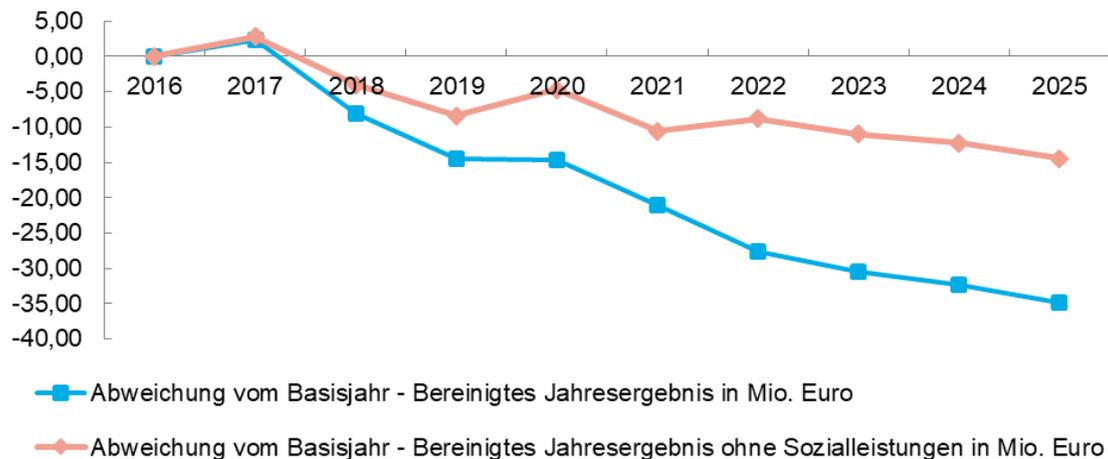
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung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

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen

im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2016 entwickeln. Die Tabellen 7 und 8 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

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



Von 2016 bis 2020 verschlechterten sich die bereinigten Jahresergebnisse der Stadt Witten um insgesamt 15,7 Mio. Euro. Bis zum Jahr 2025 sollen sie sich um weitere 19,2 Mio. Euro verschlechtern. Die Haushaltsbelastung ist im Zeitraum 2016 bis 2020 alleine durch die Sozialleistungen um etwa zehn Mio. Euro gestiegen. Großen Anteil an dieser Entwicklung hat der Ausbau der Kindertagesbetreuung. Bis zum Jahr 2025 sollen sich die Teilergebnisse des Produktbereichs Kinder-, Jugend- und Familienhilfe um weitere zwölf Mio. Euro verschlechtern.

Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit anders als die (nicht bereinigten) Jahresergebnisse. 2020 lag das Jahresergebnis in etwa auf dem Niveau des Jahres 2016. Dass die Stadt Witten in den zurückliegenden Jahren durchgehend positive Ergebnisse ausweisen konnte und auch in den kommenden Jahren mit weiteren Überschüssen plant, basierte wesentlich auf den Erträgen aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen. Diese Erträge hängen stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind entsprechend risikobehaftet. Die aktuellen Haushaltsbelastungen durch die Corona-Pandemie bestätigen dieses Risiko.

Gleichzeitig bedeutet die Abhängigkeit von exogenen Faktoren, dass Maßnahmen der städtischen Haushaltssteuerung nicht ausreichen, um die eigene Haushaltssituation nennenswert zu verbessern.

Eine positive Wirkung der Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Witten ist dennoch erkennbar. Über die Konsolidierung der Aufwandsseite und insbesondere über das Anheben des Hebesatzes der Grundsteuer B im Jahr 2016 konnte die Stadt einen Teil der zusätzlichen Ergebnisbelastungen kompensieren. Die Aufwendungen sind trotz Konsolidierung kontinuierlich gestiegen.

Insofern wird die Stadt weitere Konsolidierungsmaßnahmen vorbereiten und umsetzen müssen. Neue Maßnahmen könnten der Stadt bei einer sich verschlechternden Haushaltssituation helfen, schneller und koordinierter reagieren zu können.

Eine Risikovorsorge könnte darin bestehen, durch gezielte Jahresüberschüsse den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag möglichst rasch zu reduzieren und die Überschuldung zu beenden. Die Stadt würde dadurch ihre Krisenfestigkeit stärken. Andernfalls besteht die Gefahr, dass bei einer sich verschlechternden Haushaltssituation die Stadt dazu gezwungen wird, erneut einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen umzusetzen. Eine nachhaltige Haushaltswirtschaft mit einer entsprechenden Risikovorsorge könnte dem entgegenwirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen, indem sie weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgt und weitere Konsolidierungsmaßnahmen eruiert, erörtert und vorbereitet.

Im Hinblick auf die Überschuldung und gleichzeitig überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten ist für die Stadt Witten eine Risikovorsorge besonders sinnvoll.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine permanente Aufgabenkritik ein integraler Bestandteil zukunfts- und zielorientierter Haushaltssteuerung. Über gezielte Maßnahmen sollte die Stadt in Zukunft in der Lage sein, wenigstens Aufwandssteigerungen zu kompensieren, die sich aus der allgemeinen Preissteigerung und in Folge von Tarif- und Besoldungsabschlüssen ergeben. Darüber hinaus würden Konsolidierungserfolge die Abhängigkeit von volatilen und kaum beeinflussbaren Haushaltspositionen verringern.

### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

#### Hebesätze 2016 bis 2020 (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Grundsteuer A	380	380	380	380	380	380
Grundsteuer B	910	910	910	910	910	910
Gewerbesteuer	520	520	520	520	520	520

Ihre Hebesätze hat die Stadt Witten zuletzt 2016 angehoben. Sie hat hier den Hebesatz der Grundsteuer B von 690 v. H. auf 910 v. H. erhöht. Die Hebesätze der Grundsteuer A hat sie von 250 v. H. auf 380 v. H. und der Gewerbesteuer von 500 v. H. auf 520 v. H. erhöht.

Durch diese Maßnahme konnte sie ihre Steuererträge im Jahr 2016 gegenüber dem Jahr 2015 deutlich erhöhen. Die Erträge der Grundsteuer B nahmen um 7,46 Mio. Euro von 23,60 Mio.

Euro auf 31,60 Mio. Euro zu. Auch die Gewerbesteuer war mit 52,09 Mio. Euro um 5,56 Mio. Euro höher, als im Vorjahr.

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

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

	Stadt Witten	Ennepe-Ruhr-Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Stärkungspakt-Kommunen NRW*
Grundsteuer A	380	349	321	312	370
Grundsteuer B	910	802	630	575	708
Gewerbesteuer	520	505	472	459	488

**1.4.3 Ermächtigungsübertragungen**

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten überträgt vergleichsweise viele Aufwands- und Auszahlungsermächtigungsübertragungen ins Folgejahr. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft die Stadt Witten zudem nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.

*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 Witten** regelt Grundsätze für Ermächtigungsübertragungen jedes Jahr wiederkehrend in ihrer Haushaltssatzung. Eine Verfügung des Amtes für Finanzen und Steuern flankiert die Regelung dort. In der Verfügung bringt die Verwaltung zum Ausdruck, dass von Ermächtigungsübertragungen möglichst gar nicht oder nur sehr zurückhaltend Gebrauch zu machen ist.

Anhand der folgenden Tabellen und Grafiken zeigt die gpaNRW auf, in welchem Umfang die Stadt Haushaltsermächtigungen ins jeweilige Folgejahr überträgt und wie sich die Stadt dabei im interkommunalen Vergleich positioniert:

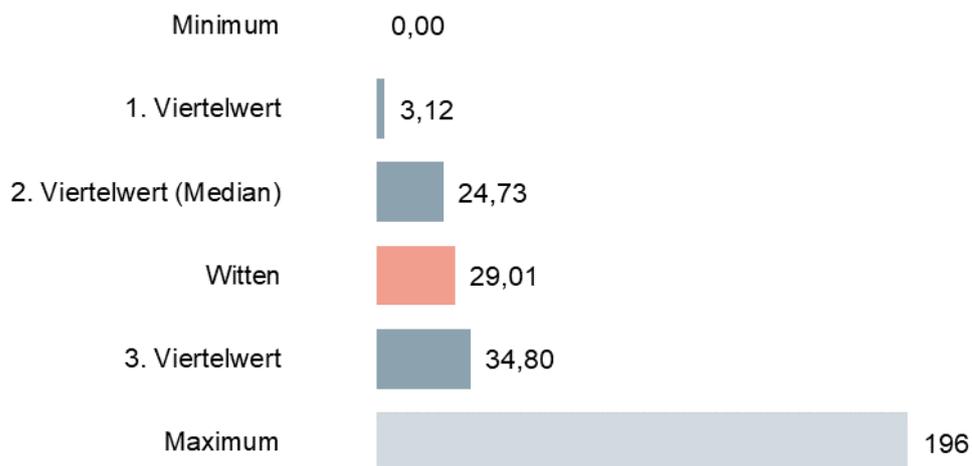
**Ordentliche Aufwendungen Witten 2016 bis 2020**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	278	287	291	292	293
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,11	0,72	3,20	4,82	2,80

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Ansaterhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,04</b>	<b>0,25</b>	<b>1,10</b>	<b>1,65</b>	<b>0,96</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	278	288	295	297	296
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,04</b>	<b>0,25</b>	<b>1,09</b>	<b>1,62</b>	<b>0,95</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	286	287	297	307	313
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>103</b>	<b>99,70</b>	<b>101</b>	<b>104</b>	<b>106</b>

Die Stadt Witten hat in den Jahren 2016 bis 2020 durchschnittlich Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen von zwei Mio. Euro übertragen. Je Einwohner sind das für den gesamten Zeitraum durchschnittlich jährlich ca. 24 Euro. Im interkommunalen Vergleich, bezogen auf das Jahr 2020 positioniert sich Witten wie folgt:

#### Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen.

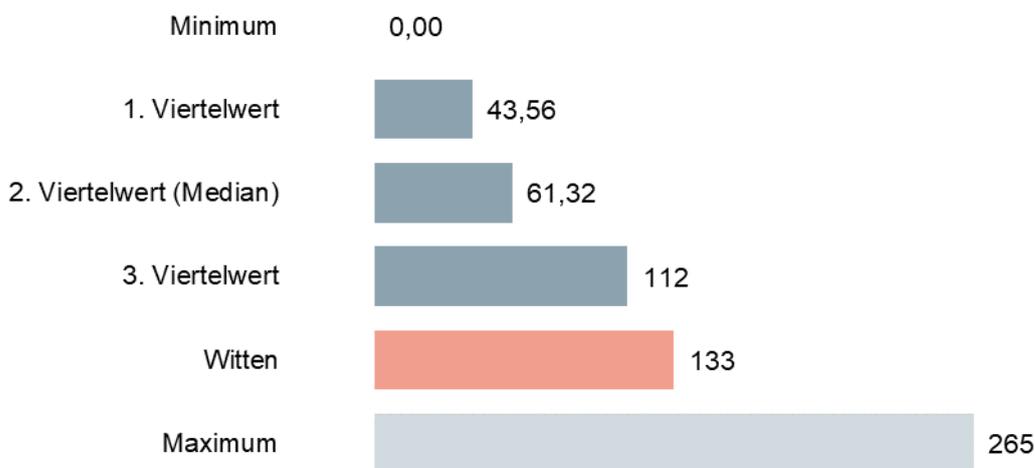
#### Investive Auszahlungen Witten 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	16,70	15,49	20,42	29,69	30,83
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	21,61	27,42	24,70	25,91	40,93
<b>Ansaterhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>129</b>	<b>177</b>	<b>121</b>	<b>87,25</b>	<b>133</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	38,30	42,91	45,12	55,60	71,75
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>56,41</b>	<b>63,90</b>	<b>54,74</b>	<b>46,60</b>	<b>57,04</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	7,80	7,26	14,99	11,67	22,35

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	20,35	16,92	33,22	20,99	31,14

In den Jahren 2016 bis 2020 hat die Stadt Witten investive Auszahlungsermächtigungen von durchschnittlich 28 Mio. Euro übertragen. Je Einwohner sind das jährlich 291 Euro. Durch die Ermächtigungsübertragungen erhöhen sich die Haushaltsansätze durchschnittlich um 130 Prozent. Im interkommunalen Vergleich 2020 positioniert sich Witten wie folgt:

#### Ansatzserhöhungsgard investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen.

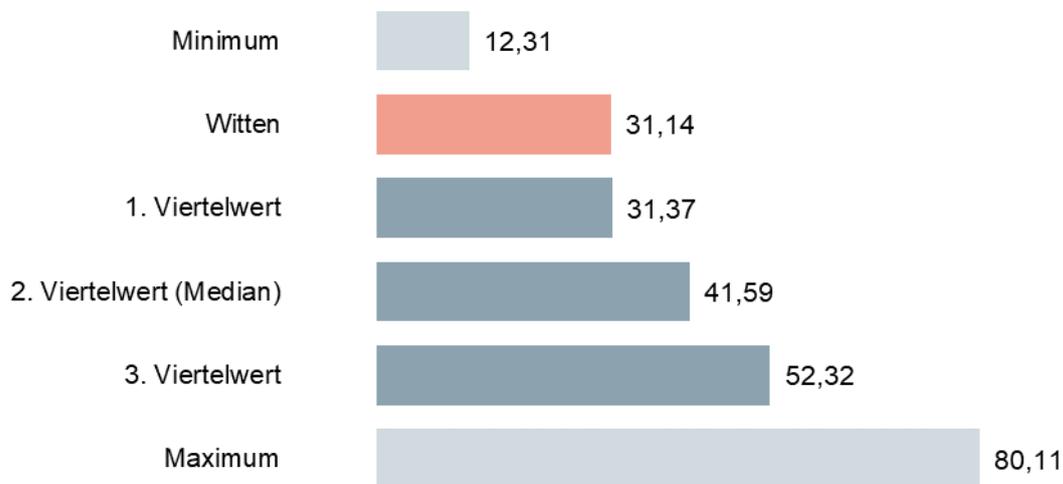
#### Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2020

Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
424	0,00	169	267	426	1.029	29

In ihrem Haushaltssicherungskonzept 2022 bis 2025 geht die Stadt Witten auf die hohen Ermächtigungsübertragungen ein. Die Stadt ist bestrebt, in Zukunft weniger Ermächtigungen zu übertragen. Nicht in Anspruch genommene Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen beabsichtigt sie künftig abzusetzen, wenn deren Grundlage entfallen ist oder diese frühestens im übernächsten Jahr in Anspruch genommen werden können. Sofern dennoch Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen werden, hat der Rat die zu Grunde liegenden Maßnahmen kritisch auf die Haushaltsverträglichkeit und Notwendigkeit zu prüfen.

Im Gegensatz zu den konsumtiven Ansätzen schöpft die Stadt Witten ihre investiven Auszahlungsermächtigungen regelmäßig nicht aus. Sie nimmt die vorhandenen Ermächtigungen durchschnittlich nur zu ca. einem Viertel in Anspruch. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt wie folgt:

### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen.

Die Gründe, die dazu führen, dass die Stadt, die im Haushaltsplan veranschlagten investiven Auszahlungsermächtigungen nicht (vollständig) ausschöpft und in Folgejahre verschiebt, sind vielfältig. Das ist bei anderen Kommunen, wenn auch in geringerem Umfang, nicht anders. Vielfach liegt es an planungsbedingten, vertraglichen, vergabe- und zuwendungsrechtlichen, technischen oder personellen Problemen, die zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen führen. Dennoch sollte die Stadt die beschriebene Situation und den Vergleich mit den anderen Städten zum Anlass nehmen, seine Veranschlagungspraxis kritisch zu hinterfragen.

#### → Empfehlung

Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Stadt bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.

Hohe Ermächtigungsübertragungen und geringe Grade der Inanspruchnahme führen dazu, dass die Transparenz des städtischen Haushaltsplans schwindet. Der Haushaltsplan gibt keine verlässliche Auskunft mehr über die für ein Jahr geplanten investiven Auszahlungen und über deren voraussichtliche Höhe. Die Zahlen der vergangenen Jahre deuten darauf hin, dass im Haushaltsplan Ansätze stehen, die zu großen Teilen im Haushaltsjahr nicht in Anspruch genommen werden und stattdessen in Folgejahre verschoben werden. Es ist zudem davon auszugehen, dass Auszahlungen geleistet werden, deren Ermächtigungen aus Vorjahren übertragen wurden. Über diese Ermächtigungen geben die aktuellen Haushaltspläne keine Auskunft.

#### 1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine

Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltslage realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

#### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

- Die Stadt Witten hat strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise getroffen und versucht alle Fördermöglichkeiten auszuschöpfen, um ihre angespannte Haushaltslage zu entlasten.

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

Die **Stadt Witten** hat 2011 Richtlinien für die Bearbeitung von Zuschüssen erstellt. In diesen trifft sie die strategische Vorgabe, dass bestehende Zuschussmöglichkeiten ausgeschöpft werden sollen. Zu diesem Zweck hat die Stadt alle Fachbereiche in den „Richtlinien für die Bearbeitung von Zuschussangelegenheiten (Zuschussrichtlinien)“ vom 15. März 2011 dazu verpflichtet, sich kontinuierlich einen Überblick über bestehende Fördermöglichkeiten zu verschaffen und auch andere Fachbereiche über diese zu informieren. Mit diesem Vorgehen schafft die Stadt Verbindlichkeit und räumt der Fördermittelakquise Bedeutung ein.

Die Richtlinien grenzen auch die Zuständigkeiten für investive und konsumtive Förderprojekte sowie kombiniert investiven und konsumtiven Maßnahmen ab. Das in Dezernat IV.2 ansässige zentrale Zuschussmanagement akquiriert Fördermittel für investive Maßnahmen sowie für Maßnahmen, die kombiniert investiv und konsumtiv sind. Dazu arbeitet es mit anderen Stellen der Verwaltung zusammen, wie z. B. der Koordinierungsstelle Stadterneuerung und Klimaschutz, dem Planungsamt, der Entwässerung Stadt Witten (ESW), dem Jugendamt oder dem Kulturforum. Die Akquise der übrigen rein konsumtiven Maßnahmen (z. B. Betriebskosten der Tageseinrichtungen für Kinder) obliegt den Fachämtern.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Witten gut informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche u. a. auf folgende Quellen zurück:

- Förderrichtlinien
- Internetrecherchen
- Informationen von Bewilligungsbehörden, dem deutschen Städtetag und dem Städtetag NRW

Daneben nimmt die Stadt Witten regelmäßig an Arbeitskreisen und Netzwerken des Landes teil und tauscht sich mit der Bezirksregierung und dem Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) aus.

Mit dem im zentralen Zuschussmanagement vorhandenen förderrechtlichen Fachwissen konnte die Stadt Witten in der Vergangenheit in Einzelfällen Förderungen in Höhe von 100 Prozent erzielen. Externe Beratungsangebote nutzt sie daher selten.

Das zentrale Zuschussmanagement hat bereits einen Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte, die es betreut. Über die konsumtiven Förderprojekte der Fachbereiche besteht hingegen nur ein marginaler Überblick.

Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht die Stadt Witten aufgrund ihrer angespannten Haushalts- und Finanzlage stets alle Fördermöglichkeiten auszuschöpfen. Dazu pflegt sie mit einigen Bewilligungsbehörden eine offene und vertrauensvolle Zusammenarbeit. Abgelehnte Förderanträge waren u. a. auf überzeichnete Förderprogramme zurückzuführen.

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

##### → **Feststellung**

Die Stadt Witten hat ein Fördermittelcontrolling etabliert und informiert Entscheidungsträger anlassbezogen über ihre Fördermaßnahmen. Den Prozess der Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch optimieren.

*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 Witten** bewirtschaftet ihre Fördermittel zentral mit dezentraler Unterstützung aus den Fachbereichen. Dazu dokumentiert das zentrale Zuschussmanagement die wesentlichen Auflagen und Fristen aus dem Förderbescheid in einer physischen Fallakte und notiert Fristen ergänzend in Wiedervorlagekalendern. Eine Digitalisierung hin zu einer E-Akte will das zentrale Zuschussmanagement kurzfristig realisieren. Den Förderbescheid leitet es den Fachbereichen zu, die die Maßnahmen umsetzen. Der Fachbereich teilt dem zentralen Zuschussmanagement den Stand der Kosten und mögliche Mehrkosten mit, damit das zentrale Zuschussmanagement die Finanzierung möglicher Mehrkosten mit den Fördergebern abstimmen kann, oder Mittelabrufe veranlassen und Verwendungsnachweise erstellen kann.

Darüber hinaus hat die Stadt keine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde einen schnellen Überblick über alle Förderprojekte vereinfachen und die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

##### → **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,

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

Die Stadt hat bereits ein Fördermittelcontrolling etabliert. Sie berichtet über ihre Fördermaßnahmen im aufzustellenden Arbeitsprogramm des Baudezernates. Zudem berichtet sie regelmäßig im Investitionsplan zur Haushaltsplanung. Soweit haushaltsmäßig eingeplante Förderungen nicht realisiert werden können, berichtet das zentrale Zuschussmanagement anlassbezogen an der Verwaltungsvorstand bzw. an den Rat oder die Ausschüsse.

## 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	Die Stadt Witten kann Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen sowie sonstige steigende Aufwendungen nur zum Teil durch eigene Maßnahmen kompensieren. Die positiven Jahresergebnisse ab 2016 sind jedoch vor allem auf die konjunkturenfalligen und entsprechend risikobehafteten Erträge aus der Gewerbe-, Einkommen- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen zurückzuführen.	55	E1	Die Stadt Witten sollte haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen, indem sie weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgt und weitere Konsolidierungsmaßnahmen eruiert, erörtert und vorbereitet.	57
F2	Die Stadt Witten überträgt vergleichsweise viele Aufwands- und Auszahlungsermächtigungsübertragungen ins Folgejahr. Ihre investiven Auszahlungsermächtigungen schöpft die Stadt Witten zudem nur zu einem geringen Anteil aus. Die Haushaltspläne der Stadt bieten somit kein realistisches Bild des Investitionsvolumens.	58	E2	Politik und Verwaltung sollten sich darauf verständigen, dass investive Auszahlungen nur dann in den Haushaltsplänen veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum voraussichtlich zu leisten sind. Zudem sollte die Stadt bei der Veranschlagung von Ermächtigungen für Baumaßnahmen die Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO konsequent einhalten.	61
F3	Die Stadt Witten hat ein Fördermittelcontrolling etabliert und informiert Entscheidungsträger anlassbezogen über ihre Fördermaßnahmen. Den Prozess der Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch optimieren.	63	E3	Die Stadt Witten sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und wesentlichen konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitraum einpflegt.	63

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

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	96,42	91,67	96,56	98,69	102	113	31
Eigenkapitalquote 1	-16,16	-16,16	6,83	24,98	39,04	59,21	31

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 2	4,56	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	31
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	24,64	0,00	24,23	28,81	32,96	46,05	31
Abschreibungsintensität	6,06	0,47	4,04	5,77	6,84	8,14	31
Drittfinanzierungsquote	63,75	26,89	44,74	60,87	72,92	89,75	29
Investitionsquote	114	49,51	91,82	114	177	263	31
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	61,83	51,16	75,58	87,24	97,18	109	31
Liquidität 2. Grades	22,43	12,03	34,09	56,99	115	405	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	50,63	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	26,35	2,65	6,38	9,45	16,23	32,81	31
Zinslastquote	1,22	0,15	0,78	1,16	1,77	3,96	31
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	42,38	30,76	41,91	45,40	49,84	55,56	22
Zuwendungsquote	40,79	21,46	28,77	32,64	38,11	45,85	29
Personalintensität	24,69	17,15	20,36	23,48	24,49	30,06	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	8,88	7,11	11,46	15,11	18,09	30,39	31
Transferaufwandsquote	48,52	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) Witten in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Grund- und Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
<b>Jahresergebnis</b>	<b>0,55</b>	<b>0,24</b>	<b>2,25</b>	<b>4,67</b>	<b>0,83</b>	
Gewerbesteuern	52,09	49,99	55,59	58,82	32,83	49,87
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	42,54	44,87	46,59	48,65	46,24	45,78
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	6,04	7,63	9,61	10,66	11,67	9,12
Ausgleichsleistungen	4,21	4,42	4,42	4,59	4,69	4,46
Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	17,50	3,50
Schlüsselzuweisungen	48,43	47,11	53,22	53,12	56,78	51,73
Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz	7,16	5,59	4,08	2,65	0,00	./.
Erstattungen aus der Abrechnung Einheitslasten in Mio. Euro	0,26	0,13	1,55	0,39	0,47	0,56
<b>Summe der Erträge</b>	<b>161</b>	<b>160</b>	<b>175</b>	<b>179</b>	<b>175</b>	<b>165</b>
Steuerbeteiligungen (einschließlich Leistungen ELAG)	7,63	6,45	6,89	6,47	2,38	5,96
Allgemeine Kreisumlage	66,76	69,65	72,00	73,19	74,84	71,29
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>74,39</b>	<b>76,10</b>	<b>78,89</b>	<b>79,66</b>	<b>77,22</b>	<b>77,25</b>
<b>Saldo</b>	<b>86,61</b>	<b>83,90</b>	<b>96,11</b>	<b>99,34</b>	<b>97,78</b>	<b>92,75</b>

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

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,91
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	142	144	143	139	139
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>-142</b>	<b>-144</b>	<b>-143</b>	<b>-139</b>	<b>-138</b>

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Sonderposten für Zuwendungen	172	166	165	162	158
Sonderposten für Beiträge	22,73	22,10	21,79	20,83	20,49
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>52,50</b>	<b>44,97</b>	<b>43,55</b>	<b>44,35</b>	<b>40,23</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>824</b>	<b>829</b>	<b>827</b>	<b>834</b>	<b>860</b>

**Tabelle 5: Schulden Witten 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	60,85	56,80	51,92	50,07	48,73
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	321	324	325	325	332
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	6,40	5,88	5,36	4,85	4,32
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2,97	2,88	3,29	1,80	4,59
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,47	1,08	0,52	1,39	1,15
Sonstige Verbindlichkeiten	3,61	3,29	2,36	4,90	3,92
Erhaltene Anzahlungen	4,59	10,63	10,69	14,09	22,89
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>400</b>	<b>405</b>	<b>399</b>	<b>402</b>	<b>417</b>
Rückstellungen	217	223	230	236	248
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1,13	1,85	2,12	2,13	1,81
<b>Schulden</b>	<b>618</b>	<b>630</b>	<b>631</b>	<b>640</b>	<b>667</b>

**Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Witten in Mio. Euro 2016 bis 2020**

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	60,85	56,80	51,92	50,07	48,73
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	321	324	325	325	332
Erhaltene Anzahlungen	4,59	10,63	10,69	14,09	22,89
<b>Verbindlichkeiten Kernhaushalt</b>	<b>400</b>	<b>405</b>	<b>399</b>	<b>402</b>	<b>417</b>
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	6,75	5,19	4,35	4,20	4,05
Ausleihungen an Sondervermögen	16,50	16,50	16,50	16,50	16,50
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,02	0,10	0,22	0,02	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Zu eliminierende Verbindlichkeiten mit Mehrheitsbeteiligungen</b>	<b>23,27</b>	<b>21,80</b>	<b>21,07</b>	<b>20,73</b>	<b>20,55</b>
Kulturforum Witten	10,14	9,65	9,43	9,06	8,95
ESW-Entwässerung Stadt Witten	75,69	74,60	71,27	70,58	70,46
ZBZ Witten GmbH	4,25	4,04	3,71	3,45	3,14
Haus Herbede betriebs GmbH	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00
vhs WWH	0,16	0,30	0,35	0,39	0,40
WABE mbH	0,09	0,05	0,04	0,03	0,00
Siedlungsgesellschaft Witten mbH	35,94	35,09	33,87	32,90	32,99
FEG - Förder- und Entwicklungs GmbH	1,19	1,14	1,06	0,99	0,92
<b>Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen</b>	<b>128</b>	<b>125</b>	<b>120</b>	<b>117</b>	<b>117</b>

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018	2019	2020
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	25,42	25,17	25,43	25,88	25,97
<b>Verbindlichkeiten Konzern Witten</b>	<b>479</b>	<b>483</b>	<b>472</b>	<b>473</b>	<b>487</b>

**Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Witten in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Jahresergebnis</b>	<b>0,55</b>	<b>0,24</b>	<b>2,25</b>	<b>4,67</b>	<b>0,83</b>	<b>0,57</b>	<b>0,17</b>	<b>0,17</b>	<b>1,79</b>	<b>4,99</b>
Gewerbesteuer	52,09	49,99	55,59	58,82	32,83	37,68	53,10	57,62	61,71	64,48
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	42,54	44,87	46,59	48,65	46,24	48,97	49,11	52,00	55,28	58,37
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	6,04	7,63	9,61	10,66	11,67	11,13	9,12	9,35	9,53	9,69
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	4,47	4,55	5,98	4,98	22,66	4,52	4,87	5,03	5,14	5,27
Schlüsselzuweisungen vom Land	48,43	47,11	53,22	53,12	56,78	56,10	60,70	59,00	61,66	64,55
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	7,16	5,59	4,08	2,65	5,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Summe der Erträge</b>	<b>161</b>	<b>160</b>	<b>175</b>	<b>179</b>	<b>175</b>	<b>158</b>	<b>177</b>	<b>183</b>	<b>193</b>	<b>202</b>
Steuerbeteiligungen	7,63	6,45	6,89	6,47	2,38	2,54	3,57	3,88	4,15	4,34
Allgemeine Kreisumlage	66,76	69,65	72,00	73,19	74,84	72,70	74,57	75,78	77,91	80,16
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>74,39</b>	<b>76,10</b>	<b>78,89</b>	<b>79,66</b>	<b>77,22</b>	<b>75,23</b>	<b>78,14</b>	<b>79,66</b>	<b>82,06</b>	<b>84,50</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>86,35</b>	<b>83,63</b>	<b>96,18</b>	<b>99,23</b>	<b>98,10</b>	<b>83,18</b>	<b>98,76</b>	<b>103</b>	<b>111</b>	<b>118</b>
Saldo der Sondereffekte	0,00	0,00	0,00	4,27	4,25	24,22	14,74	13,16	8,73	7,83
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-85,79</b>	<b>-83,39</b>	<b>-93,93</b>	<b>-98,82</b>	<b>-102</b>	<b>-107</b>	<b>-113</b>	<b>-116</b>	<b>-118</b>	<b>-121</b>
Abweichung vom Basisjahr	0,00	2,40	-8,14	-13,03	-15,72	-21,03	-27,54	-30,54	-32,40	-34,92

**Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Witten in Mio. Euro 2016 bis 2025**

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-85,79</b>	<b>-83,39</b>	<b>-93,93</b>	<b>-98,82</b>	<b>-102</b>	<b>-107</b>	<b>-113</b>	<b>-116</b>	<b>-118</b>	<b>-121</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-6,87	-6,99	-5,19	-5,15	-6,18	-2,74	-4,72	-4,67	-4,67	-4,67
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-36,52	-36,81	-42,35	-44,34	-47,21	-51,08	-57,40	-58,29	-58,87	-59,17
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-42,40</b>	<b>-39,59</b>	<b>-46,39</b>	<b>-49,33</b>	<b>-48,15</b>	<b>-53,01</b>	<b>-51,21</b>	<b>-53,36</b>	<b>-54,66</b>	<b>-56,88</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	2,82	-3,99	-6,93	-5,75	-10,60	-8,80	-10,95	-12,26	-14,47

## 2. Informationstechnik

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Witten 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 Witten betreibt ihre IT eigenverantwortlich. Innerhalb ihres IT-Betriebsmodells kann sie somit jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen sie wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt sie eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen.

Gleichwohl liegen die IT-Kosten der Stadt Witten höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Dem hohen Ressourceneinsatz der Stadt Witten stehen indes meist auch überdurchschnittlich ausgeprägte Steuerungsmechanismen und Qualitätsaspekte der IT gegenüber. So nimmt die Stadt Witten im Bereich IT-Sicherheit im interkommunalen Vergleich eine Position im oberen Bereich ein, was aber nicht darüber hinwegtäuschen darf, dass hier Handlungsbedarf besteht. Während die technischen IT-Sicherheitsstrukturen bereits gut sind, bestehen konzeptionelle Defizite in der Ausgestaltung des IT-Sicherheitsmanagements. Hierin liegt auch ein wesentlicher Ansatzpunkt, um potenzielle Auswirkungen und Schäden infolge von IT-Sicherheitsvorfällen künftig besser eindämmen und Schäden begrenzen zu können.

Die interne IT-Steuerung ist historisch gewachsen und von informellen Strukturen geprägt. Eine niedergeschriebene formelle IT-Strategie existiert bei der Stadt Witten gegenwärtig nicht. Das

gelebte Steuerungssystem ist somit stark von den handelnden Personen abhängig und risikobehaftet. Die Stadt Witten hat den Bedarf bereits erkannt und möchte ihre geplante Digitalisierungsstrategie mit strategischen IT-Grundlagen abrunden.

Die Stadt Witten befindet sich auf einem guten Weg zur digitalen Transformation ihrer Verwaltung. So erfüllt sie die rechtlichen Anforderungen des E-Government- und Online-Zugangsgesetzes und setzt bereits seit Jahren die E-Akte ein. Die Stadt Witten nutzt die Möglichkeiten, die sich durch den guten Umsetzungsstand der E-Akte ergeben und arbeitet bereits in vielen Bereichen digital. Auch hier gefährdet jedoch die fehlende Formalisierung die gute Ausgangsposition der Stadt Witten bei der digitalen Transformation der Stadtverwaltung und der Schulen.

Sehr positiv ist, dass die Stadt Witten im sogenannten „Kompetenzzentrum eBehördenakte EN“ mit anderen Kommunen interkommunal zusammenarbeitet und die beteiligten Kommunen bei der Einführung und Umsetzung der E-Akte unterstützt.

Die Stadt Witten hat auch bereits sehr gute operative Grundlagen für das Prozessmanagement erarbeitet. Um ein systematisches Prozessmanagement nachhaltig in der Verwaltung zu verankern, fehlt jedoch auch hier die strategische Absicherung durch die Verwaltungsführung.

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Witten hat gegenwärtig kaum die Möglichkeit, über interne Prüfungen zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen IT beizutragen. Hier sollte die Stadt Witten bessere Rahmenbedingungen schaffen, um das Prüfen der IT und mit IT zu ermöglichen.

## 2.2 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.

## 2.3 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:

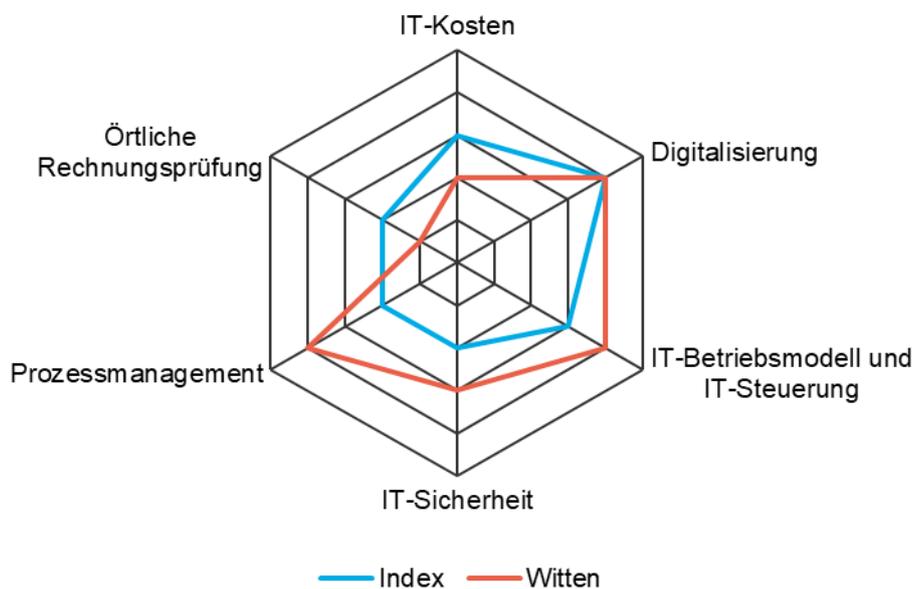
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines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



- Das IT-Profil der Stadt Witten ist insgesamt gut ausgeprägt, bietet aber über alle geprüften Aspekte noch konkrete Ansatzpunkte, um es perspektivisch zu stärken. Dem vergleichsweise hohen Ressourceneinsatz der Stadt Witten stehen meist überdurchschnittlich ausgeprägte Steuerungsmechanismen und Qualitätsaspekte gegenüber. Lediglich die Rahmenbedingungen für örtliche IT-Prüfungen stehen im interkommunalen Vergleich noch deutlich zurück.

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

#### 2.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

Als IT-Betriebsmodell bezeichnet die gpaNRW den organisatorischen und vertragsrechtlichen Rahmen, in dem die Kommune IT-Leistungen für ihre Verwaltung bereitstellt. Die Wahl des IT-Betriebsmodells ist die wichtigste strategische Festlegung einer Kommune im Hinblick auf die

IT. Damit entscheidet die Kommune darüber, wie flexibel sie auf Anforderungen und Entwicklungen reagieren kann, welche Qualität IT-Leistungen haben, inwieweit diese den eigenen Ansprüchen gerecht werden können und mithin wie hoch die IT-Kosten letztendlich ausfallen.

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

→ **Feststellung**

Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Witten eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die IT-Steuerung ist allerdings dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.

*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 Witten** betreibt ihre IT größtenteils eigenverantwortlich. Sie unterhält sowohl die Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung, als auch das File-Hosting in Eigenregie. Dafür hat sie bereits ein gutes Störungsmanagement etabliert und bildet den entsprechenden Workflow komplett digital ab. Auch die IT-Infrastruktur, wie das Datennetz sowie Firewalls und Router betreibt sie selbstständig.

Die zentrale IT der Stadt Witten hostet und betreut darüber hinaus auch die meisten Fachverfahren. Die Verfahren Sozialwesen, Personalwirtschaft mit Lohn und Gehalt sowie das Standesamtsverfahren werden allerdings extern gehostet.

Die Stadt Witten erbringt zusätzlich IT-Leistungen für andere Kommunen. So betreut sie die e-Behördenakte in sieben Städten des Ennepe-Ruhr-Kreises und in der Stadt Schwerte (vgl. Vorbericht, Abschnitt Interkommunale Zusammenarbeit). Zudem betreibt sie das Fachverfahren im Jugendbereich für die Städte Herdecke und Gevelsberg. Darüber hinaus stellt sie IT-Leistungen für ihre Tochterunternehmen wie der Kulturforum AÖR, dem VHS Zweckverband Witten-Wetter-Herdecke, der Stadtmarketing Witten GmbH und dem Stadtsportverband Witten e.V. bereit. Für ihre Leistungen vereinnahmt die Stadt Witten entsprechende Erträge.

Innerhalb ihres IT-Betriebsmodells kann die Stadt Witten jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen sie wo abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt sie eine sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen bedarfsgerecht bereitzustellen bzw. zu beziehen. Gleichzeitig ist die Stadt

Witten in der Lage, ihre IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen. Inwiefern sie dies für sich ausnutzen kann, wird unter dem Aspekt „IT-Kosten“ eingehend erläutert.

Eine niedergeschriebene formelle IT-Strategie existiert bei der Stadt Witten gegenwärtig nicht. Bei der Bereitstellung der IT handelt es sich um gute, aber überwiegend gelebte Strukturen. 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 Witten 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 vorschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen. Die Stadt Witten plant, ihr Projekt zur "Digitalen Agenda" mit strategischen IT-Grundlagen zu vernetzen.

Der Organisationsbereich IT ist als Amt für Datenverarbeitung und Kommunikationstechnik dem Dezernat 2 zugeordnet. Die Verantwortung für die IT-Steuerung liegt dabei beim Kämmerer und IT-Dezernenten, der Mitglied des Verwaltungsvorstandes ist.

Regelmäßig liefert der IT-Bereich relevante Kosten- und Sicherheitsinformationen dem zuständigen Dezernenten. Die Kommunikation ist durch vierzehntägige Jour-Fix-Termine abgesichert. Im Übrigen informiert er den Verwaltungsvorstand bedarfsorientiert.

Die Stadt Witten hält nach, dass die Vorgaben für IT-Leistungen sowohl auf Kundenseite (Fachbereiche, Ämter) als auch auf Seite der Leistungsersteller eingehalten werden. Dabei hat sie den Prozess der IT-Anforderungen auf Kundenseite durch einen Workflow verbindlich geregelt. Darüber stellt sie sicher, dass alle relevanten Bereiche wie Organisation oder Personalrat beteiligt werden. Zudem ist sichergestellt, dass die IT-Leistungen in die IT-Landschaft passen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Strategie formalisieren.

### 2.3.2 IT-Kosten

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

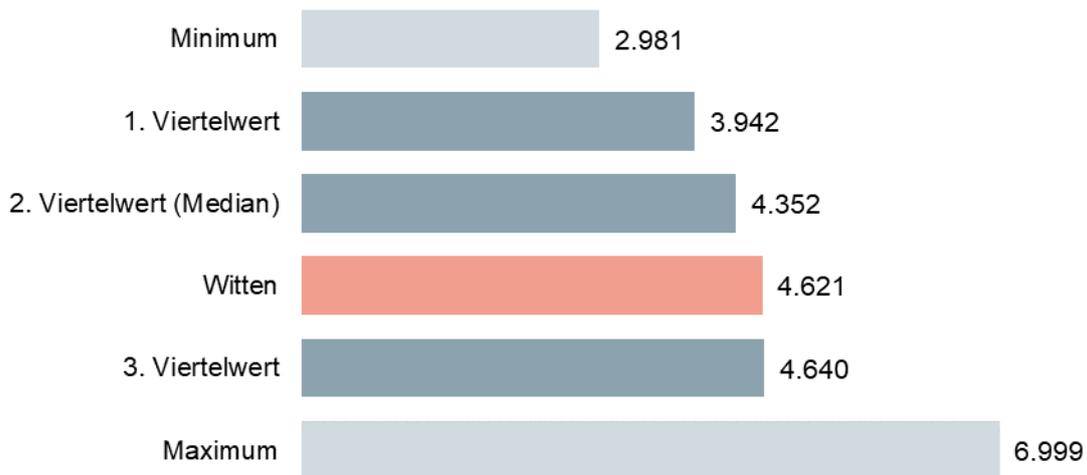
- Die IT-Kosten der Stadt Witten liegen oberhalb des interkommunalen Durchschnitts. Dabei werden sie korrespondierend zum Betriebsmodell durch eigene Personalkosten dominiert. Nennenswerte Ansatzpunkte, die IT-Kosten zu reduzieren ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu beeinträchtigen, 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 Witten** 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 Witten erscheinen mit 4.621 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung nicht besonders hoch. Viele Kommunen liegen in diesem Bereich eng beieinander

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis den IT-Leistungen der Stadt Witten 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

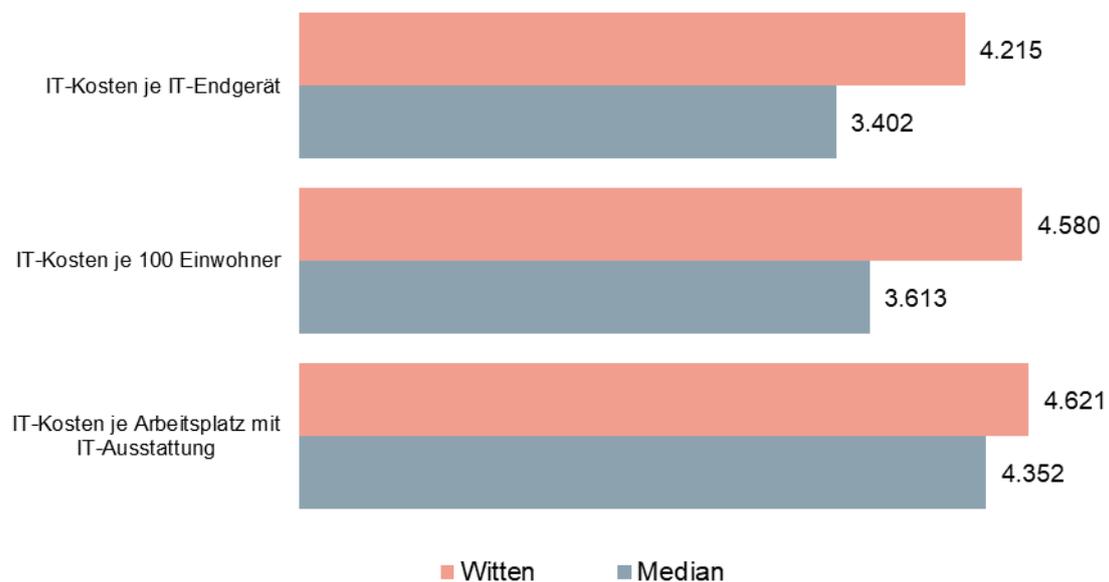
notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- 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 Witten in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020**



Die Kennzahlen der Stadt Witten weisen über alle Bezugsgrößen hinweg eine ähnliche Ergebnistendenz auf. Dennoch fällt auf, dass die IT-Kosten der Stadt Witten im Einwohnerbezug und je IT-Endgerät noch deutlicher über dem Median liegen. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Die Stadt Witten muss innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als die meisten der geprüften Kommunen. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Witten mit rund 99 oberhalb des Medians von 80 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung.
- Für diese Arbeitsplätze stellt die Stadt Witten allerdings weniger IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kommunen. Auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung entfallen bei der Stadt Witten 1,1 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,2 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

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

- Realistisch sind die Kosten etwas höher einzuordnen, als es sich aus der arbeitsplatzbezogenen Kennzahl ergibt.

