

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Unna im Jahr 2021

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1	
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Unna	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Ausgangslage der Stadt Unna	7
0.2.1	Strukturelle Situation	7
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1	IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Unna	19
0.4	Überörtliche Prüfung	21
0.4.1	Grundlagen	21
0.4.2	Prüfungsbericht	21
0.5	Prüfungsmethodik	23
0.5.1	Kennzahlenvergleich	23
0.5.2	Strukturen	23
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	24
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1.	Finanzen	36
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	50
1.4	Haushaltssteuerung	58
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	63
1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70

2.	Informationstechnik	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	IT-Profil	79
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	81
2.3.2	IT-Kosten	82
2.3.3	Digitalisierung	87
2.3.4	Prozessmanagement	97
2.3.5	IT-Sicherheit	99
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	102
2.4	IT an Schulen	104
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
3.	Hilfe zur Erziehung	110
3.1	Managementübersicht	113
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	114
3.3	Strukturen	116
3.3.1	Strukturkennzahlen	116
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	117
3.3.3	Präventive Angebote	118
3.4	Organisation und Steuerung	120
3.4.1	Organisation	120
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	121
3.4.3	Finanzcontrolling	122
3.4.4	Fachcontrolling	124
3.5	Verfahrensstandards	126
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	126
3.5.2	Prozesskontrollen	131
3.6	Personaleinsatz	132
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	133
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	134
3.7	Leistungsgewährung	135
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	135
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	146
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	158
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	161
4.	Bauaufsicht	168
4.1	Managementübersicht	168
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	169
4.3	Baugenehmigung	169
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	170

4.3.2	Rechtmäßigkeit	172
4.3.3	Geschäftsprozesse	174
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	177
4.3.5	Digitalisierung	182
4.3.6	Personaleinsatz	184
4.3.7	Bauberatung	188
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	191
4.3.9	Transparenz und Steuerung	195
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	197
5.	Verkehrsflächen	200
5.1	Managementübersicht	200
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	201
5.3	Steuerung	202
5.3.1	Datenlage	202
5.3.2	Straßendatenbank	203
5.3.3	Kostenrechnung	204
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	204
5.4	Prozessbetrachtung	205
5.4.1	Aufbruchmanagement	205
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	209
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	211
5.5.1	Strukturen	211
5.5.2	Bilanzkennzahlen	212
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	214
5.6.1	Alter und Zustand	215
5.6.2	Unterhaltung	217
5.6.3	Reinvestitionen	220
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	222
6.	gpa-Kennzahlenset	224
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	224
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	224
6.3	gpa-Kennzahlenset	226
	Kontakt	234

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Unna

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Unna 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.

Der Handlungsbedarf der Stadt Unna, die **Haushaltssituation** zu verbessern, ist weiter hoch. Setzen sich die geplanten Fehlbeträge über 2024 hinaus fort, droht auf Dauer ein neues Haushaltssicherungskonzept. Für die Haushaltsplanung bestehen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, die insbesondere konjunkturelle Unabwägbarkeiten betreffen.

Das **Eigenkapital** der Stadt hat sich seit der Eröffnungsbilanz 2008 um fast zwei Drittel reduziert (rd. 87 Mio. Euro). Ursache ist eine wachsende Schuldenlast. Dabei sind **Schulden und Verbindlichkeiten** bei Einbeziehung der kommunalen Unternehmen im Vergleich sogar unterdurchschnittlich. Wegbrechende Einzahlungen in Folge der Corona-Pandemie führen jedoch zu steigenden Liquiditätskrediten. Und das teilweise überalterte **Vermögen** bedeutet ein hohes Risiko für steigende Verbindlichkeiten und Haushaltsbelastungen. Auch die Abschreibung der isolierten Coronaschäden nach dem NKF-CIG werden die Jahresergebnisse und somit indirekt auch das Eigenkapital ab 2025 belasten.