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

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

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Witten	50	42	8
Interkommunaler Durchschnitt	21	75	4

Die Kostenstruktur der Stadt Witten weicht vom interkommunalen Durchschnitt der geprüften Städte ab. Die Ursache dafür liegt in den unterschiedlichen IT-Betriebsmodellen.

Der höhere Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigerem Sachkostenanteil bei der Stadt Witten ist Ausdruck der annähernd autonomen IT-Bereitstellung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Viele der bisher geprüften Städte haben einen großen Anteil der IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Vergleichskommunen niedriger und deren Sachkostenanteile höher.

Da die Stadt Witten mehr IT-Aufgaben selbst wahrnimmt als die meisten der geprüften Städte, fallen die Personalkosten in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung mit 2.104 Euro auch höher aus als bei den meisten Städten. Der Median liegt bei 1.006 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung.

Die quantitative Personalausstattung der Stadt Witten zeigt, dass auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch gut 35 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung entfallen. Der Median aller geprüften Städte liegt bei 76 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung. Hier sind jedoch auch Städte berücksichtigt, die viele IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert haben. Bei den insgesamt elf Städten mit einer autarken IT-Wahrnehmung sowie mit schwacher Auslagerung entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle durchschnittlich 60 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Somit erscheint die quantitative Personalausstattung der Stadt Witten zunächst im Vergleich zu Städten mit entsprechender IT-Auslagerung erhöht.

Das IT-Personal der Stadt Witten erbringt allerdings auch IT-Leistungen für Kunden außerhalb der Kernverwaltung und für andere Kommunen, deren Arbeitsplätze in dieser Prüfung unberücksichtigt sind. Diese IT-Stellen werden über entsprechende Erträge refinanziert. Bereinigt man die Stellenanteile um die Stellenanteile für Kunden außerhalb der Kernverwaltung, so entfallen auf eine IT-Vollzeit-Stelle bei der Stadt Witten 39 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung.

Obwohl noch immer unterhalb des Medians ist die Personalausstattung der Stadt Witten aus unserer Sicht unkritisch. Um den 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.

Eine solide Personalausstattung kann sich auch positiv auf die Sachkosten auswirken. Denn die IT unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu steuern, erfordert entsprechende Personalressourcen. Zudem können Aufgaben mitunter selbst wahrgenommen werden, sofern sich daraus ein wirtschaftlicher Vorteil ergibt. So kann auch die Stadt Witten einen Teil ihrer Personalkosten durch unterdurchschnittliche Sachkosten kompensieren. Sie liegen mit 2.205 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung unterhalb des ersten Viertelwertes von 2.628 Euro.

Inwiefern die eingesetzten IT-Systeme und -Verfahren die Verwaltungsprozesse der Stadt Witten unterstützen, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Je höher die Kosten ausfallen, desto höher ist der Bedarf, den damit einhergehenden Nutzen auch zu bewerten. Damit die Stadt Witten diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind auch systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir unter dem Aspekt Prozessmanagement näher ein.

### 2.3.3 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.

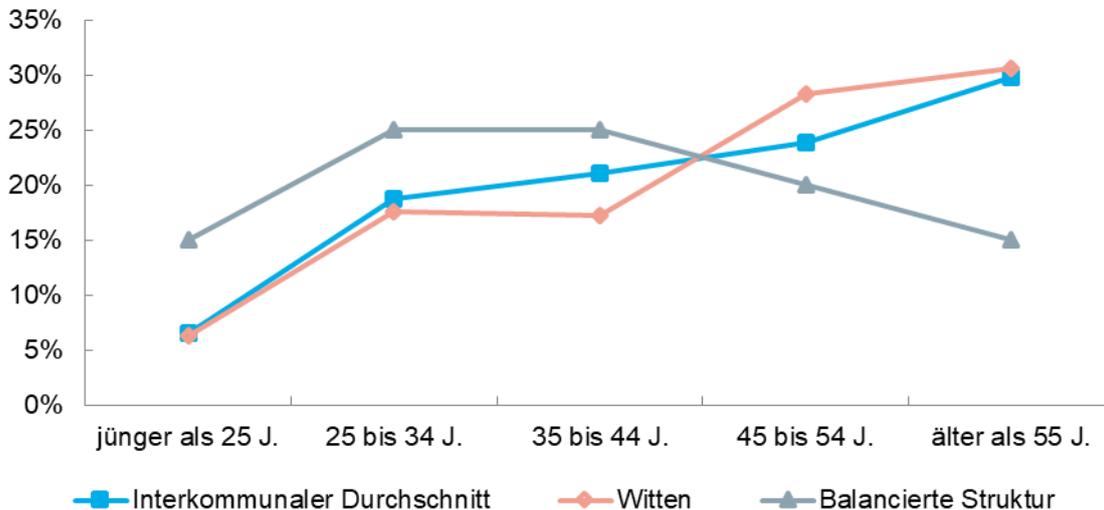
### **2.3.3.1 Demografische Ausgangslage**

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)<sup>8</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 Witten 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.

<sup>8</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-Witten.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse\\_iao\\_1\\_.pdf](http://www.ruhr-uni-Witten.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf)

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



- Die Altersstruktur der Stadt Witten ist etwas stärker alterszentriert als im interkommunalen Durchschnitt. Damit liegt diese, noch mehr als bei den meisten der geprüften großen kreisangehörigen Städte, oberhalb der balancierten Altersstruktur. Ihre Altersstruktur gibt der Stadt Witten einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

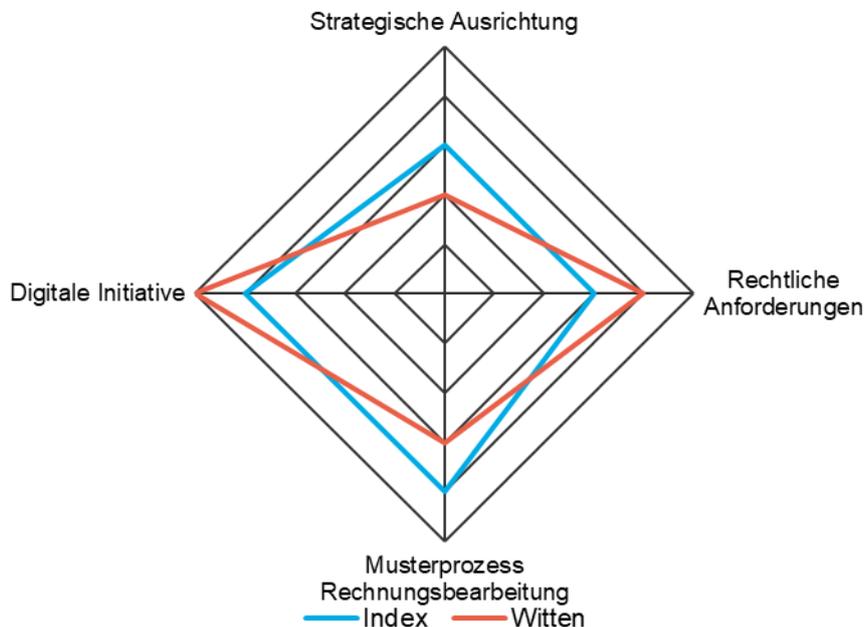
#### 2.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Witten** 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 Witten 2021



- Die fehlende Formalisierung gefährdet die gute Ausgangsposition der Stadt Witten bei der digitalen Transformation der Stadtverwaltung. Konkrete Verbesserungsmöglichkeiten ergeben sich zudem beim Musterprozess Rechnungsbearbeitung.

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

### 2.3.3.2.1 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

Der digitalen Transformation der Stadt Witten fehlt eine ausreichende strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg der Digitalisierung ihrer Verwaltung gefährdet. Allerdings hat die Stadt Witten bereits mit der Aufarbeitung dieser formalen Defizite begonnen.

*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.*

Bei der **Stadt Witten** ist gegenwärtig das Amt für Datenverarbeitung und Kommunikationstechnik gemeinsam mit der Organisation die treibende Kraft für die Verwaltungsdigitalisierung. Beide Organisationseinheiten müssen diese Aufgaben jedoch zusätzlich zum Tagesgeschäft stemmen. Im März 2022 hat die Stadt Witten die Ausschreibung eines „Chief Digital Officers“ (CDO) vorbereitet. Diese Stelle soll als Stabsstelle dem Bürgermeister zugeordnet sein. Der CDO soll zukünftig die verantwortliche Position für die digitale Transformation sein. Insbesondere die strategischen Themen und die Initiative für die Verwaltungsdigitalisierung sollen hier angesiedelt sein.

Die Stadt Witten kann auf gute Grundlagen aufbauen. So hat sie von 2013 bis 2018 ein Projekt E-Government installiert und in dieser Zeit unter anderem ein Serviceportal eingeführt. Allerdings hat die Stadt Witten noch keine formalisierte Strategie für die digitale Transformation ihrer Verwaltung. Gegenwärtig bereitet sie ein Projekt zu Erstellung einer Strategie vor. Dazu hat sie bereits im Herbst 2020 Interviews mit den Fachbereichen und den Beteiligungen (Kulturforum, VHS, Stadtwerke) geführt.

Sobald Veränderungen bei Verfahren und Workflows anstehen, qualifiziert die Stadt Witten bereits ihre Beschäftigten durch entsprechende Fortbildungen. Zukünftig plant sie ihre Beschäftigten eng in den Strategieprozess einzubinden und sie bei der Erstellung und regelmäßigen Fortschreibung der Strategie zu beteiligen.

Erste Projekte für die Digitale Agenda hat die Stadt Witten in einer Projektidee festgehalten, die vom Verwaltungsvorstand beschlossen ist. Hierauf aufbauend sollen weitere Projekte identifiziert und priorisiert sowie mit konkreten Zeitplänen hinterlegt werden.

#### → **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt die Stadt Witten darin, ihren bereits initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen und damit eine verbindliche Digitalisierungsstrategie sowie ein Kommunikationskonzept in Kraft zu setzen.

### **2.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen**

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Witten kommt den Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Allerdings könnte sie der Intention des Gesetzgebers in einzelnen Punkten noch besser gerecht werden. Im Hinblick auf die Einhaltung des OZG hat sie die zugrundeliegende Projektplanung

nicht hinreichend formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass die Umsetzung nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie das Potenzial für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden kann.

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

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die **Stadt Witten** 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 Witten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	14 von 19
De-Mail	erfüllt	19 von 19
Online-Angebot	teilweise erfüllt	0 von 19
E-Payment	erfüllt	8 von 19
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	8 von 19
Roadmap OZG	teilweise erfüllt	4 von 19

Die Stadt Witten erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Witten 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 Witten, bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers besser gerecht zu werden.

Wie fast alle geprüften Städte hat auch die Stadt Witten 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 Witten den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit.

Das Online-Angebot der Stadt Witten ist gut. Zu rund 50 Prozent basiert das Angebot jedoch auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Darüber hinaus bietet die Stadt Witten für viele Verwaltungsleistungen schon eine online-Beantragung oder eine vollständig digitale Abwicklung an. Wenn möglich ist eine direkte Download-Möglichkeit des Verwaltungsergebnisses für den Bürger vorgesehen. Für Bescheide nutzt die Stadt Witten E-Post-Dienste oder DE-Mail. Flankierend bietet das Serviceportal der Stadt Witten eine Postkorbfunktion. Für den Prozess „Bewohnerparkausweis ausstellen“ hat die Stadt Witten neben der online-Beantragung eine online-Halterabfrage beim Kreis implementiert. Hier setzt die Stadt Witten bereits das once-only-Prinzip um, indem die Stadt Daten aus einem Register abrufen. Der Ausweis kann vom Antragsteller ausgedruckt werden (Print at Home).

Sehr positiv ist auch, dass die Stadt Witten gemeinsam mit dem Ennepe-Ruhr-Kreis und anderen Kommunen bei der Entwicklung von online-Formularen interkommunal zusammenarbeitet.

Die Bürger der Stadt Witten können bei kostenpflichtigen Leistungsangeboten häufig elektronisch zahlen. Dabei bietet die Stadt Witten alle gängigen Zahlungssysteme an.

Die Stadt Witten nimmt elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat über das E-Rechnungsportal NRW an. Im März 2022 holt die Stadtkasse eingehende X-Rechnungen auf dem Portal manuell ab. Anschließend visualisiert die Stadt Witten die Rechnungen, um sie als PDF weiterzuverarbeiten. Die Schnittstelle für eine Übertragung der strukturierten Datensätze in das Finanzverfahren befindet sich noch in der Testphase.

Die Stadt Witten ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitzustellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Auf Landesebene arbeiten das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN 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 geprüften Städte, hat auch die Stadt Witten ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht vollständig verbindlich beschrieben. Dennoch hat die Stadt Witten bereits einen wesentlichen Meilenstein erreicht und die Leistungen für sich identifiziert, die sie nach den Vorgaben des OZG digital anbieten muss. Für bestehende Dienstleistungen gibt sie die LEIKA-IDs ein. Sie prüft, wie sie fehlende online-Angebote verfügbar machen kann. Bei der Umsetzung der digitalen Verwaltungsleistungen berücksichtigt die Stadt Witten das Modell „Einer für Alle“ (EfA). Um die Ergebnisse der OZG-Koordinierungsstelle bestmöglich integrieren zu können, tauschen sich die Stadt Witten sowie der Ennepe-Ruhr-Kreis und die weiteren kreisangehörigen Kommunen mit dem KDN- Dachverband kommunaler IT-

Dienstleister aus. Einen umfassenden Fahrplan für ihre identifizierten OZG-Leistungen mit zeitlichen Vorgaben für die einzelnen Maßnahmen besitzt die Stadt Witten indes noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte darauf hinarbeiten, für noch mehr Verwaltungsleistungen strukturierte Datensätze zu erhalten und diese Datensätze medienbruchfrei verarbeiten. Ihren Weg zur Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.

### 2.3.3.2.3 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 Witten hat einen Workflow zur Bearbeitung der Eingangsrechnungen implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Die Effizienz dieses Prozesses kann allerdings noch gesteigert werden.

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

- **Scannen:** *Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte sie diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*

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

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

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

Anforderung	Status der Stadt Witten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	teilweise erfüllt	7 von 19
Optische Texterkennung	nicht erfüllt	9 von 19
Automatisierte Datenergänzung	nicht erfüllt	10 von 19
Automatisierte Dubletten-Prüfung	erfüllt	12 von 19
Schnittstelle zum Vergabeprozess	erfüllt	2 von 19
Elektronische Bearbeitungshinweise	erfüllt	10 von 19
Digitaler Belegzugriff	erfüllt	14 von 19

Der überwiegende Teil der geprüften großen kreisangehörigen Städte hat bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung implementiert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte dennoch deutlich. Während einige Wenige ihren Prozess fast vollständig

automatisiert haben, ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen erforderlich, so auch bei der Stadt Witten.

Die Stadt Witten hat bereits im Jahr 2009 einen digitalen Workflow zur Bearbeitung ihrer Eingangrechnungen implementiert. Dabei bildet sie diesen Workflow in ihrem Finanzverfahren ab.

Die Stadt Witten plant eine zentrale digitale Poststelle aufzubauen. Gegenwärtig gehen Papierrechnungen zunächst in die Ämter, wo sie dezentral gescannt werden. Die Ämter bearbeiten komplexe Rechnungen wie insbesondere Baurechnungen jedoch teilweise noch papierbasiert. Erst nach analoger Bearbeitung scannen die Ämter die Rechnungen. Gemeinsam mit den Ämtern sollte die Stadt Witten die Gründe für die papierbasierten Bearbeitungsschritte herausarbeiten. Häufig können elektronische Anmerkungen und Notizen papierbasierte Bearbeitungsschritte überflüssig machen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte gemeinsam mit den Ämtern die Bearbeitungsschritte von komplexen Rechnungen analysieren, mit dem Ziel möglichst wenige Rechnungen papierbasiert zu bearbeiten.

Die Stadt Witten hat kein zentrales Mailpostfach für Rechnungen. In den Ämtern existieren jedoch jeweils entsprechende Funktionspostfächer. Die Stadt Witten hat ihre Lieferanten aktiv auf die Möglichkeit der PDF-Rechnungen hingewiesen, so dass inzwischen der Großteil der Rechnungen per Mail über die jeweiligen Funktionspostfächer eingeht. Die Stadt Witten startet den Workflow allerdings noch manuell. Hier sind andere Städte schon einen Schritt weiter als die Stadt Witten und übernehmen PDF-Rechnungen automatisiert in den Workflow.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. Im Gegensatz zu den meisten geprüften großen kreisangehörigen Städten nutzt die Stadt Witten diese Möglichkeit bisher nicht. In dieser technischen Unterstützung liegt noch ein besonderes Potential, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Mit der geplanten Implementierung von E-Rechnung und Rechnungseingangsbuch sollte die Stadt Witten die technischen Möglichkeiten hier neu prüfen.

Die Stadt Witten hat Buchungsregeln im Workflow definiert. So werden bei bestimmten Eingaben wie Produkt und Kreditor weitere Felder wie das Sachkonto im Workflow direkt gefüllt und die Sachbearbeitung wird von manuellen Bearbeitungsschritten entlastet. Die Stadt Witten könnte den Prozess weiter vereinfachen, wenn sie über definierte Datenfelder Kontierungsinformationen im Workflow automatisiert ergänzt. Einige Städte lesen beispielsweise in der Rechnung die Umsatzsteuer-Identifikationsnummer des Rechnungsstellers aus und ergänzen darüber automatisiert im Workflow ihre im Finanzverfahren hinterlegte Kreditorennummer.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle zum Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangrechnung. Einige große kreisangehörige Städte nutzen hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Einen automatisierten Datenabgleich haben bisher nur sehr wenige große kreisangehörige Städte eingeführt. Die Stadt Witten ist hier bereits weiter als viele andere Städte. So legt sie im Bestellvorgang Mittelbindungen an. Bei Rechnungseingang werden über die Auftragsnummer die entsprechenden Buchungsinformationen im Workflow automatisiert gefüllt. Die Stadt Witten nutzt das Auftragswesen abhängig von definierten Wertgrenzen. Geschätzt erfasst

sie bei rund der Hälfte der Eingangsrechnungen zuvor Aufträge und entlastet damit bei vielen Rechnungen die Sachbearbeitung von manuellen Dateneingaben.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, elektronische Bearbeitungshinweise und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in der Stadt Witten ebenso wie in nahezu allen großen kreisangehörigen Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten die Möglichkeiten der OCR-Erkennung, automatisierten Datenergänzung und Übertragung von PDF-Rechnungen in den Workflow ausschöpfen, um manuelle Eingaben weiter zu reduzieren.

#### 2.3.3.2.4 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.

- Die digitale Transformation der Stadtverwaltung Witten ist auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus bereits sehr gut fortgeschritten.

*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 Witten** setzt bereits seit Jahren die E-Akte ein. Mittlerweile ist nahezu die gesamte Verwaltung mit einer einheitlichen E-Akte ausgestattet. Dabei vermeidet die Stadt Witten nach Möglichkeit den Einsatz von Insellösungen in Fachverfahren. In den Ausnahmefällen, in denen ein Fachverfahren doch notwendig ist, bindet sie es an die einheitliche E-Akte an. Nur noch wenige Bereiche, wie das Baudezernat nutzen die E-Akte noch nicht. Die Digitalisierung der Bau-Bestandsakten läuft im März 2022. Dabei arbeitet die Stadt Witten mit dem Verein Lebenshilfe e.V. zusammen. Über diesen Verein werden Bauakten, für die eine Auskunft beantragt wird, sukzessive gescannt.

Die Umstellung der einzelnen Arbeitsbereiche erfolgt auf der Grundlage eines Projektplanes. Dabei führt die Stadt Witten die E-Akte nach einem standardisierten Verfahren ein. Gemeinsam mit den Arbeitsbereichen klärt sie in sechs bis acht Projektsitzungen die notwendigen Arbeitsschritte, so dass die eigentliche Umsetzung zeitnah erfolgen kann. Die Umstellung umfasst insbesondere die Digitalisierung von notwendigen Bestandsakten, die Schulung der Beschäftigten sowie die Bereitstellung der Akte.

Der Projektplan der Stadt Witten wird jährlich fortgeschrieben. Spätestens im Jahr 2022 soll die E-Akte in der gesamten Stadtverwaltung eingeführt sein.

Die Stadt Witten nutzt die Möglichkeiten, die sich durch den guten Umsetzungsstand der E-Akte ergeben und arbeitet bereits in vielen Bereichen digital.

So nutzt sie digitale Möglichkeiten für Beteiligungen, Mitzeichnungen, Kenntnisaufnahmen und Bearbeitungsaufträge in verschiedenen internen Verwaltungsbereichen. Bei Vergaben arbeiten die örtliche Rechnungsprüfung und die zentrale Vergabestelle in einer elektronischen Akte. Neben dem elektronischen Rechnungsbearbeitungsworkflow laufen Zeiterfassungsprozesse digital. Darüber hinaus sind auch interne Beteiligungen im Baugenehmigungsverfahren digital möglich.

Auch extern laufen Prozesse der Stadt Witten bereits medienbruchfrei. Dies reicht von online-Terminvereinbarungen und der Möglichkeit, Dokumente hochzuladen bis hin zu Antragsprozesse wie der Sperrmüllanmeldung. Bei der Überwachung des ruhenden Verkehrs nutzt die Stadt Witten QR-Codes auf „Knöllchen“, um eine einfache und direkte online-Zahlung zu ermöglichen. Wenn die Zahlung bei der Stadtkasse eingegangen ist, entfallen weitere Schreiben wie eine Anhörung. Zudem ist sichergestellt, dass die Zahlung automatisiert zugeordnet werden kann, da fehlerhafte oder unvollständige Verwendungszwecke entfallen.

Sehr positiv ist auch, dass die Stadt Witten im sogenannten „Kompetenzzentrum eBehördenakte EN“ mit anderen Kommunen interkommunal zusammenarbeitet. So übernimmt die Stadt Witten den Betrieb der komplexen Software auf den Servern, während der technische Betrieb der Server jeweils vor Ort in den beteiligten Kommunen verbleibt. Darüber hinaus unterstützt sie die Kommunen bei der Einführung der E-Akte sowie beim täglichen Betrieb in den Fachbereichen. Dafür sind eine Servicehotline und ein Schulungsangebot eingerichtet.

### 2.3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Die Stadt Witten hat bereits sehr gute operative Grundlagen für ein systematisches Prozessmanagement etabliert. Es fehlt jedoch die strategische Absicherung durch die Verwaltungsführung.

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>9</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.

<sup>9</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.

- **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 Witten** 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 Witten	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	0 von 19
Personalausstattung	teilweise erfüllt	1 von 19
Operative Vorgaben	erfüllt	3 von 19
Fachverfahren	erfüllt	10 von 19
Interne Vernetzung	erfüllt	4 von 19
Prozessüberblick	erfüllt	3 von 19
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	0 von 19

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. Die Stadt Witten ist in vielen Bereichen schon weiter als die meisten großen kreisangehörigen Städte.

Während bei Einführung der E-Akte die Digitalisierung im Fokus des Prozessmanagements stand, sind gegenwärtig Prozessoptimierung und Wissensmanagement führende Motive für Prozessaufnahmen bei der Stadt Witten. Allerdings fehlen bei der Stadt Witten ebenso wie bei vielen Städten noch verbindliche Festlegungen und Vorgaben zu den Aufgaben, Zielen und Prioritäten des Prozessmanagements.

Die fehlenden strategischen Grundlagen stellen indes ein Risiko für einen zielgerichteten Ressourceneinsatz dar. Die Aufgabe des Prozessmanagements ist in den Stellenbeschreibungen der Stadt Witten verankert. Prozessanalysen führen Beschäftigte der Abteilung Organisationsmanagement im Organisations- und Personalamt durch. Ausgehend von der strategischen Ausrichtung ihres Prozessmanagements sollte die Stadt Witten ihren Personalbedarf bestimmen.

In ihrem Fachverfahren modelliert und dokumentiert die Stadt Witten ihre Verwaltungsprozesse. Dabei nimmt sie Prozesse je nach Erfordernis auch sehr detailliert auf. Für einen ersten Überblick fokussiert sie sich zunächst auf grobe Prozessschritte wie Meilensteine. Bei Bedarf verfeinert sie diese groben Prozessmodelle. Verbindliche Vorgaben zum Ablauf und Inhalt einer Geschäftsprozessoptimierung hat die Stadt Witten bereits fixiert. Dabei geben beispielsweise Interviewleitfäden und Checklisten konkrete Hilfestellung.

Die Stadt Witten führt Prozessanalysen strukturiert als Projekt durch und startet mit einem konkreten Auftrag. Die Analysen der Stadt Witten umfassen auch Möglichkeiten, den Prozess zu optimieren. Bereits zu Projektbeginn bindet sie die IT-Organisationsabteilung ein, um ihre Prozesse gezielt mit Informationstechnik zu verbessern.

Im Gegensatz zu den meisten der geprüften großen kreisangehörigen Städte hat die Stadt Witten schon einen umfassenden Überblick über ihre Verwaltungsprozesse. Im ersten Schritt haben die Ämter der Stadt Witten aus einem Katalog typischer Verwaltungsprozesse einer Stadtverwaltung ihre Prozesse bestimmt. Zu diesen Prozessen sind erste Basisformationen in Steckbriefen festhalten. Allerdings hat die Stadt Witten ihre Prozesse noch nicht in einer Prozesslandkarte strukturiert.

Ausgehend von ihrem Prozessüberblick hat die Stadt Witten bereits 20 bis 50 Verwaltungsprozesse detailliert untersucht und dokumentiert. Sie beschreibt allerdings noch nicht systematisch über Prozessmodelle ihre Anforderungen an die IT, sondern nutzt dies nur zur Schnittstellenanalyse.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement beschließen und ihre Prozesse in einer Prozesslandkarte strukturieren. Auf dieser Grundlage sollte sie die Prozesse für systematische Analysen priorisieren und den erforderlichen Personalbedarf bemessen. Zudem sollte die Stadt Witten Prozessbeschreibungen nutzen, um ihre Anforderungen an die IT zu definieren.

### 2.3.5 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.

Wie drastisch die öffentliche Verwaltung bei Störungen des IT-Betriebs in der Funktionsfähigkeit belastet ist, hat ein bedeutender und wirkungsreicher Hackerangriff bei der Stadtverwaltung Witten im Oktober 2021 gezeigt. Durch eine massive Cyberattacke war die Stadt mehrere Tage weder per Telefon noch per Mail erreichbar. Ein Großteil der Verwaltungsarbeitsplätze der städtischen Verwaltung konnten über Wochen nicht mehr genutzt werden. Auch führte der Angriff zu einem Abfluss von Daten. Dieser bedauerliche Vorfall soll aufzeigen, dass mit der zunehmenden Digitalisierung unbedingt auch der Sicherheitsprozess ständig fortgeführt werden muss und sich nicht nur auf technische Maßnahmen beschränken darf. Vielmehr sind auch organisatorische und planerische Aspekte zu berücksichtigen die verbindliche und einzuhaltende Prozesse der IT-Sicherheit erfordern. Hierzu gehören auch die Planung von Maßnahmen für den Umgang mit akuten Sicherheitsvorfällen sowie Notfallvorsorgeplanungen. Nur in dieser Gänze ist ein wirksamer Schutz gegeben, respektive im Schadensfall das Ausmaß eingrenzbar.

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 technischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Witten sind gut. Handlungsbedarf besteht jedoch im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements.

*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 Witten** erfüllt sind.

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

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

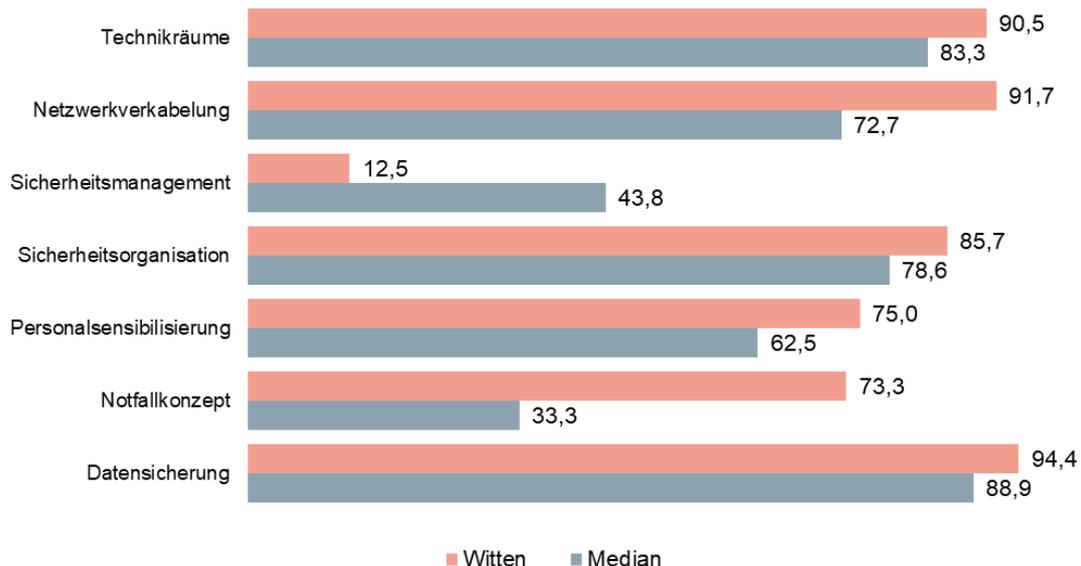


Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Witten im interkommunalen Vergleich eine Position im oberen Bereich ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad der Stadt Witten beträgt 78 Prozent, der Median liegt derzeit bei 66 Prozent. Allerdings unterschreitet die Stadt Witten mit diesem Ergebnis den empfohlenen Schwellenwert von

über 80 Prozent, der nur durch ein ausgewogenes Verhältnis zwischen technischen und organisatorischen Maßnahmen erreichbar ist.

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

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



Bei dem aktuellen Sicherheitsniveau, in Verbindung mit dem hohen Maß an selbst bereitgestellten IT-Leistungen, besteht aus Sicht der gpaNRW insbesondere Handlungsbedarf im Bereich des IT-Sicherheits- und Notfallmanagements.

Defizite bestehen bei der IT-Sicherheitsstruktur. Des Weiteren hat die Stadt Witten ihre grundsätzlichen Sicherheitsziele noch nicht in einer IT-Sicherheitsleitlinie formuliert. Handlungsbedarf sehen wir zudem beim vorhanden Datensicherungskonzept sowie Datensicherungsplan.

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte geeignete IT-Sicherheitsstrukturen mit einem IT-Sicherheitsbeauftragten oder einer IT-Sicherheitsgruppe sowie einer IT-Sicherheitsrichtlinie implementieren. Zudem sollte sie ihr vorhandenes Datensicherungskonzept evaluieren und dabei insbesondere den Aspekt der Auslagerung von Datensicherungen betrachten.

### 2.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

#### → **Feststellung**

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Witten lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.

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

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

Die **Stadt Witten** führt gegenwärtig kaum örtliche IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle stellt dar, wie es im Vergleich dazu bei den übrigen geprüften Städten aussieht.

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

Prüfaspekte	Hat die Stadt Witten diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	nein	13 von 18
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	nein	10 von 18
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	nein	6 von 18
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	4 von 18
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	1 von 18
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	ja	5 von 18
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	ja	8 von 18
Rollen- und Berechtigungskonzepte	nein	12 von 18
Anwendungslizenzen	nein	2 von 18
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	nein	8 von 18

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Witten konnte in den letzten fünf Jahren keine hinreichende IT-Prüfung durchführen. Im Ergebnis hat sie weniger Prüfaspekte im Zusammenhang mit IT aufgegriffen als die meisten Vergleichskommunen. Auch für die gesetzlich vorgegebene Anwendungsprüfung liegen der Stadt Witten keine aktuellen Prüferkenntnisse vor.

Eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung besteht vorrangig für die Prüfung der Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung. Mit der Einführung der Zulassungspflicht von Fachverfahren zur Ausführung der Geschäfte der kommunalen Haushaltswirtschaft gem. § 94 Abs. 2 GO NRW hat der Gesetzgeber zum 01. Januar 2021 ein zweistufiges Verfahren eingeführt, das die Eignung der in der kommunalen Haushaltswirtschaft eingesetzten Fachprogramme landesweit einheitlich sicherstellen soll und die individuellen Prüfungshandlungen in den Kommunen vor Ort reduziert. Hierdurch wurde aber auch vom Gesetzgeber bekräftigt, dass es gemäß §§ 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW, 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW eine Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung bleibt, die Fachprogramme vor ihrem Einsatz zu prüfen. Somit wurde letztlich auch der Stellenwert der Anwendungsprüfung durch die Rechnungsprüfungsämter ausdrücklich bekräftigt und als unverzichtbare Pflichtaufgabe bestätigt. Da die von der gpaNRW zugelassenen Fachprogramme die geforderte Gesetzeskonformität grundsätzlich in der vom Hersteller für den Markt bereitgestellten Form erfüllen, sind die an die örtlichen Gegebenheiten vorgenommenen individuellen Anpassungen des Fachprogramms durch Konfiguration und Parametrisierung (sog. „Customizing“) bei der Implementierungsprüfung der Rechnungsprüfungsämter zu berücksichtigen. Darüber hinaus liegt auch die Prüfung von Fachverfahren, die derzeit nicht unter die Zulassungspflicht durch die gpaNRW nach §94 Abs. 2 GO NRW fallen, in der Verantwortung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Die Stadt Witten hat keine eigenen, expliziten Anwendungsprüfungen unter den ihr gegebenen Rahmenbedingungen durchführen können. Damit wird sie den gesetzlichen Anforderungen nicht gerecht.

Die übrigen aufgeführten Prüfaspekte haben auch ohne eine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung eine praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune sicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen. Dabei ist die Auflistung keinesfalls abschließend. Die meisten der Prüfaspekte können lassen sich zudem indirekt aus gesetzlichen verpflichtenden Prüfhandlungen ableiten. Dazu zählen insbesondere die in § 104 GO NRW verankerten Aufgaben, wie die die Prüfung der Wirksamkeit interner Kontrollen im Rahmen des internen Kontrollsystems, die laufende Prüfung der Vorgänge in der Finanzbuchhaltung zur Vorbereitung der Prüfung des Jahresabschlusses sowie die Prüfung der Zweckmäßigkeit und der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung.

Es gibt allerdings keinen Prüfaspekt, der von allen Städten gleichermaßen zufriedenstellend erfüllt werden kann. Die etwas höheren Quoten bei einzelnen Aspekten sollen nicht darüber hinwegtäuschen, dass dem teils nur ansatzweise Prüfungen zugrunde liegen. Wie die Tabelle zeigt, sind viele Prüfaspekte auch bei vielen anderen Städten nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen gegenüber der gpaNRW geäußert, liegt auch bei der Stadt Witten der Grund dafür in mangelnden Personalressourcen. Damit besteht das Risiko, dass auch zukünftig Pflichtprüfungen wie die Anwendungsprüfung oder die Prüfung von technisch-organisatorischen Regelungen nicht im erforderlichen Umfang durchgeführt werden können. Hier könnte die Stadt Witten mit anderen Kommunen zusammenarbeiten. Da sich andere Städte in einer ähnlichen Position befinden, könnten Städte gemeinsam ihre IT-Prüfung stärken und Synergieeffekte nutzen.

Neben einer angemessenen quantitativen Stellenausstattung fehlt allerdings meist auch die fachliche Qualifikation, um den Prüfinhalten gerecht werden zu können. Die meisten der durch die gpaNRW geprüften Städte, die örtliche IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich nicht annähernd adäquat aus- und fortgebildet. Auch bei der Stadt Witten ist keine fachspezifische Qualifikation vorhanden. Damit befindet sie sich interkommunal gesehen zwar in guter Gesellschaft, aber nicht in einer guten Position.

Für die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, nutzt die Stadt Witten erste Instrumente der Massendatenanalyse. So setzt sie für die Finanzprüfung ein Fachverfahren ein und nutzt Excel-Auswertungen. Für das Fachverfahren stehen vier Lizenzen zur Verfügung. Diese werden im März 2022 allerdings noch nicht vollumfänglich genutzt.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen. Dies erhöht die Chance, die ohnehin geringen Ressourcen effizient dort einzusetzen, wo es erforderlich ist. Hierin liegt für die Stadt Witten ein weiterer Ansatzpunkt, die örtliche Rechnungsprüfung zu stärken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte ihre örtliche Rechnungsprüfung durch zusätzliche Personalressourcen und fachliche Qualifikationen in Bezug auf IT-relevante Prüfungsthemen handlungsfähig machen. Ziel sollte es sein, mindestens die rechtlich verpflichtenden Prüfungen abzusichern. Zudem sollte sie den Einsatz von Verfahren für die Massendatenanalyse inhaltlich ausbauen und die Kompetenz für deren Anwendung breiter streuen. Für beide Aspekte sollte die Stadt Witten auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.

## 2.4 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 entgehen.

#### → **Feststellung**

Die Steuerung der IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Witten zeigt an einigen Stellen Verbesserungspotenzial.

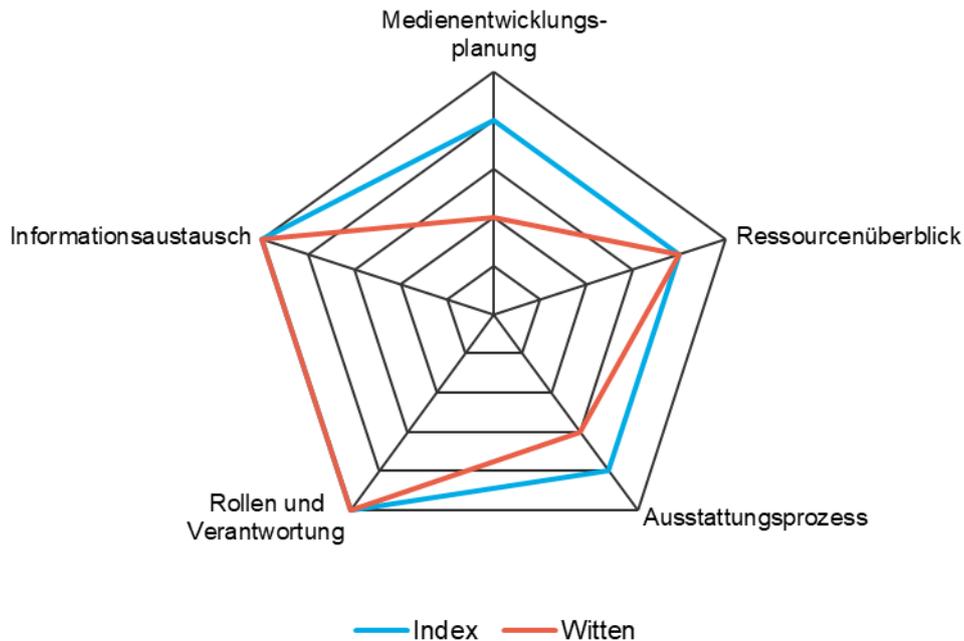
*Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:*

- **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 Witten** 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 Witten zur Digitalisierung der Schulen 2021



- Die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung in den Schulen sind bei der Stadt Witten ausbaufähig. Ihr fehlen vor allem strategische Grundlagen zur Steuerung.

Stadt Witten besitzt für ihre Schulen noch keinen pädagogische Medienentwicklungsplan. Allerdings haben die Schulen im Rahmen des Digitalpaktes teilweise erste Medienkonzepte entwickelt. Mit wenigen Ausnahmen besitzt die Stadt Witten einen zentralen, vollständigen und schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattung und die IT-Kosten ihrer Schulen. Bei der IT-Ausstattung ihrer Schulen verfolgt die Stadt Witten jedoch keine einheitliche Ausstattungsstrategie.

Seit dem Förderprogramm „Schulen ans Netz“ koordiniert und beschafft das Amt für Datenverarbeitung und Kommunikationstechnik die IT-Ausstattung der Schulen. Dabei erfolgen Absprachen mit der Schulverwaltung und dem Gebäudemanagement. Um eine homogene Ausstattungslandschaft zu gewährleisten und damit den Support zu vereinfachen, hat die Stadt Witten teilweise Standards für die IT-Ausstattung ihrer Schulen definiert. IT-Standards in Form von definierten Warenkörbe sind jedoch noch nicht vorhanden.

Rollen und Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support sind verbindlich geregelt und orientieren sich an den Vorgaben des Landes. Für die Beschaffung und Betreuung der Schul-IT stehen nach eigenen Angaben hinreichende Personalressourcen zur Verfügung.

Der Informationsaustausch wird im Abstimmungsgremium Schulverwaltung/IT/Gebäudemangement durch regelmäßig sichergestellt. Zudem gibt es eine wöchentliche virtuelle IT-Sprechstunde.

Bei der IT-Sicherheit der Schulen bestehen Defizite im konzeptionellen Bereich. In Bezug auf die steigende Abhängigkeit der Schul-IT von einer funktionierenden und verfügbaren IT-Infrastruktur ist es erforderlich, ein umfassendes Notfall- und Sicherheitsmanagement zu etablieren. Dies stellt auch eine wichtige Informationsgrundlage für den Ausstattungsstandard dar und ist mithin notwendige Anforderung für den Ausstattungsprozess.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte einen Medienentwicklungsplan auf Grundlage der Medienkonzepte ihrer Schulen erstellen und weitere einheitliche Standards für die Ausstattung ihrer Schulen festlegen. Darüber hinaus sollte sie für ihre Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Inhalte, Ziele und Methodik</b>					
F1	Das IT-Betriebsmodell bietet der Stadt Witten eine gute Grundlage für eine wirtschaftliche IT-Bereitstellung. Die IT-Steuerung ist allerdings dadurch gefährdet, dass sie nicht hinreichend formalisiert ist.	76	E1	Die Stadt Witten sollte ihre strategische IT-Ausrichtung in einer IT-Strategie formalisieren.	77
F2	Der digitalen Transformation der Stadt Witten fehlt eine ausreichende strategische Grundlage. Dadurch ist der langfristige Erfolg der Digitalisierung ihrer Verwaltung gefährdet. Allerdings hat die Stadt Witten bereits mit der Aufarbeitung dieser formalen Defizite begonnen.	84	E2	Die gpaNRW bestärkt die Stadt Witten darin, ihren bereits initiierten Prozess zur Strategiekonzeption mit Priorität zum Abschluss zu bringen und damit eine verbindliche Digitalisierungsstrategie sowie ein Kommunikationskonzept in Kraft zu setzen.	85
F3	Die Stadt Witten kommt den Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Allerdings könnte sie der Intention des Gesetzgebers in einzelnen Punkten noch besser gerecht werden. Im Hinblick auf die Einhaltung des OZG hat sie die zugrundeliegende Projektplanung nicht hinreichend formalisiert. Dadurch besteht das Risiko, dass die Umsetzung nicht vollständig und/oder nicht fristgerecht erfolgt sowie das Potenzial für interne Prozesse nicht ausgeschöpft werden kann.	85	E3	Die Stadt Witten sollte darauf hinarbeiten, für noch mehr Verwaltungsleistungen strukturierte Datensätze zu erhalten und diese Datensätze medienbruchfrei verarbeiten. Ihren Weg zur Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.	88
F4	Die Stadt Witten hat einen Workflow zur Bearbeitung der Eingangsrechnungen implementiert, der in weiten Teilen technisch unterstützt wird. Die Effizienz dieses Prozesses kann allerdings noch gesteigert werden.	88	E4.1	Die Stadt Witten sollte gemeinsam mit den Ämtern die Bearbeitungsschritte von komplexen Rechnungen analysieren, mit dem Ziel möglichst wenige Rechnungen papierbasiert zu bearbeiten.	90
			E4.2	Die Stadt Witten die Möglichkeiten der OCR-Erkennung, automatisierten Datenergänzung und Übertragung von PDF-Rechnungen in den Workflow ausschöpfen, um manuelle Eingaben weiter zu reduzieren.	91

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Witten hat bereits sehr gute operative Grundlagen für ein systematisches Prozessmanagement etabliert. Es fehlt jedoch die strategische Absicherung durch die Verwaltungsführung.	93	E5	Die Stadt Witten sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement beschließen und ihre Prozesse in einer Prozesslandkarte strukturieren. Auf dieser Grundlage sollte sie die Prozesse für systematische Analysen priorisieren und den erforderlichen Personalbedarf bemessen. Zudem sollte die Stadt Witten Prozessbeschreibungen nutzen, um ihre Anforderungen an die IT zu definieren.	95
F6	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Witten sind gut. Handlungsbedarf besteht jedoch im Bereich des IT-Sicherheitsmanagements.	96	E6	Die Stadt Witten sollte geeignete IT-Sicherheitsstrukturen mit einem IT-Sicherheitsbeauftragten oder einer IT-Sicherheitsgruppe sowie einer IT-Sicherheitsrichtlinie implementieren. Zudem sollte sie ihr vorhandenes Datensicherungskonzept evaluieren und dabei insbesondere den Aspekt der Auslagerung von Datensicherungen betrachten.	97
F7	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Witten lassen derzeit keine hinreichende Prüfung der IT zu. Auch die übrigen Prüfhandlungen könnten durch gezielte IT-Unterstützung noch effizienter erfolgen.	98	E7	Die Stadt Witten sollte ihre örtliche Rechnungsprüfung durch zusätzliche Personalressourcen und fachliche Qualifikationen in Bezug auf IT-relevante Prüfungsthemen handlungsfähig machen. Ziel sollte es sein, mindestens die rechtlich verpflichtenden Prüfungen abzusichern. Zudem sollte sie den Einsatz von Verfahren für die Massendatenanalyse inhaltlich ausbauen und die Kompetenz für deren Anwendung breiter streuen. Für beide Aspekte sollte die Stadt Witten auch die Möglichkeit einer interkommunalen Zusammenarbeit in Betracht ziehen.	101
F8	Die Steuerung der IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Witten zeigt an einigen Stellen Verbesserungspotenzial.	102	E8	Die Stadt Witten sollte einen Medienentwicklungsplan auf Grundlage der Medienkonzepte ihrer Schulen erstellen und weitere einheitliche Standards für die Ausstattung ihrer Schulen festlegen. Darüber hinaus sollte sie für ihre Schulen IT-Sicherheitsrichtlinien sowie ein daraus abgeleitetes Sicherheitskonzept erstellen.	104

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

#### **Hilfe zur Erziehung**

Die Stadt Witten weist sowohl belastende, in Mehrzahl aber begünstigende soziostrukturelle Rahmenbedingungen auf. Trotzdem hat die Stadt Witten im Jahr 2020 viel höhere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Das ist auf die sehr hohe Falldichte in Witten zurückzuführen. Dadurch ist der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung im interkommunalen Vergleich in Witten höher als bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte.