Der Stadt Unna liegen alle wesentlichen Informationen zur **Haushaltssteuerung** vor. Die Gesamt- und Jahresabschlüsse werden in der Regel fristgerecht aufgestellt. Die Stadt ist jederzeit in der Lage gegenzusteuern, sollten die im Haushalt festgelegten Ziele gefährdet sein.

Im **Haushaltssicherungskonzept** hat die Stadt Unna verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen. Vor allem die Anhebung der Grundsteuerhebesätze hat hierzu beigetragen. Dennoch gelingt es der Stadt nicht, langfristig allgemeine Aufwandssteigerungen auszugleichen. Die Stadt Unna sollte nicht nur die Aufwandsseite, sondern auch mögliche Ertragssteigerungen betrachten.

Die Stadt Unna überträgt **Ermächtigungen** für konsumtive Auszahlungen im höheren Umfang als alle anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Geplante Auszahlungen für Investitionen setzt die Stadt zu weniger als der Hälfte tatsächlich um. Die Stadt sollte den Umfang der veranschlagten Investitionen insbesondere für das erste Planungsjahr überprüfen.

Beim **Fördermittelmanagement** hat die Stadt Unna Optimierungsbedarf. Die Stadt sollte strategische Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise festhalten und ein zentrales Controlling einrichten.

Die Kosten für die **Informationstechnik (IT)** sind bei der Stadt Unna hoch. Dabei gelingt es noch nicht, die vergleichsweise guten Voraussetzungen so zu nutzen, dass die **IT-Kosten** moderater ausfallen oder die übrigen Prüf Aspekte bei gleichen Kosten besser ausgeprägt sind. Die Stadt Unna besitzt eine sehr große Flexibilität, um **IT-Leistungen** an ihrem Bedarf auszurichten. Allerdings ist die tägliche Arbeitspraxis noch nicht vollständig daran angepasst. Bei der **IT-Sicherheit** befindet sich die Stadt Unna im Mittelfeld der großen kreisangehörigen Städte. Verbesserungsbedarf besteht insbesondere bei der konzeptionellen Notfallvorsorge. Trotz der bei den meisten anderen Prüf Aspekten recht positiven Ergebnisse sollte die Stadt zudem kurzfristig realisierbare technische Maßnahmen zur Verbesserung der zentralen **IT-Infrastruktur** prüfen. Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung sichern notwendige Prüfhandlungen bei der Stadt Unna grundsätzlich ab. Allerdings schränken in der Praxis nicht auskömmliche personelle Ressourcen die fehlende fachliche Qualifikation für **IT-Prüfungen** ein. Die von der gpaNRW geprüften Kriterien einer erfolversprechenden **Digitalisierung der Schulen** machen deutlich, dass trotz einer gut ausgeprägten Medienentwicklungsplanung Möglichkeiten der Verbesserung bestehen. Die Stadt Unna als Schulträger sollte insbesondere die derzeitigen Rahmenbedingungen beim Informationsaustausch und Ressourcenüberblick verbessern.

Die Stadt Unna benötigt bei der **Hilfe zur Erziehung** einen geringeren Fehlbetrag als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die hohe **Falldichte** steht im Zusammenhang mit vielen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMA) und vielen Kostenerstattungsfällen in der Vollzeitpflege. Die **Aufwendungen** sind deshalb überdurchschnittlich hoch. Die damit einhergehenden **Erträge** aus Landeszuweisungen und Kostenerstattungen aus anderen Kommunen halten den Fehlbetrag aber auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Fallbezogen hat das Jugendamt weniger Aufwendungen als die Hälfte der Vergleichsstädte. Grund hierfür ist ein hoher Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen. Das **Fach- und Finanzcontrolling** des Jugendamtes kann verbessert werden, indem steuerungsrelevante **Kennzahlen** gebildet werden (z.B. Falldichte, Aufwand je Hilfefall, Laufzeiten, Anzahl der Fachleistungsstunden, Gründe für die Beendigung von Hilfen, etc.). Hierdurch kann das Jugendamt Veränderungen in den Bedarfslagen frühzeitig erkennen und hierauf reagieren. Das trägt dazu bei, den Fehlbetrag auch weiterhin niedrig zu halten. Die **Verfahrensstandards** des Jugendamtes sollten noch konkreter gefasst werden. Zuständigkeiten, Abläufe, Fristen und beteiligte Personen müssen konkret benannt werden. Das gibt Sicherheit in den Arbeitsabläufen. Die Arbeitsabläufe sollten zudem im Rahmen von Prozesskontrollen kritisch hinterfragt werden. Um den **Personaleinsatz** im Bereich der Hilfen zur Erziehung noch besser auszusteuern, sollte eine Personalbemessung durchgeführt werden.

Klare Vorgaben, Arbeitsanleitungen und Checklisten bieten Handlungssicherheit bei den **Baugenehmigungsverfahren**. Sie tragen zu einheitlichem und rechtssicherem Verwaltungshandeln bei. Die **Gesamtlaufzeiten** sind allerdings sehr lang. Die Analysen weisen auf lange Zeiträume für die Vervollständigung der Antragsunterlagen hin. So wendet die Bauaufsicht je Fall mehr Zeit auf als die meisten anderen Vergleichskommunen. Beteiligungsverfahren nimmt die Bauaufsicht nacheinander vor. Das führt ebenfalls zu längeren Bearbeitungszeiten. Dementsprechend fällt die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ gering aus. Die Bearbeitung der Bauanträge mit der Papierakte erschwert ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren. Die aktuell eingesetzte Software bietet nicht die Möglichkeit einer vollständigen digitalen Bearbeitung. Die im

Bericht aufgezeigten Optionen sollten genutzt werden, um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und den Anteil unerledigter Anträge zu verringern. Der hohe Rückstand erfordert weitere Steuerungsmaßnahmen, wie beispielsweise die Durchführung einer analytischen Personalbemessung.

Die Stadt stellt den Einwohnern vergleichsweise viel **Verkehrsfläche** zur Verfügung. Eine **Straßendatenbank** zur Steuerung der Erhaltung setzt die Stadt Unna nicht ein. Ebenso existiert keine aktuelle und flächendeckende **Zustandserfassung**. Die letzte Zustandserfassung ist bereits über 15 Jahre alt, sodass diese keine aktuelle Aussagekraft mehr besitzt. Nur mit dem Einsatz einer Straßendatenbank und regelmäßigen Zustandserfassungen kann die Stadt einschätzen, ob die bisher eingesetzten Ressourcen für die **Erhaltung** der Verkehrsflächen ausreichend sind. Die Stadt Unna will im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Verkehrsflächen erhalten. Sie sollte deshalb geeignete Kennzahlen definieren, um die Zielerreichung zu messen und den Ressourceneinsatz zu steuern. Das **Aufbruchmanagement** der Stadt Unna ist gut aufgestellt und weitestgehend digitalisiert. Die Bereiche Tiefbau und Finanzmanagement stimmen sich über die bilanziellen Auswirkungen der Erhaltungsmaßnahmen ab. Die Nutzungsdauer der Verkehrsflächen wird jährlich überprüft und bei hohen Abweichungen angepasst. Die **Altersstruktur** des Verkehrsflächen-Vermögens ist bei festgelegter kurzer Nutzungsdauer ausgeglichen. Die für die **Unterhaltung** der Straßen eingesetzten Finanzmittel liegen unter dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrsflächen. Die **Reinvestitionen** reichen für einen langfristigen Erhalt des Vermögens nicht aus. Auch die im Zeitraum 2021 bis 2025 geplanten Investitionen werden den Werteverzehr nicht kompensieren können. Die Stadt Unna muss daher für den langfristigen Erhalt des bilanziellen Wertes ihrer Verkehrsflächen die Investitionstätigkeit erhöhen.