Die Stadt Witten weist eine der höchsten Falldichten im landesweiten Vergleich auf. Hier wirkt sich, anders als in den meisten Vergleichsstädten, ein Fallanstieg bei den „Unbegleiteten Minderjährigen Ausländern“ (UMA) aus. Deren Anteil am Gesamtfallaufkommen ist jedoch gering und daher vernachlässigbar. Dagegen sollte die Stadt Witten den starken Anstieg bei den selbst installierten eigenen ambulanten Hilfen sowie die damit einhergehenden extrem hohen Fallkosten genauer betrachten. Diese Entwicklungen sind Indizien dafür, dass die Zugangs- und Fallsteuerung bei der Hilfe zur Erziehung wie auch der Personaleinsatz überprüft werden muss. Wahrscheinlich sind hier ab 2020 auch Corona bedingte Auswirkungen auf die Hilfe zur Erziehung zusätzlich zu berücksichtigen.

Im Jugendamt der Stadt Witten gibt es ein Finanzcontrolling zur Budgetüberwachung. Es überwacht schwerpunktmäßig die positiven und negativen Abweichungen zu den Haushaltsansätzen. Die Hilfe zur Erziehung wird über das entsprechende Produkt im Haushalt vollumfänglich abgebildet. Jedoch lassen fehlende Kennzahlen und Zielerreichungsgrade die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung nur bedingt erkennen. Das erschwert die Steuerungsmöglichkeiten bei der Hilfe zur Erziehung. Die technischen Auswerte- und Analysemöglichkeiten der Jugendamtssoftware hinsichtlich des Finanzcontrollings bedürfen weiterer Optimierung. Außerdem sollte der Prozess des Finanzcontrollings bei der Hilfe zur Erziehung definiert und strukturiert und Zuständigkeiten klar beschrieben sein.

Ein Fachcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung, welches auf definierten Prozessen bzw. einem System beruht, gibt es in Witten nur in Ansätzen. Es beschränkt sich auf Qualitätskontrollen durch die Leitungskräfte in den Bezirkssozialdiensten. Ansonsten obliegt die Beurteilung der Wirksamkeit der Hilfsmaßnahmen der fallzuständigen Fachkraft im ASD. Die Auswertungen zur Wirksamkeit beziehen sich aktuell auf die Einzelhilfen. Fallübergreifende Ergebnisse werden nicht zusammengeführt und ausgewertet. Gut ist, dass Neu- und Weiterbewilligungen durchgängig durch die Leitungskräfte mitentschieden werden. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW insbesondere bei der technischen Erweiterung der Auswertemöglichkeiten der Jugendamtssoftware, um fallübergreifende und trägerbezogene Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen durchführen zu können.

Für die Fallsteuerung und Prozesskontrollen bei der Hilfe zur Erziehung gibt es in der Stadt Witten Dienstanordnungen. Damit unterliegen Neu- und Weiterbewilligungen von Hilfen einem verbindlichen und strukturiertem Verfahren. Auch sind mit dem Ziel der Zeiteinsparung die Abläufe in den Erziehungshilfekonferenzen per Dienstanordnung geregelt worden. Die Prozesse in der vollumfänglich digitalisierten Aktenführung werden zusätzlich durch formelle Aktenkriterien ergänzt. Die gpaNRW befürwortet diese Vorgehensweise ohne Einschränkungen.

Die Stellenzahlen im ASD und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) der Stadt Witten weichen erheblich von den gpa-Personalrichtwerten ab. Aus Sicht der gpaNRW sollte der Personalbedarf nicht über ausgehandelte Richtwerte, sondern über eine Personalbedarfsbemessung ermittelt werden.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Wesentliche Rechtsgrundlage für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ist das SGB VIII in Verbindung mit den dazu ergangenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen. Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind nach § 27 Abs. 1 SGB VIII ein

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

Rechtsanspruch, wenn eine dem Wohl des Kindes oder des Jugendlichen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet und die Hilfe für seine Entwicklung geeignet und notwendig ist.

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

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

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

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

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

### 3.3 Strukturen

- Ein niedriger Anteil Kinder und Jugendlicher an der Gesamtbevölkerung sowie ein niedriger Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug in der Stadt Witten stellen begünstigende Faktoren im Zusammenhang mit den Hilfen zur Erziehung dar. Dagegen zeigt sich die erhöhte SGB II-Quote als belastender Faktor im interkommunalen Vergleich.

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre feststellen. Vielmehr wirken sich in großem Umfang die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus. Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen.

Die AKJ TU Dortmund<sup>11</sup> hat alle Jugendämter in Nordrhein-Westfalen Jugendamtstypen und Belastungsklassen zugeordnet. Die Stadt Witten zählt zum Jugendamtstyp acht und der Belastungsklasse zwei. Die Kategorie acht beinhaltet Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit über 50.000 Einwohner. Die Belastungsklasse zwei stuft die Kinderarmut in Witten als hoch ein. Eine hohe Kinderarmut bedeutet nach der Statistik, dass der Anteil der SGB II-Anteil der unter

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

15-Jährigen zwischen 18 und 23,35 Prozent liegt. Witten hat 2019 nach den Daten „Wegweiser Kommune der Bertelsmann-Stiftung“ einen Anteil von 20,1 Prozent<sup>12</sup>. Eine hohe Kinderarmut weisen neben der Stadt Witten 17 weitere kreisangehörige Kommunen über 50.000 Einwohner auf. Elf kreisangehörige Kommunen über 50.000 Einwohner haben eine sehr hohe Kinderarmut. Laut AKJ Bericht 2019 weisen immerhin 22 kreisangehörige Kommunen über 50.000 Einwohner eine geringe bis sehr geringe Kinderarmut auf.

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

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

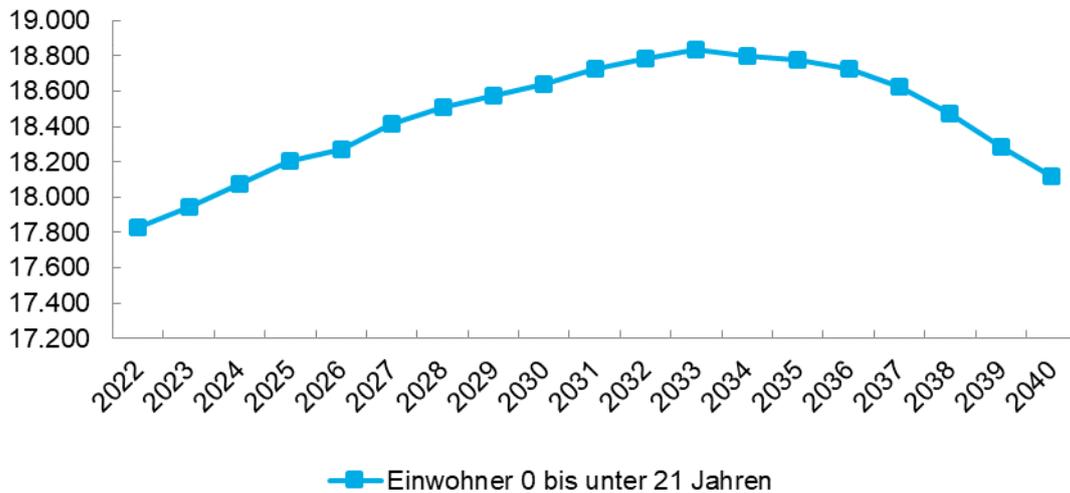
Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	18,34	17,80	19,23	19,81	20,98	21,89	35
Anteil arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,50	0,90	2,50	3,50	4,75	7,50	35
Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,44	15,09	17,33	18,10	19,72	22,58	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	5,16	1,34	4,89	6,15	8,31	13,19	35

Für eine zielgerichtete Kinder- und Jugendhilfeplanung ist es wichtig, Erkenntnisse über die sozialen Strukturen im Stadtgebiet zu gewinnen. Nur so können Umfang und Bedarf der Hilfestellung im Wirkungsbereich des ASD besser eingeschätzt werden.

Der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung ist in der **Stadt Witten** niedriger als in 75 Prozent der Vergleichskommunen. Demnach zählt etwas weniger als ein Fünftel der Einwohner in Witten zur potenziellen Zielgruppe für Hilfen zur Erziehung.

<sup>12</sup> Bertelsmannstiftung, Wegweiser Kommune, Sozialbericht Witten 2019, www.wegweiser-kommune.de, Download 20.12.2021

### Einwohnerprognose Stadt Witten IT.NRW von 2022 bis 2040



Nach den Prognosedaten von IT.NRW wird die Anzahl der Einwohner unter 21 Jahren in Witten bis zum Jahr 2030 weiter leicht ansteigen. Erst für den Zeitraum danach prognostiziert IT.NRW einen kontinuierlichen Rückgang der Einwohner in dieser Altersgruppe.

Nach Angaben des Fachamtes orientiert sich die Stadt Witten bei den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung ebenfalls an den Fortschreibungsdaten von IT NRW. Die letzte Bevölkerungsprognose der Statistikstelle der Stadt Witten stammt aus Januar 2015. Insofern sind die daraus resultierenden Prognosen, insbesondere nach dem Zuzug von Flüchtlingen, veraltet. Die Statistikstelle erstellt aktuell eine neue Prognoseberechnung für die Stadt. Daher basieren die aktuellen Prognosen des Jugendamtes auf der Gemeindemodellrechnung IT.NRW (2018/40), auch wenn es zensusbedingt Abweichungen gibt.

Die Stadt Witten weist einen niedrigen Anteil arbeitsloser SGB II-Bezieher von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Jugendarbeitslosenquote) aus. Dieser ist bei mehr als 50 Prozent der Vergleichsstädte höher. Daher geht die gpaNRW hier davon aus, dass die Einflussnahme der Jugendarbeitslosenquote auf die Hilfen zur Erziehung zu vernachlässigen ist. Im Übrigen betrifft die Jugendarbeitslosenquote mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Die Stadt Witten weist auch einen niedrigen Anteil der alleinerziehenden SGB II-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II auf. Zwar wirkt sich laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ neben dem Transferleistungsbezug (Sozialhilfe) auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Erkennbar wird das daran, weil sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen werden<sup>13</sup>. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich dieser Umstand deutlich. Jedoch ist der Anteil der Alleinerziehenden im SGB II-Bezug in Witten nicht so ausgeprägt,

<sup>13</sup> Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, Monitor Hilfen zur Erziehung 2018, www.dji.de, Download 20.12.2021

dass wahrscheinlich keine relevante Mehrbelastung bei der Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung entsteht.

Auch der Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen, ist in Witten unauffällig. Mehr als 50 Prozent der Vergleichsstädte weisen hier höhere Quoten auf. Daher wird sich auch dieser Faktor in Witten mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung aus. Hinzu kommt, diese Zielgruppe mit den über 15-jährigen Kinder und Jugendlichen wiederum nur ein Teil, der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe ausmacht.

Folgende weitere Faktoren können dazu führen, dass verstärkt Hilfen zur Erziehung in Anspruch genommen werden:

- SGB II-Quote
- Bildungsarmut
- Jugendarbeitslosigkeit (Entfällt in Geilenkirchen wegen fehlender vergleichbarer Daten der Agentur für Arbeit)
- Anteil Familien mit Migrationshintergrund

Über die SGB II-Quote erfährt die Stadt Witten eine zusätzliche Belastung. Diese ist 2019 im landesweiten Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit 12,2 Prozent erhöht (Median: 11,4 Prozent).

Bildungsarmut steht in einem engen Zusammenhang mit der sozioökonomischen Herkunft. In kaum einem anderen Land bestimmt die soziale Lage eines Kindes so sehr seine Bildungsbeileiligung und Bildungschancen wie in Deutschland<sup>14</sup>. So beschreibt es das deutsche Jugendinstitut auf seiner Homepage. Bescheinigt wird der Zusammenhang zwischen Bildungschancen und sozialer Herkunft durch eine Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 2018<sup>15</sup>. In Witten deutet die erhöhte SGB II-Quote zunächst auf eine Bildungsarmut hin. Dagegen sind die niedrigen Anteile an Alleinerziehenden, auch derer im SGB II-Bezug, sowie der an Schulabgänger, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen, keine belastenden Indikatoren für die Bildungsarmut.

Der Zuzug von Flüchtlingsfamilien und Zuweisung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMA) hatte auch in Witten Auswirkungen auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung. Insbesondere während der Flüchtlingskrise wurden vermehrt stationäre Angebote geschaffen, die sich nun im Rückbau befinden. Im gesamten Betrachtungszeitraum steigen die UMA-Fallzahlen in Witten kontinuierlich an. Jedoch ist deren Anteil an den gesamten Hilfefällen mit 1,7 Prozent so gering, dass die Belastung auf die Hilfen zur Erziehung nicht von Bedeutung ist. Wir gehen später im Bericht noch etwas genauer darauf ein.

<sup>14</sup> Deutsches Jugendinstitut Homepage „Über uns“ [www.dji.de/ueber-uns](http://www.dji.de/ueber-uns), Download 26.01.2020

<sup>15</sup> <http://www.oecd.org/newsroom/educational-disadvantage-starts-from-age-10.htm>

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die Stadt Witten kennt ihre Sozialstrukturen und stützt die Planungen bei den Hilfen zur Erziehung auf eine umfangreiche und detaillierte Sozialraumanalyse aus dem Jahr 2020.

*Eine Kommune sollte Transparenz über die Strukturdaten haben. Hierbei sollte eine kleinteilige Aufgliederung des Stadtgebietes vorliegen. Die Arbeit sollte nach Sozialräumen ausgerichtet sein. Stadtteilbezogene Belastungen oder soziale Brennpunkte sollten bekannt sein.*

Die **Stadt Witten** liegt zentral im südlichen Ruhrgebiet mit sehr guter infrastruktureller Anbindung. Durch die attraktive Lage im Ruhrtal mit seinen angrenzenden Höhen erweist sich Witten als bevorzugter Wohnortstandort im Ruhrgebiet. Historisch gewachsen haben die Stadtteile unterschiedliche Profile und weisen Unterschiede in der Bevölkerungsstruktur auf. Laut Mitteilung des Fachamtes gibt es aber nur wenige örtliche Besonderheiten in Form von Brennpunkthäusern in der Stadt, die einen erkennbaren Einfluss auf den Bedarf an Hilfen zur Erziehung haben.

Die Stadt Witten verfügt über aktuelle Sozialstrukturdaten für die Hilfen zur Erziehung aus dem „Bericht zum Sozial- und Demografiemonitoring“ aus dem Jahr 2020. Dieser wurde von der Koordinierungsstelle für Stadtentwicklung, Statistik und städtische Wirtschaftsförderung (Statistikstelle) der Stadt Witten erstellt. Dabei wurde die Stadt durch die Universität Witten/Herdecke unterstützt. Die Untersuchung teilt Witten in 27 Sozialräume ein. Für diese wurden dann ein Sozialindex aus den regionalen vorherrschenden Bevölkerungsgruppen berechnet. Lediglich zwei der 27 Sozialräume weisen demnach einen überdurchschnittlichen bis stark überdurchschnittlichen Sozialindex auf. Diese finden sich in der Innenstadt und dem Stadtteil Annen.

Für die unterschiedlichen Situationen in den Sozialräumen gibt es in Witten eine Reihe von unterstützenden Angeboten für die Familien. Dazu zählen Sozialarbeit in Unterkünften, Flüchtlingsberatung, Kommunales Integrationsmanagement (KIM), Wohnungslosenhilfe, Sprachförderung sowie Brückenprojekte, die Schulübergänge sichern sollen. Darüber hinaus sind auf Basis einer politischen Entscheidung zwei Streetworker Stellen in 2021/22 eingerichtet worden, deren Stellenbesetzung aktuell läuft. Außerdem gibt es Maßnahmen der Offenen Jugendarbeit und es ist die Teilnahme am Projekt "kinderstark - NRW schafft Chancen" beschlossen. Dabei geht es um den Aufbau und Stärkung kommunaler Präventionsketten.

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

### 3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Witten befindet sich auf einem guten Weg, eine Präventionskette, die alle relevanten Altersgruppen umorgt, zu schaffen. Dabei zeigen sich aktuell bereits gut ausgebaute Angebots- und Netzwerkstrukturen insbesondere bei den Kindern von null bis sechs Jahren. Auch das bestehende Frühwarnsystem hinsichtlich Kindeswohlgefährdungen ist strukturiert entwickelt und baut auf eine große Zahl an Kooperationen.

*Ein direkter Zusammenhang zwischen präventiven Angeboten und dem Umfang an Leistungen für Hilfe zur Erziehung ist weder messbar noch nachweisbar. Dennoch können präventive Angebote und eine Netzwerkarbeit einen positiven Einfluss auf die Lebensbedingungen, das Aufwachsen und die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen haben. Deshalb sollte die Stadt*

*bedarfsgerechte präventive Angebote entwickeln und die hierfür erforderlichen Strukturen aufbauen. Dabei sollte sie die maßgeblichen örtlichen Akteure und freien Träger der Jugendhilfe miteinbeziehen und alle Angebote steuern und koordinieren.*

*Ist ein Präventionskonzept vorhanden? Gibt es ein kommunales Gesamtsystem der Prävention?*

Die **Stadt Witten** generiert nach eigenen Angaben präventive Angebote und Maßnahmen basierend auf den Erkenntnissen aus den Handlungsfeldern Jugendförderung, „Frühe Hilfen“, Erziehungshilfe, Kindertagesbetreuung, OGS und Schule. Die Stadt Witten hat für die „Frühen Hilfen“ ein eigenes Sachgebiet mit 2,0 Vollzeit-Stellen in der Abteilung Erziehungshilfe (ASD) des Amtes für Jugendhilfe und Schule installiert. Dem Sachgebiet "Frühe Hilfen" mit seiner präventiven Ausrichtung und Zielgruppe kommt nach Angaben des Fachamtes eine hohe Bedeutung zu. Dieses richtet sein Augenmerk insbesondere auf die Unterstützungsmöglichkeiten im vorgeburtlichen und frühkindlichen Bereich. Dazu zählen beispielsweise Willkommensbesuche für Neugeborene, Besuche von Familienhebammen und „Familien-PatInnen“ vor und nach der Geburt, oder Brückenprojekte (Übergänge erleichtern) für Kinder, die von der Grundschule zur weiterführenden Schule wechseln.

Darüber hinaus organisieren oder beteiligen sich die „Frühen Hilfen“ an weiteren externen Arbeitskreisen und Netzwerken. Dazu zählen die Arbeitskreise „Frühe Hilfen Ennepe-Ruhr-Kreis“, „Arbeitskreis Frühe Hilfen SÜD“, „Arbeitskreis bunter Kreis“, „Arbeitskreis der Kindertageseinrichtungen der AWO“, „Arbeitskreis der Familienzentren in Witten“ sowie der „Arbeitskreis der Wittener Geburtsklinik“.

Das Fachamt hat nach eigenen Angaben begonnen, ein Kinder- und Jugendschutzkonzept hin zu einem kommunalen Gesamtsystem zu entwickeln. Unterstützung findet die Stadt Witten dabei durch die seit diesem Jahr bestehende Teilnahme am Projekt "kinderstark" des Landes NRW. Dieses bietet ein Qualitätsmanagement (Wissenssammlung und Ratgeber) für Präventionsketten in Form eines Handbuchs. Die Stadt Witten ist bestrebt, über das Projekt zunächst den Ausbau präventiver Hilfen im Primarbereich voranzutreiben (Familiengrundschulzentrum). Im Bereich der „Frühen Hilfen“ werden bereits jetzt schon in einem sehr frühen Stadium der Familiengründung insbesondere durch die Willkommensbesuche und Hebammensprechstunden präventive Angebote im frühkindlichen Bereich angeboten.

In der Stadt Witten richtet sich ein Schwerpunkt bei den präventiven Angeboten an die Kinder von null bis sechs Jahren. Dabei handelt es sich um das Projekt „KiWi - Kind in Witten“. Auf dieser Internetplattform sind alle projektbezogenen Präventivangebote in Witten hinterlegt. Dazu zählen:

- Eltern/Kind Gruppen
- Beratung/Information
- Unterstützung im Alltag
- Elternbildung/Elternkurse
- Familien mit Fluchterfahrung/Brückenprojekte

Die Angebote, Adressen und Telefonnummern sind zusätzlich in einem KiWi-Lotsenbuch hinterlegt, sodass auf das Angebot auch ohne Internetanbindung zugegriffen werden kann. Das Angebot der „Frühen Hilfen“ in Witten wird seit 2008 entwickelt und durch ein Netzwerk begleitet. Die Netzwerkkoordination obliegt dem Sachgebiet „Frühe Hilfen“.

Darüber hinaus sind die „Frühen Hilfen“ mit der Geburtsklinik in Witten vernetzt. Ein Austausch mit gynäkologischen Praxen, niedergelassenen Ärzten sowie mit Hebammen findet bedarfsabhängig statt. Bei vielen kooperierenden Institutionen liegen Informationsmaterialien zu den „Frühen Hilfen“ aus. Es werden beispielsweise den gynäkologischen Praxen regelmäßig KiWi-Informationsmaterialien übersandt, sodass bei Bedarf bereits während der Schwangerschaft seitens der Praxen an die Fachkräfte der „Frühen Hilfen“ vermittelt werden kann.

Zur Schaffung eines Frühwarnsystems zur Vermeidung von Kindeswohlgefährdungen ergreift die Stadt Witten folgende Maßnahmen. Alle Wittener Familien mit einem Neugeborenen erhalten einen Termin für einen Willkommensbesuch. Dabei übergibt eine Sozialpädagogin ein Begrüßungspaket und berät bei Bedarf die Familien hinsichtlich relevanter (Hilfs-) Angebote und Anlaufstellen in Witten. Bei Bedarf leitet sie direkt Hilfsangebote ein oder vermittelt diese. Zusätzlich leiten nach Angaben des Fachamtes alle Netzwerk- und kooperierenden Institutionen des KiWi-Netzwerkes bzw. der „Frühen Hilfen“ frühwarnrelevante Informationen bzw. die betroffenen Familien an das Jugendamt weiter. Die Sachgebietsleitung der „Frühen Hilfen“ berät außerdem Institutionen bei auftretendem Verdacht auf Kindeswohlgefährdungen. So kann im Bedarfsfall die Überleitung in Angebote der „Frühen Hilfen“ oder andere Unterstützungsangebote frühzeitig und einfacher umgesetzt werden. Es besteht zudem ein enger Austausch zwischen den „Frühen Hilfen“ und dem Bezirksdienst des Amtes für Jugendhilfe und Schule, sodass bei Bedarf auch hier eine schnelle Überleitung in die Hilfen zur Erziehung erfolgen kann. Zusätzlich befindet sich der ASD in einem regelmäßigen Austausch zu Kindeswohlgefährdungen mit der Jugendgerichtshilfe und Polizei bzw. Amtsgericht. Im Bedarfsfall tauscht sich zusätzlich die Leitungsebene des Jugendamtes mit Vertretern des Landgerichts bzw. der Staatsanwaltschaft Bochum sowie der Bezirksregierung Arnsberg, dem Gesundheitsamt des Ennepe-Ruhr-Kreises sowie dem Gemeinschaftskrankenhaus Herdecke aus.

In Witten werden die Angebote der Offenen Kinder- und Jugendarbeit im Wesentlichen als präventive Angebote zur Verbesserung der Lebenssituation, des sozialen Lernens, der Demokratieförderung und als Bildungsaufgabe ausgerichtet. Dazu zählen zahlreiche Angebote der Jugendförderung in freizeitpädagogischen Einrichtungen. Auch gibt es Angebote in den Bereichen Jugendkulturarbeit, Erlebnispädagogik und sozialräumliche (mobile) Jugendarbeit:

- Vier städtische und sieben Kindertreffs in freier Trägerschaft, die durch Stadt finanziert werden.
- Drei Jugendzentren in freier Trägerschaft, die hauptsächlich durch Stadt finanziert werden.
- Sechs Cliquentreffs in städtischer Trägerschaft,
- Der Außentreffpunkt Imberg (Kletteranlage) in städtischer Trägerschaft,
- Ferienspiele unter städtischer Federführung mit städtischen Angeboten und Angeboten freier Träger, Vereine etc.

- Jugendkulturangebote unter Federführung der Jugendförderung und in Kooperation mit z.B. Kulturform,
- Jugendsozialarbeit wird in erster Linie vom Werkhof (Jugendwerkstatt) abgedeckt. Die Einrichtung einer Jugendberufsagentur befindet sich in Planung für das Jahr 2022.
- Jugendwerkhof finanziell unterstützt durch die Stadt Witten,
- zukünftig zwei Streetworker.

Laut Fachamt hat die Stadt Witten eine Streetworker-Stelle besetzt. Eine weitere Stelle folgt im nächsten Jahr. Konzeptionell entwickelt in der Stadt Witten die Jugendförderung den Einsatz der Streetworker. Dazu besteht zum ASD eine Schnittstelle, die die Zusammenarbeit entwickeln soll.

Die Ziele der Kinder- und Jugendarbeit sind in der Stadt Witten im kommunalen Förderplan festgehalten. Dieser wird gemeinsam mit allen Trägern der Jugendarbeit erarbeitet. Dazu finden Wirksamkeitsdialog statt und es gibt drei bis viermal im Jahr Treffen in Arbeitsgruppen nach § 78 SGB VIII.

Aufgaben und Angebote im Bereich des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes in Witten sind ebenfalls präventiv ausgerichtet. Dazu zählen die Begleitung von Jugendschutzkontrollen und Jugendschutzgespräche. Aber auch in den anderen Handlungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe, wie Kindertageseinrichtungen, Offene Ganztagschulen und Schule halten präventiv konzeptionelle Angebote vor. So gibt es beispielsweise das Konzept des "pädagogischen Dreiklangs" resultierend aus einer Kooperation von Schule, OGS und Offener Kinderarbeit an den Grundschulen in Witten. Der präventive Grundgedanke des Dreiklangs fördert nach Angaben des Fachamtes insbesondere das soziale Lernen, unterstützt die Bildungsaufgabe und ermöglicht eine gleichberechtigte Teilhabe.

Einen wichtigen und zentralen Aufgabenbereich präventiver Angebote und Maßnahmen stellt nach Angaben des Fachamtes in Witten die Erziehungshilfe dar. Mit den unterschiedlichen Maßnahmen der ambulanten und stationären Unterstützungsmöglichkeiten für Kinder, Jugendliche und Familien, sowie niederschweligen Beratungsangeboten und dem Zugang zur Familienberatungsstelle, sind dort der Grundgedanke und das Konzept der Prävention nachhaltig verankert.

Nach Angaben des Fachamtes entwickeln sich die „Frühen Hilfen“ hin zu einer kommunalen Präventionskette. Das zeigen die bestehenden Maßnahmen und Angebote für die unterschiedlichen Altersgruppen (Lebenslagenmodell). Gleichwohl besteht laut Fachamt noch keine durchgängige, alle Altersgruppen gleichermaßen einbeziehende Präventionskette. Die „Frühen Hilfen“ in der Stadt Witten konzentrieren sich in erster Linie auf die vorgeburtliche und frühkindliche Phase. Jedoch gibt es bereits darüber hinausgehende Maßnahmen. So werden beispielsweise mithilfe des Landesprogramms "Kein Kind zurücklassen" Präventionsstrukturen und -angebote an den Schulen entwickelt. Ziel dieser Initiative ist es, allen Kindern und Jugendlichen in

Witten bestmögliche Chancen für ein gelingendes Aufwachsen und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen - und das unabhängig von ihrer Herkunft<sup>16</sup>.

Aus Sicht der gpaNRW bietet die Stadt Witten bereits jetzt schon allen Altersgruppen zahlreiche hilfreiche präventive Unterstützungsangebote. Dabei steht der Ausbau des präventiven Angebotes hin zur Präventionskette klar im Fokus. Dabei kann die Stadt bereits auf gute Netzwerkstrukturen zurückgreifen. Darüber hinaus trägt die gpaNRW die Vorgehensweise der Stadt Witten hinsichtlich des regionalen Frühwarnsystems uneingeschränkt mit.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

### 3.4.1 Organisation

- Die Organisation der Aufgaben Jugend und Bildung in einem Amt in Witten bietet eine optimale Grundlage für die Zusammenarbeit bei Zielgruppenüberschneidungen.

*Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Arbeitsabläufe aus. In der Aufbauorganisation sollte möglichst eine gemeinsame Gliederung der Bereiche Jugend, Schule und Soziales auf Dezernatsebene erfolgen. Das ermöglicht Synergien bei der Aufgabenerledigung.*

Das Amt für Jugendhilfe und Schule (Amt 51) der **Stadt Witten** ist dem Dezernat 3 zugeordnet. Aus Sicht der gpaNRW ist diese Aufgabenverteilung optimal. Insbesondere die Aufgabenbereiche Jugend und Bildung sprechen mit den Kindern und Jugendlichen die gleichen Zielgruppen an, was Synergien fördert.

Der ASD in Witten ist aktuell wegen Baumaßnahmen in einer Außenstelle der Verwaltung untergebracht und hat keine Außenstellen. Die Aufgaben der Hilfe zur Erziehung gehören zur Abteilung „Erziehungshilfe“. Dazu zählen der ASD sowie Spezialdienste wie der Pflegekinderdienst, die Eingliederungshilfe, die „Soziale Gruppenarbeit“ und das Präventivangebot „Frühe Hilfen (KiWi)/Präventive Flüchtlingsarbeit“. Außerdem umfasst die Abteilung noch folgende Aufgabengebiete, die bei der weiteren Analyse jedoch weitestgehend außen vor bleiben:

- Jugendgerichtshilfe
- Schulsozialarbeit
- Adoptionen

<sup>16</sup> <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/kein-kind-zuruecklassen-kommunen-schaffen-chancen/projektbeschreibung>, Download vom 24 November 2021

Der ASD ist in Witten in drei Großbezirke aufgeteilt. Er verfügt im Vergleichsjahr 2020 über insgesamt 23,3 Vollzeit-Stellen. Die Stadt hat einen Pflegekinderdienst als Spezialdienst mit insgesamt 4,68 Vollzeit-Stellen eingerichtet. Für die Bearbeitung der UMA-Fälle beziffert die Stadt Witten den Stellenanteil im Jahr 2020 auf 1,48 Vollzeit-Stellen. Bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind es 2,34 spezialisierte Fachkräfte.

Die ASD-Leitung ist bei der Leitung der Abteilung „Erziehungshilfe“ angesiedelt. Sie hat die uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht über die Fachkräfte im ASD. Der Austausch von arbeitsrelevanten Informationen erfolgt regelmäßig. So gibt es wöchentliche Teamsitzungen, an denen alle Sachgebiete teilnehmen. Zusätzlich findet eine wöchentliche Leitungsrunde mit der Abteilungsleitung Erziehungshilfe und allen sechs Sachgebietsleitungen statt. Dazu kommt eine monatliche Abteilungsleitungsrunde mit der Amtsleitung und allen vier Abteilungsleitungen des Amtes für Jugendhilfe und Schule. Darüber hinaus werden die Mitarbeitenden über Neuigkeiten und Änderungen schriftlich per Mail oder Verfügung durch die Leitungskräfte informiert und in den Teamsitzungen erörtert. Die Verfügungen und Informationen werden an zentraler Stelle in der elektronischen Akte gespeichert und sind dort für alle Fachkräfte einsehbar.

Die WiJu in der Stadt Witten ist der Abteilung Verwaltung des Amtes 51 zugeordnet. Im Jahr 2020 stehen der WiJu 7,91 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Die WiJu in Witten klärt bei den Hilfen zur Erziehung die Zuständigkeiten und vorrangige Ansprüche. Darüber hinaus ist sie zuständig für die Kostenerstattungen durch Dritte, und Zahlbarmachung von Leistungen sowie Kostenbeitragsklärungen. Dazu kommen noch weitere Aufgaben wie beispielsweise Controllingfunktionen.

Die Jugendhilfeplanung in Witten ist eine Stabstelle und direkt der Amtsleitung des Amtes 51 unterstellt. Für die Jugendhilfeplanung stehen 1,5 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Davon entfallen 0,5 Vollzeitstellen auf den Bereich Kitabedarfsplanung und eine Vollzeit-Stelle für die Planungsaufgaben OGS und Kinder- und Jugendarbeit. Nach Angaben des Fachamtes bindet die Jugendhilfeplanung alle wesentlichen Handlungsfelder und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe mit ein. Die Jugendhilfeplanung in der Stadt Witten stützt sich aktuell auf eine Sozialraumauswertung des Demografie- und Sozialmonitoring der Stadt Witten aus dem Jahr 2020. Die Daten fließen in die Jugendhilfeplanung ein und sind nach Angaben des Fachamtes eine wichtige Grundlage für die planerische Arbeit im Jugendamt.

Nach § 78 sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Die Stadt Witten ist Mitglied in drei Arbeitsgemeinschaften zum Thema Jugendförderung (offene Kinderarbeit, offene Jugendarbeit, Jugendverbände). Eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII für die Hilfe zur Erziehung gibt es in Witten nicht. Nach Angaben des Fachamtes gibt es Planungen zur Gründung einer derartigen Arbeitsgemeinschaft. Darüber hinaus wirkt das Amt 51 - wie im Kapitel 3.3.3 Präventive Angebote beschrieben - an weiteren Arbeitskreisen im Ennepe-Ruhr-Kreis mit.

Aus Sicht der gpaNRW weisen die vorgefundenen Organisationsstrukturen bei den der Hilfen zur Erziehung keine auffälligen Defizite auf, die einer wirtschaftlichen und effizienten Aufgabenerledigung im Wege stehen.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → **Feststellung**

Die Stadt Witten verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung, die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam getragen wird. Strategische Vorgaben ergeben sich aus der Haushaltssicherung. Sie sind nachvollziehbar aber wenig konkret und dadurch kaum messbar.

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

Die ordentlichen Aufwendungen bei den Leistungen zur Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in der **Stadt Witten** zählen zu den höchsten Beträgen im städtischen Haushalt. Aus Sicht der gpaNRW haben diese dadurch, aber auch wegen ihrer Außenwirkung, grundsätzlich eine hohe Bedeutung für die strategischen Planungen einer Stadt. Jedoch verfügt Witten bislang noch über keine niedergeschriebene Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung sowie daraus hergeleiteten strategischen Zielsetzungen, die mit messbaren Kennzahlen hinterlegt sind. Entsprechend weist auch die Produktbeschreibung für die Hilfen für junge Menschen und ihre Familien im städtischen Haushalt keine Zielsetzungen und Kennzahlen aus.

Erste strategische Vorgehensweisen bei der Hilfe zur Erziehung lassen sich in Witten im Haushaltssanierungsplan erkennen. Darin gibt es für das Jugendamt die Zielvorgabe, eine Ergebnisverbesserung bei der Jugendhilfe zu erreichen. Dazu sollen Umstrukturierungen in verschiedenen Bereichen erfolgen. Zusätzlich sollen die Fallzahlen durch präventive Maßnahmen reduziert werden. Konkrete Zielwerte enthält die Vorgabe im Haushaltssanierungsplan nicht. Nach Angaben des Fachamtes wurden seit 2010 Maßnahmen im Bereich der Hilfe zur Erziehung ergriffen, um weiteren Fall- und Fallkostensteigerungen entgegenzuwirken. Dazu zählen Stellenbemesungen und -anpassungen beim ASD, die Umstrukturierung des Eingangsmanagements und der Spezialdienste sowie die Festlegung eines Fallschlüssels für den ASD. Wir gehen später im Bericht noch genauer darauf ein. Zusätzlich gab es externe Beratungen durch den Landschaftsverband Westfalen Lippe (LWL) in 2019 und durch die gpaNRW im Rahmen der Stärkungspaktberatung in 2020.

Nach aktuellen Erkenntnissen der gpaNRW steigen die Transferaufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Witten von 2017 bis 2020 um 3,249 Tsd. Euro bzw. 25,4 Prozent. Bei den Hilfefällen sind es 134 zusätzlichen Fälle. Das entspricht einem Anstieg von 18,3 Prozent. Außerdem zeigen die wichtigsten gpaNRW-Berichtskennzahlen starke Auffälligkeiten. So positionieren sich die Falldichte und die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Spitze der Vergleichsstädte. Aus Sicht der gpaNRW zeigen diese Entwicklungen auf, dass die bisherigen Vorgehensweisen der Stadt Witten zur Fall- und Aufwandsreduzierung bei der Hilfe zur Erziehung allenfalls nur bedingt positive Ergebnisse bisher hervorbrachten.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte für die Hilfe zur Erziehung konkrete Zielvorgaben zur Fall- und Kostensenkung basierend auf den bisherigen Entwicklungen festlegen. Außerdem sollten diese Zielvorgaben und daraus abgeleitete Maßnahmen in ein Gesamtkonzept für die Hilfe zur Erziehung eingebunden sein, welches von Verwaltungsführung und Politik mitgetragen wird. Die Wirksamkeit der Maßnahmen ist über Kennzahlen zu messen und zu hinterfragen. Bei Bedarf ist gegenzusteuern.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Finanzcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Witten ermöglicht eine detaillierte Haushaltsüberwachung. Jedoch werden durch das Fehlen von steuerungsrelevanten Kennzahlen und Zielen zur Messung des Zielerreichungsgrades die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung nur bedingt erkennbar.

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

Die gpaNRW hat im Zuge der Beratungsleistungen im Stärkungspakt Stadtfinanzen bereits einen möglichen Weg zur Optimierung des bestehenden Controllings bei der Hilfe zur Erziehung im Jahr 2020 aufgezeigt. Bei der aktuellen Prüfung hat sich aber gezeigt, dass sich bisher noch keine strukturellen Veränderungen in den Controlling-Prozessen bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Witten ergeben haben.

Das Finanzcontrolling bei den Hilfen zur Erziehung in der Stadt Witten obliegt nach Angaben des Fachamtes einer Controllingrunde bestehend aus Amtsleitung, den Abteilungsleitungen Verwaltung und Erziehungshilfe sowie den Sachgebietsleitungen WiJu, Bezirkssozialdienst und der Jugendhilfeplanung. Dieses Gremium beschäftigt sich mit der Durchführung eines Soll-Ist-Vergleiches bis auf die Ebene der Produktsachkonten. Dabei werden die Haushaltsdaten mit der Ist-Entwicklung der Daten im Jahresverlauf und der daraus folgenden Jahreshochrechnung abgeglichen und ausgewertet. Im Zuge dessen werden Auffälligkeiten besprochen und bei Bedarf gegensteuernde Maßnahmen initiiert. Die Erhebung der Finanzdaten erfolgt aus dem Fachverfahren heraus durch die Sachbearbeitung EDV-Koordination aus der Abteilung Verwaltung. Diese bereitet die Auswertungen für das Gremium auf. Dabei legt das Fachamt ein besonderes Augenmerk auf das Verhältnis von ambulanten und stationären Maßnahmen. Nach dem Grundsatz ambulant vor stationär priorisiert der ASD der Stadt Witten die ambulanten Hilfen so sehr,

dass deren Anteil bezogen auf die Hilfefälle nach § 36 SGB VIII im interkommunalen Vergleich den Maximalwert stellt. Wir verweisen hierzu auf das Kapitel 3.7.1.2.. Ziele und Kennzahlen beinhalten die Auswertungen beim Finanzcontrolling nicht. Entsprechend gibt es im Finanzcontrolling auch keine Zielwerte und darauf aufbauende Abweichungsanalysen zu auffälligen Hilfen. Das mindert den Erkenntnisgewinn und damit die Steuerungsqualität bei der Hilfe zur Erziehung. Da im Produkt Hilfen für junge Menschen und ihre Familien alle Hilfearten eigene Produktsachkonten zugeordnet sind, kann das Fachamt zumindest gezielt Soll/Ist-Auswertungen zur finanziellen Entwicklungen bei den einzelnen Hilfearten durchführen. Die Stadt Witten verfügt demnach über gute Grundvoraussetzungen für den Aufbau eines effizienteren Finanzcontrollings. Um der im Bericht aufgezeigten wirtschaftlich belastenden Gesamtsituation bei der Hilfe zur Erziehung entgegenzuwirken, ist es für das Fachamt förderlich, die Prozessqualität beim Finanzcontrolling durch die Einbindung von:

- Zielvorgaben bei Gegensteuerung (z.B. Falldichte),
- Prozessvorgaben für Controllingabläufe, adressatengerechtes Berichtswesen,
- Kennzahlen zur Darstellung von Wirkungszusammenhängen und Entwicklungen zur Steuerungsunterstützung,
- Auswertemöglichkeiten der Fachanwendung,

zu optimieren. Für den Ausschuss für Jugendhilfe und Schule bereitet das Fachamt über die Abteilungsleitung Erziehungshilfe alle fünf Jahre einen HzE-Bericht vor. Dieser beschreibt ausführlich alle wesentlichen Entwicklungen bei der Inanspruchnahme und den Ausgaben der erzieherischen Hilfen. Zur interkommunalen Einordnung der Entwicklungen nutzt das Jugendamt Vergleichswerte aus der Hilfe zur Erziehung Statistik des Landes NRW sowie der jährlich erscheinenden Hilfe zur Erziehung Berichte des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR). Auch hierbei zeigt der Einsatz von Zielen und Kennzahlen noch Optimierungsbedarf, um die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung noch besser herauszustellen.

Das Finanzcontrolling für die Hilfe zur Erziehung könnte das Fachamt optimieren, indem es Fall- und Finanzdaten miteinander verknüpft. So würde deutlich, wie sich die Aufwendungen bei den einzelnen Hilfearten und kumuliert im Zeitvergleich entwickeln. Das wiederum gäbe der Leitungsebene konkrete Anhaltspunkte für die Steuerung. Es können Zielvorgaben abgeleitet und Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte für die Hilfen zur Erziehung ein Finanzcontrolling entwickeln, das auf Kennzahlen und Zielwerten basiert.

### 3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Ein systematisches Fachcontrolling gibt es in Witten bisher nicht. Für die einzelne Hilfe beurteilt die fallzuständigen ASD-Fachkraft die Wirksamkeit zumindest anhand von Zielvorgaben und Berichten. Übergeordnete Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen fehlen.