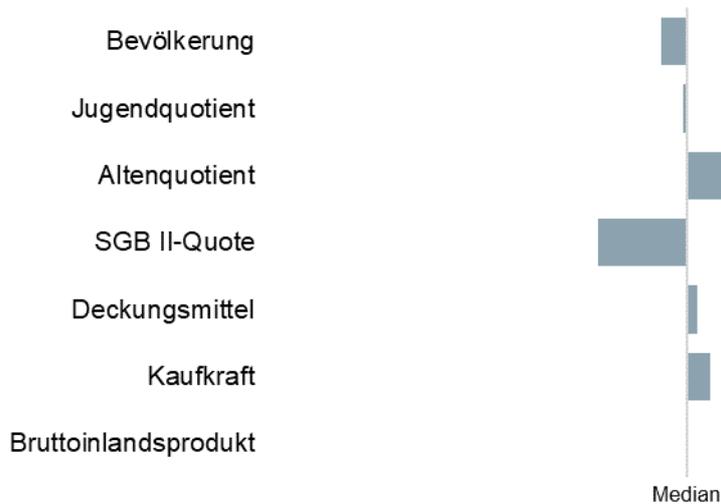
0.2 Ausgangslage der Stadt Unna

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Unna. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

Strukturmerkmale der Stadt Unna 2021



Nach eigenen Angaben ist die Stadt Unna bei der Einwohnerstatistik deutlich benachteiligt. Eigene Fortschreibungen des Meldeamtes und auch die aktuelle Versendung von Wahlunterlagen lassen auf eine deutlich höhere Einwohnerzahl schließen, als sie IT.NRW ausweist. Durch eine fehlerhafte Statistik sei es bei der Erfassung für die Flüchtlingseinrichtung Unna-Massen zu einem doppelten Abzug von Einwohnerzahlen gekommen, der bis heute nicht korrigiert worden sei. Damit fehlen der Stadt in der Statistik gegenüber eigenen Fortschreibungen etwa 3.000 Einwohner. Dies mache sich durch reduzierte Schlüsselzuweisungen auch finanziell bemerkbar.

Die Einwohnerzahl selbst sei zurzeit stabil. Momentan verzeichne die Stadt Wanderungsgewinne, insbesondere aus dem Großraum Dortmund. Die Landesstelle für Aussiedler, Zuwanderer und ausländische Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen mit Sitz in Unna-Massen wurde 2009 geschlossen, wegen der Überlastung des Dortmunder Asylheims aber 2012 reaktiviert. Sie soll bis zu 400 Flüchtlinge aus den überfüllten Aufnahmestellen in NRW aufnehmen. Zurzeit² werden in Unna-Massen etwa 300 Betroffene untergebracht. Diese Unterbringungen werden der Stadt Unna bei Zuweisungen von Migranten angerechnet.

Durch die Zuzüge von Familien verschärfe sich die Lage auf dem knappen Wohnungsmarkt. Wohnungsbauflächen stehen kaum zur Verfügung, bzw. sind außerhalb des Einflusses der Stadt. Flächen seien bisher in der Regel durch Investoren entwickelt worden. Wohnungsbau und Wohnungsmarkt habe die Stadt bisher bewusst dem freien Markt überlassen.

Seit mehreren Jahren nutzt die Stadt Unna aber die Möglichkeiten der Städtebauförderung, um ihrer städtebaulichen Funktion gerecht zu werden. Eines der aktuellen Projekte ist dabei die Entwicklung eines Quartiermanagements „Soziale Stadt Königsborn Süd-Ost“. Die Quartiersentwicklung ist ein sehr komplexer Prozess, in den neben der Stadt viele unterschiedliche Akteure eingebunden sind.

² Strukturgespräch am 03. September 2021 geführt

Die weit unterdurchschnittliche SGB-II-Quote wird bestätigt. Die Stadt Unna sei „der Job-Motor für die Region“ und deutlich besser aufgestellt, als die Kommunen im Nordkreis. Knapp 30.000 Arbeitsplätze mit Schwerpunkt Handel und Logistik gibt es in Unna. Für Erweiterungen oder Neuansiedlungen von Unternehmen stehen Flächen zur Verfügung. Darüber hinaus bietet das interkommunale Gewerbegebiet Unna-Kamen weiteres Potenzial. Nachteilig sei ein vergleichsweise niedriges Lohnniveau. Angebotene Ausbildungsplätze seien dadurch weniger attraktiv und viele Lehrstellen unbesetzt. In Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderungsgesellschaft möchte die Stadt Unternehmen mit hochwertigen Arbeitsplätzen gewinnen. Dieses Ziel werde auch kommunalpolitisch gestützt.

Die Kaufkraft sei, wie in der Grafik dargestellt, trotz des niedrigen Lohnniveaus, überdurchschnittlich. Neben der guten Arbeitsmarktlage wird das auf den hohen Anteil der älteren Bevölkerung mit guten Renteneinkommen (ehem. Bergbauregion) zurückgeführt.

Die Stadt Unna hat als Kreisstadt und zweitgrößte Kommune im Kreis eine Zentralitätsfunktion. Sie ist Standort eines Krankenhauses, des Amtsgerichtes und unterschiedlicher Jugend- und Freizeiteinrichtungen. Mit Einkaufszentren und der Innenstadt sei Unna Anziehungspunkt für das Umland. Die Stadt sei als Einkaufsstadt für das Umland, aber auch für die Einzelhändler selbst attraktiv. Dadurch sei ein sehr vielfältiges Angebot vorhanden, das es so in anderen Städten der Region nicht gebe. Auch die Bildungseinrichtungen, insbesondere die weiterführenden Schulen stellen ein gutes Angebot für die umliegenden Kommunen dar. Allerdings habe die Stadt Unna über Jahre keine erkennbare Strategie zur Entwicklung der Bildungseinrichtungen verfolgt. Man habe bestehende Schulformen aufrechterhalten und neue Schulformen etabliert. Ein Drittel seien auswärtige Schüler. Durch die Vorhaltung von Infrastruktur, Gebäuden und durch die Übernahme der Schülerfahrtkosten sei die Stadt Unna überproportional belastet.

Öffentliche Hochschulen gibt es dagegen in Unna nicht. Auf dem Gebiet der Landesstelle hat sich eine staatlich anerkannte private Hochschule für Bachelor- und Masterstudiengänge in den Feldern Sport und Gesundheit etabliert. Die Studiengänge finden semi-virtuell mit Präsenzzeiten statt. Durch die unmittelbare Nähe zur Landesstelle für Flüchtlinge und eine seit Jahrzehnten bestehende ehemalige Bergbau-Wohnkolonie (im Volksmund „Korsika“ genannt), entstehen neue Formen von Zusammenleben und veränderte Anforderungen an ein Quartiersmanagement.

Nicht gelungen ist nach Auffassung des Bürgermeisters eine Konzentration der eigenen Sporteinrichtungen. Weiterhin beanspruche jeder Verein in den Ortsteilen seine eigenen Plätze und Hallen. In diesem Zusammenhang knüpft der Bürgermeister an die Empfehlungen der gpaNRW aus der letzten Prüfung an. Als Ergebnis sei ein weit überdurchschnittlicher Immobilien- und Liegenschaftsbestand ermittelt worden. Diesen Eindruck bestätigt die Verwaltung und sieht durchaus erhebliches Potenzial zur nachhaltigen Haushaltsentlastung.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Prüfungsberichte werden dem Rat vorgelegt und alle Ergebnisse werden in den Ausschüssen und in den Fraktionen beraten. Nicht alles wird umgesetzt. Insbesondere bestehen kontroverse Auffassungen zum Immobilienportfolio zwischen Rat und Verwaltung (vgl. oben). Der Diskussionsprozess zur Anzahl der Liegenschaften sei bisher nicht abschließend geführt.

Daneben hat die letzte Prüfung auch eine sehr großzügige Kulturarbeit festgestellt. Dazu haben ebenfalls Beratungen zu unterschiedlichen Auffassungen stattgefunden. Letztlich sind die Themen Immobilienportfolio und Kulturarbeit inhaltlich nicht umgesetzt worden.