*Eine Kommune sollte ein Fachcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von*

*Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.*

Das Fachcontrolling für die Hilfe zur Erziehung obliegt nach Angaben des Fachamtes ebenfalls der Controllingrunde. Aus Sicht der gpaNRW finden jedoch innerhalb des Gremiums ausschließlich den Produkthaushalt betreffende Beurteilungen statt. Dabei geht es nicht um die Wirksamkeit der einzelnen Hilfsmaßnahmen. Diese Aufgabe obliegt der jeweiligen ASD-Fachkraft und erfolgt nach individuellen pädagogischen Erfordernissen. Dabei orientiert sich die ASD-Fachkraft an den Zielsetzungen im Hilfeplanverfahren und zusätzlich an gutachterlichen Auswertungen in Form von Monatsprotokollen oder Berichten der Leistungserbringer, die alle drei Monate verpflichtend zu erbringen sind. Laut Fachamt beschränkt sich das Fachcontrolling auf Qualitätskontrollen durch die drei Teamleitungen des ASD. Die Ergebnisse bei den einzelnen Hilfearten werden nicht fallübergreifend ausgewertet und zusammengeführt. Anbieterbezogene Auswertungen erfolgen nach Angaben des Jugendamtes im Bedarfsfall.

Aus Sicht der gpaNRW zielt ein Fachcontrolling zusätzlich zur Umsetzung von Qualitäts- und Verfahrensstandards auf die Evaluierung der Wirksamkeit der Hilfen bei den Trägern. Informationen dazu geben beispielsweise trägerbezogene Auswertungen zum Grad der Zielerreichung, der Verweil- oder Betreuungsdauer, der Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden oder auch die Zahl der unplanmäßigen Beendigungen. Das Fachamt sollte dann die Ergebnisse zusammenfassen, analysieren und ein Wissensmanagement aufbauen. Aus den Erkenntnissen können genauere Vorgaben - beispielsweise für präventive Maßnahmen oder für das Leistungsangebot der freien Träger - konzipiert werden. Die Ergebnisse sollten in die Qualitätsdialoge mit den Trägern einfließen. Nach Angaben des Fachamtes nutzt das Jugendamt seit Beginn des Jahres eine neue Fachanwendung. Aus Sicht der gpaNRW sollten alle technischen Möglichkeiten der Fachanwendung genutzt werden, um das Fachcontrolling so effizient wie möglich zu gestalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die technischen Auswertemöglichkeiten der Jugendamtssoftware auch für das Fachcontrolling intensiv nutzen. Auffälligkeiten bei der Wirksamkeit und Kostentwicklungen bei den Hilfearten sollte das Jugendamt dann im Bedarfsfall anbieterbezogen aufbereiten und hieraus Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern ziehen.

Informationen zu den Leistungsanbietern wie Pflegesätze, Stundensätze sowie Qualitäts- und Leistungsvereinbarungen sind laut Fachamt in einem Anbieterverzeichnis hinterlegt und aktuell.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Das Jugendamt der Stadt Witten regelt per Dienstanordnung verbindliche Verfahrensabläufe bei der Neu- und Weiterbewilligung von Erziehungshilfen. Darüber hinaus gelten verbindliche Kriterien für die digitale Aktenführung sowohl in Form der Vorgaben durch die Fachanwendungen aber auch für die konkreten Prozesse im ASD. Insgesamt ist der Grad der Digitalisierung bei der Hilfe zur Erziehung in Witten weit vorangeschritten.

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

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

Die Stadt Witten verfügt über Standards zu Arbeitsabläufen und Prozessen, die auf den ASD des Jugendamtes ausgerichtet sind und alle Kernbereiche der Hilfe zur Erziehung mit einbeziehen. Die Verfahrensweisen bei Kindeswohlgefährdungen hat die Stadt Witten per Dienstanordnung geregelt. In 2020 wurden die Arbeitsabläufe im ASD der Stadt Witten bei der Neugewährung von Hilfen zur Erziehung und maßgeblichen Veränderungen im Hilfeverlauf angepasst. Damit wurde die zeitliche Belastung durch Fallkonferenzen optimiert. Das Jugendamt der Stadt Witten verfügt nun über eine neue Anordnung für Erziehungshilfekonferenzen. Diese regelt verbindlich, wann und in welcher Konstellation eine Team- oder Konferenzentscheidung herbeizuführen ist. Maßgeblich hierfür ist die in der Anordnung vorgegebene Hilfeart. Dort ist auch ein genau festgelegter Teilnehmerkreis beschrieben. Leitungskräfte sind in den beiden Entscheidungsgremien mit eingebunden. Dabei gibt es auch eine Kostenhierarchie. Während die günstigen Hilfsmaßnahmen in der Teamsitzung besprochen und entschieden werden, vollzieht das die Erziehungshilfekonferenz bei den teuren Hilfen. Die Teamsitzung findet wöchentlich statt. Für die Einberufung und ordnungsgemäße Durchführung ist die Teamleitung verantwortlich. Kommt es im Team zu keiner einheitlichen Fallbewertung, entscheidet die Teamleitung über den Hilfebedarf, wenn das Gremium zu keinem einheitlichen Entschluss kommt. Die Hilfekonferenz findet jeden zweiten Donnerstag um 8.30 Uhr statt. Hier ist die Abteilungsleitung für die Einberufung und ordnungsgemäße Durchführung als Konferenzleiterin verantwortlich. Sollte das Gremium keinen einheitlichen Entschluss fassen, entscheidet die Konferenzleiterin oder stellvertretend eine Sachgebietsleitung über den Hilfebedarf.

Die genutzte Jugendamtssoftware bildet nach Angaben des Fachamtes sämtliche Arbeitsschritte von der Antragstellung über die Antragsbearbeitung, Hilfeplanung, Bewilligung, Buchhaltung, Erfassung der notwendigen Statistikdaten bis hin zur Beendigung der Hilfe ab. Darüber hinaus ist die reine elektronische Aktenführung im ASD bereits über ein Dokumentenmanagementsystem realisiert. Die Bearbeitung von Vorgängen in diesen Anwendungen im ASD der Stadt Witten basiert auf verbindlichen Aktenkriterien, die zielgerichtet sogenannte Aktionen in der Fachsoftware für verschiedene Fallkonstellationen vorgeben. Wir gehen im nachfolgenden Kapitel noch genauer darauf ein. Es gibt im Jugendamt Witten Qualitätsstandards in Form von Aktenkriterien für das Falleingangsmanagement und für die Verfahrensabläufe im ASD. In den

Aktenkriterien sind in Textform die Verfahrensabläufe hinsichtlich Eingabe in der Fachanwendung sowie verpflichtende inhaltliche Vorgaben zur Zuständigkeitsprüfung, der Einleitung von Hilfen sowie dem Hilfeplanverfahren vorgegeben. Darüber hinaus richten sich die Abläufe im ASD und der WiJu eng an die Vorgaben des Benutzerhandbuches Erziehungshilfe als Arbeitsgrundlage zur Nutzung der Fachanwendung aus.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

#### → Feststellung

Die Stadt Witten richtet das Hilfeplanverfahren eng an den Vorgaben der digitalen Aktenführung aus. Daraus resultiert eine sehr transparente Vorgehensweise im Hilfeplanverfahren. Zusätzlich gibt es verbindliche Festlegungen und Standards für wichtige Entscheidungsprozesse vor und während des Hilfeplanverfahrens. Diese umfassen aber noch nicht alle wesentlichen Prozesse und Beteiligte.

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

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

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*
- *Die fallverantwortliche Fachkraft schätzt den erzieherischen Bedarf ein und ermittelt eine geeignete Hilfe sowie einen passenden Leistungserbringer.*
- *Mehrere Fachkräfte (mindestens drei) reflektieren den erzieherischen Bedarf und die im Einzelfall geeignete und erforderliche Hilfe in einer Teamkonferenz.*
- *Die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme sollte beachtet und die WiJu in das Hilfeplanverfahren eingebunden werden.*
- *Der Personensorgeberechtigte und der Minderjährige/Volljährige werden über die in der Teamkonferenz ermittelten geeigneten Hilfeangebote informiert.*
- *Zur Ausgestaltung der Hilfe wird gemeinsam mit dem Personensorgeberechtigten und dem Minderjährigen/Volljährigen ein Hilfeplan erstellt.*
- *Eine verbindliche Leistungsentscheidung wird getroffen.*
- *Die Hilfe wird entsprechend der Zielvereinbarung im Hilfeplan durchgeführt.*

- *Die Familie erhält, soweit erforderlich, ergänzende Beratung und Unterstützung zur Verbesserung der Erziehungsbedingungen.*
- *Der Hilfeplan wird regelmäßig und zeitnah überprüft.*
- *Bei stationären Hilfen werden mögliche Rückkehroptionen geprüft.*

Das Hilfeplanverfahren ist in der **Stadt Witten** nicht explizit als eigenständiger Prozess beschrieben. Das liegt daran, weil die Stadt Witten die digitale Aktenführung vollzieht und sich eng am Benutzerhandbuch der Fachanwendungen im ASD ausrichtet. Dazu kommen ergänzende Verfahrensbeschreibungen für das Falleingangsmanagement, Hilfeplankonferenzen, Fallverteilung und die Fallbearbeitung im ASD. Für den Pflegekinderdienst gibt es in Witten eine eigene umfangreiche Konzeption. Der Spezialdienst für die Eingliederungshilfe orientiert sich an den Arbeitshilfen der Landesjugendämter. Das Verfahren bei Kindeswohlgefährdung ist in Witten per Dienstanweisung geregelt und stellt einen Prozess außerhalb des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII dar. Es bleibt deshalb in unserer Betrachtung außen vor.

Dass sich das Jugendamt der Stadt Witten beim Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII an den Vorgaben der Fachanwendungen orientiert, erklärt sich bei der E-Akte von selbst. Das ist aus Sicht der gpaNRW vom Grundsatz her eine richtige Vorgehensweise, da die Abläufe im Hilfeplanverfahren in der Jugendamtssoftware auch am SGB VIII ausgerichtet sind. Damit sind verpflichtende Abläufe im Vorfeld und innerhalb des Hilfeplanverfahrens für die ASD-Fachkräfte vorgegeben und damit als Standard gesetzt. So werden unter dem Kapitel „Aktionen mit § 36 – Hilfeplanung“ die einzelnen Hilfeformen (ambulant/stationär) als eigenständige Aktionen erfasst. Aktionen betreffen die konkreten Arbeitsvorgänge wie Beratungen, Entscheidungsvorgänge, Dateneingaben usw. der ASD-Fachkraft. Die Aktionen sind konkret auf eine Hilfeform (ambulant/stationär) hin ausgerichtet. Die Aktionen beinhalten sogenannte Bausteine. Bausteine sind vorgegebene Überschriften mit dazugehörigen inhaltlichen Zuordnungsmöglichkeiten innerhalb einer Aktion. Sie enthalten die konkreten personen- und hilferelevanten sozialpädagogischen Falldaten wie Beteiligte (Sorgerechtsituation), Gründe, Fristen, Wiedervorlagen, Zielsetzungen oder fallrelevante Notizen. Die erfassten Fälle werden in der Fachanwendung als Chronik geführt. Dabei werden alle Arten von Falleingaben automatisch in einer Art zeitlichem Inhaltsverzeichnis für jeden einzelnen Fall erfasst. So ist der Fallverlauf zu jedem Zeitpunkt nachvollziehbar.

Die WiJu ist an die Fachanwendung über eine Schnittstelle angebunden. So werden in der wirtschaftlichen Jugendhilfe z.B. erst Zahlungen vorgenommen, wenn der Datentransfer aus dem Fachprogramm des ASD erfolgt ist. Darüber hinaus enthält das Benutzerhandbuch genaue Handlungsanweisungen zur Dateneingabe in textlicher und bildlicher Form. Außerdem werden darin auch organisatorische Dinge wie Bereichs- und Zuständigkeitswechsel innerhalb des ASD, die Vergaben von Aktenzeichen aber auch Inhalten und den Ablauf einer Hilfeplankonferenz geregelt. In der Fachanwendung sind zudem alle Dokumentationsvorlagen für den ASD hinterlegt.

In Witten ergibt sich folgender Ablauf im Hilfeplanverfahren.

### 3.5.1.1.1 Eingangsmanagement

Das Falleingangsmanagement ist in Witten seit 2021 in den „Aktenprüfungskriterien im Eingangsmanagement“ beschrieben. Jeder der drei ASD-Bezirksteams in Witten verfügt über ein Eingliederungsmanagement. Die Bezirksteams sind jeweils drei großen sozialräumlich orientierten Großraumbezirken zugeordnet. Daher ist die Meldeadresse des Hilfeersuchenden maßgeblich für die Auswahl der zuständigen Fachkraft im Eingangsmanagement. Diese führt dann eine Zuständigkeitsprüfung gem. § 86 SGB VIII durch und legt eine EDV-Fallakte an. Der Inhalt der Dateneingabe ist laut den Aktenkriterien vorgegeben. Die Beratung in der Falleingangsphase soll in einem persönlichen Gespräch erfolgen. Fristen hinsichtlich einer Kontaktaufnahme nach Meldungseingang sowie die Mindestzahl der Beratungen beim Falleingang sind nicht vorgegeben.

#### → Empfehlung

Die Verfahrensstandards zum Falleingangsmanagement im ASD der Stadt Witten sollten auch Fristen zur persönlichen Kontaktaufnahme und deren Mindestanzahl vorgeben.

### 3.5.1.1.2 Erstkontakt

Im Erstkontakt erörtert die Falleingangsfachkraft das Anliegen des Hilfeersuchenden. Auf dieser Grundlage erfolgt eine erste Einschätzung des Sachverhaltes über das weitere Vorgehen durch die Auswahl einer Aktion in der Fachanwendung. Laut Benutzerhandbuch bzw. Aktenkriterien zum Eingangsmanagement gibt es folgende Fallkonstellationen:

- Hilfen ohne Hilfeplanverfahren
- Hilfen mit Hilfeplanverfahren
- § 8a SGB VIII Kindeswohlgefährdung
- Fallübergaben
- Früherkennungsuntersuchungen
- Fallarchivierung

### 3.5.1.1.3 Fallerhebung bei Hilfen mit Hilfeplanverfahren

Das eigentliche Hilfeplanverfahren beschreiben in Witten die „Aktenkriterien Bezirk“. Zunächst werden alle in den Aktenkriterien aufgeführten Beteiligtendaten zusammengetragen und falls noch nicht geschehen die örtliche und sachliche Zuständigkeit anhand eines Prüfbogens geklärt. Anschließend erfolgt mindestens ein Hausbesuch für ein Elterngespräch und oder zum Kennenlernen des Kindes/ der Kinder. Je nach Bedarf soll auch mindestens ein Kontakt zur Schule/Kita oder andere beteiligte Institutionen erfolgen. Hinweise und Standards zur sozialpädagogischen Diagnostik wie bspw. Netzwerkkarte, Ressourcencheck, Zeitstrahl/Chronik, Hausbesuch (mit Fragen für einen Vermerk) oder Selbsteinschätzungsbogen fehlen in der Prozessbeschreibung.

→ **Empfehlung**

Die Verfahrensstandards im Jugendamt der Stadt Witten sollten auch Vorgaben und Arbeits-hilfen für die sozialpädagogische Diagnostik enthalten.

#### **3.5.1.1.4 Teamentscheidung/Erziehungshilfekonferenz**

Anschließend wird der Fall in einer Teamkonferenz bei ambulanten Fällen bzw. in einer Erzie-hungshilfekonferenz bei stationären Hilfen beraten und über die Hilfeart entschieden. Wir ver-weisen hierzu auf unsere Ausführungen im Kapitel 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards. Aus Sicht der gpaNRW ist die Einberufung von Team- und Erziehungshilfekonferenzen gut geeignet die Entscheidungsverantwortung auf mehrere Fach- und auch Leitungskräfte zu verteilen. Au-ßerdem wird dadurch die Objektivität im Entscheidungsprozess gefördert. Das Jugendamt könnte die Standards zum Entscheidungsprozess aber noch weiter differenzieren. Das gilt bspw. auch für die Beteiligung der Familien hinsichtlich der Auswahl des Leistungsanbieters. Aber auch schriftliche Vorgaben zur Begrenzung von Fachleistungsstunden und Laufzeiten wä-ren als Wirtschaftlichkeitsaspekt bei der Entscheidungsfindung denkbar. Auch für die Auswahl des geeigneten Trägers gibt es keine schriftlichen Vorgaben. So könnte bei mehreren geeigne-ten Leistungserbringern der Günstigste zum Zuge kommen. Zusätzlich sollten auch die Rück-kehroption und die Verselbstständigung als abzuprüfender Verfahrensstandard in die Entschei-dungsprozesse mit aufgenommen werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Entscheidungsprozesse vor und im Hilfeplanverfahren genauer skizzieren und weitere Verfahrensstandards zur Prozessoptimierung einbauen.

#### **3.5.1.1.5 Hilfeplanverfahren**

Basierend auf den Konferenz- oder Teamergebnissen hat die fallführende ASD-Fachkraft dann laut Aktenrichtlinie innerhalb von spätestens vier Wochen den Hilfeplan in der Fachanwendung zu erstellen. Die Fortschreibung erfolgt mindestens alle sechs Monate. Verschriftliche Qualitätsstandards über die Art und Weise und Inhalte von Hilfeplangespräche gibt es in der Aktenrichtli-nie nicht. Es fehlen auch Angaben zur Einbindung der Leistungsanbieter bspw. zum Berichts-wesen über den Maßnahmeverlauf. Immerhin enthalten die Leistungsbescheiden an die Ju-gendhilfeträger entsprechende Berichtsverpflichtungen. Diese könnten hinsichtlich der Inhalte mit Standards hinterlegt werden. Die gpaNRW ist der Auffassung, dass die bestehenden Quali-täts- und Verfahrensstandards in Form von schriftlichen, aber auch mündlichen Anweisungen benutzerfreundlich in einem Qualitätshandbuch für den ASD und der WiJu zusammengefasst werden sollten. Dabei sollten die Kernprozesse des ASD und der WiJu mit den Schnittstellen übersichtlich als Diagramme dargestellt werden. Damit erhält das Jugendamt eine effiziente Steuerungsgrundlage, da Handlungsabläufe im ASD und der WiJu auf ein noch höheres Quali-tätsniveau gebracht werden könnten. Zusätzlich wird die Einarbeitung neue Fachkräfte erleich-tert.

#### **3.5.1.1.6 Perspektiven**

Inwieweit sich die angepassten Prozesse beim Falleingangsmanagement und Konferenzma-nagement auf die Fall- und Ausgabenentwicklungen in Witten auswirken, bleibt jedoch wegen

der kurzen Zeitspanne zur aktuellen Prüfung abzuwarten. Das gilt auch vor dem Hintergrund der Auswirkungen durch die Coronapandemie und dem massiven Ausfall der IT-Systeme im Herbst 2021 in der Stadt Witten. Trotzdem hat aus Sicht der gpaNRW die Stadt Witten über die zusätzlichen Verfahrensstandards geeignete Instrumente geschaffen, um die Ergebnisse hinsichtlich der Auswahl der Hilfeart und des Leistungsanbieters aber auch der Wirtschaftlichkeit der Maßnahme zu verbessern.

### 3.5.1.2 Fallsteuerung

#### → Feststellung

Die ASD-Fachkräfte profitieren von dem hohen Digitalisierungsgrad in der Fallbearbeitung, was für eine hohe Transparenz und gute Datenlage im ASD sorgt. Insgesamt erfüllt die in Witten vorgefundene Vorgehensweise bei der Fallsteuerung in weiten Teilen die durch die gpaNRW vorgegebenen Verfahrensstandards. Insbesondere die Falleingangssteuerung, die Berichte der Leistungserbringer sowie eine zielgerichtete Einbindung des Fachcontrollings zeigen Optimierungsbedarf.

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

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

Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, regelt das Jugendamt der Stadt Witten das Verfahren des Falleinganges bei der Hilfe zur Erziehung in den Aktenkriterien Eingangsmanagement. Darin sind die Falleingangsvarianten und ersten Handlungsschritte grob skizziert. Die Fallverteilung in Witten erfolgt anhand dreier großer Sozialräume. Über die Leitungskräfte der Bezirkssozialdienste erfolgt die Verteilung der Fälle auf die ASD-Fachkräfte in Abhängigkeit der Fallbelastung. Sollte die weitere Vorgehensweise nach einem Hilfeersuchen im Eingangsmanagement unklar sein, so wird eine Entscheidung im Rahmen einer Teamsitzung oder über die Leitung des Bezirkssozialdienstes herbeigeführt. Im Hinblick auf die sehr hohe Falldichte in der

Stadt Witten sieht die gpaNRW hier einen Ansatz zur Prozessoptimierung. So sollten die Verfahrensweisen und der Ressourceneinsatz im Eingangsmanagement auf eine Optimierung hin überprüft werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Witten sollte die Verfahrensweisen und den Ressourceneinsatz im Eingangsmanagement hinterfragen und bei Bedarf anpassen.

Die WiJu in der Stadt Witten ist über eine Schnittstelle mit der Fachanwendung im ASD verbunden. Damit verfügt die WiJu in Echtzeit über die in der Fachanwendung vorgehaltenen Daten und kann somit zeitnah Zahlungen vornehmen und - wo gegeben - Kostenerstattungen geltend machen.

Die Auswahl des Leistungsanbieters erfolgt nach Angaben des Fachamtes in den Team- und Erziehungshilfekonferenzen unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechtes der Hilfeempfänger/innen. Innerhalb der kollegialen Beratungen werden anhand des Anbieterverzeichnis mögliche Leistungsanbieter diskutiert und durch Mehrheitsentscheidungen (Einigung) festgelegt. Sollte es zu keiner Einigung kommen, dann entscheidet die Team- bzw. Konferenzleitung über die Hilfeart und den Leistungsanbieter. Die gpaNRW trägt diese Vorgehensweise uneingeschränkt mit.

Der Aspekt der Wirtschaftlichkeit bei der Fallentscheidung ist in Witten stark ausgeprägt. Das zeigt sich vom Grundsatz her an dem sehr hohen Anteil an günstigen ambulanten und stationären (Vollzeitpflege) Hilfen. Dennoch weisen wir hier nochmals auf das eingangs im Abschnitt behandelnde Problem der sehr hohen Falldichten hin.

Die Zusammenarbeit zwischen Leistungsnehmern und Leistungserbringern ist in Witten in den Kostenzusagen für die Jugendhilfemaßnahmen geregelt. Die Leistungserbringer sind verpflichtet alle drei Monate einen Betreuungsbericht an das Jugendamt zu übermitteln. Gesonderte Verfahrensstandards zum Berichtswesen hat das Jugendamt der Stadt Witten nicht festgelegt. Abgeleistete Fachleistungsstunden müssen die Leistungsanbieter monatlich über Stundenzettel nachweisen. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Fachamt Qualitätsstandards für die Berichtsvorgaben vorgeben und die Mindestinhalte für einen Bericht mit den Trägern vertraglich vereinbaren. Dazu könnte beispielsweise ein standardisiertes Dokument entwickelt werden, welches die Inhalte zu Fallverläufen und Mitteilungsrufen verbindlich vorgibt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte mit den Leistungsanbietern vereinbaren, dass die Trägerberichte qualitative Mindestvorgaben enthalten.

Nach Angaben des Fachamtes erfolgt keine Auswertung der Laufzeiten der Hilfen. Jedoch gibt es eine maximale Obergrenze für bewilligte Laufzeiten von zwei Jahren. Danach entscheidet eine Team- bzw. Erziehungshilfekonferenz über die weitere Vorgehensweise. Außerdem sehen die Aktenkriterien Hilfeplanfortschreibung spätestens alle sechs Monate vor. Ansonsten steuern die ASD-Fachkräfte den Umfang der Hilfeleistung über das individuelle Hilfeplanverfahren und die darin enthaltenen Zielvorgaben.

→ **Empfehlung**

Das Fachcontrolling und die Fallsteuerung sollten im Jugendamt der Stadt Witten hinsichtlich Auffälligkeiten bei Falllaufzeiten, Fallkosten, Wirksamkeit der Hilfen und Zusammenarbeit mit dem Leistungsanbieter eng aufeinander abgestimmt werden.

Sollte bei einem Leistungsanbieter ein Maßnahmenabbruch drohen, intensiviert laut Fachamt die fallzuständige ASD-Fachkraft die Betreuung des Kindes bzw. Jugendlichen. Es werden Maßnahmen erörtert und beschossen, die den Hilfeabbruch verhindern sollen. Das können andere oder ergänzende Hilfen sowie Anpassungen der Zielformulierungen in den Hilfeplanverfahren sein.

### **Auswirkungen der Corona-Pandemie**

Die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Corona-Regeln stellte auch auf den ASD der Stadt Witten vor neue Herausforderungen bei der täglichen Arbeit. Dabei ging es dem Jugendamt darum, den Betriebsablauf unter Beachtung von Coronaschutzmaßnahmen sicherzustellen.

Dazu wurde nach Angaben des Fachamtes ein rotierender Präsenzdienst im Jugendamt eingerichtet. Dieser bearbeitete vorrangig alle Kindeswohlgefährdungsmeldungen und akute Krisensituationen im Außendienst. In Abhängigkeit der Pandemielage arbeiten zwei Drittel bis die Hälfte der ASD-Fachkräfte im Homeoffice. Dabei kam den ASD-Fachkräften zu Gute, dass sie mit Laptops ausgestattet waren. Außerdem erleichterte die digitale Aktenführung die Fallbearbeitung erheblich. So konnte laut Fachamt die durchgängige Erreichbarkeit der Mitarbeitenden und der Dienstbetrieb sichergestellt werden. Bei nicht akuten Krisenfällen fanden Beratungsgespräche in Form von (Video-)Telefonaten statt. Laut Fachamt fanden auch die Hilfeplangespräche weiterhin regelmäßig statt. Diese wurden dann sowohl per Videokonferenz und in akuten Krisenfällen auch persönlich geführt.

Insgesamt ist die Anzahl der ambulanten Hilfen laut Fachamt während der Coronapandemie angestiegen. Auswirkungen auf die stationären Fälle sind nicht erkennbar. Unklar bleibt jedoch, ob diese Entwicklung auf die Pandemie zurückzuführen ist. Trotz phasenweise geltenden stringenter Corona-Regeln wurden gesetzte Standards wie Fristen und Abläufe laut Fachamt nach Möglichkeit eingehalten. Auch die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung sind gestiegen. Jedoch führen nicht alle Meldungen in Witten zu einem Hilfeplanverfahren, sodass hieraus keine Fallsteigerung resultiert.

### **3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche**

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten erfasst die Kostenerstattungen bei der Hilfe zur Erziehung für UMA und die Hilfearten in Sammelkonten. Dadurch fehlen steuerungsrelevante Informationen hinsichtlich der Finanzierung von teuren stationären Hilfen.

*Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von*

*Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die WiJu. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.*

In der **Stadt Witten** erfolgt die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen in der WiJu. Die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt nach Angaben des Fachamtes anhand eines Aktenbearbeitungsbogens. Die WiJu wird über die Erziehungshilfekonferenzen und der Schnittstelle zur digitalen Akte frühzeitig in die Hilfeplanung mit einbezogen. Die Prüfung der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit erfolgt durch die fallzuständige ASD-Fachkraft bzw. durch das Eingangsmanagement jeweils in Abstimmung mit der WiJu und wird durch die Sachgebietsleitung gegengeprüft.

Sobald die Voraussetzungen für Kostenerstattungsansprüche bekannt sind, werden die Anträge zur Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gestellt. Dabei ist die zuständige WiJu-Fachkraft für die Bezifferung der Höhe der Kostenerstattung und Einhaltung der Fristen und Zahlungseingänge verantwortlich. Weiteren Optimierungsbedarf sieht die gpaNRW hinsichtlich der Haushaltstransparenz bei den Kostenerstattungen. Aktuell führt die Stadt Witten in ihrer Finanzsoftware beim Produkt 060301 „Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ nur Ertragskonten auf, die sich nach Angaben des Fachamtes nicht durchgängig präzise auf die für die gpaNRW prüfungsrelevanten Kostenerstattungen differenzieren lassen. Dazu zählen insbesondere:

- Kostenerstattungen für eigene Fälle mit nachträglicher Kostenerstattungspflicht Dritter,
- Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter § 89 a SGB VIII,
- Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge § 89 d SGB VIII in den einzelnen Hilfearten.

Diese Erträge werden aus Sicht der gpaNRW gesammelt bei den Kostenumlagen sowie Erstattungen von Gemeinden verbucht. Das führt dazu, dass keine differenzierten Kennzahlen zu den Kostenerstattungen in den einzelnen Hilfearten gebildet werden konnten. So bleibt es beispielsweise unklar, wie hoch und wie zeitnah die Refinanzierungen über die Kostenerstattungen in der WiJu bei der Vollzeitpflege erfolgt. Zeigen sich hier Verzögerungen, dann wirkt sich das temporär belastend auf den städtischen Haushalt aus.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Witten sollte im Rahmen des Controllings ein differenziertes Bild darüber abgeben, inwieweit Kostenerstattungsansprüche für UMA`s und Vollzeitpflegefälle und weitere Hilfen geltend gemacht worden sind und vereinnahmt wurden.

In Witten besteht beispielsweise in 2020 bei rund 38 Prozent der Vollzeitpflegefälle ein Kostenerstattungsanspruch. Wir gehen später im Bericht im Kapitel 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII noch genauer darauf ein.

## 3.5.2 Prozesskontrollen

### → Feststellung

Neu- und Weiterbewilligungen von Hilfen zur Erziehung in Witten unterliegen standardisierten Prozesskontrollen durch die Leitungskräfte. Automatisierte Prozesskontrollen sind zwar möglich, werden aber in Witten noch nicht genutzt.

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

Prozesskontrollen obliegen im Jugendamt der **Stadt Witten** den Sachgebiets- und Abteilungsleitungen. Dazu hat das Jugendamt Aktenkriterien zusammengetragen, die als Prüfungsgrundlage für die Leitungskräfte dienen. Die Vorgangsprüfung erfolgt immer bei Neubewilligungen und stichprobenartig bei laufenden Fällen. Das Vier-Augen-Prinzip wird über die Team- und Erziehungshilfekonferenz sichergestellt, bei der alle Neu- und Weiterbewilligungen durch Leitungskräfte mit beraten und entschieden werden. Darüber hinaus werden über die Sachgebietsleitungen der drei Bezirke einmal pro Monat und Team jeweils zwei digitale Fallakten anhand der im Bericht bereits mehrfach erwähnten Aktenkriterien und Vorgaben zur Datenerfassung und Datenqualität aus dem Benutzerhandbuch der Jugendamtssoftware überprüft. Das in die Fachanwendung integrierte Management Information System bietet den Leitungskräften die Möglichkeit, Plausibilitätskontrollen in den Vorgängen durchzuführen. Diese werden durch die Fachadministratoren im Jugendamt auf Anforderung der Leitungskräfte vorbereitet. Nach Angaben des Fachamtes erfolgt das zurzeit nicht automatisch aus dem System heraus. So gibt es keine Listen mit Warnhinweisen an die Leitungskräfte, wenn bspw. Wiedervorlagetermine oder Altersgrenzen in den Fällen überschritten wurden. Lediglich die fallzuständige ASD-Fachkraft erhält automatisch diese Information aus der Fachanwendung heraus.

### → Empfehlung

Das Jugendamt der Stadt Witten sollte prüfen, inwieweit automatisierte Prozesskontrollen in der Jugendamtssoftware für die Leitungskräfte möglich sind und diese für den täglichen Gebrauch einrichten lassen.

Durch die E- Aktenführung arbeiten die Fachkräfte im Jugendamt der Stadt Witten in vorgegebenen digitalen Workflows. Diese schafft eine gute Transparenz in der Fallbearbeitung. Damit ist aus Sicht der gpaNRW eine gute Grundlage für eine angemessene Qualität in der Fallbearbeitung geschaffen worden. Zeitweise waren in 2021 jedoch Prozesskontrollen im Jugendamt wegen der temporären IT-Probleme in der gesamten Stadtverwaltung Witten nicht oder nur sehr eingeschränkt möglich.

## 3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im ASD und in der WiJu.

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten verfügt für den ASD und der WiJu über kein Stellenbemessungsverfahren. Der Stellenbedarf wird mithilfe von hausintern ausgehandelten Richtwerten ermittelt, was aus Sicht der gpaNRW optimierungsbedürftig erscheint.

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

**Personaleinsatz 2020**

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	37	0	25	29	32	49	22
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	110	75	110	132	156	233	21

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

Wir haben die Aufgabeninhalte der Stellen einheitlich definiert. Sofern zusätzliche Aufgaben durch die Mitarbeitenden erledigt werden, sind diese aus den Stellenanteilen herausgerechnet worden.

In der **Stadt Witten** gibt es Fallschlüssel für die Aufgaben im ASD und der WiJu. Diese werden bei Bedarf mit dem Organisations- und Personalamt Stadtamt 10 ausgehandelt. Diese betragen für den Bezirkssozialdienst 50 Fälle je Vollzeit-Stelle, beim Pflegekinderdienst sind es 35 Fälle und bei der WiJu 166 Fälle je Vollzeit-Stelle. Bei den Fallschlüsseln berücksichtigt die Stadt Witten nicht nur die Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII. Die Fallschlüssel umfassen auch alle Verfahren vor Familiengerichten bei Trennung und Scheidung sowie Beratungen in Erziehungsfragen. Damit ist eine Vergleichbarkeit zum gpa-Richtwert bei der Stellenbemessung nicht gegeben. Die zugrunde gelegten Fallzahlen durch das Jugendamt der Stadt Witten sind damit höher als die Zahl der gewährten Erziehungshilfeleistungen, da Leistungen für Familien auch dann dokumentiert und gezählt werden, wenn daraus keine Erziehungshilfeleistung nach § 36 SGB VIII entsteht.

Nach Angaben des Fachamtes gibt es keine Personalbedarfsplanung für das Jugendamt. Planmäßige Fluktuationen werden in einer Personalabgangsliste erfasst. Außerplanmäßige Fluktuationen und Vakanzen im ASD entstehen häufig durch Schwangerschaften und Elternzeit. Die befristete Nachbesetzung dieser Stellen erweist sich in der Praxis als sehr schwierig.

Nach Angaben des Fachamtes gab es im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 wiederholt Personalengpässe im ASD und der WiJu aus den unterschiedlichsten Gründen. Die Spezialdienste waren zum Teil auch davon betroffen. Stellennachbesetzungen konnten bisher nur bei unbefristeten Stellen ohne Probleme erfolgen.

Die Stadt Witten verfügt über ein Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, dass auf die gesamte Stadtverwaltung hin ausgerichtet ist. Ein Konzept speziell für die Einarbeitung in die Abläufe des ASD gibt es nicht. Auch ein Qualifizierungskonzept für den ASD ist bisher nicht erstellt worden. Nach Angaben des Fachamtes wird das aber angestrebt. Die Einarbeitung der neuen Beschäftigten erfolgt nicht auf Basis eines Konzeptes bzw. Leitfadens. Aus Sicht der gpaNRW sind Konzepte bzw. Leitfäden für Neueinsteiger eine gute Orientierungshilfe, sodass keine relevanten Inhalte ausgelassen werden. Die einzelnen Einarbeitungsprozesse sollen außerdem dokumentiert werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Witten sollte die Einarbeitung neuer Beschäftigter im ASD auf Basis eines Konzeptes bzw. Leitfadens durchführen.

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

→ **Feststellung**

Die ASD-Fachkräfte der Stadt Witten bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW deutlich überschritten wird. Das deutet auf eine hohe Arbeitsdichte im ASD hin.

Für die Stellenausstattung des ASD hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

#### Entwicklung Hilfefälle je Vollzeit-Stelle ASD im Zeitreihenvergleich

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Stellenausstattung ASD	20,02	20,48	23,7(17,5)	23,3(19,9)
Hilfeplanfälle absolut	733	775	801	867
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	37	38	34	37

Im gesamten Zeitraum wird der gpaNRW Richtwert mal mehr oder weniger deutlich überschritten. Hinzu kommt, dass durch Vakanzen und Fluktuationen die Soll-Stellenzahl unterschritten wird. So waren im Jahr 2020 bei der **Stadt Witten** rund 20 Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die rund 867 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach rund 43 Hilfeplanfälle. Dieser Leistungswert liegt noch deutlicher oberhalb des gpa-Personalrichtwertes von 30 Fällen je Vollzeit-Stelle im ASD. Legt man für 867 Hilfefälle den gpaNRW-Richtwert von 30 Fällen je Vollzeit-

Stelle zugrunde, so wären 28,9 Stellen eine adäquate Stellenausstattung. Daher hält die gpaNRW die bisherige Stellenausstattung im ASD der Stadt Witten für überprüfungsbedürftig. Ein weiteres Indiz dafür ist die sehr hohe Falldichte. Diese könnte aus einer sogenannten Bugwellenproblematik resultieren, die auf eine zu geringe Stellenausstattung im ASD zurückzuführen sein kann. Eine faktische Unterbesetzung des ASD führt durch kurzfristige Bewältigungsstrategien zu einer extremen Steigerung der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen<sup>17</sup>. Die gpaNRW weist jedoch darauf hin, dass eine adäquate Stellenausstattung sich erst dann sinnvoll bemessen lässt, wenn die Fallzugangssteuerung und das Fachcontrolling im ASD der Stadt Witten prozessoptimiert worden sind. Dazu sollten diese Stellenanteile dann in die Personalbedarfsplanung mit einfließen. Insbesondere die vielen ambulanten Hilfen bei wenigen belastenden Strukturen zeigen die Notwendigkeit für diese Vorgehensweise auf.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte den Stellenbedarf im ASD über ein Stellenbemessungsverfahren konkretisieren und Prozessoptimierungen in die Berechnungen einbeziehen. Auf dieser Grundlage sollte sie dann eine Personalbedarfsplanung durchführen.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ **Feststellung**

Die Stellen in der WiJu der Stadt Witten bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW deutlich unterschritten wird. Das ist ein Indikator dafür die Stellenausstattung der WiJu zu untersuchen.

Für die Stellenausstattung der WiJu hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

#### Entwicklung Hilfefälle je Vollzeit-Stelle WiJu im Zeitreihenvergleich

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Stellenausstattung WiJu	6,34	6,28	7,59	7,91
Hilfeplanfälle absolut	733	775	801	867
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	116	123	106	110

Anders als im ASD wird im gesamten Zeitraum der gpaNRW Richtwert mal mehr oder weniger deutlich unterschritten. Auch hier führen insbesondere Vakanzen zum Unterschreiten der Soll-Stellenzahl. So waren im Jahr 2020 bei der **Stadt Witten** 6,9 Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Bezogen auf die rund 867 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach rund 126 Hilfeplanfälle. Dieser Leistungswert liegt näher aber immer noch unterhalb

<sup>17</sup> Kommunale Steuerungsansätze und Rahmenbedingungen für die Steuerung von Hilfen zur Erziehung Netzwerktagung des „Deutschen Vereins“, Benjamin Landes, Berlin, 29.04.2014, Download vom 02.06.2022

des gpa-Personalrichtwertes von 140 Fällen je Vollzeit-Stelle in der WiJu. Die gpaNRW bewertet die Stellenausstattung der Stadt Witten in der WiJu ebenfalls als überprüfungsbedürftig. Auch das sieht die gpaNRW vor dem Hintergrund von Empfehlungen zur Prozessoptimierungsmöglichkeiten, die bei der Stellenbemessung mit einfließen sollten. Außerdem führt das Fachamt an, dass folgende Aufgaben ebenfalls durch die WiJu geleistet werden, die der Erfahrung nach in anderen Jugendämtern nicht stattfinden:

- • Finanzielle Abwicklung niederschwelliger Hilfen im Rahmen von KIWI
- • Fachliche Begleitung des Bereiches „Eingliederungshilfen“
- • Bescheiderstellung für den Bereich „Eingliederungshilfen“
- • Erstellung von Kostenzusagen
- • für Leistungen nach § 32 SGB VIII
- • für Annexleistungen stationärer Hilfen

Darüber hinaus werden Maßnahmen der JGH und Kosten aus dem Bereich Vormundschaft abgerechnet.

→ **Empfehlung**

Die Stellenausstattung in der WiJu der Stadt Witten sollte im Nachgang zu Prozessoptimierungen einer Stellenbemessung unterzogen werden.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Witten weist einen höheren Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren bei der Hilfe zur Erziehung auf als etwas mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte. Das ist auf eine hohe Falldichte und daraus resultierenden hohe einwohnerbezogene Aufwendungen zurückzuführen.

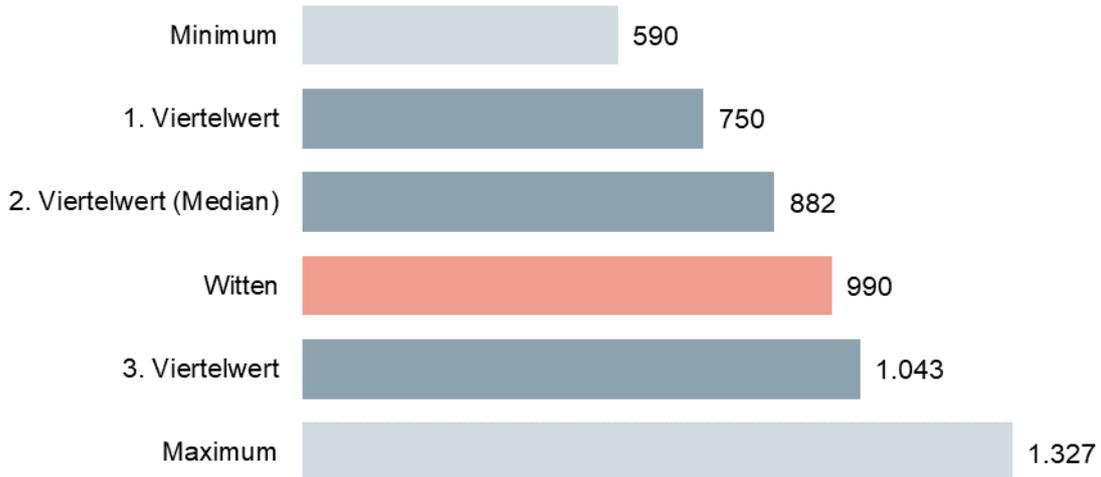
*Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.*

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfe zur Erziehung der **Stadt Witten** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 060301 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien Haushaltplanes der Stadt Witten gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Witten hat die Aufwendungen und Erträge nach den Vorgaben zur Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet. Beispielsweise enthält das ordentliche Ergebnis im oben genannten Produkt die Familiengerichtshilfe und Unterhaltsvorschussleistungen. Diese werden in dieser Prüfung nicht berücksichtigt und bereinigt.

Im Vergleichsjahr 2020 beläuft sich der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung auf rund 17,5 Mio. Euro. In Bezug zu den 17.691 Einwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre ergibt sich im interkommunalen Vergleich folgende Kennzahlenpositionierung:

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



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



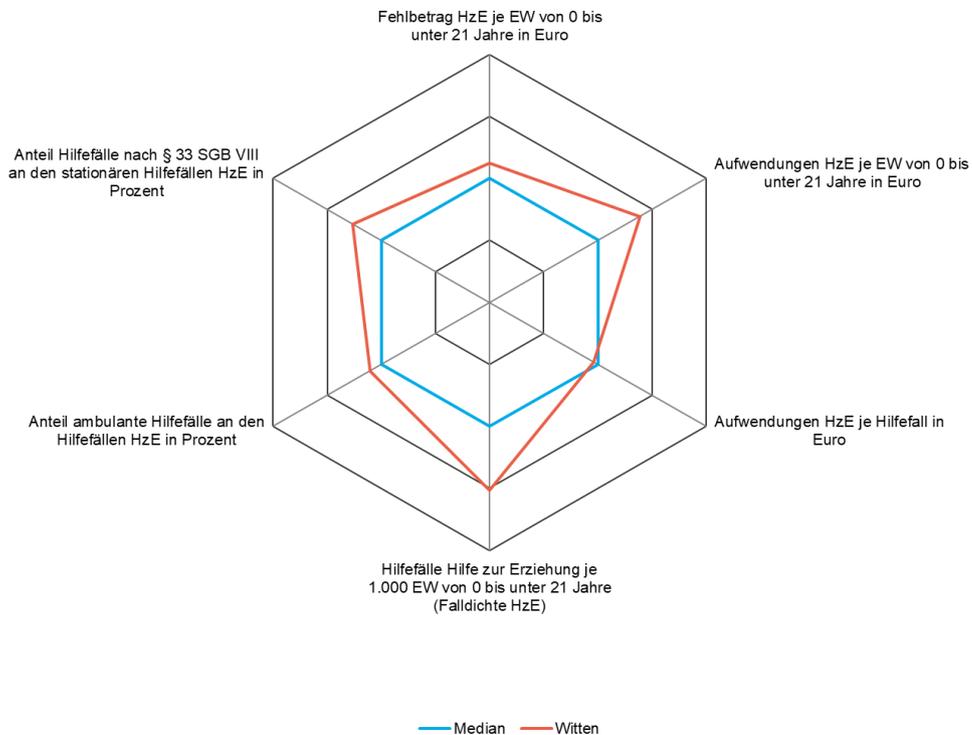
**Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro**

2017	2018	2019	2020
873	796	782	990

Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre bei der Hilfe zur Erziehung sinkt bis 2019 und steigt dann in 2020 deutlich an. Das liegt hauptsächlich an rückläufigen Erträgen insbesondere bei den Kostenerstattungen und steigenden Transferaufwendungen hauptsächlich durch die steigenden Fallzahlen. Diese Entwicklung geht in Witten einher mit der Corona Pandemie und deren negativen Auswirkungen auf die Prozessabläufe bei der Hilfe zur Erziehung.

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

## Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

- Die wichtigsten Einflussgrößen auf den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Witten weisen im Gesamtergebnis eine belastende Größenordnung auf. So sind die Fall-dichte und dadurch die einwohnerbezogenen Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung hoch. Entlastend wirken sich dagegen der vergleichsweise hohe Anteil an ambulanten Hilfen und Vollzeitpflegefällen aus.

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

### **3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung**

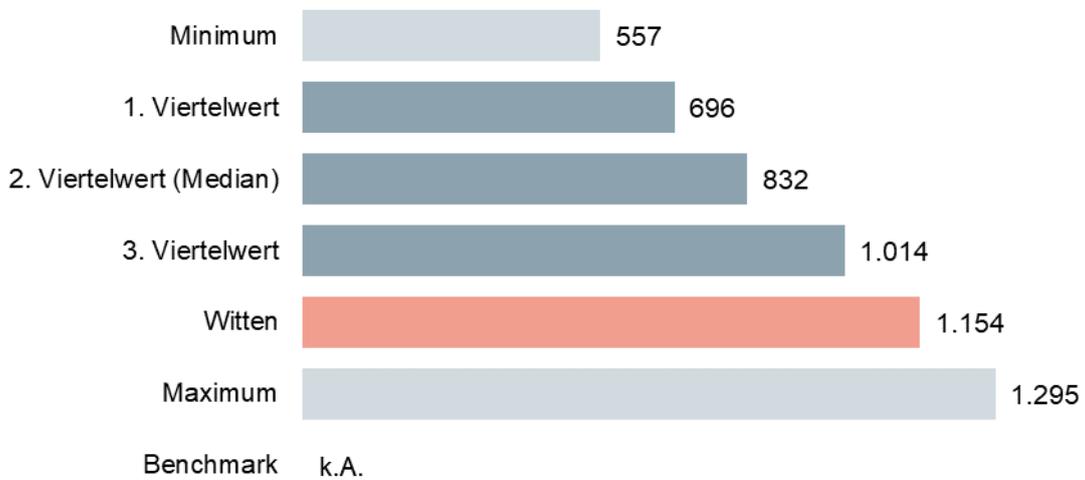
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe bzw. Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

#### **→ Feststellung**

Die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen ist einwohnerbezogen durch die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung geringer belastet, was auf die sehr hohen Fallzahlen in Witten zurückzuführen ist. Dazu kommen ambulante Fallkosten, die den Höchstwert im landesweiten Vergleich stellen.

**Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2020**

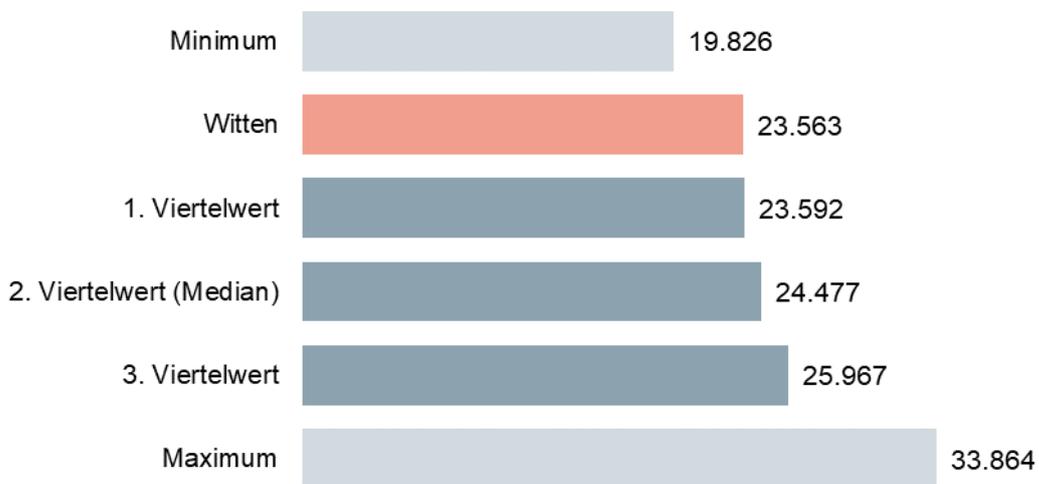


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 22 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Entscheidend für die Beurteilung der Gesamtsituation sind aber neben den einwohnerbezogenen Aufwendungen die Aufwendungen je Helfefall. Im Jahr 2020 wurden in Witten insgesamt rund 867 Helfefälle bearbeitet, davon rund 574 ambulant und rund 293 stationär. Insgesamt ver- ausgabte die Stadt Witten mehr als 16 Mio. Euro Transferaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung.

### Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2020



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



Die Fallkosten bei der Hilfe zur Erziehung fallen bei 75 Prozent der Vergleichsstädte höher als in Witten aus. Wie sich die Aufwendungen je Helfefall, getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen, im Zeitverlauf entwickeln, haben, zeigt die nachfolgende Tabelle:

### Aufwendungen HzE im Zeitverlauf

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	23.616	24.242	24.406	23.563
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	20.554	20.608	19.794	17.548
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	27.924	29.933	32.321	35.335

Der Anstieg bei den Aufwendungen je Helfefall flacht zum Jahr 2019 ab und geht in 2020 sogar deutlich zurück. Bezogen auf den Gesamtzeitraum ergibt sich ein Rückgang von 53 Euro. Insbesondere ein starker Anstieg bei den ambulanten Hilfen bei gleichzeitig stagnierenden Transferaufwendungen sind der Grund dafür. Bei den stationären Hilfen in Witten ist es genau anders herum. Hier steigen die Transferleistungen bei minimal rückläufigen Fallzahlen.

Nachfolgend betrachten wir die Aufwendungen je Hilfefall für das Jahr 2020 getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall im interkommunalen Vergleich. Über die Positionierung können wir einschätzen, wie groß die jeweilige Belastung im Vergleich zu den anderen Kommunen ausfällt.

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	17.548	7.598	9.807	11.426	13.016	17.548	22
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.335	34.462	40.041	46.109	48.876	52.910	22

Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall stellt die Stadt Witten den Maximalwert. Dagegen verzeichnen die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall eine höhere Belastung als Witten.

#### → **Empfehlung**

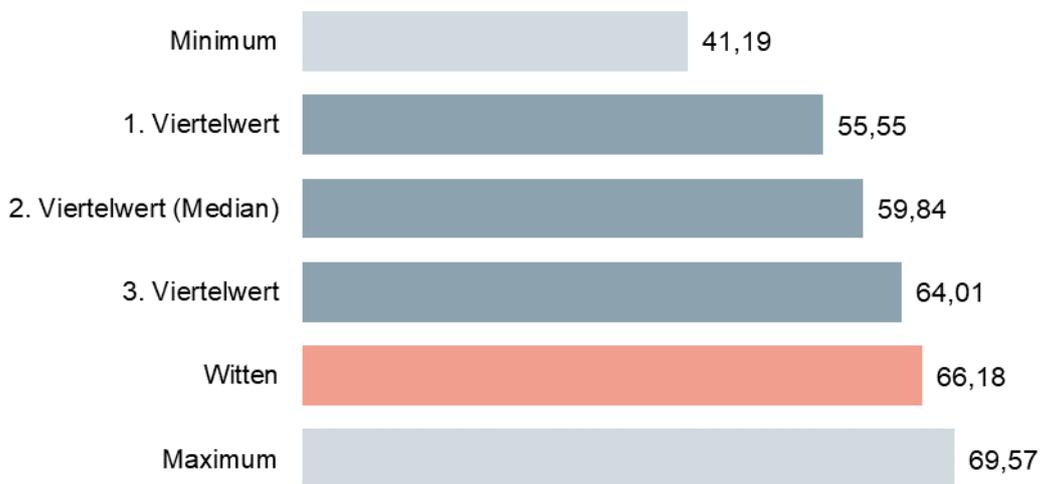
Die Stadt Witten sollte die Gründe - auch hinsichtlich der Corona Pandemie - für die hohen ambulanten Fallkosten eruieren und nach Möglichkeit gegensteuern.

#### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Witten hat einen der höchsten Anteile an ambulanten Hilfen im landesweiten Vergleich.

In der **Stadt Witten** sind in 2020 rund 574 der 867 Fälle den ambulanten Hilfen zuzuordnen. Das entspricht einem Anteil von rund 66 Prozent.

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



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



Die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte weist niedrigere Anteile an ambulanten Hilfefällen als die Stadt Witten auf.

### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
58,46	61,03	63,19	66,18

Hinsichtlich des Grundsatzes, mehr ambulante statt stationäre Hilfen einzuleiten, gibt es in Witten bei der Hilfe zur Erziehung keine Zweifel. Der Ausbau der ambulanten Hilfen schreitet im gesamten Betrachtungszeitraum voran. Ambulante Hilfen sind meistens deutlich günstiger als stationäre Hilfen. Das gilt auch für die vergleichsweise teuren ambulanten Hilfen in Witten, wo die stationären Fälle aber immer noch doppelt so teuer im Vergleich zu den ambulanten Hilfen sind. Deshalb ist ein hoher Anteil an ambulanten Hilfen grundsätzlich positiv zu sehen. Der interkommunale Vergleich zeigt, dass die Stadt Witten ihre Potenziale hier bereits voll ausschöpft. Jedoch zeigt sich die Falldichte in Witten auffällig erhöht. Während die Zahl der stationären Hilfefälle leicht rückläufig ist, nehmen die ambulanten Hilfen um 34 Prozent zu. Wir gehen im Kapitel 3.7.1.4 noch genauer darauf ein. Die Gesamtfallzahl steigt deutlich an und die im Vergleich

teuren ambulanten Hilfen lösen erhöhte Aufwendungen aus. Insofern weist die gpaNRW an dieser Stelle auch auf das Thema Fallzugangssteuerung hin.

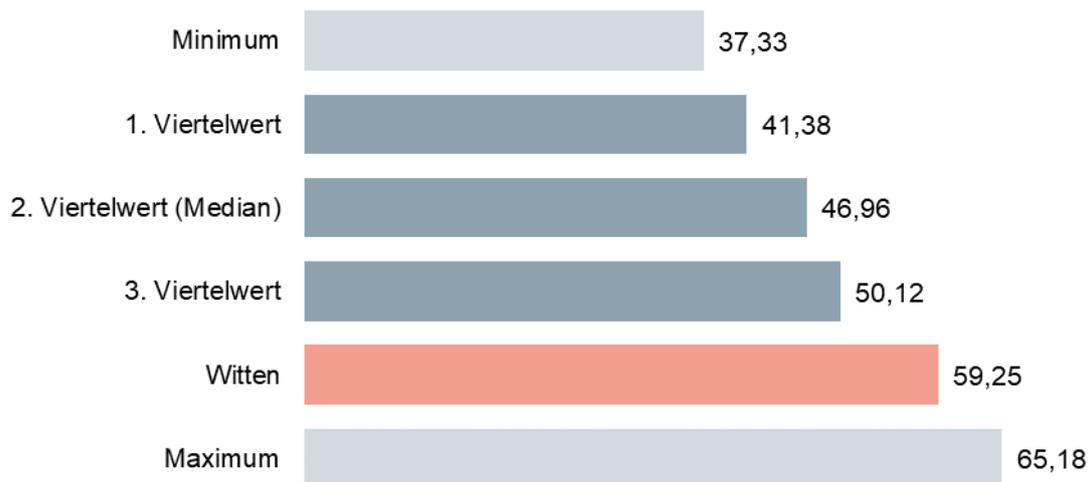
### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- ➔ Auch über den vergleichsweise sehr hohen Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen erfährt die Stadt Witten eine Entlastung beim Fehlbetrag der Hilfe zu Erziehung.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind oder Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv, zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.

Die **Stadt Witten** positioniert sich mit ihrem Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

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



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



Die Stadt Witten verzeichnet im Jahr 2020 einen viel höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen nach

§§ 33 und 41 SGB VIII an den stationären Hilfefällen als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Im Vergleichsjahr waren rund 174 Fälle von insgesamt 293 stationären Hilfefällen in Vollzeitpflege untergebracht.

**Anteil Hilfefälle nach §§ 33, 41 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent im Zeitreihenvergleich**

2017	2018	2019	2020
60,08	58,45	61,72	59,25

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle unterliegt im Zeitverlauf bis 2020 kleineren Schwankungen mit einer zuletzt negativen Tendenz. Der durchgängig hohe Anteil an Vollzeitpflegefälle wirkt sich aber insgesamt positiv auf den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung aus.

Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege - nach § 33 SGB VIII“.

**3.7.1.4 Falldichte**

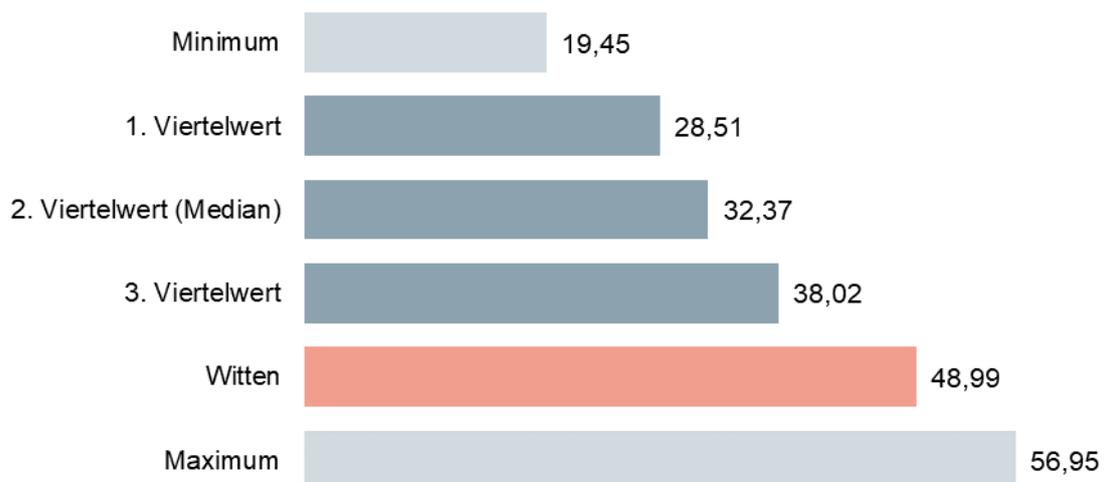
→ **Feststellung**

Die Stadt Witten hat einer der höchsten Falldichten im landesweiten Vergleich. Sowohl die ambulanten aber auch die stationären Falldichten sind vergleichsweise hoch.

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

Die **Stadt Witten** weist in 2020 rund 867 Hilfeplanfälle auf. Bezogen auf 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre liegt die Falldichte bei rund 49 Hilfefällen.

**Falldichte HzE 2020**



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



Die nach ambulanten und stationären Hilfen differenzierte Falldichte ergibt folgendes Bild:

### Ambulante und stationäre Falldichte im interkommunalen Vergleich 2020

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Falldichte	32,42	8,01	16,97	19,41	22,29	36,59	26
Stationäre Falldichte	16,57	8,74	11,81	13,89	15,81	20,51	26

Hierbei zeigt sich, dass sowohl bei den ambulanten wie auch stationären Hilfen die Falldichte in Witten höher ist als bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte. Bei den Fallzahlenentwicklungen in Witten ergibt sich folgende Situation:

### Fallzahlen im Zeitverlauf

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	428	473	506	574
davon ambulante Hilfefälle für UMA	2,25	2,00	1,84	2,00
Ambulante Hilfefälle ohne UMA	426	470	505	572
Stationäre Hilfefälle	304	302	295	293
davon stationäre Hilfefälle für UMA	3,92	6,84	9,67	12,67
Stationäre Hilfefälle ohne UMA	300	295	285	280

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle gesamt	733	775	801	867
davon Hilfefälle für UMA gesamt	6,17	8,84	11,51	14,67
Hilfefälle gesamt ohne UMA	727	766	790	852
Falldichte	41,31	43,51	45,25	48,99

Die Anzahl der Hilfefälle insgesamt steigt bis 2020 konstant an. Dazu kommt ein Anstieg der UMA-Fallzahlen, der mit einem Anteil von rund 1,6 Prozent in 2020 aber keine besondere Größenordnung in Witten darstellt (Median: 2,16 Prozent). Der Fallanstieg betrifft ausschließlich die selbst installierten ambulanten Hilfefälle und die stationären UMA-Fälle. Dagegen sind die selbst installierten stationären Hilfefälle sogar leicht rückläufig, was die gpaNRW positiv sieht. Da die Falldichte in der Stadt Witten aber sehr hoch ist, sollte sie den Fallzahlenanstieg bei den selbst installierten ambulanten Fällen verstärkt in den Fokus nehmen. Bei der Falldichte betrifft das die Prozesse bei der Falleingangssteuerung und die Falllaufzeiten. Auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie sind hier ab 2020 mit zu berücksichtigen. In 2020 ist der Fallanstieg am höchsten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte beim Fachcontrolling verstärkt den Fokus auf die Fallzugangssteuerung und die Falllaufzeiten legen. So kann sie die Ursachen für den Fallanstieg ermitteln und nach Möglichkeit Maßnahmen dagegen ergreifen.

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

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Dazu zählen die Hilfearten in Witten, deren gerundeter Anteil an den gesamten Transferaufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung im Jahr 2020 mindestens fünf Prozent beträgt. In Witten sind das die:

- Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII (8,9 Prozent),
- Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII (6,5 Prozent)
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII (10,9 Prozent),
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII (31,4 Prozent),
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII (8,1 Prozent) und
- Hilfe zur Erziehung für junge Volljährige § 41 SGB VIII (7,4 Prozent).

Die Transferaufwendungen der nachfolgend aufgeführten Hilfearten sind gering und bleiben daher bei den nachfolgenden Analysen außen vor.

**§§ 27 ff. SGB VIII mit einem Anteil an den Transferaufwendungen HzE gesamt von weniger als fünf Prozent 2020**

Hilfeart	Anteil an den Aufwendungen HzE gesamt in Prozent 2020
Erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	4,2
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII	0
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	0,2
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	0,9
Sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII) außerhalb und innerhalb von Einrichtungen	1,1

**3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)**

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten weist bei der SPFH vergleichsweise erhöhte Aufwendungen je Fall und sehr hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Das ist insbesondere auf eine erhöhten Falldichte und längeren Falllaufzeiten zurückzuführen.

Die **Stadt Witten** hat im Jahr 2020 insgesamt rund 1.819.000 Euro für rund 167 Hilfefälle nach § 31 SGB VIII ausschließlich für freie Träger erbracht.

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

Kennzahl	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	10.884	6.744	8.234	9.569	11.170	13.119	19
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	103	0,00	57,51	78,05	90,83	177	20
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	9,45	0,00	6,02	7,33	9,70	14,30	20

**Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII im Zeitverlauf 2017 bis 2020**

Kennzahl/Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	9.647	11.161	10.941	10.884

Kennzahl/Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	71,50	89,46	96,21	103
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	7,41	8,02	8,79	9,45
Hilfefälle	132	143	156	167

Die Aufwendungen für die Fälle der SPFH sind in Witten höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Auf die Zielgruppe bezogen fallen bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte die Aufwendungen für die SPFH niedriger aus. Das bewirkt die vergleichsweise hohe Falldichte bei der SPFH in Witten. In der Zeitreihe steigen die Fallzahlen kontinuierlich an. Das zeigt sich am Verlauf der Falldichte. Hier wäre zeitlich gesehen und vom Fallverlauf her ein Corona bedingter Effekt auf die Fallzahlenentwicklung vorstellbar. Positiv wertet die gpaNRW, dass die Fallkosten seit 2018 einen Abwärtstrend aufweisen.

Die Laufzeiten von Hilfen wirken sich auf die Falldichte aus. Im Jahr 2020 waren die Laufzeiten der beendeten Hilfefälle in Witten höher als bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte. In rund 41 Prozent der beendeten Hilfefälle hatte Witten eine Laufzeit von über 18 Monaten. Der Median der Fälle mit dieser Laufzeit liegt hier bei rund 37 Prozent. Die etwas längeren Laufzeiten wirken sich erhöhend auf die Falldichte und auf die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Laufzeiten der SPFH regelmäßig auswerten und analysieren.

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

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

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

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

- Bei der Tagesgruppe wendet die Stadt Witten vergleichsweise niedrige Fallkosten auf. Bezogen auf die Jungeinwohner sind diese wegen der hohen Falldichte dagegen hoch. Jedoch erweist sich die Tagesgruppe in Witten als günstige Alternative zur teuren Heimunterbringungen.

In der **Stadt Witten** war das Angebot an Tagesgruppen bislang ausreichend. Nach Angaben des Fachamtes steigen die Belegungszahlen bei den Tagesgruppenplätzen bedingt durch die pandemiebedingten Lockdowns und der damit einhergehenden Schließung der Offenen Ganztagschulen. Bei der Tagesgruppe kooperiert die Stadt Witten mit zwei regionalen Jugendhilfeanbietern.

Für die Tagesgruppen wendet die Stadt Witten im Jahr 2020 rund 1.329.000 Euro für rund 60 Fälle mit Hilfeplanverfahren auf.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

#### Aufwendungen Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII je Fall in Euro 2020

Kennzahl/Grunddaten	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.210	6.831	25.522	36.542	41.427	62.773	21
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	75,11	0,00	10,25	20,71	36,43	86,61	22
Falldichte § 32 SGB VIII in Promille	3,38	0,00	0,29	0,55	0,97	5,23	22

#### Umfang der Hilfen nach § 32 SGB VIII im Zeitverlauf 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	17.683	18.617	22.387	22.210
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	46,76	56,04	72,26	75,11
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	2,64	3,01	3,23	3,38
Hilfefälle	46,92	53,58	57,17	59,83

Die Stadt Witten weist in 2020 eine höhere Falldichte bei den Tagesgruppen auf, als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Das führt zu hohen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dagegen weist die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte in 2020 höhere Fallaufwendungen als die Stadt Witten auf.

Aus Sicht der gpaNRW sind Tagesgruppen grundsätzlich eine geeignete Alternative zu teuren Heimunterbringungen, wenn die familiären Bindungen des Hilfeempfängers aus Sicht des ASD noch gut sind. Mit Blick auf die Vermeidung von Heimunterbringungen und deren Kosten erscheinen die hohen Aufwendungen bei der Tagesgruppe aus Sicht der gpaNRW vom Grundsatz her gut eingesetzt zu sein. Die niedrige Falldichte bei den Heimunterbringungen in Witten ist ein Indiz dafür.

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

### 3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

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

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 iVm § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

#### → Feststellung

Die Stadt Witten hat die Vollzeitpflege vergleichsweise stark ausgebaut, was die gpaNRW befürwortet. Dazu kommen günstige Unterbringungskosten. Die hohe Falldichte bei der Vollzeitpflege führt zu recht hohen Aufwendungen von 0 bis unter 21 Jahren. Das ist im Hinblick auf die Vermeidung von vielen teuren Heimunterbringungen jedoch positiv zu sehen.

Laut Fachamt ist die Unterbringung der Kinder bis zum zehnten Lebensjahr in Witten in der Vollzeitpflege am besten zu realisieren. Dazu greift der Pflegekinderdienst überwiegend auf Pflegefamilien und Erziehungsstellen in Witten und der näheren Umgebung zurück. Die Unterbringung in Pflegestellen außerhalb von Witten erfolgt in Ausnahmefällen und in Kooperation mit dem jeweiligen Jugendamt. Die Vorgehensweise greift insbesondere dann, wenn Pflege- und Herkunftsfamilie nicht in Kontakt geraten dürfen. Zusätzlich gibt es in Witten Kurzzeitpflegestellen zur zeitnahen Überbrückung von familiären Notsituationen. Diese übernehmen auch die Funktionen von klassischen Bereitschaftspflegestellen bei Inobhutnahmen im Rahmen von Kindeswohlgefährdungen. Dazu erhalten die aufnehmenden Kurzzeitpflegestellen nach Angaben des Fachamtes eine finanzielle Unterstützung in Form des doppelten Erziehungsbeitrages. Außerdem erfolgt in diesen Fällen eine intensivierete Betreuung durch den Pflegekinderdienst. Darüber hinaus gibt es in Witten noch die zeitlich befristeten Vollzeitpflegestellen. Diese haben die Rückführung des Kindes in die Herkunftsfamilie als vorrangiges Ziel. Sollte wegen der familiären Situation die Rückführung keine Option sein, so erfolgt die Unterbringung der Kinder in Dauerpflegeverhältnissen. Das Angebot an Pflegestellen in Witten ist laut Mitteilung des Fachamtes bedarfsdeckend. Engpässe traten bisher nur in Ausnahmefällen bedingt durch Urlaubszeiten auf. Laut Fachamt werden in regelmäßigen Abständen Flyer an Kinderarztpraxen, Kindertageseinrichtungen verteilt oder an öffentlichen Stellen ausgelegt. Hinzu kommen Informationen über die örtliche Presse. Die gut beratenen und begleiteten Pflegestellen werben in Witten zusätzlich Pflegefamilien an, indem sie diese Aufgabe für andere Familien interessant machen. Interessierte Eltern können sich über die Homepage der Stadt Witten und direkt beim Pflegekinderdienst über das Pflegeelternsein informieren.

Für die Aufgaben setzt die Stadt Witten einen Pflegekinderdienst (PKD) als Spezialdienst 1 in der Abteilung Erziehungshilfe mit 4,68 Vollzeit-Stellen in 2020 ein. Dem PKD obliegt die Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung von Pflegefamilien. Außerdem übernimmt der PKD die Fortschreibung der Hilfepläne, die zuvor durch den ASD im Zuge der Falleinleitung zur Unterbringung in einer Pflegestelle erstellt wurden. Damit übernimmt der PKD die eigentliche Fallsteuerung. Die Fallverantwortung verbleibt aber bei der fallzuständigen ASD-Fachkraft, die in die Hilfeplanung mit eingebunden wird.

Der PKD stützt sich bei seiner Arbeit auf die „Konzeption Pflegekinderdienst des Amtes für Jugendhilfe und Schule der Stadt Witten“. Diese enthält sehr detaillierte Stellen- und Aufgabenbeschreibungen sowie Standards in Form von Dokumentenvorlagen, Frage- und Bewertungsbögen und weitere Vordrucke. Aus Sicht der gpaNRW bietet die Konzeption eine gute Arbeitsgrundlage für den PKD.

Für die Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII wendet die Stadt Witten im Jahr 2020 rund 2.222.000 Euro für rund 151 Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren auf. In 2020 gab es keine UMA-Fälle.

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

Kennzahl	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.730	13.304	14.700	16.442	18.633	33.082	22
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	126	51,06	76,30	96,21	127	216	22
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch je Hilfefall in Prozent	./.	0,00	14.590	16.552	18.719	21.081	14
Anteil Transferaufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII in Prozent	38,45	0,00	29,24	38,51	44,20	59,92	17
Falldichte § 33 SGB VIII	8,53	3,14	4,91	5,56	7,61	9,39	22
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	47,62	5,98	21,07	26,57	44,18	53,85	20
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	33,33	21,31	33,33	43,31	50,00	64,29	18

### Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII im Zeitverlauf 2017 bis 2020

Kennzahl/ Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.566	14.527	14.521	14.730

Kennzahl/ Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	125	133	132	126
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	21,36	25,15	32,20	38,45
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	9,23	9,16	9,12	8,53

Ein hoher Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen bei einer hohen Falldichte insgesamt führt dazu, dass auch die Falldichte der Vollzeitpflege in der Stadt Witten vergleichsweise hoch ist. Das dafür UMA-Vollzeitpflegefälle mitverantwortlich sind, kann in Witten ausgeschlossen werden, da seit 2018 keine UMA mehr in der Vollzeitpflege untergebracht wurden. Die hohe Falldichte bei der Vollzeitpflege in Witten führt zu hohen Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dagegen sind die Fallaufwendungen bei annähernd 75 Prozent der Vergleichsstädte höher. Die Fallkosten in Witten zeigen sich seit 2018 recht konstant.

Die Stadt Witten kann bei etwas mehr als ein Drittel der Vollzeitpflegefälle nur bedingt Einfluss auf die Höhe der Transferaufwendungen nehmen. Grund dafür ist, dass diese Fälle Fremdunterbringungen anderer Jugendämter sind. Die Zuständigkeit für die Fremdunterbringung geht nach Ablauf von zwei Jahren auf das Jugendamt der Stadt Witten über. Das Jugendamt hat dann gegenüber der abgebenden Stadt einen Kostenerstattungsanspruch. Kostenerstattungen decken mit Ausnahme der anteiligen Personalaufwendungen für den Pflegekinderdienst und die WiJu die Unterbringungskosten und wirken sich damit nahezu neutral auf den Fehlbetrag aus. Wir verweisen hierzu mangels Daten zu den Kostenerstattungen auf unsere Empfehlung zum Kapitel 4.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche. Auffällig ist, dass die Fallzahlen der Fremdunterbringungen ansteigen, während die selbst installierten Vollzeitpflegefälle zurückgehen.

Die Zahl der Pflegekinder, die in professionellen Pflegefamilien untergebracht sind, beträgt nach Angaben des Fachamtes durchschnittlich 21 Kinder. Bei monatlichen Unterbringungskosten von 4.000 bis 6.000 Euro je Monat ergeben sich Jahresdurchschnittskosten in einer Spannweite von 48.000 bis zu 72.000 Euro je Fall. Damit liegen diese Fallkosten in Witten im Extremfall auf dem Niveau einer Heimunterbringung (rund 71.400 Euro). Diese Aufwendungen machen aber im Extremfall nur rund 4,7 Prozent der gesamten Transferaufwendungen bei der Vollzeitpflege aus. Das ist aus Sicht der gpaNRW nicht gravierend.

Teilweise werden nach Angaben des Fachamtes in Witten ergänzend zu der Hilfe nach § 33 SGB VIII auch ambulante Hilfen nach §§ 27 ff und §§ 35 und 35a SFB VIII gewährt. Diese Zusatzleistungen belasten aus Sicht der gpaNRW die Aufwendungen je Hilfefall bei der Vollzeitpflege nicht stärker als in anderen Städten. Das zeigt sich an der günstigen Positionierung der Aufwendungen je Vollzeitpflegefall im interkommunalen Vergleich.

### Hilfefälle Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
164	163	162	151

Ab 2020 zeigt sich ein Rückgang bei der Vollzeitpflege. Hier wäre zeitlich gesehen eine Corona bedingter Effekt anzunehmen. Trotzdem ist der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen in 2020 noch herausragend.

Hinsichtlich der Verweildauern sieht die gpaNRW trotz hoher Falldichte keinen Optimierungsbedarf. Rund 48 Prozent der Vollzeitpflegefälle haben Laufzeiten von bis zu 12 Monaten. Das ist im landesweiten Vergleich ein sehr guter Wert. Dagegen ist der Anteil der Fälle mit Laufzeiten von mehr als 36 Monaten mit rund 33 Prozent vergleichsweise niedrig. Hier weisen 75 Prozent der Vergleichsstädte höhere Anteile auf. Das ist aus Sicht der gpaNRW ein Hinweis darauf, dass die Fallsteuerung bei der Vollzeitpflege effizient ist.

Inwieweit die Fachkräfte im PKD über die Vollzeitpflegefälle in 2020 belastet werden, zeigt nachfolgende Kennzahl.

### Personaleinsatz Pflegekinderdienst 2020

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle PKD	32	17	30	32	34	63	18

Die vorgehaltene Stellenzahl in 2020 führt zu einer Fallbelastung je Vollzeit-Stelle, die nah am gpaNRW Richtwert von 30 Fällen liegt. Die gpaNRW sieht hier keinen Handlungsbedarf.

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

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

#### → Feststellung

Die finanziellen Belastungen durch die Heimunterbringungen sind in Witten vergleichsweise moderat. Auch die Falldichte hält sich in Grenzen. Außerdem ist die Anzahl der Rückführungen in die Herkunftsfamilien interkommunal auf einem guten Niveau.

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

Die Heimunterbringungsfälle werden sowohl regional als auch überregional untergebracht. Im Jahr 2020 wendet die **Stadt Witten** 6.409.000 Euro Gesamtaufwendungen für rund 90 Hilfefälle nach § 34 SGB VIII auf. Damit verursachen die Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII mit rund 31 Prozent den größten Anteil an den Gesamtaufwendungen. Jedoch stellt die Stadt Wit-

ten damit im interkommunalen Vergleich den Minimalwert. Witten ist damit über die Heimunterbringungen die am wenigsten belastete Stadt. Hier kommt auch zum Tragen, dass es in Witten keine teuren Auslandsunterbringungen gibt.

Der Anteil an Heimunterbringungen für UMA ist mit 10,73 Prozent vergleichsweise hoch (3. Quartilwert: 8,62 Prozent). Diese Aufwendungen werden durch das Land NRW nachträglich erstattet, sodass nur eine vorübergehende Belastung auf den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung einwirkt.

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

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

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Quartilwert	2. Quartilwert (Median)	3. Quartilwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	71.144	62.167	68.274	71.240	72.840	78.395	22
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	5,09	3,04	4,16	5,10	6,15	8,34	22
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen in Prozent	10,73	0,55	3,25	7,19	9,24	13,87	20
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	362	196	311	362	442	606	22
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	58,06	13,16	40,88	50,00	58,68	71,64	20
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	16,13	14,29	18,61	23,07	28,24	55,88	20
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	0,00	0,00	6,83	9,21	11,66	42,86	19
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	25,81	0,00	9,20	17,86	22,67	57,89	18
Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	19,98	1,09	8,65	10,49	19,33	34,03	11

Mehr als die Hälfte Vergleichsstädte weist in 2020 höhere Aufwendungen je Heimerziehungsfall auf. Auch die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und die Falldichte zeigen sich mit ihrer Positionierung am Median moderat. Der UMA-Anteil bei den Heimerziehungsfällen ist in Witten höher als bei den meisten Vergleichsstädten. Diese Fälle wirken sich nach der Vereinnahmung der Kostenerstattungen neutral auf den Fehlbetrag aus. Eine Aussage zu den Aufwendungen der Heimunterbringungen bei den UMA ist in Witten nicht möglich, da es für die UMA nur ein Produktsachkonto für alle Hilfearten gibt. Sollten die UMA-Fallzahlen durch die aktuelle geopolitische Lage weiter ansteigen, dann wäre hier eine differenzierte Erfassung der Aufwendungen hinsichtlich der UMA bei den teuren Hilfearten angezeigt.

Wie sich die Fallzahlen entwickelt haben, zeigt nachfolgende Tabelle:

**Hilfefälle/UMA Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform gerundet nach § 34 SGB VIII im Zeitreihenvergleich**

Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle in Einrichtungen § 34 SGB VIII	86	87	83	90
Hilfefälle in Einrichtungen UMA § 34 SGB VIII	4	7	9	10
Eigene Hilfefälle in Einrichtungen § 34 SGB VIII	82	80	74	80
Hilfefälle in Einrichtungen § 34 SGB VIII mit Rückführung in die Herkunftsfamilie	11	20	21	18

Während die UMA-Fallzahlen bis 2020 kontinuierlich ansteigen sinken die eigenen Hilfefälle nach § 34 SGB VIII in Witten bis 2019. Erst in 2020 ist wieder ein Anstieg auf das Niveau von 2018 zu verzeichnen. Trotz dieser unterschiedlichen Entwicklung bei den Fallzahlen steigen die Aufwendungen für die Heimunterbringung kontinuierlich um rund 2,0 Mio. Euro an. Diese Entwicklung ist nach Angaben des Fachamtes auf allgemeinen Kostensteigerungen und Zusatzleistungen für junge Menschen mit erhöhtem Unterstützungsbedarf zurückzuführen.

Rund dreiviertel der Hilfefälle nach § 34 SGB VIII haben eine kurze Verweildauer von bis zu zwei Jahren. Das ist interkommunal gesehen positiv einzuordnen, da gerade die sehr kurzen Laufzeiten bis zu 12 Monaten stark dominieren.

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

**3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten hat die niedrigsten Fallaufwendungen bei der Eingliederungshilfe im interkommunalen Vergleich. Jedoch stellt sie bei der Falldichte den Maximalwert. Das führt dazu, dass die zielgruppenbezogenen Transferaufwendungen im interkommunalen Vergleich sich

im Mittelfeld der Vergleichsstädte platzieren. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch die Ärzte schränkt massiv die Fallzugangssteuerung beim Spezialdienst ein.

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

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

Im ASD der **Stadt Witten** gibt es einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe. Dieser verfügt in 2020 über 2,34 Vollzeit-Stellen. Der Spezialdienst für die Eingliederungshilfe in Witten ist Bestandteil der Abteilung Erziehungshilfe Spezialdienst 1.

Bei den Verfahrensstandards zur Eingliederungshilfe richten sich die Abläufe bei der Zuständigkeitsprüfung und der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in der Stadt Witten an den Arbeitshilfen der Landschaftsverbandes Westfalen Lippe (LWL) aus. Aus Sicht der gpaNRW bleibt jedoch unklar, ob die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in Witten als effizientes Verfahren einzustufen ist. So wurden nach Angaben des Fachamtes im Zeitraum 2017 bis 2020 nur sehr wenig Prüfungen auf Teilhabebeeinträchtigung abgelehnt.

Im Jahr 2020 wendet die Stadt Witten rund 1.650.000 Euro für rund 198 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII auf. Das entspricht einem Anteil von 8,1 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung. Rund 194 Fälle sind den ambulanten Hilfefällen und vier Fälle den stationären Hilfefällen zuzurechnen. Die ambulanten Hilfefälle bei der Eingliederungshilfe sind in Witten die dominierende Größe. So belaufen sich die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII im Jahr 2019 auf rund 1.337.000 Euro. Für die vier stationären Hilfefälle nach § 35a SGB VIII wendet die Stadt Witten rund 315.000 Euro auf.

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

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.344	8.344	15.103	17.863	23.513	34.313	22
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	93	30	74	96	134	229	22
Ambulante Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.885	6.885	11.048	12.738	15.021	21.175	22

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	82.296	49.970	66.746	80.598	88.612	145.193	22
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	98,07	72,68	87,96	93,81	96,50	99,26	22
Falldichte § 35a SGB VIII	11,19	2,28	3,98	5,56	7,33	11,19	22

Alle Vergleichskommunen weisen höhere Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall als die Stadt Witten auf. Die Transferaufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren positionieren sich dagegen knapp unterhalb des Medians. Hier zeigt sich, dass die Falldichte bei der Eingliederungshilfe in Witten, die den Maximalwert im interkommunalen Vergleich darstellt, sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung auswirkt. Auch bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind die Fallkosten bei allen Vergleichsstädten höher. Lediglich die Aufwendungen für die stationären Hilfefälle sind im interkommunalen Vergleich etwas erhöht. Jedoch gibt es in Witten nur wenige Fälle. Daher liegt unser Augenmerk im Jugendamt der Stadt Witten bei den ambulanten Eingliederungshilfen.

Wie sich die Fallzahlen entwickelt haben, zeigt nachfolgende Tabelle:

#### Kennzahlen Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Grundzahl/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.175	10.748	9.247	8.344
Transferaufwendungen nach § 35 a SGB	1.409.274	1.572.690	1.562.694	1.652.014
Fälle § 35 a SGB VIII	139	146	169	198
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	79,43	88,35	88,23	93,38
Ambulante Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	7.700	8.956	8.090	6.885
Stationäre Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	149.337	101.592	71.579	82.296
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	98,25	98,07	98,17	98,07

Grundzahl/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	7,81	8,22	9,54	11,19

Die Stadt Witten erfährt über den Anstieg bei den ambulanten Fallzahlen auch einen Anstieg bei den Transferleistungen im gesamten Betrachtungszeitraum von rund 243.000 Euro. In Kombination mit dem Maximalwert bei der Falldichte ist diese Entwicklung aus Sicht der gpaNRW steuerungsrelevant.

Laut dem Erziehungshilfebericht der Stadt Witten aus dem Jahr 2020 verursachen Autismus spezifische Förderung und Inklusionsassistenz (Integrationshelfer/Schulbegleitung) die größten Kosten bei der ambulanten Eingliederungshilfe. Inwieweit hier die Stadt Witten eine Belastung über die Integrationshelfer/Schulbegleitung erfährt, zeigt nachfolgende Tabelle:

#### Integrationshelfer/Schulbegleitung nach § 35a SGB VIII 2020

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	32,62	32,62	37,09	49,13	63,92	80,49	20
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung	3,58	0,76	1,58	2,22	3,87	6,63	20
Ambulante Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	11.539	9.601	12.841	15.393	18.519	31.992	16

Zwar hat Witten den niedrigsten Anteil an Integrationshelfern/Schulbegleitungen an den ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII, dennoch zeigt sich die Falldichte im interkommunalen Vergleich erhöht. Daher ist der Anteil an Integrationshelfer/Schulbegleitungen an den ambulanten Hilfefällen der Eingliederungshilfe trotzdem aus Sicht der gpaNRW als relevante Größe einzuordnen. Die Stadt Witten hat die Kostensteigerungen bei den Inklusionsassistenten zum Anlass genommen, den Einsatz von sogenannten Poollösungen an den Wittener Schulen zu prüfen. Bei der Poollösung geht es um die Unterstützung des Lernens und Lebens mehrerer Kinder in der Klassengemeinschaft. Hierbei bekommt nicht jedes Kind einen persönlichen Integrationshelfer, sondern ein Integrationshelfer betreut mehrere Kinder. Das hat den Vorteil, dass nicht mehrere zusätzliche Personen im Klassenraum sind. Außerdem sind Vertretungsregelungen einfacher zu organisieren. Die Schule regelt selbst, welche Kinder im Rahmen dieses Projektes gefördert werden. Der ASD bleibt hier außen vor. Entsprechend findet auch kein Hilfeplanverfahren statt. Das Jugendamt der Stadt Witten rechnet beim Einsatz von Poollösung in Witten mit deutlich steigenden Kosten. So empfiehlt das Jugendamt dem Jugendhilfeausschuss im

Juni 2021 als Fazit der Prüfung die Steuerungsverantwortung, dieser Hilfeform in der Jugendhilfe zu belassen und auf Pool-Lösungen zu verzichten. Die gpaNRW folgt dem Jugendamt bei dieser Vorgehensweise in Anbetracht der niedrigen Fallaufwendungen bei dieser Hilfeart.

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

### 3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

#### → Feststellung

Bei den Hilfen für junge Volljährige ist die Stadt Witten gut aufgestellt. Das zeigt sich an den insgesamt günstigen Fallkosten. Zwar überwiegt der Anteil an stationären Fällen deutlich. Dennoch profitiert die Stadt Witten von einem hohen Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen und einer hohen Vermittlungsquote in Wohnräume im Rahmen der Verselbstständigung.

Die **Stadt Witten** gewährt nach eigenen Angaben Hilfen an junge Volljährige häufig in Pflegefamilien oder Wohngruppen, wenn es um deren Verselbstständigung geht. Die Hilfe für junge Volljährige wird nach Angaben des Fachamtes engmaschig begleitet und zu Beginn für drei bis sechs Monate bewilligt. Die Verselbstständigung erfolgt häufig bis zu einem Übergang in Ausbildung. Die Hilfe wird maximal bis zur Vollendung des 21 Lebensjahres gewährt. Nach Angaben des Fachamtes beträgt die durchschnittliche Verweildauer rund 25 Monate. Die stationären Unterbringungen erfolgen überwiegend in Heimen und in betreuten Wohngruppen. Maßnahmen zur Verselbstständigung im Hilfeplanverfahren ergreift der ASD, wenn sich das als zielführend erweist. Besondere Verfahrensstandards gibt es dazu in Witten nicht. Diese werden im Zuge der Implementierung der Jugendberufsagentur in Witten laut Fachamt mit entwickelt. Darüber hinaus bestehen Kontakte zu Arbeitsagentur und dem Jobcenter.

Die Stadt Witten wendet im Jahr 2020 für die Hilfen von jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII rund 1.516.000 Euro für 61 Hilfefälle auf. UMA-Fälle gibt es im gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 nicht.

Für rund 16 ambulante Fälle nach § 41 SGB VIII entstehen im Jahr 2020 rund 106.000 Euro Aufwendungen. Die Aufwendungen für stationäre Erziehungshilfen für junge Volljährige liegen 2020 bei rund 1.412.000 Euro für rund 45 Hilfefälle.

Im Jahr 2020 wendet die Stadt Witten 9,5 Prozent der Aufwendungen für die jungen Volljährigen auf. Deutlich mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte weisen hier höhere Belastungen auf (Median: 11,6 Prozent). Der Anteil der Hilfefälle für junge Volljährige an allen Hilfefällen insgesamt ist mit 7,1 Prozent sogar niedriger als bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte (1. Quartilwert: 7,9 Prozent).

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

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

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	24.792	13.541	25.888	30.521	35.377	48.317	22
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	6.571	4.317	6.571	7.811	8.780	11.525	21
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	31.285	22.154	38.519	46.640	53.513	59.850	22
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	11.713	8.069	13.258	15.987	18.155	25.716	22
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	50,00	0,00	0,00	0,00	50,00	100	17
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	58.000	11.706	47.084	54.772	60.835	80.297	22
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	29,54	18,78	40,79	53,92	70,08	79,09	22
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	18,18	0,00	0,00	5,00	15,91	44,44	18
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	21,47	9,84	14,50	20,71	22,52	35,86	22

Die Stadt Witten weist bei den Hilfefällen nach § 41 SGB VIII eine höhere Falldichte auf als die Hälfte der Vergleichsstädte. Hier wirken sich die vergleichsweise hohen Anteile bei den langen Betreuungszeiten aus. Rund 26 Prozent der Hilfefälle sind den ambulanten Hilfen zuzuordnen. Die Fallaufwendungen sind hier vergleichsweise niedrig. Der deutlich dominierende Anteil an stationären Hilfefällen ist ebenfalls geprägt durch günstige Fallkosten. Hier ist die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte stärker belastet.

Bei der Vollzeitpflege gibt es sich im Vergleichsjahr 2020 rund 23 Fälle. Die Fallaufwendungen der Vollzeitpflege sind im interkommunalen Vergleich bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte höher. Aber auch der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen bei den jungen Volljährigen ist mit 50 Prozent einer der höchsten Werte landesweit. (Maximalwert: 56 Prozent).

Bei den Heimunterbringungen zeigt sich die Situation wie folgt. Für die rund 13 jungen Volljährigen in Heim- oder Wohngruppenunterbringungen entstehen in 2020 rund 55 Prozent der Gesamtaufwendungen. Das hält sich im interkommunalen Vergleich in Grenzen (Median: 63 Prozent). Die Fallkosten für diese Hilfeart sind dagegen bei mehr als der Hälfte der Vergleichsstädte niedriger. Jedoch hat die Stadt Witten einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Heimunterbringungen bei den stationären Hilfen für junge Volljährige. Dadurch hält sich die Belastung für den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung noch in akzeptablen Grenzen. Positiv zeigt sich auch die Fallzahlenentwicklung bei den Heimunterbringungen und Vollzeitpflegefälle für junge Volljährige.

### Hilfe für junge Volljährige Heimunterbringungen/Vollzeitpflege § 41 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Fälle Heimunterbringung	24	22	16	13
Fälle Vollzeitpflege	19	13	21	23

Hier zeigt sich deutlich ein Rückgang bei den Heimunterbringungen zugunsten des Ausbaus der Vollzeitpflegeplätze. Gut stellt sich auch mit 52,5 Prozent der Anteil der Heimunterbringungen mit Vermittlung in eigenen Wohnraum im Zuge der Verselbstständigung dar. Annähernd 75 Prozent der Vergleichsstädte erzielen hier niedrigere Werte (3. Viertelwert: 53 Prozent). Da ist es aus Sicht der gpaNRW selbstverständlich, wenn Zusatzleistungen im Rahmen der Verselbstständigung junger Volljähriger sich erhöhend auf die Fallkosten auswirken.

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

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Die **Stadt Witten** leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

#### Hilfen zur Erziehung für Unbegleitete Minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB VIII 2020

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	57.617	12.783	35.121	46.161	55.773	65.235	21
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	1,69	0,76	1,83	2,61	3,51	5,77	20

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	0,83	0,24	0,55	0,94	1,33	2,02	20

Anders als in den meisten Vergleichskommunen sind die UMA-Zahlen von rund sechs auf rund 15 Fälle gestiegen. Dennoch weist die Stadt Witten in 2020 eine noch vergleichsweise moderate Falldichte bei den UMA auf. Auch der Anteil an den Hilfefällen für UMA ist bezogen auf alle Hilfefälle als unauffällig einzustufen. Hier weist die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte höhere Anteile auf. Im Jahr 2020 entstehen der Stadt Witten rund 845.000 Euro Transferaufwendungen. Das entspricht einen Anteil von rund 5,3 Prozent an den Transferaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung gesamt. Die Kosten werden jedoch vom Land erstattet, sodass diese Aufwendungen nicht den Haushalt der Stadt Witten belasten. Die durchschnittlichen Fallkosten sind im interkommunalen Vergleich hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte weisen hier niedrigere Aufwendungen je Hilfefall auf. Hier kommt zum Tragen, dass in Witten neun der 14 UMA-Fälle kostenintensive Heimunterbringungen sind. Da die Stadt Witten die UMA-Transferaufwendungen lediglich auf einem Produktsachkonto zentral verbucht, bleiben die Fallaufwendungen für die UMA-Heimunterbringungen im Unklaren. Auch wenn die Transferaufwendungen im Rahmen der Kostenerstattungen letztlich kostenneutral für die Stadt Witten sind, gilt auch für Landesmittel das Gebot des wirtschaftlichen Mitteleinsatzes.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Aufwendungen für die UMA nach Auffälligkeiten hinterfragen und bei Bedarf gegensteuern.

Mit Blick auf die aktuellen geopolitischen Entwicklungen ist mit einem Anstieg der UMA-Fallzahlen landesweit zu rechnen.

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

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F1	Die Stadt Witten verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung, die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam getragen wird. Strategische Vorgaben ergeben sich aus der Haushaltssicherung. Sie sind nachvollziehbar aber wenig konkret und dadurch kaum messbar.	119	E1	Das Jugendamt sollte für die Hilfe zur Erziehung konkrete Zielvorgaben zur Fall- und Kostensenkung basierend auf den bisherigen Entwicklungen festlegen. Außerdem sollten diese Zielvorgaben und daraus abgeleitete Maßnahmen in ein Gesamtkonzept für die Hilfe zur Erziehung eingebunden sein, welches von Verwaltungsführung und Politik mitgetragen wird. Die Wirksamkeit der Maßnahmen ist über Kennzahlen zu messen und zu hinterfragen. Bei Bedarf ist gegenzusteuern.	120
F2	Das Finanzcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Witten ermöglicht eine detaillierte Haushaltsüberwachung. Jedoch werden durch das Fehlen von steuerungsrelevante Kennzahlen und Zielen zur Messung des Zielerreichungsgrades die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung nur bedingt erkennbar.	120	E2	Die Stadt Witten sollte für die Hilfen zur Erziehung ein Finanzcontrolling entwickeln, das auf Kennzahlen und Zielwerten basiert.	121
F3	Ein systematisches Fachcontrolling gibt es in Witten bisher nicht. Für die einzelne Hilfe beurteilt die fallzuständigen ASD-Fachkraft die Wirksamkeit zumindest anhand von Zielvorgaben und Berichten. Übergeordnete Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen fehlen.	121	E3	Die Stadt Witten sollte die technischen Auswertemöglichkeiten der Jugendamtsoftware auch für das Fachcontrolling intensiv nutzen. Auffälligkeiten bei der Wirksamkeit und Kostenentwicklungen bei den Hilfearten sollte das Jugendamt dann im Bedarfsfall anbieterbezogen aufbereiten und hieraus Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern ziehen.	122

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Verfahrensstandards</b>					
F4	Die Stadt Witten richtet das Hilfeplanverfahren eng an den Vorgaben der digitalen Aktenführung aus. Daraus resultiert eine sehr transparente Vorgehensweise im Hilfeplanverfahren. Zusätzlich gibt es verbindliche Festlegungen und Standards für wichtige Entscheidungsprozesse vor und während des Hilfeplanverfahrens. Diese umfassen aber noch nicht alle wesentlichen Prozesse und Beteiligte.	124	E4.1	Die Verfahrensstandards zum Falleingangsmanagement im ASD der Stadt Witten sollten auch Fristen zur persönlichen Kontaktaufnahme und deren Mindestanzahl vorgeben.	126
			E4.2	Die Verfahrensstandards im Jugendamt der Stadt Witten sollten auch Vorgaben und Arbeitshilfen für die sozialpädagogische Diagnostik enthalten.	127
			E4.3	Das Jugendamt sollte die Entscheidungsprozesse vor und im Hilfeplanverfahren genauer skizzieren und weitere Verfahrensstandards zur Prozessoptimierung einbauen.	127
F5	Die ASD-Fachkräfte profitieren von dem hohen Digitalisierungsgrad in der Fallbearbeitung, was für eine hohe Transparenz und gute Datenlage im ASD sorgt. Insgesamt erfüllt die in Witten vorgefundene Vorgehensweise bei der Fallsteuerung in weiten Teilen die durch die gpaNRW vorgegebenen Verfahrensstandards. Insbesondere die Falleingangssteuerung, die Berichte der Leistungserbringer sowie eine zielgerichtete Einbindung des Fachcontrollings zeigen Optimierungsbedarf.	128	E5.1	Das Jugendamt der Stadt Witten sollte die Verfahrensweisen und den Ressourceneinsatz im Eingangsmanagement hinterfragen und bei Bedarf anpassen.	129
			E5.2	Die Stadt Witten sollte mit den Leistungsanbietern vereinbaren, dass die Trägerberichte qualitative Mindestvorgaben enthalten.	129
			E5.3	Das Fachcontrolling und die Fallsteuerung sollten im Jugendamt der Stadt Witten hinsichtlich Auffälligkeiten bei Falllaufzeiten, Fallkosten, Wirksamkeit der Hilfen und Zusammenarbeit mit dem Leistungsanbieter eng aufeinander abgestimmt werden.	130
F6	Die Stadt Witten erfasst die Kostenerstattungen bei der Hilfe zur Erziehung für UMA und die Hilfearten in Sammelkonten. Dadurch fehlen steuerungsrelevante Informationen hinsichtlich der Finanzierung von teuren stationären Hilfen.	130	E6	Das Jugendamt der Stadt Witten sollte im Rahmen des Controllings ein differenziertes Bild darüber abgeben, inwieweit Kostenerstattungsansprüche für UMA's und Vollzeitpflegefälle und weitere Hilfen geltend gemacht worden sind und vereinnahmt wurden.	131

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Neu- und Weiterbewilligungen von Hilfen zur Erziehung in Witten unterliegen standardisierten Prozesskontrollen durch die Leitungskräfte. Automatisierte Prozesskontrollen sind zwar möglich, werden aber in Witten noch nicht genutzt.	132	E7	Das Jugendamt der Stadt Witten sollte prüfen, inwieweit automatisierte Prozesskontrollen in der Jugendamtssoftware für die Leitungskräfte möglich sind und diese für den täglichen Gebrauch einrichten lassen.	132
<b>Personaleinsatz</b>					
F8	Die Stadt Witten verfügt für den ASD und der WiJu über kein Stellenbemessungsverfahren. Der Stellenbedarf wird mithilfe von hausintern ausgehandelten Richtwerten ermittelt, was aus Sicht der gpaNRW optimierungsbedürftig erscheint.	133	E8	Das Jugendamt der Stadt Witten sollte die Einarbeitung neuer Beschäftigter im ASD auf Basis eines Konzeptes bzw. Leitfadens durchführen.	134
F9	Die ASD-Fachkräfte der Stadt Witten bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW deutlich überschritten wird. Das deutet auf eine hohe Arbeitsdichte im ASD hin.	134	E9	Die Stadt Witten sollte den Stellenbedarf im ASD über ein Stellenbemessungsverfahren konkretisieren und Prozessoptimierungen in die Berechnungen einbeziehen. Auf dieser Grundlage sollte sie dann eine Personalbedarfsplanung durchführen.	135
F10	Die Stellen in der WiJu der Stadt Witten bearbeiten im Jahr 2020 so viele Fälle, dass der Personalrichtwert der gpaNRW deutlich unterschritten wird. Das ist ein Indikator dafür die Stellenausstattung der WiJu zu untersuchen.	135	E10	Die Stellenausstattung in der WiJu der Stadt Witten sollte im Nachgang zu Prozessoptimierungen einer Stellenbemessung unterzogen werden.	136
<b>Leistungsgewährung</b>					
F11	Die überwiegende Zahl der Vergleichskommunen ist einwohnerbezogen durch die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung geringer belastet, was auf die sehr hohen Fallzahlen in Witten zurückzuführen ist. Dazu kommen ambulante Fallkosten, die den Höchstwert im landesweiten Vergleich stellen.	139	E11	Die Stadt Witten sollte die Gründe - auch hinsichtlich der Corona Pandemie - für die hohen ambulanten Fallkosten eruieren und nach Möglichkeit gegensteuern.	142
F12	Die Stadt Witten hat einer der höchsten Falldichten im landesweiten Vergleich. Sowohl die ambulanten aber auch die stationären Falldichten sind vergleichsweise hoch.	145	E12	Die Stadt Witten sollte beim Fachcontrolling verstärkt den Fokus auf die Fallzugangssteuerung und die Falllaufzeiten legen. So kann sie die Ursachen für den Fallanstieg ermitteln und nach Möglichkeit Maßnahmen dagegen ergreifen.	147
F13	Die Stadt Witten weist bei der SPFH vergleichsweise erhöhte Aufwendungen je Fall und sehr hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Das ist insbesondere auf eine erhöhten Falldichte und längeren Falllaufzeiten zurückzuführen.	148	E13	Die Stadt Witten sollte die Laufzeiten der SPFH regelmäßig auswerten und analysieren.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F14	Die Stadt Witten hat die Vollzeitpflege vergleichsweise stark ausgebaut, was die gpaNRW befürwortet. Dazu kommen günstige Unterbringungskosten. Die hohe Falldichte bei der Vollzeitpflege führt zu recht hohen Aufwendungen von 0 bis unter 21 Jahren. Das ist im Hinblick auf die Vermeidung von viel teuren Heimunterbringungen jedoch positiv zu sehen.	151			
F15	Die finanziellen Belastungen durch die Heimunterbringungen sind in Witten vergleichsweise moderat. Auch die Falldichte hält sich in Grenzen. Außerdem ist die Anzahl der Rückführungen in die Herkunftsfamilien interkommunal auf einem guten Niveau.	154			
F16	Die Stadt Witten hat die niedrigsten Fallaufwendungen bei der Eingliederungshilfe im interkommunalen Vergleich. Jedoch stellt sie bei der Falldichte den Maximalwert. Das führt dazu, dass die zielgruppenbezogenen Transferaufwendungen im interkommunalen Vergleich sich im Mittelfeld der Vergleichsstädte platzieren. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch die Ärzte schränkt massiv die Fallzugangssteuerung beim Spezialdienst ein.	156			
F17	Bei den Hilfen für junge Volljährige ist die Stadt Witten gut aufgestellt. Das zeigt sich an den insgesamt günstigen Fallkosten. Zwar überwiegt der Anteil an stationären Fällen deutlich. Dennoch profitiert die Stadt Witten von einem hohen Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen und einer hohen Vermittlungsquote in Wohnräume im Rahmen der Verselbstständigung.	160	E17	Die Stadt Witten sollte die Aufwendungen für die UMA nach Auffälligkeiten hinterfragen und bei Bedarf gegensteuern.	163

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	96.781	96.565	96.563	96.459
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	14.677	14.769	14.778	14.841
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	17.742	17.800	17.711	17.691

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	12.778.077	14.187.398	15.224.701	16.026.793
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	720	797	860	906
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	17.436	18.318	18.999	18.491
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	4.277.573	5.152.471	5.690.130	5.669.654
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.985	10.901	11.238	9.884
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	8.500.503	9.034.927	9.534.571	10.357.139
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	27.924	29.933	32.321	35.335
<b>Falldichte HzE</b>				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	41,31	43,51	45,25	48,99
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	58,46	61,03	63,19	66,18
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	60,08	58,45	61,72	59,25

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	690.102	910.806	1.081.855	861.148
Hilfefälle	68,92	86,83	85,76	93,03

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	1.268.623	1.592.368	1.704.062	1.819.424
Hilfefälle	131,50	142,67	155,75	167,17
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	829.671	997.523	1.279.874	1.328.851
Hilfefälle	46,92	53,58	57,17	59,83
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	2.222.592	2.367.956	2.345.110	2.221.688
Hilfefälle	163,83	163,00	161,50	150,83
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	4.449.475	5.096.359	5.724.848	6.408.672
Hilfefälle	85,67	86,92	82,92	90,08
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	48.721	159.740	99.326	218.940
Hilfefälle	9,42	4,84	3,67	6,17
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.409.274	1.572.690	1.562.694	1.652.014
Hilfefälle	138,50	146,33	169,00	198,00
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.657.565	1.366.402	1.324.256	1.515.960
Hilfefälle	64,25	58,09	55,50	61,20
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	20,96	19,17	18,92	21,47

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

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

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

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

#### **Bauaufsicht**

Bei der Prüfung der Bauaufsicht der Stadt Witten hat die gpaNRW Optimierungspotenzial festgestellt.

Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben hält die Bauaufsicht nicht immer ein. Sie sollte zudem den Baubeginn regelmäßig überwachen, um sicherzustellen, wann erteilte Genehmigungen erlöschen.

Der Prozessablauf für ein einfaches Genehmigungsverfahren ist klar gestaltet. Die Sachbearbeitung erfolgt dabei aber nicht ganzheitlich, sondern ist auf mehrere Ebenen innerhalb der Bauaufsicht verteilt. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips ist durch fehlende Einbindung einer weiteren Person bei der Genehmigungserteilung nicht gewahrt.

Die Laufzeiten für die Bearbeitung der Bauanträge werden nicht erfasst und können daher nicht tiefergehend analysiert werden. Damit fehlt eine wichtige Steuerungsgrundlage zum sachgerechten Personaleinsatz. Die Bearbeitungskennzahlen zu den Fällen je Sachbearbeitung zeigen, dass die Sachbearbeitung in der Bauaufsicht vergleichsweise wenig Fälle bearbeiten muss.

Die Stadt Witten setzt zur Bearbeitung ihrer Bauanträge eine Fachsoftware ein. Der Genehmigungsprozess wird damit aber nur teilweise digitalisiert abgewickelt. Die maßgebliche Akte für die Genehmigungsverfahren liegt in Papierform vor. Dadurch entsteht vielfach Doppelarbeit. Die gewählte Softwarelösung ist grundsätzlich geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt Witten sollte daher ihre Bauakten und das Genehmigungsverfahren zukünftig vollständig digitalisieren.

Der Internetauftritt der Bauaufsicht ist ausbaufähig und sollte um weitere Informationen zum Baugenehmigungs- und Freistellungsverfahren ergänzt werden.

Die Bauberatung sollte künftig bedarfsorientiert auf Terminbasis erfolgen, damit Arbeitsunterbrechungen reduziert werden und eine inhaltliche Vorbereitungen auf die Bauberatung möglich wird.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche 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 **Stadt Witten** ist mit 96.459 Einwohnern<sup>18</sup> die größte Stadt im Ennepe-Ruhr-Kreis und unterteilt sich in sieben Stadtteile. Im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen liegt die Einwohnerzahl knapp 21.000 Einwohner über dem Median. Die Prognose zur Bevölkerungsentwicklung erwartet eine sinkende Einwohnerzahl.

<sup>18</sup> it.nrw: Stand 31. Dezember 2019

Die Gebietsfläche ist mit rund 72,4 km<sup>2</sup> unterdurchschnittlich groß. Rund 24 Prozent (17,3 km<sup>2</sup>) der Fläche wird als Wohn-, Industrie- und Gewerbefläche genutzt. Im Zusammenhang mit der hohen Einwohnerzahl führt dies zu einer überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Fällen zusammen, die den 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.

### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	36	33	46	50	59	97	35
Fälle je qkm	4,78	2,41	3,51	4,98	5,82	9,00	35
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,58	0,00	1,21	2,62	7,61	36,89	35
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	86,13	38,11	73,61	84,13	90,12	96,58	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	13,29	2,93	7,86	11,68	13,45	50,58	23

Die dargestellten Kennzahlen weisen auf eine insgesamt geringe Bautätigkeit in einem verdichteten Stadtgebiet hin. Wie in anderen Ruhegebietsstädten hängt dies u. a. mit dem Mangel an bebaubaren Flächen zusammen.

Über normale Baugenehmigungsverfahren werden in der Regel große Sonderbauten abgewickelt, wie z. B. große Gewerbebauten, Hochhäuser oder Tiefgaragen ab einer bestimmten Größe. Sie sind im Verfahrensablauf umfassender. Einfamilienhäuser, Geschosswohnungsbauten oder kleine Sonderbauten werden üblicherweise über das einfache Baugenehmigungsverfahren abgewickelt. In einigen Fällen können Bauvorhaben auch von der formellen Genehmigungspflicht befreit und im Freistellungsverfahren abgewickelt werden.

Die gpaNRW hat für die Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2019 und 2020 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich für die Stadt Witten leicht steigende Fallzahlen bei den Bauanträgen.

### Entwicklung der Fallzahlen in Witten

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	1	2

Grundzahlen	2019	2020
Summe Bauanträge insgesamt	330	344
Förmliche Bauvoranfragen	41	37

Das Freistellungsverfahren wird von den Antragstellern bisher wenig genutzt, obwohl die baurechtlichen Möglichkeiten (Bebauungsplan) gegeben sind und bei diesem Verfahren in der Regel keine Gebühren anfallen.

→ **Empfehlung**

Bei der Bauberatung sollte verstärkt auf das Freistellungsverfahren hingewiesen werden, um die Sachbearbeitung von nicht notwendigen Genehmigungsverfahren zu entlasten.

Einfluss auf die Anzahl der Bauanträge hat auch die Stadtplanung, die Teil des Dezernates 4 – Planen, Bauen, Umwelt – bei der Stadt Witten ist.

Nach mehr als vierjähriger Arbeit wurde der Flächennutzungsplan „Unser Witten 2020“ im März 2009 vom Rat verabschiedet. Unter dem Leitsatz „Stadtentwicklung im Dialog“ wurden nicht nur ein Flächennutzungsplan, sondern auch ein Stadtentwicklungskonzept, Stadtteilrahmenpläne und eine Vielzahl von Fach- und Masterpläne erarbeitet.

Im Rahmen des Projektes „Unser Witten 2020“ ist es nach Ansicht der Stadt Witten gelungen, zahlreiche für die Stadtentwicklung wichtige Anschlussprojekte zu definieren, die die sonstigen Ergebnisse aus dem Stadtentwicklungskonzept aufgreifen und damit für das künftige städtische Handeln mit einer inhaltlichen Priorität versehen werden. In Zusammenarbeit mit den politischen Gremien konnten eine große Anzahl der insgesamt 40 Projekte inhaltlich fortentwickelt und zum Teil schon in die Umsetzung gebracht werden.

Seit Ende 2014 befindet sich das Stadterneuerungsgebiet Heven-Ost/ Crengeldanz im Förderprogramm "Soziale Stadt NRW". Mit dem Programm werden Stadtteile gefördert, die sozial, ökonomisch und ökologisch benachteiligt sind. Ziel ist es in Heven-Ost/ Crengeldanz, öffentliche Mittel für die Modernisierung der städtischen Infrastruktur und für soziale Maßnahmen zu gewinnen. Auch die Mobilisierung der Liegenschaftseigentümer ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung, da der Prozess der Stadterneuerung nur gelingen kann, wenn alle Akteure an einem Strang ziehen. Gefördert wird das Stadterneuerungsgebiet Heven-Ost/ Crengeldanz auf der Grundlage eines Integrierten Handlungskonzeptes, das vom Rat der Stadt beschlossen wurde. Im Integrierten Handlungskonzept werden Entwicklungsschwerpunkte und entsprechende Maßnahmen der Stadterneuerung, die zu einer Verbesserung der Wohn- und Lebenssituation in Heven-Ost/ Crengeldanz beitragen, dargestellt. Die aktuellen Themenschwerpunkte des Quartiersmanagements liegen auf der Stärkung der Nachbarschaft, der Verbesserung des Images des Stadtteils, der Förderung der Digitalisierung, der Stärkung von Gesundheit im Quartier, der verbesserten Vernetzung von Akteuren sowie der Bereitstellung von niederschweligen Angeboten. Seit Februar 2018 ist das Quartiersmanagement im Programmgebiet Soziale Stadt „Heven-Ost/ Crengeldanz“ tätig.

Für den Bereich der Universität Witten/ Herdecke wurde ein „Masterplan Universität“ erarbeitet, der Anfang 2015 vom Rat der Stadt Witten beschlossen wurde. Er enthält Entwicklungsziele für den Universitäts-Campus an der Alfred-Herrhausen-Straße sowie des Pferdebachtales und schlägt private und öffentliche Maßnahmen für die städtebauliche Aufwertung dieses Bereiches vor. Mit dem „Integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzept Universität und Umfeld“ wurde

der Blick auch auf die umgebenden Baugebiete gerichtet. Bisher existiert die Universität isoliert neben dem Gewerbegebiet Wullener Feld und den Wohngebieten um die Breslauer Straße, die Leostraße und das Bebbelsdorf. Ziel des integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzeptes ist es, diese angrenzenden Bereiche und den Campus zu einem Quartier zu entwickeln. Die Stadt Witten erhofft sich davon, dass diese Teilbereiche von der Campuserweiterung und die Universität von den umgebenden Gebieten profitieren können. Eine zentrale Rolle dabei spielt das Pferdebachtal als verbindender öffentlicher Freiraum. Ein herausragendes Vorhaben war der (Erweiterungs-) Neubau der Universität. Die Schlussabnahme erfolgte in 2021.

Der Wohnungsbau und die Gewerbeflächenentwicklung sowie die Bauleitplanung sind weitere Schwerpunkte der Arbeit des Dezernats 4. Mit einer Wohnbauflächenpotenzialanalyse und der Anpassung des Wittener Baulandmanagements wurden die Grundlagen für eine bedarfsgerechte Entwicklung des Wohnungsbaus gelegt. Beispielhaft ist das Neubaugebiet am „Stockumer Bruch“ zu nennen.

Mit der Entwicklung der ehemaligen Thyssen-Deponie im Stadtteil Rüdinghausen zu einem Gewerbegebiet wird der zunehmenden Knappheit an Gewerbeflächen im Stadtgebiet Rechnung getragen.

Im Jahr 2020 wurde für das Areal an der Brauckstraße der Bau des Logistikzentrums von Amazon genehmigt. Auch für die Folgejahre sind Erweiterungen geplant.

Die Transformation der Innenstädte ist auch in Witten in vollem Gange. Die Coronakrise beschleunigt diesen Wandel. Während der Onlinehandel wächst, schmilzt der stationäre Einzelhandel ab. Die Innenstadt, die von Einzelhändlern geprägt ist, steht vor neuen Herausforderungen wie z. B. der Umgang mit Leerständen oder das Zentrum „vital zu halten“. Ende 2020 wurde das letzte große Kaufhaus in der Wittener Innenstadt geschlossen. Die Stadt ist in Zusammenarbeit mit dem Eigentümer der Immobilie bemüht, eine geeignete Nachnutzung zu ermöglichen. Diesbezüglich wurde eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben.

Die Stadt Witten möchte ein zukunftsfähiges Profil der Innenstadt entwickeln. In Workshops werden aktuelle Themen mit relevanten Akteuren unter Einbindung von Experten diskutiert. Die Ergebnisse fließen in Handlungsempfehlungen für die Themen Einzelhandel, Kultur, Klima, öffentlicher Raum, und Mobilität ein.

Seit 2017 wird das Rathaus, das in den 1920er Jahren bzw. 1950er Jahren errichtet wurde, umfassend saniert. Hierbei handelt es sich um eines der größten Baumaßnahmen in Witten. Gefördert wird die Rathaussanierung für Energetik, Barrierefreiheit und Verdichtung der Arbeitsplätze.

Im Rahmen der IGA 2027 (Internationalen Garten Ausstellung 2027) wird das Projekt Ruhrfenster Mühlengraben von der Stadt Witten vorangetrieben. Die Wittener Innenstadt liegt zwar nur ca. 1,2 km von der Ruhr entfernt, einen direkten und einfachen Zugang für Bürgerinnen und Bürger zur Ruhr gibt es derzeit aber nicht. Bahngleise, stark befahrene Straßen, Anlagen zur Wassergewinnung und einer großen Industrieanlage riegeln den Zugang ab. Das soll sich ändern – und damit die Lebensqualität für viele Bürgerinnen und Bürger steigen. Für diese neue Erlebnisfläche „Ruhrfenster Mühlengraben“ braucht die Stadt Witten Fördergelder. Ein Antrag für Städtebauförderung des Landes NRW wurde gestellt; auf die Entscheidung wird mit Spannung gewartet.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Witten hält die gesetzlichen Fristen im Baugenehmigungsverfahren nicht immer ein. Sie erfasst die relevanten Daten dazu nicht in der Fachsoftware.

*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.*

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018<sup>19</sup> hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrags u. a. zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Um diese Frist einzuhalten, hat die der **Stadt Witten** eine eigene Vorprüfungsstelle in der Bauaufsicht eingerichtet. Deren Aufgabe ist die fristgerechte Prüfung der eingehenden Anträge. Dadurch kann die Stadt Witten die zweiwöchige Frist i. d. R. einhalten.

Nach eigener Aussage hält die Stadt Witten im einfachen Genehmigungsverfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 nach Eingang des vollständigen Bauantrags die Frist zur Entscheidung von sechs Wochen häufig ein. Die Sechs-Wochen-Frist kann aber auch aus wichtigen Gründen verlängert werden, zum Beispiel, wenn die Beteiligung anderer Stellen zu zeitlichen Verzögerungen führt. Diese Zeit wird auf die sechswöchige Frist nicht angerechnet.

Ist absehbar, dass aus den genannten Gründen die Sechs-Wochenfrist nicht eingehalten werden kann, nimmt die Stadt Witten die Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW in Anspruch. Um rechtssicher zu agieren, ist es wichtig, dass die Bauaufsicht in solchen Fällen die Frist von dann zwölf Wochen einhält und die Gründe für die Fristverlängerungen ausreichend dokumentiert.

Die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrags werden von der Stadt Witten nicht systematisch erfasst und ausgewertet und können daher nicht durch die gpaNRW ausgewertet und verglichen werden. Im Kapitel 4.3.8 gehen wir näher auf die Laufzeiten der ein.

Bei der Stadt Witten erfolgt eine generelle Beteiligung der Nachbarn, wenn nachbarrechtliche Belange durch einen Bauantrag berührt sind. Aufgrund einer vorherigen Bauberatung werden die Nachbareinverständnisse vielfach bereits bei der Antragsstellung miteingereicht. Die Bauaufsicht prüft die bauordnungsrechtlichen Belange und entscheidet über Abweichungen und Befreiungen.

Die Stadt Witten hält keinen separaten Baukontrollleur vor. Notwendige Außendiensttätigkeiten erfolgen durch die Sachbearbeitung. Der Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 wird von der Stadt Witten dabei nicht strukturiert überwacht.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 regelmäßig überwachen und dokumentieren, damit sie rechtssicher belegen kann wann erteilte Genehmigungen erlöschen.

<sup>19</sup> Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018) vom 21. Juli 2018

Um das Erlöschen von Baugenehmigungen zu überwachen, sollte die Stadt Witten den Beginn der Maßnahmen erfassen und eine entsprechende Wiedervorlage, idealerweise in der Fachsoftware hinterlegen.

In den Bauaufsichtsbehörden sind häufig Ermessensentscheidungen zu treffen. Ziel muss es dabei sein, diese Entscheidungen einheitlich und rechtssicher zu treffen. Checklisten zur Ausübung von Ermessensentscheidungen werden bei der Stadt Witten für das einfache und normale Genehmigungsverfahren vorgehalten. Für die Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung wurde keine Checkliste erstellt. Checklisten stellen ein hilfreiches Instrumentarium zum einheitlichen Vorgehen bei Ermessensentscheidungen dar. Zudem könnte eine Liste mit bereits getroffenen Entscheidungen erstellt und regelmäßig fortgeschrieben werden. Hierin sind der Fall, die Entscheidung und die Begründung zur Entscheidung entsprechend dokumentiert.

In regelmäßigen Dienstbesprechungen werden grundsätzliche, planungsrechtliche und bauordnungsrechtliche Fragen abgestimmt. Gegebenenfalls werden dabei auch Einzelfälle gemeinsam besprochen. Dadurch wird ein einheitliches Vorgehen bei Entscheidungen gewährleistet. Die Regelungen unterstützen die Gleichbehandlung gleichartiger Sachverhalte und dienen dem Wissenserhalt in der Bauaufsicht.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach Tarifstelle zwei der Anlage zur Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Bemessung des Gebührenrahmens bei der Stadt Witten erfolgt auf Basis eines eigenen Gebührenleitfadens in Anlehnung an die Ausfertigung des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (Stand 2019). Der Gebührenrahmen wird dabei nicht voll ausgeschöpft. Bereits nach der Vorprüfung eines Bauantrages können bei der Aufforderung zur Vervollständigung oder zur Mängelbehebung der Bauvorlagen gemäß Ziffer 2.5.2.1 der AVerwGebO NRW bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre (mindestens jedoch 50 Euro) festgesetzt werden. Die so erhobene Gebühr wird zu 50 Prozent im Falle einer Genehmigungs- oder Vorbescheiderteilung auf die Gesamtgebühr angerechnet. Die andere Hälfte verbleibt bei der Genehmigungsbehörde und kann so zur Deckung des aufgrund der fehlenden oder mangelhaften Unterlagen entstandenen Mehraufwandes beitragen. Die Stadt Witten erhebt diese Gebühr nicht wie im Gesetz vorgesehen.

Für 2020 ist im Haushaltsplan beim Produkt 100101 „Maßnahmen der Bauaufsicht“ ein Planansatz für Verwaltungsgebühren von rund 500.000 Euro veranschlagt. Nach dem vorläufigen Rechnungsergebnis 2020 wurde ein Ist-Ergebnis von knapp 850.000 Euro erzielt. Die Verwaltungsgebühren konnten somit um ca. 330.000 Euro gegenüber 2019 gesteigert werden. Zu berücksichtigen ist, dass die Bauaufsicht lediglich die Rahmengebühren selbst festlegen darf. Auf die Einheitsgebührentarife der AVerwGebO NRW sowie die Rohbausummen hat sie keinen Einfluss. In 2021 wurden knapp 490.000 Euro Verwaltungsgebühren vereinnahmt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.

### 4.3.3 Geschäftsprozesse

#### → **Feststellung**

Die Aufgaben und Verantwortungsbereiche sind nicht konkret schriftlich geregelt. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzip ist nicht durchgängig sichergestellt.

*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 Witten** wird als eigenes Amt im Dezernat 4 geführt. Die Bauaufsicht hat das Stadtgebiet in sechs Bauaufsichtsbezirke unterteilt. Die Sachbearbeitung vertritt sich dabei gegenseitig.

Bisher erhält die Stadt Witten alle Bauanträge in Papierform und führt parallel zur teilweisen elektronischen Bearbeitung eine Papierakte. Mangels Schnittstelle kann in Witten noch kein elektronischer Antrag angenommen werden. Teilweise schicken die Antragstellenden einzelne Dokumente per Email. Ein Medienbruch entsteht durch die Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die eingesetzte Fachsoftware. Perspektivisch führt ein digitales Verfahren dazu, dass die Eingabe personenbezogener Daten bereits durch den Antragstellenden digital erfolgt und die eingesetzte Fachsoftware diese Daten automatisch übernimmt. Hierdurch verkürzen sich auch die Erfassungszeit für die Sachbearbeitung der Bauaufsicht. Ein weiterer Schritt ist ein vollumfänglich digitales Beteiligungsverfahren. Mit entsprechenden Berechtigungen in der Fachsoftware der Bauaufsicht könnten die zu beteiligenden Stellen ihre Stellungnahmen direkt im eingesetzten System vornehmen. Die Übernahme durch die Sachbearbeitung der Bauaufsicht würde entfallen.

Die Bearbeitung der Bauanträge wird durch eine prozessorientierte Software unterstützt. Der Bearbeitungsprozess ist in der Software hinterlegt. Die Sachbearbeitung arbeitet im System einen Arbeitsschritt nach dem anderen ab. Neben dem Verfahrensablauf/ dem Prozess an sich hat die Stadt Witten in der Software auch Textbausteine und Vorlagen hinterlegt. Insgesamt wird die Fachsoftware noch nicht in dem Maße eingesetzt, wie es aus Sicht der gpaNRW wünschenswert wäre.

Grundsätzliche Regelungen zu den Aufgaben und Verantwortungsbereiche der Beschäftigten sind in der allgemeinen Geschäftsanweisung der Stadt Witten geregelt. Konkrete schriftlich Regelungen für die Bauaufsicht (z. B. in einer Dienstanweisung oder Arbeitsanleitung) liegen aber nicht vor.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Aufgaben und Verantwortungsbereiche sowie ggf. die Unterschriftsbefugnis der Beschäftigten der Bauaufsicht schriftlich festlegen, um Handlungssicherheit zu geben.

Mit klaren Vorgaben, wann beispielsweise Abstimmungen mit der Amts-/ Abteilungsleitung erforderlich sind, wer Unterschriftsbefugnis hat oder wer bestimmte Entscheidungen treffen darf,

ist eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung gewährleistet. Verbindliche Regelungen geben der Sachbearbeitung in der täglichen Arbeit Handlungssicherheit und tragen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bei.

Die technische Sachbearbeitung bearbeitet und entscheidet über die Anträge eigenverantwortlich. Im Bedarfsfall erfolgt eine Rücksprache mit der Abteilungs-/ Amtsleitung. Vor der Genehmigung eines Bauantrags erfolgt keine Überprüfung/ Sichtung durch einen anderen Sachbearbeitenden oder die Abteilungs-/ Amtsleitung. Damit wird das Vier-Augen-Prinzip nicht eingehalten.

→ **Empfehlung**

Vor der Genehmigung eines Bauantrags sollte eine zweite Instanz (Sachbearbeitung oder Abteilungs-/ Amtsleitung) den Vorgang auf Plausibilität hin sichten und den Bescheid einschließlich Gebührenberechnung lesen.

Damit ist jedoch keine zweite Vollprüfung verbunden, sondern nur eine Durchsicht nach Abschluss der Bearbeitung direkt vor der Bescheidung.

Da es sich bei der Bauaufsicht um einen korruptionsgefährdeten Bereich der Stadtverwaltung handelt, ist es aus Sicht der gpaNRW geboten, dass die Stadt Witten ein verlässliches Vier-Augen-Prinzip im Baugenehmigungsverfahren einhält, um aktive Korruptionsprävention zu betreiben. Als weiteren Vorteil eines Vier-Augen-Prinzips ist die Qualitätsverbesserung von Entscheidungen der Bauaufsicht zu benennen.

#### 4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

Beim einfachen Genehmigungsverfahren erfolgte keine ganzheitliche Sachbearbeitung. Die Anzahl der erforderlichen Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange werden nicht in der Fachsoftware erfasst.

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

Die Bauanträge, die in Papierform bei der **Stadt Witten** eingehen, werden auf den Dienstweg an die Bauaufsicht weitergeleitet.

Die eingegangenen Anträge werden zunächst in der Verwaltungsabteilung der Bauaufsicht registriert. Die Sachbearbeitung erstellt eine Papierakte und erfasst den Antrag in der Fachsoftware. Im Anschluss wird mittels der Fachsoftware eine Eingangsbestätigung gefertigt und per Post versandt. Der Entwurfsverfasser/ Architekt erhält eine Eingangsbestätigung per Email.

Eine Eingangsbestätigung sieht § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 nicht zwingend vor, schließt sie aber auch nicht aus.

Danach werden die Unterlagen gescannt. Bis DIN A3-Größe werden die Unterlagen von der Bauaufsicht selbst gescannt. Sind die Unterlagen größer als DIN A3 sind, werden sie an das Amt für Bodenmanagement und Wirtschaftsförderung (St.A. 62) weitergeleitet und dort gescannt. Mit der Möglichkeit der digitalen Antragsstellung wird sich die Anzahl der Scanvorgänge perspektivisch reduzieren, da die Anträge dann bereits in digitaler Form vorliegen. Die Unterlagen größer DIN A3 werden ausschließlich von professionellen Partnern eingereicht.

→ **Empfehlung**

Um die bestehende Schnittstelle zu beseitigen und so den Verfahrensablauf zu beschleunigen, sollte die Stadt Witten auf eine Einreichung der Unterlagen in digitaler Form hinwirken.

Die Unterlagen werden anschließend in der Vorprüfungsstelle der Bauaufsicht auf Vollständigkeit geprüft und ggf. weitere Unterlagen mit Fristsetzung vom Antragstellenden angefordert. Die Frist beträgt i. d. R. vier Wochen. Sind die Unterlagen dann immer noch nicht vollständig werden sie mit einer knapperen Frist nochmals angefordert. Sollten die Unterlagen nicht nachgereicht werden, werden sie gebührenpflichtig zurückgesandt. Nach § 71 Absatz 1 BauO NRW 2018 gilt der Antrag als zurückgenommen, wenn die Unterlagen nicht nachgereicht werden (Rücknahmefiktion).

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte zukünftig bei Unvollständigkeit eines Bauantrages die gesetzliche Rücknahmefiktion anwenden.

Solange der Bauantrag unvollständig ist oder sonstige erhebliche Mängel aufweist, ist er nicht prüffähig. Daher kann die materielle Prüfung erst dann beginnen, wenn die nachgeforderten Unterlagen vorliegen und der Bauantrag vollständig ist.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Weil deren Belange betroffen sein könnten, sind verschiedene Träger öffentlicher Belange (TöB) im Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus.

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,47	2,99	3,62	5,28	9,68	25
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,23	2,63	3,15	4,51	9,09	21
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	0,20	0,38	0,52	0,82	1,63	22

Die Anzahl der internen sowie externen bauaufsichtlichen Stellungnahmen werden bei der Stadt Witten nicht erfasst. Grundsätzlich wird bei jedem Bauantrag das Planungsamt über das Service Büro des Baudezernats (SBB) beteiligt und eine planungsrechtliche Stellungnahme angefordert. Das SBB sowie sie technische Sachbearbeitung fordern ggf. weitere Unterlagen beim Antragstellenden an.

### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen künftig regelmäßig erfassen und auswerten, damit dieser mögliche zeitkritische Faktor bekannt ist.

Die Amtsleitung plant die Einführung einer Bauvorlagenkonferenz mit Beteiligung anderer Ämter/ Einrichtungen der Stadt Witten (z. B. Feuerwehr, Tiefbau, Entwässerung). Die Bauaufsicht erstellt dann mit der Einladung eine Übersicht über die eingegangenen Bauanträge. In der Konferenz können dann notwendige Abstimmungen erfolgen und Unklarheiten besprochen werden. Die Nachforderung von Unterlagen kann dann gebündelt durch die Bauaufsicht erfolgen. Dies bewerten wir positiv.

Im Anschluss erfolgt die bauordnungsrechtliche Prüfung des Bauantrages. Es kann sein, dass die Sachbearbeitung weitere Unterlagen anfordert, die zur Beurteilung notwendig sind. Wenn keine Ausnahmen und Befreiungen erforderlich sind oder diese zur Genehmigungsfähigkeit des Antrages führen, fertigt die technische Sachbearbeitung die Baugenehmigung und den Gebührenbescheid. Dieser wird von der Verwaltungsabteilung der Bauaufsicht versandt und der Gebühreneingang überwacht.

Sofern Bauanträge abgelehnt werden müssen, erfolgt zunächst eine Anhörung. Werden keine Gründe vorgetragen, die eine Genehmigung des Bauantrages rechtfertigen, wird der Bauantrag gebührenpflichtig zurückgewiesen. Es sei denn, der Antragsteller nimmt den Antrag selbst wieder zurück.

Die gpaNRW hat den Prozessablauf in Abstimmung mit der Stadt Witten visualisiert. Diese Darstellung ist diesem Bericht als Anlage beigefügt.

### 4.3.5 Digitalisierung

#### → **Feststellung**

Die Stadt Witten nutzt aktuell noch nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen. Die Bearbeitung des Genehmigungsantrages mittels Papierakte schränkt die Unterstützung des Verfahrens durch die eingesetzte Fachsoftware ein. Sie erschwert zudem die spätere Archivierung der Akte.

*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 und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Ziel ist, dass

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

Die **Stadt Witten** beabsichtigt, diesbezüglich das Bauportal des Landes NRW ([www.bauprota.nrw.de](http://www.bauprota.nrw.de)) zu nutzen. Im Bauportal können Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen, Architektinnen und Architekten sowie Ingenieurinnen und Ingenieure seit Mai 2020 zielgruppengerecht alle Informationen rund um das Baugenehmigungsverfahren und verwandte Verwaltungsleistungen finden.

Anfang 2020 hat die Stadt Witten begonnen, das Altaktenarchiv mit Hilfe eines externen Dienstleisters zu digitalisieren, aufgrund der enormen Aktenmasse (ca. 55 000 Akten) wird diese Arbeit allerdings etliche Jahre in Anspruch nehmen.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Für die Bauaufsicht gibt es einen Aktenplan, der im Vertretungsfall sicherstellt, dass jeder Beschäftigte der Bauaufsicht den benötigten Vorgang finden kann. Durch eine Digitalisierung der Bauakten möchte die Stadt Witten zukünftig den Prozess beschleunigen und einen sofortigen Zugriff auf alle benötigten Informationen sicherstellen.

Um einen effektiven Einsatz der Fachsoftware sicherzustellen ist der notwendige Schulungsbedarf der Mitarbeitenden zu erfassen und zu decken.

#### 4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

##### → **Feststellung**

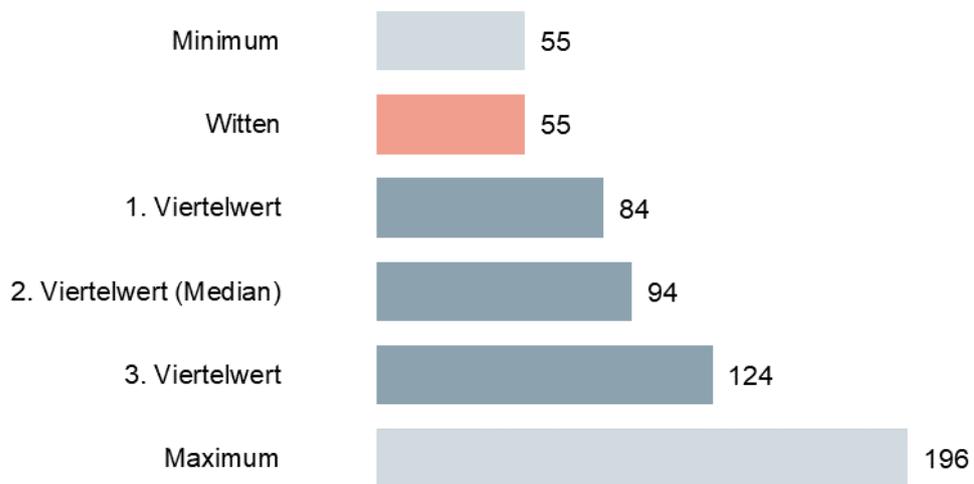
Das Fallaufkommen je Vollzeitstelle in der Bauaufsicht der Stadt Witten ist gering. Entsprechend wird je Vollzeitstelle eine verhältnismäßig geringe Anzahl an Bescheiden in Baugenehmigungsverfahren erstellt. Die Kennzahlen liefern Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Dabei sollten Maßnahmen zur Unterstützung der Beschäftigten, Veränderungen der Prozesse und Digitalisierungsmaßnahmen, die zur Beschleunigung der Verfahren beitragen, umgesetzt werden.

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

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

In dem von der gpaNRW betrachteten Personaleinsatz wurden alle Tätigkeiten mit in die Betrachtung einbezogen, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind. So gehören neben dem allgemeinen Prüfungsvorgang auch die Registratur des Antrages sowie die spätere Archivierung, die Erstellung des Gebührenbescheides und die Bauberatung. Nicht hinzugerechnet wurden Anteile für die technische Abnahme des Rohbaus sowie nach der abschließenden Fertigstellung der baulichen Anlage. Die **Stadt Witten** setzte für den von der gpaNRW definierten Bereich im Jahr 2020 insgesamt 7,0 Vollzeitstellen ein, welche in die weiteren Auswertungen eingeflossen sind.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 34 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stellenbesetzung erfolgt in der Stadt Witten nach den Vorgaben des Stellenplans. Innerhalb der Bauaufsicht überprüfen die Amts- und Abteilungsleitung die Stellenausstattung anhand der Fallentwicklung. Neben den Genehmigungsverfahren werden in der Bauaufsicht auch weitere Arbeiten erledigt (z. B. ordnungsbehördliche Maßnahmen), die nicht Gegenstand dieser Prüfung sind.

In der Stadt Witten wurden 2020 insgesamt 383 Bauanträge, Bauvoranfragen und Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung eingereicht. Auf eine Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 55 zu bearbeitende Fälle. Witten hat damit das geringste Fallaufkommen je Vollzeitstelle der bisher erfassten Vergleichskommunen.

Mit der nachfolgenden Tabelle werden weitere Kennzahlen bezogen auf die Bauaufsicht zur Information aufgeführt.

**Weitere Kennzahlen 2020**

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung	k.A.	67	89	125	161	313	11

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Baugenehmigung (ohne Bauberatung)							
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	61	43	61	83	97	163	32
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	31,10	6,57	21,81	28,08	47,49	230	23

Während die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ die Belastung durch neue Fälle aufzeigt, zeigt die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ dagegen die abschließend bearbeiteten Anträge an.

Belastend wirkt sich bei der Bauaufsicht der hohe Bestand an unerledigter Bauanträge aus. Durch den Hackerangriff auf die städtische IT hat sich der Bestand an unerledigten Bauanträgen signifikant erhöht.

Neben der Anzahl der eingehenden Anträge und den Bearbeitungsrückständen ist auch die Bearbeitungszeit für die Baugenehmigungsverfahren ein steuerungsrelevanter Wert. Diesen betrachten wir im Kapitel „Dauer der Genehmigungsverfahren“ näher.

#### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	37	62	89	112	158	8
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	21	39	51	80	94	8

Da die Stadt Witten die Stellenanteile für das eingesetzte Personal nicht detaillierter aufteilen konnte, liegen auch keine Daten zum Personaleinsatz für den Bereich förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide vor. Die hier abgebildeten Vergleichswerte dienen daher nur zur Information.

Die absolute Anzahl der in Witten gestellten förmlichen Bauvoranfragen liegt mit 37 zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median. Der Personaleinsatz im Bereich förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide sollte daher einen geringen Einfluss auf die Gesamtsituation in der

Bauaufsicht haben. Dagegen hat der Arbeitsbereich der Baugenehmigungen einen großen Stellenwert. Die Stadt sollte daher insbesondere in diesem Bereich die Daten und Fallzahlen kennen und auswerten.

### 4.3.7 Bauberatung

#### → Feststellung

Bei der Bauaufsicht der Stadt Witten erfolgt die Bauberatung durch das Service Büro des Baudezernats. Die Bauberatung mit fester Terminvergabe hat sich gegenüber allgemeinen Öffnungszeiten als vorteilhaft erwiesen. Das Internetangebot ist ausbaufähig.

*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.*

Die **Stadt Witten** bietet im SBB allen Bauwilligen, Architektinnen und Architekten Auskünfte und Informationen an, die das Bauen betreffen. Hierfür hält sie 1,2 Vollzeit-Stellen vor. Wir haben in den großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

#### Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung



Allgemeine Sprechzeiten des SBB sind Dienstag und Donnerstag von 8:00 bis 12:00 Uhr, sowie nach Terminvereinbarung. Aufgrund der Corona-Pandemie wurden seit Frühjahr 2020 die allgemeinen Sprechzeiten ausgesetzt. Zuvor sind die Bauwilligen häufig persönlich zur Bauberatung erschienen. Nun erfolgt die Beratung mit fester Terminvereinbarung oder telefonisch. Nach Ansicht der Bauaufsicht hat sich diese Form der Beratung bewährt. Im Gegensatz zu den bisherigen freien Sprechtagen ist die Bauberatung nun deutlich strukturierter und effektiver. Die Stadt Witten sollte die Erkenntnisse, die sie durch die Veränderungen der Bauberatung gewonnen hat nutzen, um diese auch in den Zeiten nach der Pandemie anders zu gestalten. Die Sachbearbeitung hat regelmäßig komplexe Themenfelder zu prüfen. Jedwede ungeplante Unterbrechung in dieser Tätigkeit wirkt sich nachteilig auf die Qualität und auch auf die Bearbeitungszeiten aus. Darüber hinaus bedürfen die meisten Fragen aus der Bauberatung der inhaltlichen Vorbereitung, etwa, weil Bebauungspläne eingesehen oder Altakten oder Vorgänge der Nachbarbebauung gesichtet werden müssen, um den Bauwilligen eine verlässliche Auskunft geben zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Bauberatung auch künftig bedarfsorientiert auf Terminbasis anbieten, damit Arbeitsunterbrechungen reduziert werden und eine inhaltliche Vorbereitung auf die Bauberatung möglich wird.

Die Stadt Witten hat auf ihrer Internetseite zahlreiche Anträge und Informationen hinterlegt. Bei den bereitgestellten Formularen für die Bauaufsicht handelt es sich um sogenannte „Interaktive Formulare“. Diese haben den Vorteil, dass die Antragsteller sie leicht am PC ausfüllen können. Dies erhöht auch deren Lesbarkeit. Im Serviceportal der Stadt Witten ist im Bereich Bauen und Wohnen bisher jedoch lediglich der Bauantrag für Kinderspielflächen hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte neben den Formularen weitere Informationen und Hinweise zur Bauberatung und zum Baugenehmigungs-/ Freistellungsverfahren auf ihrer Internetseite bereitstellen, damit sie vollständiger prüffähige Anträge erhält. Ergänzend sollten auch die Bauungspläne veröffentlicht werden.

**Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020**

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	k.A.	0,73	3,51	6,44	9,52	15,46	29
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,00	0,00	0,88	2,35	4,40	7,39	33

In 2020 wurde kein Bauantrag abgelehnt. Im Rahmen ihrer Definition von bürgerfreundlichem Verhalten stellt die Stadt die eigentlich abzulehnenden Anträge oftmals zurück. Aus Sicht der gpaNRW ist dieses Vorgehen kritisch zu sehen. Es führt zu einem künstlichen Anstieg nicht abgeschlossener Vorgänge. Dies ist ein Grund für den verhältnismäßig hohen Bestand an unerledigter Bauanträge.

Anträge die zurückgenommen oder auch abgelehnt werden, verursachen oft einen hohen Personalaufwand. Können beispielsweise potenzielle Antragstellende schon bei der Bauberatung davon überzeugt werden, dass ihre Vorhaben nicht genehmigungsfähig sind, kann unnötiger Aufwand auf Seiten der Antragstellenden wie auch bei der Bauaufsichtsbehörde für eine Ablehnung vermieden werden. Im Übrigen sollten Antragstellende so informiert sein, dass vollständige und prüffähige Unterlagen eingereicht werden, die eine Zurücknahme auch im Rahmen der Rücknahmefiktion entbehrlich machen.

### 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

#### → **Feststellung**

Die Stadt Witten erfasst die Daten zur Beurteilung und Analyse der Laufzeiten des Genehmigungsverfahrens nicht. Ihr fehlen damit steuerungsrelevante Informationen zur Optimierung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019<sup>20</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.

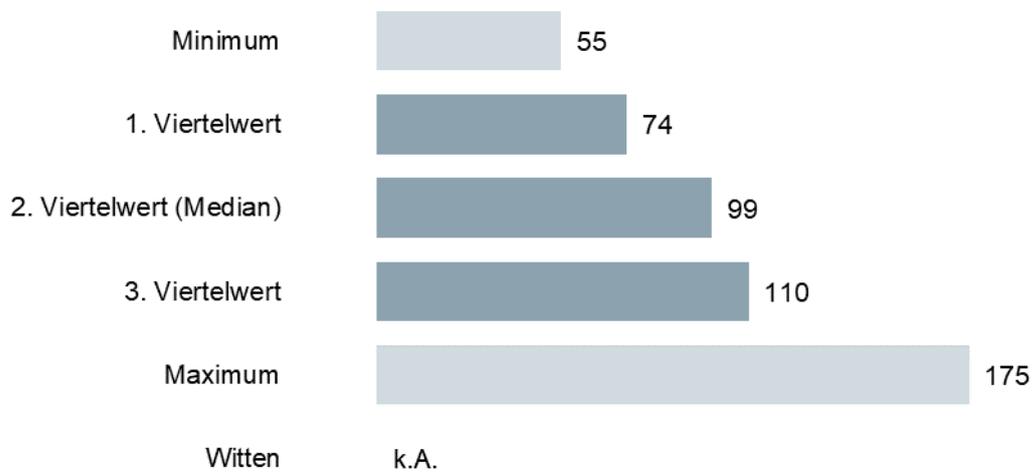
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

<sup>20</sup> Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

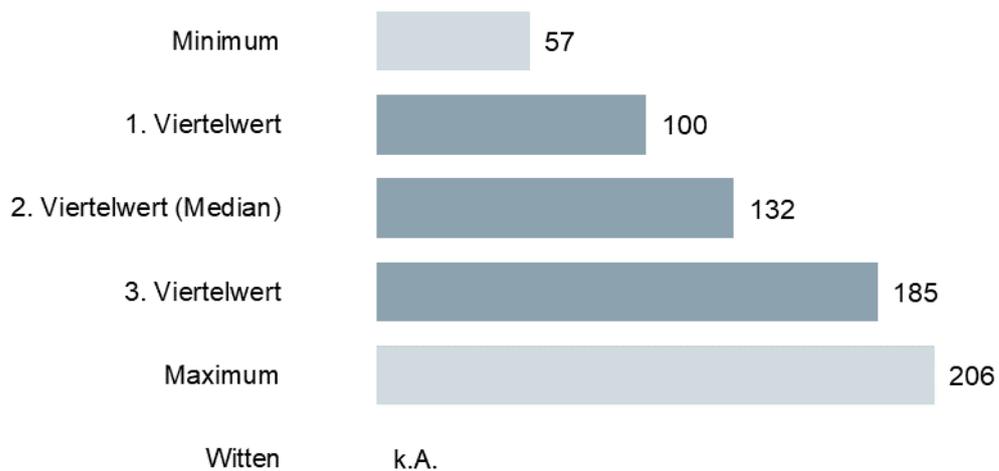
**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020**



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



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



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



Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge ab Vollständigkeit- bzw. Mängelfreiheit erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags bis zur Bescheidung berücksichtigt wird. Die so ermittelten Werte werden in der nachfolgenden Tabelle abgebildet.

#### Laufzeiten von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeiten von Bauanträgen (normales Verfahren)	k.A.	30	68	86	106	151	11
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Verfahren)	k.A.	30	38	56	74	82	10

Die Stadt Witten konnte die Laufzeit ab Vollständigkeit der Anträge nicht auswerten. Die Erfassungsmöglichkeiten der Fachsoftware werden nicht entsprechend genutzt.

Die Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeit zu der Laufzeit ab Vollständigkeit verdeutlicht in der Regel den Zeitraum, der für die Vervollständigung von Anträgen aufgewandt wird. Das bedeutet auch, dass sich die Sachbearbeitung häufig in den Sachverhalt neu einarbeiten muss, da von der ersten Prüfung bis zur Vervollständigung des Antrages viel Zeit vergangen ist. Dieser Umstand verbraucht Personalressourcen, die vermeidbar sind. Daneben können vermeidbare Schnittstellen im Bearbeitungsprozess zu Verzögerungen führen. Die Stadt sollte die Laufzeiten der Verfahren deshalb kennen. Neben der Anzahl der eingehenden Anträge und den Bearbeitungsrückständen ist die Bearbeitungszeit für die Baugenehmigungsverfahren ein steuerungsrelevanter Wert.

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und auswerten. So kann sie die Basis steuerungsrelevanter Informationen deutlich optimieren.

### 4.3.9 Transparenz und Steuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Witten hat für den Bereich der Bauaufsicht keine öffentlichen Ziele, Qualitätsstandards oder Kennzahlen definiert.

*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.*

Im Haushaltsplan der **Stadt Witten** werden für das Produkt 100101 „Maßnahmen der Bauaufsicht“ keine Ziele und Kennzahlen ausgewiesen.

Die Bauaufsicht hat sich aber interne Ziele gesetzt, wie z. B.

- Bearbeitungszeiten reduzieren,
- Bürgerfreundlichkeit, z. B. durch transparente Verfahrensführung.

Hierzu wurden aber keine Zielwerte zur Zielerfüllung definiert. Eine interne Rückkoppelung erfolgt über turnusmäßige Mitarbeitergespräche.

Die Stadt Witten erstellt jährlich das „Arbeitsprogramms des Baudezernats“. Ein Bericht der Bauaufsicht ist Teil des Arbeitsprogramms.

Für eine gute Steuerung sind klare Ziele und Kennzahlen mit denen das Erreichen der Ziele beurteilt werden kann sinnvoll. Der Soll-Zustand ist durch das Ziel zu definieren. Anschließend wird der Ist-Zustand über Kennzahlen deutlich gemacht und es lassen sich Stärken und Schwachstellen frühzeitig bewusstmachen. Die Bauaufsicht kann steuernd eingreifen. Eine gute Steuerung unterstützt die Bauaufsicht in ihrer täglichen Arbeit. Über Qualitätsstandards wird für alle Beteiligten das Baugenehmigungsverfahren transparenter. Zudem konkretisieren diese Standards die Erwartungen an die Sachbearbeitung. Als Qualitätsstandard ist beispielsweise eine geringe Klagequote denkbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte konkrete und messbare Ziele für die Bauaufsicht definieren. Die Einhaltung sollten dann mittels Kennzahlen regelmäßig überprüft werden. Dazu sollte sie mindestens die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.

Neben den Kennzahlen aus dieser Prüfung sind Finanz-, Wirtschaftlichkeits- und Leistungskennzahlen geeignet, um die Arbeit der Bauaufsicht zu beurteilen und diesen Bereich zu steuern. Zudem kann sie mit geeigneten Kennzahlen belegen, wie gut es ihr gelingt, unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben Bauanträge zu bearbeiten.

**Kennzahlenbeispiele**

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen

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

Nutzt die Stadt die vorhandene Fachsoftware konsequent, können Kennzahlen automatisiert ermittelt werden, vorausgesetzt die Datengrundlagen werden verlässlich fortgeführt.

In § 91 BauO NRW 2018 ist eine jährliche Berichtspflicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

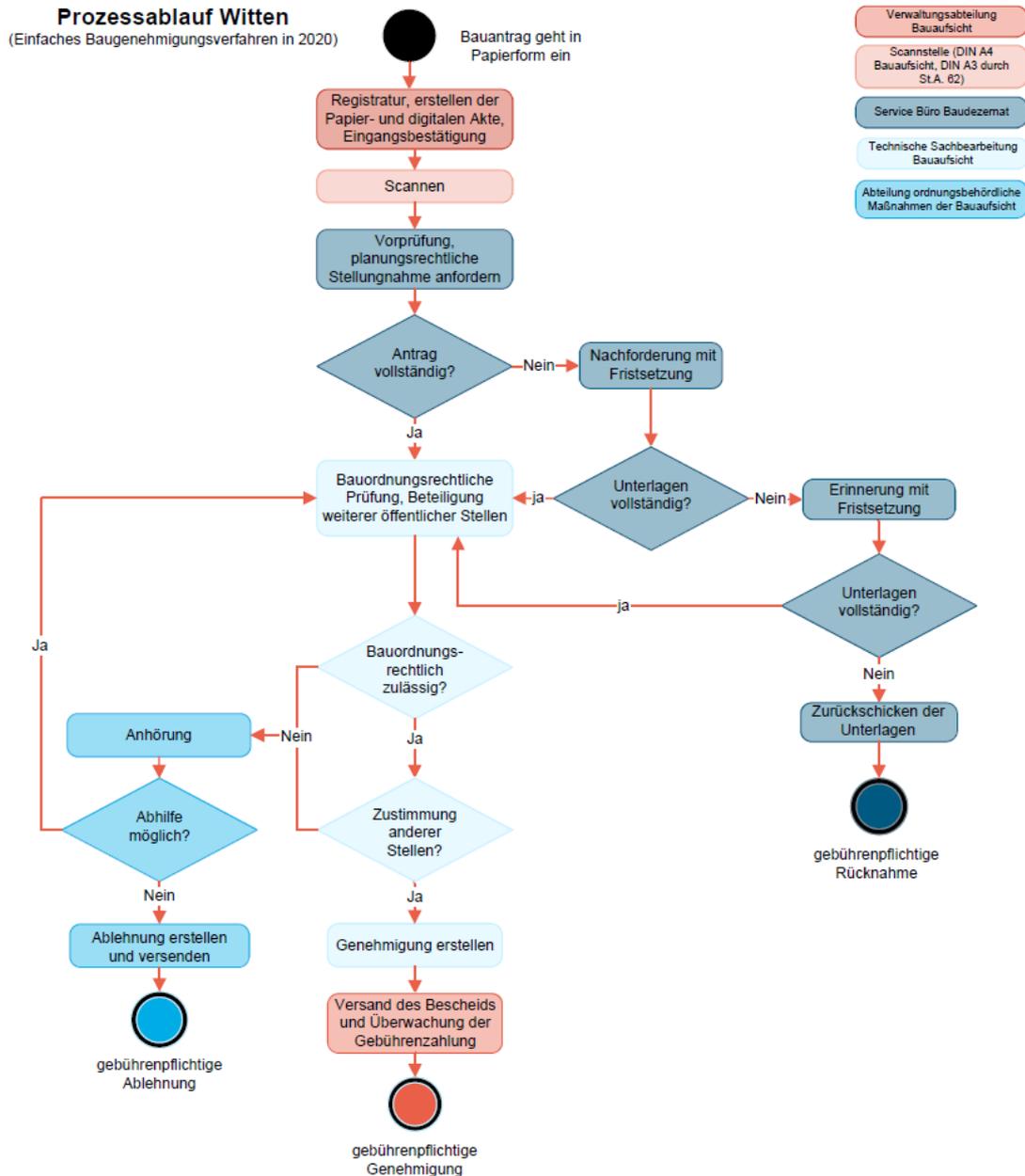
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - Bauaufsicht**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
			E0.1	Bei der Bauberatung sollte verstärkt auf das Freistellungsverfahren hingewiesen werden, um die Sachbearbeitung von nicht notwendigen Genehmigungsverfahren zu entlasten.	173
			E0.2	Die Stadt Witten sollte den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018 regelmäßig überwachen und dokumentieren, damit sie rechtssicher belegen kann wann erteilte Genehmigungen erlöschen.	175
			E0.3	Die Stadt Witten sollte durch eine Kennzahl überprüfen, zu welchem Anteil mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung bei den Baugenehmigungen erreicht wird.	176
F1	Die Aufgaben und Verantwortungsbereiche sind nicht konkret schriftlich geregelt. Die Einhaltung des Vier-Augen-Prinzip ist nicht durchgängig sichergestellt.	177	E1.1	Die Stadt Witten sollte die Aufgaben und Verantwortungsbereiche sowie ggf. die Unterschriftsbefugnis der Beschäftigten der Bauaufsicht schriftlich festlegen, um Handlungssicherheit zu geben.	177
			E1.2	Vor der Genehmigung eines Bauantrags sollte eine zweite Instanz (Sachbearbeitung oder Abteilungs-/ Amtsleitung) den Vorgang auf Plausibilität hin sichten und den Bescheid einschließlich Gebührenberechnung lesen.	178
F2	Beim einfachen Genehmigungsverfahren erfolgte keine ganzheitliche Sachbearbeitung. Die Anzahl der erforderlichen Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange werden nicht in der Fachsoftware erfasst.	178	E2.1	Um die bestehende Schnittstelle zu beseitigen und so den Verfahrensablauf zu beschleunigen, sollte die Stadt Witten auf eine Einreichung der Unterlagen in digitaler Form hinwirken.	179
			E2.2	Die Bauaufsicht sollte zukünftig bei Unvollständigkeit eines Bauantrages die gesetzliche Rücknahmefiktion anwenden.	179

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.3	Die Stadt Witten sollte die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen künftig regelmäßig erfassen und auswerten, damit dieser mögliche zeitkritische Faktor bekannt ist.	180
F3	Die Stadt Witten nutzt aktuell noch nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen. Die Bearbeitung des Genehmigungsantrages mittels Papierakte schränkt die Unterstützung des Verfahren durch die eingesetzte Fachsoftware ein. Sie erschwert zudem die spätere Archivierung der Akte.	181			
F4	Das Fallaufkommen je Vollzeitstelle in der Bauaufsicht der Stadt Witten ist gering. Entsprechend wird je Vollzeitstelle eine verhältnismäßig geringe Anzahl an Bescheiden in Baugenehmigungsverfahren erstellt. Die Kennzahlen liefern Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Dabei sollten Maßnahmen zur Unterstützung der Beschäftigten, Veränderungen der Prozesse und Digitalisierungsmaßnahmen, die zur Beschleunigung der Verfahren beitragen, umgesetzt werden.	182			
F5	Bei der Bauaufsicht der Stadt Witten erfolgt die Bauberatung durch das Service Büro des Baudezernats. Die Bauberatung mit fester Terminvergabe hat sich gegenüber allgemeinen Öffnungszeiten als vorteilhaft erwiesen. Das Internetangebot ist ausbaufähig.	185	E5.1	Die Stadt Witten sollte die Bauberatung auch künftig bedarfsorientiert auf Terminbasis anbieten, damit Arbeitsunterbrechungen reduziert werden und eine inhaltliche Vorbereitung auf die Bauberatung möglich wird.	186
			E5.2	Die Stadt Witten sollte neben den Formularen weitere Informationen und Hinweise zur Bauberatung und zum Baugenehmigungs-/ Freistellungsverfahren auf ihrer Internetseite bereitstellen, damit sie vollständigere prüffähige Anträge erhält. Ergänzend sollten auch die Bebauungspläne veröffentlicht werden.	186
F6	Die Stadt Witten erfasst die Daten zur Beurteilung und Analyse der Laufzeiten des Genehmigungsverfahrens nicht. Ihr fehlen damit steuerungsrelevante Informationen zur Optimierung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes.	187	E6	Die Stadt Witten sollte die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren getrennt nach den Verfahrensarten erfassen und auswerten. So kann sie die Basis steuerungsrelevanter Informationen deutlich optimieren.	189

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Stadt Witten hat für den Bereich der Bauaufsicht keine öffentlichen Ziele, Qualitätsstandards oder Kennzahlen definiert.	189	E7	Die Stadt Witten sollte konkrete und messbare Ziele für die Bauaufsicht definieren. Die Einhaltung sollten dann mittels Kennzahlen regelmäßig überprüft werden. Dazu sollte sie mindestens die Kennzahlen dieses Berichtes fortschreiben.	190

### Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020



## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Witten 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 Witten verfügt über gute Voraussetzungen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Die wesentlichen Flächen- und Bestandsdaten liegen in der Straßendatenbank vor. Dies beinhaltet auch aktuelle Straßenzustände. Lediglich bei den Finanzdaten sollte eine weitere Differenzierung erfolgen. Die Einführung einer Kostenrechnung könnte bei der Differenzierung (z. B. nach Anlageteilen, aber auch nach Art der Erhaltungsmaßnahmen) unterstützen und die Steuerungsmöglichkeiten optimieren. Das ermöglicht auch ein Erhaltungsmanagement, welches die Wirtschaftlichkeit einzelner Maßnahmen vor dem Hintergrund der Straßenzustände in den Blick nimmt.

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist zwischen 2008 und 2019 um 17 Prozent gesunken. Demnach waren die Investitionen in der zurückliegenden Zeit zu gering, um dem Werteverzehr entgegenzuwirken. Entwickelt sich dieser Werteverzehr linear weiter, kann sich ein höheres Risiko für den Haushalt, für die Bilanz und für den Zustand der Straßen ergeben.

Zudem zeigt sich durch den Anlagenabnutzungsgrad von 65 Prozent eine beginnende Überalterung der Verkehrsflächen. Gleichzeitig wendet die Stadt Witten nur 60 Prozent des Richtwertes von 1,30 Euro je qm für Unterhaltungsaufwendungen auf. Die eingesetzten Maßnahmen und Mittel sollten zeitnah überprüft und ggf. angepasst werden, um spätere hohe Sanierungsbedarfe und entsprechende Haushaltsbelastungen zu vermeiden.

Das Aufbruchmanagement kann in einzelnen Punkten noch verbessert werden, wie zum Beispiel eine vollständige Digitalisierung. Gleiches gilt für die Schnittstellenprozesse zwischen dem Verkehrsflächenmanagement und dem Finanzwesen. Beide Bereiche stimmen sich zwar gut miteinander ab, dennoch sind die analogen Schritte zeitaufwändig. Der manuelle Aufwand könnte entfallen, wenn eine digitale Verknüpfung zwischen der Straßendatenbank und der Finanzsoftware bestehen würde.

### 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.

Die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen der Stadt Witten liegt beim Tiefbauamt (Stadtamt 66).

### 5.3.1 Datenlage

#### → Feststellung

Die Stadt Witten konnte nicht alle Finanzdaten differenziert zur Verfügung stellen. Flächen-, Zustands- und weitere Bestandsdaten liegen differenziert vor.

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

Die **Stadt Witten** hat einen guten Überblick über die eigenen Verkehrsflächen. Im Vergleich zu anderen Kommunen liegen in Witten viele Informationen zu den Verkehrsflächen in der Straßendatenbank hinterlegt vor.

Neben den Verkehrsflächen insgesamt konnten Flächen für einzelne Straßenklassifizierungen für mehrere Jahre getrennt ermittelt werden. Auch die Zustandsnoten liegen je Straßenfunktion (z. B. Hauptverkehrsstraße, Anliegerstraße) vor.

Bei den Finanzdaten konnten nicht alle Daten differenziert geliefert werden. Begründet wurde dies durch die Stadt Witten mit dem Hackerangriff während des Prüfzeitraumes. Die gesamte IT-Infrastruktur inklusive Emailverkehr und die Telefonanlage konnte 2021/2022 über mehrere Monate nicht mehr genutzt werden. Zusätzlich erschwerten Langzeiterkrankungen aufgrund der Corona-Pandemie eine Abstimmung der Daten. Geliefert wurden von der Stadt Witten die Erhaltungsaufwendungen ohne die Differenzierung der Erhaltungsaufwendungen nach betrieblicher Unterhaltung<sup>21</sup>, Instandhaltung<sup>22</sup> und Instandsetzungsmaßnahmen<sup>23</sup>. Zudem konnten die Fremdvergaben nicht von den Materialbestellungen des Bauhofes separiert werden. Die Höhe der Reinvestitionen war nicht auswertbar, nur die Höhe der Gesamtinvestitionen. Dadurch können steuerungsrelevante Kennzahlen nur eingeschränkt gebildet werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte die Finanzdaten, soweit sie bereits vorliegen, transparent darstellen. Fehlende Informationen sollte sie ergänzen und den gesamten Ressourcenverbrauch vollkostenbasiert abbilden.

### 5.3.2 Straßendatenbank

#### → Feststellung

In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor, so dass die Stadt Witten auf Basis umfassender und weitgehend aktueller Daten Erhaltungsmaßnahmen planen kann. Ein strategisches Erhaltungsmanagement besteht jedoch nicht. Daher können die Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und Budgetentwicklungen auf die Zustandsentwicklung nicht prognostiziert werden.

<sup>21</sup> Kontrolle der Verkehrssicherheit, Wartung der Verkehrsflächen (Streckenkontrolle, Reinigung, Gefahren beseitigen usw.)

<sup>22</sup> Örtlich punktuell, kleinflächig, bauliche Sofortmaßnahmen

<sup>23</sup> Großflächige Maßnahmen, Gebrauchswert der Fläche steigt

*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 Witten** führt seit vielen Jahren eine Straßendatenbank. Nach der visuellen Begehung für die Erfassung und Bewertung in der Eröffnungsbilanz zum 01. Januar 2009 sind die einzelnen Straßenabschnitte mit ihrem Schadensbild eingepflegt worden. Danach fanden alle fünf Jahre Zustandserfassung durch visuelle Begehung statt, anhand derer auch die körperliche Inventur durchgeführt wurde.

Die Abstimmung der in der Straßendatenbank hinterlegten Zustände und Bewertungen mit der Anlagenbuchhaltung greifen wir bei der Schnittstellenbetrachtung Finanz- und Verkehrsflächenmanagement differenzierter auf.

Nach der Erstellung der Eröffnungsbilanz wurden mit den durchgeführten größere Instandsetzungs- und investiven Maßnahmen auch die Daten zum Aufbau der Straßen sukzessiv miterfasst. Flächendeckende Maßnahmen, die Einfluss auf die Restnutzungsdauer haben, werden in der Straßendatenbank hinterlegt.

Die in der Straßendatenbank hinterlegten Daten und Informationen sind nach einzelnen Teileinrichtungen (z. B. Fahrbahn, Radweg, Gehweg, Parkstreifen) differenziert und hinsichtlich des Straßenquerschnitts inzwischen topografisch genau erfasst. Neben den oben genannten Zustandsdaten enthält die Straßendatenbank Leitdaten (z. B. Straßenbezeichnung) und Funktionsdaten (z. B. Hauptverkehrsstraße, Anliegerstraße). Angaben über Verkehrsbelastungen liegen dem Tiefbauamt separat vor, sind aber nicht eingepflegt, genauso wenig wie Angaben über Bänke und Fahnenmaste. Weiteres Straßenmobiliar wiederum ist eingepflegt, wie z. B. Beschilderung, Beleuchtung und Lichtsignalanlagen.

Direkt aus der Datenbank heraus (anhand von hinterlegten Berechnungsmodellen) erstellt Witten noch keine Bauprogramme. Die Erkenntnisse aus der Datenbank fließen trotzdem neben anderen Faktoren in die Maßnahmenplanung ein.

Über ein Erhaltungsmanagement im engeren Sinne verfügt die Stadt Witten nicht. Dies bedeutet, dass den Schadensbildern nicht die geeigneten Erhaltungsmaßnahmen inklusive deren Kosten und Auswirkungen auf den Zustand zugeordnet sind. Die Vermögensentwicklung kann derzeit nur auf Grundlage von Verschleiß und Alterung über die Zustandserfassung und Zustandsbewertung prognostiziert werden, nicht jedoch unter Einbeziehung der Erhaltungsmaßnahmen des Bauprogramms. Ein Erhaltungsmanagement bietet jedoch den Vorteil, dass strategische Szenarien abgebildet werden können. Solche Szenarien können z. B. die gegenseitigen Abhängigkeiten von Budget und Straßenzustand langfristig deutlich machen. Das von Witten aktuell genutzte Straßendatenbankmodul ist ein Modul von mehreren Softwareprodukten, die beim Verkehrsflächenmanagement unterstützen können. Für Witten könnte die Anschaffung des Moduls „Erhaltungsmanagement“ sinnvoll sein. Durch das Modul „Erhaltungsmanagement“ wird die Möglichkeit eröffnet, die erfassten Daten auch auswerten zu können. Aus den eingepflegten Daten können beispielsweise systematisiert Straßenbauprogramme z.B. für die nächsten fünf Jahre und deren Finanzbedarf erstellt werden. Berücksichtigung findet auch der Anlagewert der vorhandenen Straßenbefestigung. Ziel dieses Systems ist es, die Straßenunterhaltung unter volks-, betriebswirtschaftlichen und technischen Aspekten zu optimieren und eine

Entscheidungshilfe für weitere Maßnahmen zu bieten. Das erleichtert die systematische und nachhaltige Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte für die systematische Verkehrsflächenerhaltung ihre Straßendatenbank um das Modul „Erhaltungsmanagement“ ergänzen. Mit dem Modul können die nach dem Schadensbild geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen automatisiert ausgewertet werden. Auch bei begrenzten Mitteln könnte hiermit Transparenz über die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen werden.

### 5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.

*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.*

Eine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ist in der **Stadt Witten** nicht vorhanden. Damit fehlt ihr ein wichtiges Steuerungselement für die wirtschaftliche und nachhaltige Planung und Kontrolle der Erhaltungsmaßnahmen.

Eine Kostenrechnung kann den vollständigen Ressourcenverbrauch detailliert, differenziert und transparent darstellen. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen miteinander so verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar werden.

Die Kostenrechnung sollte so differenziert wie möglich dargestellt werden 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte eine Kostenrechnung einführen. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Witten hat keine Gesamtstrategie oder Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.

*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 Witten** hat bislang keine strategischen oder operativen Ziele formuliert und dokumentiert. Die Maßnahmen werden priorisiert nach dem aktuellen Zustand.

Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf, ist hier eine strategische Ausrichtung von großer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte beispielsweise der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens definiert werden. Konkretisiert werden kann dies dann über die finanzielle und technische Sicht. Folgende Ziele können z.B. definiert werden:

- Der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent,
- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein,
- Der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Die Stadt könnte auch eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Fläche steigen lässt) von allen Erhaltungsmaßnahmen insgesamt haben soll. Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu machen, ist eine regelmäßige Zustandserfassung aller Straßen und Wege mit Flächenbezug notwendig.

→ **Empfehlung**

Aus der zu entwickelnden Gesamtstrategie sollte die Stadt Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie mit Kennzahlen und Zielwerten messbar macht.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen dafür sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren.

## 5.4 Prozessbetrachtung

### 5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt

werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

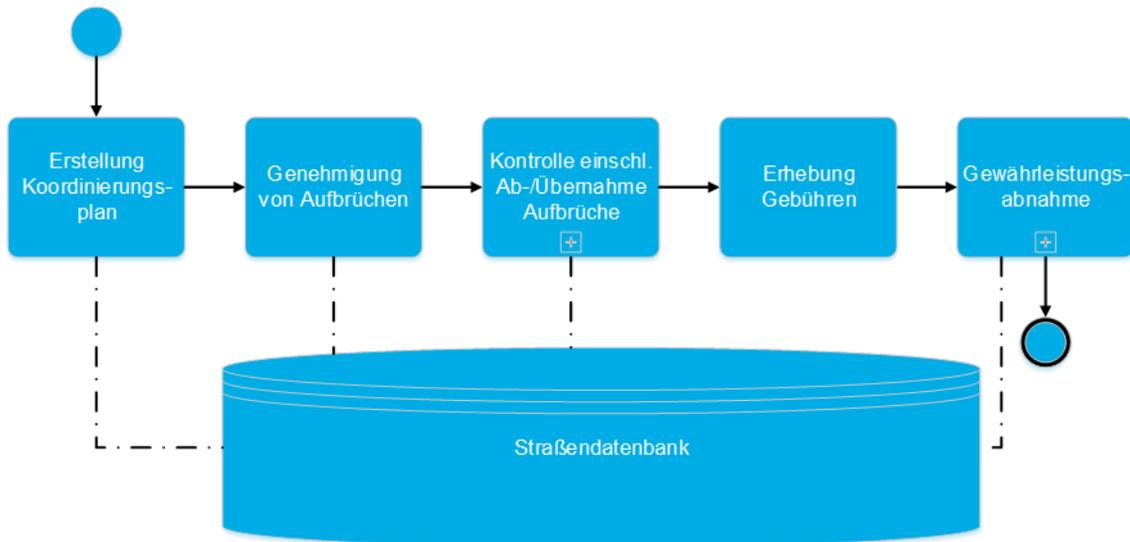
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Witten kann in einzelnen Punkten noch verbessert werden. Vor allem digitale Elemente können den Prozess vereinheitlichen und in Vertretungsfällen für ein ordnungsgemäßes und fachgerechtes Verfahren sorgen.

*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**



**5.4.1.1 Koordination und Genehmigung**

Die **Stadt Witten** koordiniert die Aufbrüche in ihrem Straßenraum. Es finden regelmäßig Versorgungsleitungsrounds und Gespräche mit den Beteiligten statt. Werden Bauabsichten an Witten herangetragen, so wird eine zeitliche Lösung gesucht, bei der die Verkehrsfläche nur einmal

aufgebrochen werden muss. Maßnahmen verschiedener Akteure werden gebündelt ausgeführt. Laut der Stadt Witten gelingt es in fast allen Fällen, notwendige Erhaltungsmaßnahmen der Stadt und/ oder Maßnahmen Dritter zeitlich miteinander abzustimmen.

Die Ergebnisse der Abstimmungen dokumentiert die Stadt in einem Protokoll, welches allen Teilnehmern zur Verfügung steht. Planungsunterlagen versendet die Verwaltung auf Anfrage an die Versorger. Eine digitale Verwaltung der koordinierten Maßnahmen kann die Handhabung und auch die Abfrage erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte ihre Maßnahmenplanung sowie Maßnahmen Dritter über ein Online-Portal allen Beteiligten zugänglich machen. So kann sich jeder Versorger jederzeit über Maßnahmen informieren. Auch sollten über das Portal beabsichtigte Aufbrüche an die Verwaltung herangetragen werden können.

Ideal wäre eine Verknüpfung mit der Straßendatenbank, so dass das gesamte Aufbruchmanagement Teil dieser Datenbank wird. Das Aufbruchmanagement kann dabei ein eigenes Modul innerhalb der Datenbank sein oder über eine Schnittstelle angebunden werden. Im Modul oder über die Schnittstelle sollte Witten die Informationen zu den koordinierten Maßnahmen hinterlegen. Modul oder Schnittstelle sollten die Online-Koordinierung ermöglichen. Sind Maßnahmen zeitlich abgestimmt, so müssen die Aufbrüche von der Stadt Witten genehmigt werden.

Das Genehmigungsverfahren in Witten ist bereits einheitlich strukturiert, sollte nach Möglichkeit zukünftig auch digital unterstützt sein.

→ **Empfehlung**

Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte Witten zukünftig in der Straßendatenbank bzw. in einem eventuell neu anzuschaffenden Zusatzmodul hinterlegen.

#### **5.4.1.2 Kontrolle einschließlich Ab-/ Übernahme der Aufbrüche**

Vor größeren Aufbrüchen sollte eine Kommune den Ausgangszustand dokumentieren. So kann sie bei der Ab-/ Übernahme den wiederhergestellten Zustand mit dem vorherigen Zustand abgleichen und Unstimmigkeiten leichter klären. Die Stadt Witten dokumentiert bei jeder größeren Baumaßnahme den Ursprungszustand mit Fotos, bei kleineren Maßnahmen nicht. Es wird kein gemeinsamer Termin mit dem Antragsteller vor Ort vor Beginn der Maßnahme durchgeführt. Der Vorhabenträger ist verpflichtet, eine Baubeginnanzeige schriftlich vorzulegen. Es gibt dafür auch eine ausreichende Fristvorgabe. Bei größeren Maßnahmen beträgt die Frist 14 Tage, bei kleineren Maßnahmen sieben Tage. Für die Baubeginnanzeige gibt es in Witten aktuell keinen einheitlichen Vordruck.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte zumindest bei größeren Maßnahmen einen gemeinsamen Termin vor Ort vor Beginn durchführen. Zudem sollten für die Baubeginnanzeige ein einheitlicher Vordruck eingeführt werden. Auch bei kleineren Maßnahmen sollte Witten die Vorhabenträger verpflichten, den Ausgangszustand zu dokumentieren. Die Stadt Witten sollte zusätzlich festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht, sofern der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin erfolgt.

Hat der Vorhabenträger mit der Baumaßnahme begonnen, so obliegt es der Stadtverwaltung, die Arbeiten während der Durchführung und nach Fertigstellung zu kontrollieren. In diesem Zusammenhang ist es für den Vorhabenträger wichtig zu wissen, welche Anforderungen die Kommune an die Durchführung des Aufbruchs stellt. Die Stadt Witten stellt an alle Vorhabenträger die Forderungen, dass der Aufbruch entsprechend der aktuellen technischen Regelwerke im Straßenbau durchzuführen ist. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass Straßen entsprechend dem aktuellen Stand der Technik hergestellt werden. Jedoch gibt es in jeder Kommune Besonderheiten beim Aufbau oder in der Gestaltung. Die Stadt Witten könnte die Anforderungen an die Durchführung des Aufbruchs in einem Handbuch oder Informationsschreiben zusammenstellen. Zumindest sollte der Tiefbaubereich in Witten die Hinweise zur Durchführung bereits in die Genehmigung aufnehmen.

Die Vorhabenträger sind in Witten bei Großbaustellen verpflichtet, die jeweiligen Ausführungsphasen mit Fotos zu dokumentieren. Bei kleineren Maßnahmen nicht.

Während der Ausführung kontrolliert die Stadt Witten die Baumaßnahmen unangekündigt und stichprobenartig. Meist beschränkt sie sich hierbei auf größere Baustellen, aber auch kleinere Baustellen werden vereinzelt von ihr kontrolliert.

Die Kontrollen dokumentiert Witten immer schriftlich, bei Bedarf auch mit Fotos. Stellt der Tiefbaubereich in Witten Mängel bei der Ausführung fest, so fordert er den Vorhabenträger auf, die Mängel in einer festgelegten Frist zu beseitigen. Frist und Mängelbeseitigung an sich überwacht die Stadt Witten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte die Vorhabenträger auch bei kleineren Maßnahmen verpflichten, jede Ausführungsphase mit Fotos zu dokumentieren.

Fotografieren die Vorhabenträger die einzelnen Schichten im Aufbau der Verkehrsflächen, kann und sollte Witten diese Informationen zukünftig nutzen, um den Zustand und die Werthaltigkeit der Flächen zu beurteilen. Sukzessive kann sie dann Informationen gewinnen, die wichtig für eine umfassende Zustandserfassung sind. Mit einer visuellen Methode kann sie diese Informationen nicht erhalten. Sie können jedoch für Erhaltungsmaßnahmen relevant sein.

→ **Empfehlung**

Langfristig sollte Witten die Straßendatenbank so erweitern, dass Angaben zu den Kontrollen, wie Auswahlentscheidung, Datum, Ergebnis und ggf. Mängel, in der Datenbank hinterlegt werden können. Der für die Kontrolle des Aufbruchs zuständige Mitarbeitende sollte mit einem mobilen Gerät zudem Zugriff auf die Straßendatenbank haben, um Genehmigungen einzusehen und Kontrollen sofort im System zu dokumentieren.

Die Dokumentation der Qualitätskontrollen (z.B. Nachweis Verdichtungskontrollen, Lieferscheine/Wiegescheine) der einzelnen Aufbruchstellen verbleibt bis auf stichprobenartige Nachfragen beim Vorhabenträger. Es gibt einen einheitlichen Vordruck für die Ab-/Übernahme, aber nicht für die Forderung der Mängelbeseitigung. Eine Mängelbeseitigung wird zwar geprüft, aber nicht gemeinsam mit allen Beteiligten.

→ **Empfehlung**

Die Unternehmen sollten weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen verpflichtend einbringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden.

Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.

→ **Empfehlung**

Jeder fertiggestellte Aufbruch sollte abgenommen werden. Dazu sollte nach Eingang der Anzeige zur Fertigstellung eine Prüfung erfolgen und anschließend ein Abnahmevermerk an das antragstellende Unternehmen verschickt werden. Zudem sollte der Gewährleistungszeitraum klar definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.

→ **Empfehlung**

Witten sollte sich jede Dokumentation der Qualitätskontrollen aushändigen lassen und die Mängelbeseitigungen gemeinsam mit allen Beteiligten überprüfen.

### 5.4.1.3 Gewährleistungsabnahme

Die Gewährleistungsfrist ermöglicht es der Kommune, eventuelle Schäden durch und bei dem Aufbruch innerhalb eines gewissen Zeitraums feststellen zu können. Bis zur endgültigen Gewährleistungsabnahme kann die Stadtverwaltung den Vorhabenträger auffordern, Mängel zu beseitigen.

Innerhalb der Gewährleistungsfrist sollte eine Kommune die Aufbruchstellen regelmäßig kontrollieren. In der Regel kann dies mit den regelmäßigen Straßenbegehungen im Rahmen der Verkehrssicherung verbunden werden. Es muss sichergestellt sein, dass derjenige, der die Verkehrsflächen kontrolliert, über die Aufbrüche informiert ist.

Die Stadt Witten kontrolliert die Aufbruchstellen regelmäßig im Rahmen der Straßenbegehungen. Dabei hat der Straßenkontrolleur keinen Zugriff auf die Straßendatenbank. In einem Abnahmeprotokoll werden die Begutachtung und eventuelle Mängel dokumentiert. Für die Gewährleistungsabnahme gibt es aktuell keinen einheitlichen Vordruck. Werden Mängel festgestellt, fordert und überwacht sie deren Beseitigung. Kommt es zu Streitigkeiten mit dem Vorhabenträger, veranlasst die Stadtverwaltung Kernbohrungen und deren Analysen.

→ **Empfehlung**

In die Straßendatenbank bzw. in einem anzuschaffenden Zusatzmodul sollte Witten ebenfalls die Ab- und Übernahmen eintragen. Informationen aus diesem Schritt wie Fotos, Zustände des Aufbaus etc. sollte sie hinterlegen. Um das Verwaltungshandeln noch weiter zu unterstützen, sollte eine elektronische Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme implementiert werden.

### 5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

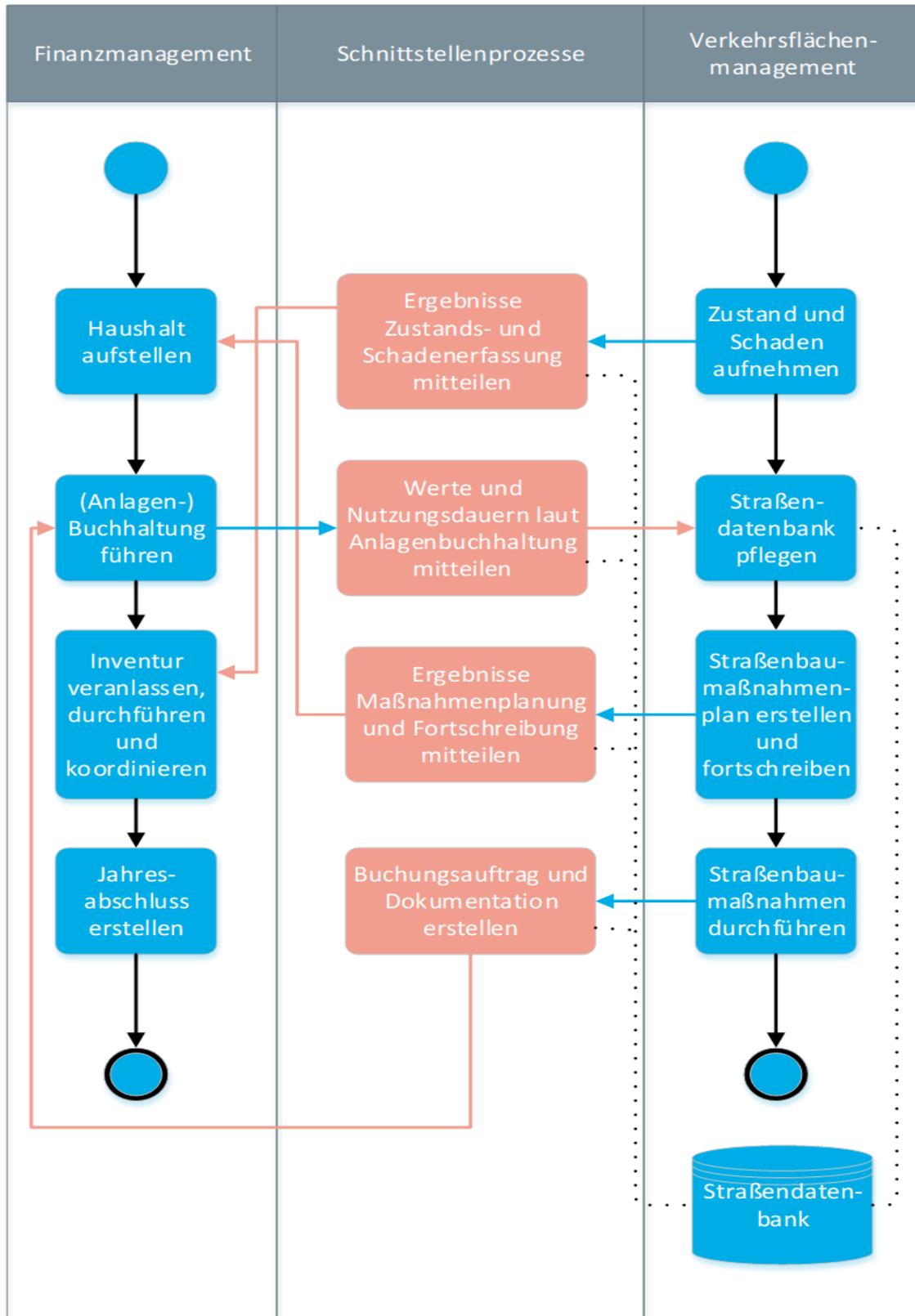
Das Tiefbauamt und das Finanzmanagement stimmen sich in den wesentlichen Punkten gut miteinander ab.

*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



In der **Stadt Witten** ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Eine direkte Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und Finanzsoftware gibt es nicht. Hier sind demnach manuelle Schritte zum Abgleich beider Systeme notwendig. Dies gelingt über die eindeutige Bezeichnung der Anlagegüter. Über das Knoten-Kanten-Modell und weiteren Kennzeichnungen können die Daten in beiden Fachbereichen eindeutig zugeordnet werden. Neue Verkehrsflächen werden zeitnah in die Straßendatenbank eingepflegt und in die Anlagenbuchhaltung übernommen. Aufwendungen investiver Maßnahmen werden den jeweiligen Teilflächen zugeordnet. Das Tiefbauamt stimmt sich hierzu mit dem Finanzmanagement ab. Gleiches gilt für Flächenänderungen oder Anlagenabgänge.

Das Finanzmanagement hat keinen Zugriff auf die Straßendatenbank und kann nicht auf die Daten zugreifen. Das Tiefbauamt hat auch keinen Zugriff auf die Finanzsoftware. Die Mitarbeiter können folglich nicht die Buchwerte der Anlagegüter einsehen. Die beteiligten Bereiche stimmen sich dennoch intensiv miteinander ab und beziehen buchhalterische Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen mit ein. So ist u.a. sichergestellt, dass die wichtigen Unterlagen der Anlagenbuchhaltung zur Verfügung stehen. Anlagen im Bau werden vorgebucht und eindeutig bezeichnet. Dadurch können den Maßnahmen die Rechnungen einfach zugeordnet werden. Notwendige Unterlagen bei Buchungsaufträgen werden digital erfasst. Nicht digitalisierte Unterlagen können beim Tiefbauamt angefragt werden.

Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. Für die körperliche Inventur ist das Tiefbauamt zuständig. Sie wird alle fünf Jahre durchgeführt.

In Witten werden die Zustände und sämtliche Informationen zu Schäden in der Straßendatenbank hinterlegt, ggf. werden die Restnutzungsdauern angepasst. Diese Informationen werden mit den Angaben in der Anlagenbuchhaltung abgeglichen. Die Informationen aus der Straßendatenbank können unterschiedliche buchhalterische Vorgänge auslösen. Möglicherweise müssen Schäden über der normalen Abnutzung wertmindernd als außerplanmäßige Abschreibungen berücksichtigt werden. Instandhaltungsrückstellungen können ebenso ausgelöst werden wie geänderte Restnutzungsdauern. Gleichfalls können Investitionen in die Straßen dazu führen, dass der bilanzielle Wert bestätigt wird.

Der manuelle Abgleich könnte entfallen, wenn eine digitale Verknüpfung zwischen der Straßendatenbank und der Finanzsoftware bestehen würde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte prüfen, ob eine digitale Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Finanzsoftware eingerichtet werden könnte. Dann könnte der Abgleich der Inventur automatisiert erfolgen.

Empfehlenswert ist die auch Einrichtung von Zugriffsrechten des Tiefbauamtes und des Finanzmanagements auf die jeweilige Software. So können beide Fachbereiche eigenständig die jeweils erforderlichen Informationen einsehen.

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Aus den örtlichen Gegebenheiten könnten sich sowohl belastende als auch begünstigende Faktoren für die Verkehrsflächenunterhaltung in Witten 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.

Das Stadtgebiet von **Witten** umfasst eine Fläche von rund 72 qkm. Damit gehört Witten zu den 25 Prozent der großen kreisangehörigen Kommunen mit der kleinsten Fläche. Mit 96.563 Einwohnern gehört Witten wiederum zu den 25 Kommunen mit den meisten Einwohnern in diesem Segment.

#### Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.334	380	630	844	1.341	2.104	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	34,48	27,15	32,73	38,83	47,16	66,31	26
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,60	1,74	2,85	3,85	4,73	8,13	26

Nahezu 75 Prozent aller Kommunen in dem Segment verzeichnen eine geringere Bevölkerungsdichte als die Stadt Witten.

Die Kennzahl „Verkehrsfläche in qm je Einwohner“ liegt zwischen dem ersten Viertelwert und Median, der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche in Prozent knapp unter dem dritten Viertelwert.

Die Verkehrsfläche beläuft sich auf rund 3,3 Mio. qkm und ist vollständig als Straßenfläche zu unterhalten. Denn Witten hat keine Verkehrsflächen als Wirtschaftswege klassifiziert. Nur eine von 19 Kommunen, die der gpaNRW valide Flächenwerte geliefert haben, hat auch keine Wirtschaftswege. Das ist ein relevanter Punkt in Bezug auf die Erhaltung der Verkehrsflächen in Witten. Denn neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Flächenart bzw. die Straßenkategorie Einfluss auf den Erhaltungsaufwand nehmen. Die Erhaltung von Wirtschaftswegen ist grundsätzlich kostengünstiger als die Erhaltung von Straßen. Das bedeutet, dass eine Kommune, die zum Beispiel einen Anteil von 60 Prozent an Wirtschaftswegen hat, weniger Erhaltungsaufwand erbringen muss als eine Kommune, die wie Witten keine oder wenige Wirtschaftswege in ihrem Bestand hat.

Die Aufteilung der Straßenfläche nach den unterschiedlichen Straßenkategorien ergibt, dass in den Jahren 2015 bis 2019 mit fast 57 Prozent der größte Anteil der Straßenfläche auf die Anliegerstraßen entfällt. Darauf folgt der Anteil der Hauptverkehrsstraßen mit 23 Prozent und die Haupteerschließungsstraßen mit 20 Prozent. Auf die Hauptsammelstraßen entfällt nur ein Anteil von unter einem Prozent. Die Hauptverkehrs- und Haupteerschließungsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Dies erfordert zumeist einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung. Somit indiziert die Verteilung der Straßenkategorien einen eher entlastenden Einfluss auf den Finanzbedarf für Erhaltung. Klimatische oder topografische Besonderheiten, aus denen sich eine besondere Belastung der Verkehrsflächen ableiten ließe, sind nicht ersichtlich.

Dass die Stadt Witten eine höhere Bevölkerungsdichte und keine Wirtschaftswegen hat, kann sich als belastender Faktor auswirken, der höhere Anteil der Straßenflächen auf die Anliegerstraßen als entlastender Faktor.

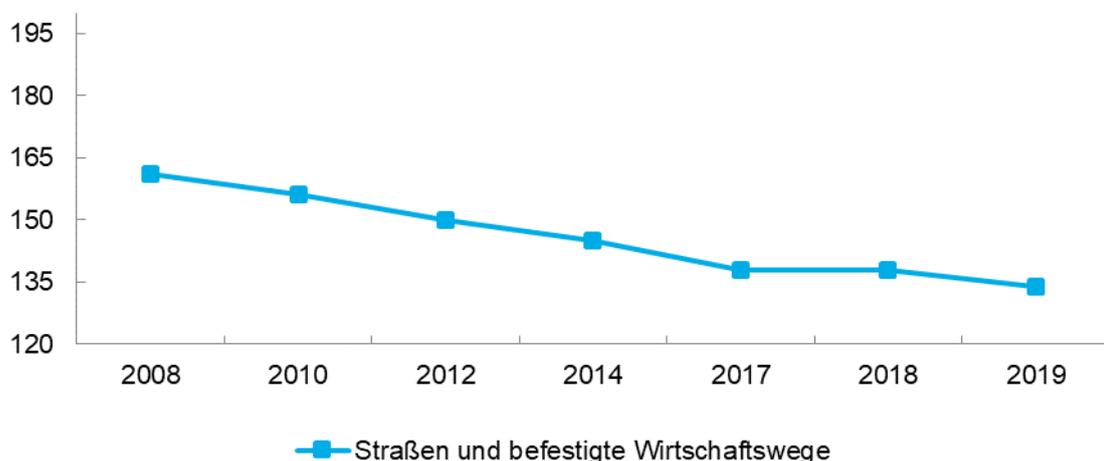
### 5.5.2 Bilanzkennzahlen

#### → Feststellung

Die Stadt Witten hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sicherstellen können. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist rückläufig.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Witten, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus.

#### Entwicklung Bilanzwert Verkehrsflächen (inklusive Anlagen im Bau) in Mio. Euro



Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich von 161 Mio. Euro in 2008 um 20 Prozent auf 134 Mio. Euro in 2019 verringert. Das entspricht einer Reduzierung von 27 Mio. Euro und 17 Prozent.

Der Werteverlust zeigt sich auch durch die folgende Umrechnung des Bilanzwertes je Quadratmeter.

### Bilanzwerte der Verkehrsflächen

Bilanzwert	2015	2016	2017	2018	2019
Durchschnittlicher Bilanzwert inklusive Anlagen im Bau je qm in Euro	42,91	41,92	41,44	41,42	40,16
Durchschnittlicher Bilanzwert exklusive Anlagen im Bau je qm in Euro	41,89	41,07	39,79	39,41	38,56

Die Kennzahl sinkt sukzessive von Jahr zu Jahr.

Der Anteil des Vermögenswertes der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme beträgt bei der Stadt Witten 16 Prozent (Verkehrsflächenquote). Diese Kennzahl und den durchschnittlichen Bilanzwert exklusive Anlagen im Bau stellen wir in den interkommunalen Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen:

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	16,04	7,14	10,53	13,51	16,42	28,24	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	38,56	16,62	19,86	26,98	35,73	39,71	19

Witten liegt mit der Verkehrsflächenquote auf der Höhe den dritten Viertelwertes. Das bedeutet, dass dreiviertel der Kommunen des gleichen Segmentes anteilig weniger Vermögenswerte der Verkehrsflächen an der Bilanzsumme haben.

Der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche tendiert zum Maximalwert.

Das bedeutet, dass sich die gesunkenen Bilanzwerte auf einen aufbauenden Investitionsstau hinweisen können, die Vermögenswerte der Verkehrsflächen insgesamt im Vergleich zu anderen Kommunen noch nicht auf einem auffällig niedrigen Niveau sind. Das bedeutet aber nicht automatisch, dass auch der Zustand im Vergleich besser ist. Denn die Höhe des Bilanzwertes ist von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kommunen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Die Herstellungskosten der Verkehrsflächen sind neben möglichen regionalen Preisunterschieden wesentlich von der Straßenart und Belastungsklasse abhängig. In Witten gibt es keine Wirtschaftswege, deren Herstellung kostengünstiger als Straßen sind. Keine andere große kreisangehörige Kommune hat keine Wirtschaftswege. Das beeinflusst aufgrund der geringeren Herstellungskosten die Einordnung der Position Bilanzkennzahlen im interkommunalen Vergleich und kann ein Grund für den vergleichsweise höheren durchschnittlichen Bilanzwert je qm Verkehrsfläche sein.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der negativen Entwicklung des Straßenvermögens über mehrere Jahre sollte die Stadt Witten den Erhaltungszustand ihres Straßenvermögens näher untersuchen. Sie sollte prüfen, ob die bilanzanalytische Verschlechterung mit einer tatsächlichen Verschlechterung ihres Straßenvermögens einhergeht und erforderlichenfalls ihre Investitionsstrategie hinterfragen.

## 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.

### Einflussfaktoren 2019

Kennzahlen	Richtwert	Witten
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,77
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k.A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	64,5

Die Unterhaltungsaufwendungen erreichen mit 0,77 Euro je qm Verkehrsfläche 60 Prozent vom Richtwert der FGSV. Die Reinvestitionsquote kann aufgrund der nicht gelieferten Daten nicht errechnet werden (vgl. Ausführungen in den Kapiteln „Datenlage“ und „Reinvestitionen“). Mit

64,5 Prozent befindet sich der Anlagenabnutzungsgrad über dem Richtwert und deutet auf einen erhöhten Verschleiß der Verkehrsflächen hin. Beide Kennzahlen zeigen ein erhöhtes Risiko einer sich beschleunigenden Verschlechterung des Zustandes der Verkehrsflächen und einen fortschreitenden Werteverzehr. Mit Blick auf die desolante Haushaltssituation (vgl. Teilbericht Finanzen) zeigt sich hier konkret ein Teil des Eigenkapitalverzehr. Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese Einflussfaktoren separat in der Detailierung der gelieferten Daten und stellt die Auswirkungen der vorgenannten Punkte dar.

### 5.6.1 Alter und Zustand

#### → Feststellung

Für das Verkehrsflächenvermögen zeigt sich bei der Betrachtung der bilanziellen Restnutzungsdauern in Witten eine beginnende Überalterung.

*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.*

Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer für die Verkehrsflächen beträgt in **Witten** 41 Jahre. Aufgrund der verschiedenen Belastungen wurden verschiedene Nutzungsdauern für jede Straßenkategorie (z.B. Haupt- oder Anliegerstraße) festgelegt. Die NKF-Rahmentabelle sieht eine Spannbreite von 30 bis 60 Jahren vor.

Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Wittener Verkehrsflächen lag laut der Anlagenbuchhaltung zum 31. Dezember 2019 bei 14,55 Jahren. Für die Errechnung des Anlagenabnutzungsgrades wird die bereits genutzte Nutzungsdauer mit der Gesamtnutzungsdauer ins Verhältnis gesetzt.

#### Anlagenabnutzungsgrad in Prozent im Zeitverlauf

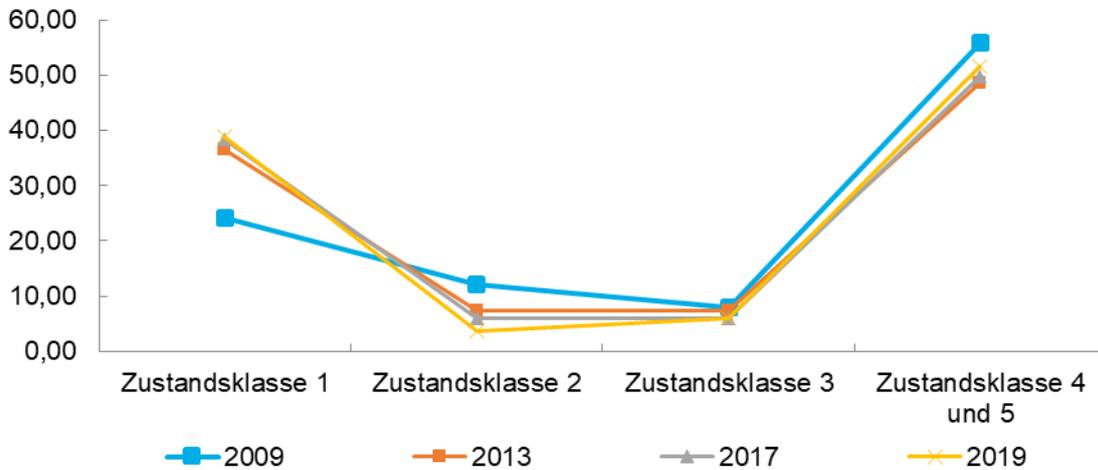
	2015	2016	2017	2018	2019
Verkehrsflächen/Straßen	59,3	60,4	62,0	63,2	64,5

Neben dem steigenden Alter spielt auch der Zustand eine Rolle, inwieweit Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen notwendig sind. Ist das Vermögen in einem dem Alter entsprechenden Zustand? Oder ist der tatsächliche Zustand besser als das Alter vermuten lässt?

Der Stadt Witten liegen aktuelle Zustandswerte vor. Zur Eröffnungsbilanz 2009 wurden die Zustände erfasst und seitdem regelmäßig durch eine visuelle Begutachtung aktualisiert. Die körperliche Inventur wird alle fünf Jahre durchgeführt. Die Zustandsnoten werden jährlich fortgeschrieben.

Die Zustandsklassen 4 und 5 wurden aufgrund eines Softwarewechsels im Jahr 2013 zusammengefasst. Aufgrund dessen wurden die Prozentangaben in der nachfolgenden Grafik auch für das Jahr 2009 addiert:

### Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent



Auffällig bei dieser Grafik im Vergleich zu anderen Kommunen ist, dass die Kurve bei anderen die Form eines Berges hat, in Witten die Form eines Tales.

Wie bereits zur Eröffnungsbilanz befindet sich in den Folgejahren der überwiegende Teil der Verkehrsflächen auch in den Zustandsklassen 4 und 5. Dieser hohe Anteil deckt sich mit dem hohen Anlagenabnutzungsgrad. Der hohe Anteil in den schlechten Zustandsklassen 4 und 5 ist kritisch zu sehen. Dies zeigt, dass ein Unterhaltungs- und Investitionsstau besteht. Positiv ist, dass der Anteil im Vergleich 2009 und 2019 um vier Prozent gesunken ist und der Anteil der besten Zustandsklasse um 14,82 Prozent angestiegen ist. Idealerweise sollte der höchste Anteil in der Zustandsnote 3 befinden.

Aufgrund eines Softwareproblems kann eine Differenzierung nach Straßenklassen für das Jahr 2019 nicht erfolgen. Daher wird auf einen Vergleich hier verzichtet.

Das Alter und der Zustand der Wittener Straßen sind ein Indiz dafür, dass die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen nicht ausreicht. Dementsprechend müssen die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen und der Reinvestitionen - soweit es die Haushaltslage ermöglicht - an den tatsächlichen Erfordernissen ausgerichtet werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Witten sollte ihre bisherige Vorgehensweise bei der Erhaltung ihrer Straßenflächen überprüfen und den Umfang ihrer Erhaltungsmaßnahmen an dem Zustand anpassen.

### 5.6.2 Unterhaltung

#### → Feststellung

Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen in Witten nur 60 Prozent des Richtwertes der FGSV für den erforderlichen Finanzbedarf für eine nachhaltige wirtschaftliche Unterhaltung.

*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.*

#### Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro im Zeitverlauf

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verkehrsflächen	0,63	0,70	0,63	1,08	0,77	0,84

Die Unterhaltungsaufwendungen der Verkehrsflächen liegen in der **Stadt Witten** im Durchschnitt aller sechs Jahre bei 0,78 Euro je qm. Damit unterschreitet Witten den Richtwert um 40 Prozent. Der auffällig höhere Wert im Jahr 2018 ergibt sich aufgrund höherer Instandhaltungsrückstellungen von 1,4 Mio. Euro. In den anderen Jahren betragen die Instandhaltungsrückstellungen höchstens rund 140.000 Euro.

Grundlage dieser Kennzahl ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Dieser beträgt in Witten 2.566 Tausend Euro für das Jahr 2019. Bei einer Verkehrsfläche von rund 3,3 Mio. qm müsste die Stadt nach dem Richtwert pro Jahr etwa 4.328 Tausend Euro für die Unterhaltung aufbringen.

Für ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement ist es wichtig, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig geplant wird. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, der mit dem gesamtstädtischen haushalterischen Handlungsspielraum abgeglichen werden muss. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet. Die Stadt Witten erläuterte, dass auch aufgrund fehlender Personalkapazitäten in den letzten Jahren weniger als geplant Straßenunterhaltung durchgeführt werden konnte. Das soll sich zukünftig ändern. Zum Jahr 2021 wurden Stellen neu besetzt (für Verwaltungstätigkeiten und manuelle Tätigkeiten beim Bauhof) mit dem Ziel, den Unterhaltungsaufwand insgesamt zu erhöhen.

#### → **Empfehlung**

Um den Wert der Verkehrsflächen dauerhaft zu erhalten ist eine angemessene und nachhaltige Unterhaltung erforderlich. Der Vergleich zum Richtwert und die Altersstruktur indiziert, dass die Mittel angemessen erhöht werden sollten.

Relevant für ein nachhaltiges, wirtschaftliches Erhaltungsmanagement ist auch, wofür die Finanzmittel aufgewendet werden.

Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 teilen sich die Unterhaltungsaufwendungen wie folgt auf:

## Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche

Art des Unterhaltungsaufwands	Durchschnitt von 2015 bis 2020	Anteil an Summe Aufwand (ohne abgezogene Erträge) in Prozent
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich in Euro	563.902	21,4
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen in Euro	272.748	10,3
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen in Euro	14.642	0,6
Erhaltungsaufwendungen Personalkosten Bauhof in Euro	1.199.452	45,4
Erhaltungsaufwendungen Fremdleistungen und Materialbestellungen Bauhof in Euro	590.240	22,3
abzüglich Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen in Euro	60.751	
Unterhaltungsaufwendungen gesamt in Euro	2.580.231	
Verkehrsflächen in qm	3.327.619	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	0,78	

45,4 Prozent der gesamten Unterhaltsaufwendungen entfallen auf Personalkosten des Bauhofes, 21,4 Prozent auf Personalkosten des Verwaltungsbereichs. Die Fremdvergaben belaufen sich auf 22,3 Prozent, beinhalten aber noch Materialbestellungen des Bauhofs, die zur Eigenleistung zählen, weil auf dem Sachkonto für die Fremdleistungen auch die Materialeinkäufe des Bauhofes gebucht werden. Während des Prüfzeitraums war eine Differenzierung aufgrund des Hackerangriffes und Langzeiterkrankungen nicht möglich.

Der Bauhof führt in Witten für die Straßen die betriebliche Erhaltung<sup>24</sup> und teilweise auch Maßnahmen im Rahmen der Instandhaltung<sup>25</sup> und Instandsetzung<sup>26</sup> durch. Die gpaNRW empfiehlt grundsätzlich, dass der geringste Fokus beim Einsatzes der verfügbaren Finanzmittel auf die betriebliche Erhaltung (kleinere Instandsetzungsmaßnahmen) gesetzt werden sollte. Denn diese Arbeiten beschränken sich auf kurzfristige Maßnahmen ohne nachhaltigen Effekt. Erfahrungen der gpaNRW zeigen, dass zumeist Instandsetzungen als Fremdvergabe wirtschaftlicher sind. Dieser Anteil scheint in Witten sehr gering zu sein. Die Stadt Witten sollte folglich überprüfen, wie hoch genau der Anteil der Eigenleistungen im Rahmen der Unterhaltung der Straßen ist und ob dieser im Sinne einer langfristigen Erhaltungsstrategie wirtschaftlich und nachhaltig eingesetzt wird. Durch eine differenzierte Darstellung und Analyse der einzelnen Erhaltungsmaßnahmen und der durch den Bauhof erbrachten Leistungen kann die Stadt Witten konkrete Optimierungen für die jeweiligen Maßnahmen identifizieren. So kann sie die zur Verfügung stehenden Finanzmittel ggf. zielgerichteter verteilen und damit im Sinne einer nachhaltigen Steuerung optimaler einsetzen.

<sup>24</sup> Kontrolle der Verkehrssicherheit, Wartung der Verkehrsflächen (Streckenkontrolle, Reinigung, Gefahren beseitigen usw.)

<sup>25</sup> Örtlich punktuell, kleinflächig, bauliche Sofortmaßnahmen

<sup>26</sup> Großflächige Maßnahmen, Gebrauchswert der Fläche steigt

→ **Empfehlung**

Die Stadt Witten sollte Eigenleistungen und Fremdvergaben zukünftig über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit steuern. Ggf. sollte eine Entscheidung getroffen werden, den Bauhof nur noch für bestimmte Erhaltungsarten einzusetzen.

### 5.6.3 Reinvestitionen

→ **Feststellung**

Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Witten ein Risiko darstellen.

*Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.*

Die **Stadt Witten** konnte uns keine differenzierten Daten zu den Reinvestitionen liefern. Um die Höhe der Reinvestitionen einordnen zu können, haben wir hilfsweise die Höhe der Gesamtinvestitionen herangezogen. Diese betragen in den Jahren 2015 bis 2020 im Durchschnitt 74,85 Prozent der Abschreibungssumme. Die Reinvestitionen sind nur eine Teilsumme der Gesamtinvestitionen. Es ist anzunehmen, dass die Reinvestitionsquote niedriger als die 74,85 Prozent ausfällt.

Grundsätzlich kann eine geringe Reinvestitionsquote über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum hin fort, so sind damit Risiken sowohl für den Haushalt und der Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden. Um einen dauerhaften Erhalt des bilanziellen Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden.

→ **Empfehlung**

Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Witten regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren wie Zustände der Verkehrsflächen und Höhe der Unterhaltungsaufwendungen auswerten und die Reinvestitionen gegebenenfalls anpassen.

## 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 Stadt Witten konnte nicht alle Finanzdaten differenziert zur Verfügung stellen. Flächen-, Zustands- und weitere Bestandsdaten liegen differenziert vor.	177	E1	Die Stadt Witten sollte die Finanzdaten, soweit sie bereits vorliegen, transparent darstellen. Fehlende Informationen sollte sie ergänzen und den gesamten Ressourcenverbrauch vollkostenbasiert abbilden.	177
F2	In der Straßendatenbank liegen die wesentlichen Daten und Informationen vor, so dass die Stadt Witten auf Basis umfassender und weitgehend aktueller Daten Erhaltungsmaßnahmen planen kann. Ein strategisches Erhaltungsmanagement besteht jedoch nicht. Daher können die Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und Budgetentwicklungen auf die Zustandsentwicklung nicht prognostiziert werden.	178	E2	Die Stadt Witten sollte für die systematische Verkehrsflächenerhaltung ihre Straßendatenbank um das Modul „Erhaltungsmanagement“ ergänzen. Mit dem Modul können die nach dem Schadensbild geeignete und dabei wirtschaftlich sinnvolle Maßnahmen automatisiert ausgewertet werden. Auch bei begrenzten Mitteln könnte hiermit Transparenz über die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen werden.	179
F3	Die Stadt Witten hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	181			
F4	Die Stadt Witten hat keine Gesamtstrategie oder Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	182			
<b>Prozessbetrachtung</b>					
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Witten kann in einzelnen Punkten noch verbessert werden. Vor allem digitale Elemente können den Prozess vereinfachen und in Vertretungsfällen für ein ordnungsgemäßes und fachgerechtes Verfahren sorgen.	202	E5.1	Die Stadt Witten sollte ihre Maßnahmenplanung sowie Maßnahmen Dritter über ein Online-Portal allen Beteiligten zugänglich machen. So kann sich jeder Versorger jederzeit über Maßnahmen informieren. Auch sollten über das Portal beabsichtigte Aufbrüche an die Verwaltung herangetragen werden können.	203
			E5.2	Die wesentlichen Informationen zu genehmigten Aufbrüchen, wie z.B. Zeitraum, Vorhabenträger, Dokumentation des Ausgangszustands, sollte Witten zukünftig in der Straßendatenbank bzw. in einem eventuell neu anzuschaffenden Zusatzmodul hinterlegen.	203

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E5.3 Die Stadt Witten sollte zumindest bei größeren Maßnahmen einen gemeinsamen Termin vor Ort vor Beginn durchführen. Zudem sollten für die Baubeginnanzeige ein einheitlicher Vordruck eingeführt werden. Auch bei kleineren Maßnahmen sollte Witten die Vorhabenträger verpflichten, den Ausgangszustand zu dokumentieren. Die Stadt Witten sollte zusätzlich festlegen, dass sie von einer mängelfreien Fläche ausgeht, sofern der Baubeginn ohne vorherige Feststellung des Ausgangszustandes in einem Vor-Ort-Termin erfolgt.	203
			E5.4 Die Stadt Witten sollte die Vorhabenträger auch bei kleineren Maßnahmen verpflichten, jede Ausführungsphase mit Fotos zu dokumentieren.	204
			E5.5 Langfristig sollte Witten die Straßendatenbank so erweitern, dass Angaben zu den Kontrollen, wie Auswahlentscheidung, Datum, Ergebnis und ggf. Mängel, in der Datenbank hinterlegt werden können. Der für die Kontrolle des Aufbruchs zuständige Mitarbeitende sollte mit einem mobilen Gerät zudem Zugriff auf die Straßendatenbank haben, um Genehmigungen einzusehen und Kontrollen sofort im System zu dokumentieren.	204
			E5.6 Die Unternehmen sollten weitergehende Nachweise zu den Straßenaufbrüchen verpflichtend einbringen. Eine Übersicht der Forderungen kann mit der Genehmigung verschickt werden. Die Nachweise sollten nach Maßnahmenumfang definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.	204
			E5.7 Jeder fertiggestellte Aufbruch sollte abgenommen werden. Dazu sollte nach Eingang der Anzeige zur Fertigstellung eine Prüfung erfolgen und anschließend ein Abnahmevermerk an das antragstellende Unternehmen verschickt werden. Zudem sollte der Gewährleistungszeitraum klar definiert und in der Datenbank hinterlegt werden.	205
			E5.8 Witten sollte sich jede Dokumentation der Qualitätskontrollen aushändigen lassen und die Mängelbeseitigungen gemeinsam mit allen Beteiligten überprüfen.	205

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.9	In die Straßendatenbank bzw. in einem anzuschaffenden Zusatzmodul sollte Witten ebenfalls die Ab- und Übernahmen eintragen. Informationen aus diesem Schritt wie Fotos, Zustände des Aufbaus etc. sollte sie hinterlegen. Um das Verwaltungshandeln noch weiter zu unterstützen, sollte eine elektronische Wiedervorlage für die Gewährleistungsabnahme implementiert werden.	205
F6	Das Tiefbauamt und das Finanzmanagement stimmen sich in den wesentlichen Punkten gut miteinander ab.	205	E6	Die Stadt Witten sollte prüfen, ob eine digitale Schnittstelle zwischen der Straßendatenbank und der Finanzsoftware eingerichtet werden könnte. Dann könnte der Abgleich der Inventur automatisiert erfolgen.	208
<b>Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung</b>					
F7	Die Stadt Witten hat den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht nicht sicherstellen können. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist rückläufig.	210	E7	Aufgrund der negativen Entwicklung des Straßenvermögens über mehrere Jahre sollte die Stadt Witten den Erhaltungszustand ihres Straßenvermögens näher untersuchen. Sie sollte prüfen, ob die bilanzanalytische Verschlechterung mit einer tatsächlichen Verschlechterung ihres Straßenvermögens einhergeht und erforderlichenfalls ihre Investitionsstrategie hinterfragen.	212
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F8	Für das Verkehrsflächenvermögen zeigt sich bei der Betrachtung der bilanziellen Restnutzungsdauern in Witten eine beginnende Überalterung.	213	E8	Die Stadt Witten sollte ihre bisherige Vorgehensweise bei der Erhaltung ihrer Straßenflächen überprüfen und den Umfang ihrer Erhaltungsmaßnahmen an dem Zustand anpassen.	214
F9	Die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen erreichen in Witten nur 60 Prozent des Richtwertes der FGSV für den erforderlichen Finanzbedarf für eine nachhaltige wirtschaftliche Unterhaltung.	214	E9	Die Stadt Witten sollte Eigenleistungen und Fremdvergaben zukünftig über den Aspekt der Wirtschaftlichkeit steuern. Ggf. sollte eine Entscheidung getroffen werden, den Bauhof nur noch für bestimmte Erhaltungsarten einzusetzen.	217
F10	Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Witten ein Risiko darstellen.	217			

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019**

Kennzahlen	Witten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	64,5	52,44	58,20	71,28	73,28	88,30	17
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,77	0,14	0,52	0,65	0,92	1,39	21
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,78	0,17	0,57	0,63	1,02	1,97	11
Reinvestitionsquote in Prozent	k. A.	0	22,59	34,72	59,84	86,04	16
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k. A.	5,07	27,13	31,67	54,18	91,60	12

## 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 Witten

Handlungsfelder / Kennzahlen	Witten 2014/15	Witten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Haushaltssituation</b>										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-107	8,62	-136	7,65	45,12	107	1.130	31	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	-16,56	-16,16	-16,16	6,83	24,98	39,04	59,21	31	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	6,42	4,56	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	31	2020	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	k. A.	4.898	1.699	3.036	4.354	5.229	8.213	28	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	-264	353	-85,83	53,16	170	281	760	31	2020	Finanzen
<b>Personal</b>										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	11,47	12,35	7,19	9,95	11,20	12,24	17,53	35	2020	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	8,30	10,02	5,56	7,19	7,97	8,54	13,33	35	2020	./.
<b>Zahlungsabwicklung</b>										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	20.809	13.773	17.091	19.563	22.727	56.532	31	2020	./.
ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen	k. A.	k. A.****	5	31	99	234	820	30	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Witten 2014/15	Witten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.797	960	1.570	1.781	2.140	4.842	26	2020	./.
Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	559	558	1.099	1.979	2.968	4.083	29	2020	./.
<b>Informationstechnik (IT)</b>										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	4.621	2.981	3.942	4.352	4.640	6.999	35	2020	Informati- onstechnik
<b>Gebäudeportfolio</b>										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.322	k. A. *****	2.750	3.806	4.433	5.242	9.381	32	2020	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.864	k. A. *****	1.582	1.817	1.909	2.059	2.368	32	2020	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	141	k. A. *****	91	147	227	290	448	32	2020	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	60	k. A. *****	39	159	242	260	513	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	316	k. A. *****	198	279	335	402	593	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	62	k. A. *****	63	106	141	163	292	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	320	k. A. *****	161	224	346	419	772	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	135	k. A. *****	11	102	188	273	761	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	k. A. *****	0	57	126	824	5.046	32	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Witten 2014/15	Witten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	1.423	k. A. *****	0	206	383	704	2.662	33	2020	./.
<b>Einwohnermeldeaufgaben</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	1.701	1.950	735	1.540	1.891	2.211	3.697	35	2020	./.
<b>Personenstandswesen</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	217	310	128	174	194	219	310	35	2020	./.
<b>Schulen Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	458	k. A. *****	301	327	363	397	440	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	307	k. A. *****	260	347	468	633	2.486	23	2020	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	408	k. A. *****	174	328	359	410	639	32	2020	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A. *****	303	387	443	546	613	8	2020	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	343	k. A. *****	210	302	341	378	493	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	273	k. A. *****	249	338	380	455	647	32	2020	./.
<b>Schulen Bewirtschaftung</b>										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	k. A.	k. A. *****	8,79	12,73	14,04	15,84	32,40	31	2020	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	k. A.	k. A. *****	0,00	17,32	21,62	28,28	46,05	28	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Witten 2014/15	Witten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	k. A.	k. A. *****	8,22	10,38	12,57	13,38	19,43	28	2020	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	k. A.	k. A. *****	0,0	4,8	14,2	35,4	100	31	2020	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	k. A.	k. A. *****	5,54	7,72	8,63	10,01	11,55	32	2020	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	k. A.	k. A. *****	59,87	80,75	94	114	135	29	2020	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	k. A.	k. A. *****	8,60	11,49	13,10	14,70	20,63	30	2020	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	k. A.	k. A. *****	84,75	118	141	167	234	29	2020	./.
<b>Schülerbeförderung</b>										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	109	154	72,29	134	172	222	293	32	2020	./.
<b>Schulsekretariate</b>										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)**	711	770	351	463	513	622	780	34	2020	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)**	643	633	357	461	517	592	677	34	2020	./.
<b>Wohngeld</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	722	376	536	654	757	1.059	35	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Witten 2014/15	Witten 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.	157	150	165	186	242	290	35	2020	./.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	990	590	750	822	1.043	1.327	18	2020	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	k. A.	23.563	19.826	23.592	24.477	25.967	33.864	22	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	k. A.	66,18	41,19	55,55	59,84	64,01	69,57	22	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	k. A.	59,25	37,33	41,38	46,96	50,12	65,18	22	2020	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	k. A.	48,99	19,45	28,51	32,37	38,02	56,95	22	2020	Hilfe zur Erziehung
<b>Tagesbetreuung für Kinder</b>										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	2.286	3.844	2.696	3.175	3.320	3.559	4.196	24	2020	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	11,8	10,1	4,1	8,7	10,0	10,8	13,4	24	2020	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	3.720	5.161	3.826	4.256	4.531	4.901	5.386	24	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Witten 2014/15	Witten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
<b>Sport Flächenmanagement</b>										
Bruttogrundfläche Schulsport halls je Klasse in qm	k. A.	k. A.*****	51	67	76	93	130	33	2020	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	k. A.	k. A.*****	221	325	371	443	532	31	2020	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	2,54	2,85	1,20	2,97	3,57	4,64	7,17	24	2020	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,03	0,97	0,63	1,14	1,47	1,85	3,85	24	2020	./.
<b>Bauaufsicht</b>										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	55	55	84	94	124	196	34	2020	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k. A.	k. A.	0,73	3,51	6,44	9,52	15,46	29	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
		64,5	52,44	58,20	71,28	73,28	88,30	17	2019	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	gpa-Richtwert: 1,30 Euro***								Verkehrsflächen
		0,77	0,14	0,52	0,65	0,92	1,39	21	2019	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 100 Prozent***								Verkehrsflächen
		k. A*****.	0	22,59	34,72	59,84	86,04	16	2019	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Witten 2014/15	Witten 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.	2,81	1,42	2,64	3,10	3,84	7,69	20	2019	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	379	139	245	312	511	1.094	20	2019	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	247	45,18	118	197	283	595	18	2019	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	56	87,89	18,97	45,93	57,85	91,27	199	25	2019	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k. A.	552	311	559	702	938	2.003	19	2019	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	208	196	93	182	215	265	322	27	2019	./.
<b>Park- und Gartenanlagen</b>										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	k. A.	1,40	1,40	6,79	8,99	11,60	26,32	24	2020	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	k. A.	0,91	0,59	1,26	1,50	2,10	3,08	22	2020	./.
<b>Spiel- und Bolzplätze</b>										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	11,0	12,07	6,19	11,05	13,12	15,32	21,76	26	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Witten 2014/15	Witten aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	4,81	3,69	1,27	3,41	4,32	5,62	7,14	25	2020	./.
<b>Straßenbegleitgrün</b>										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k. A.	8,14	1,07	2,91	5,74	8,35	17,39	24	2020	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k. A.	0,36	0,36	1,24	2,75	3,73	7,34	21	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.

\*\*\*\* Keine Daten, da wegen Hackerangriff nicht aussagekräftig

\*\*\*\*\*Keine Daten zu Flächen und Bewirtschaftung geliefert wegen Hackerangriff, Covid19 bedingte Ausfälle und Flüchtlingskrise

\*\*\*\*\*Keine Daten nur zu Reinvestitionen lieferbar.

## → 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)