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 Aspekte³ 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 Besonderheiten⁴ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Unna 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

³ Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

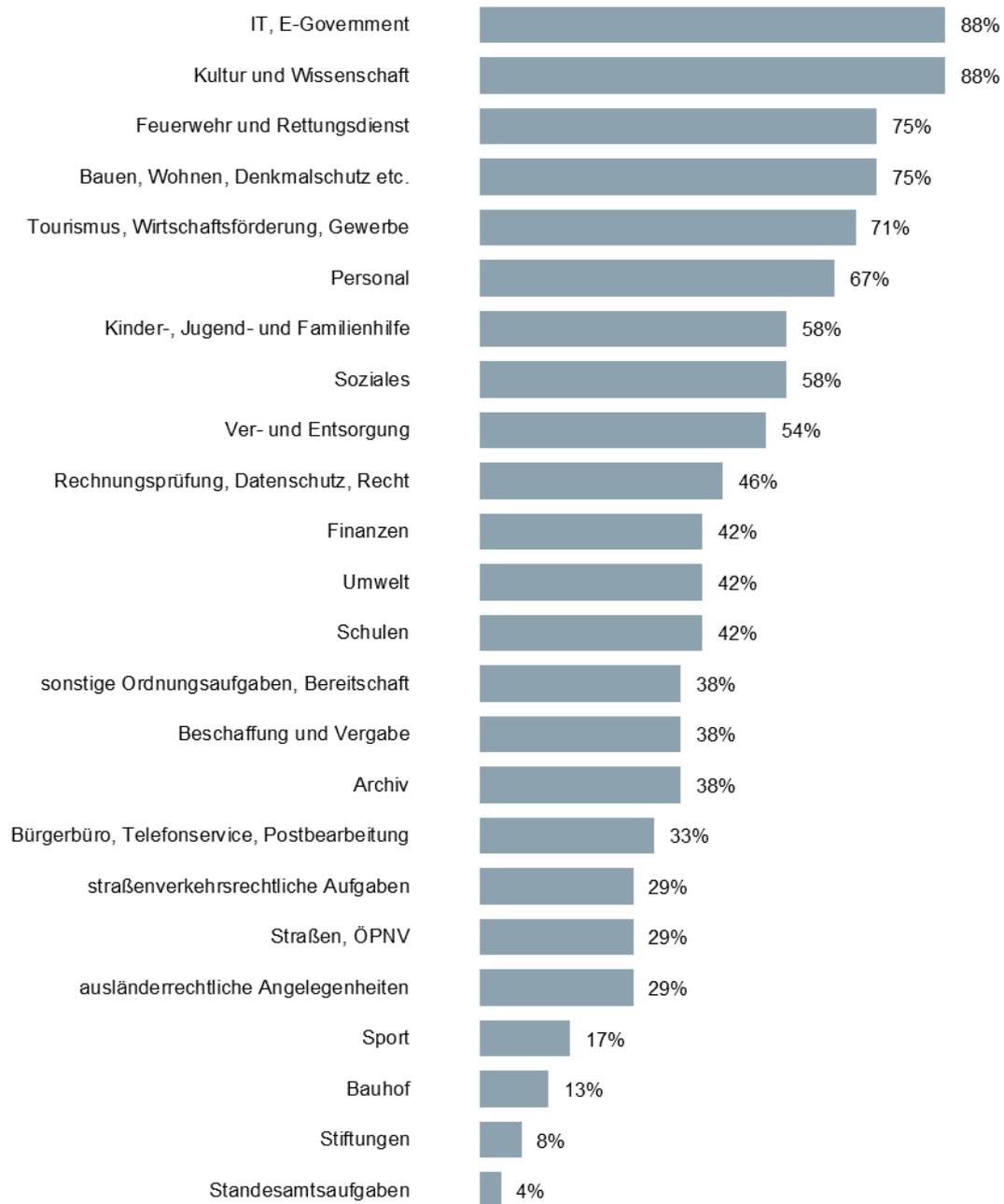
⁴ Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

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



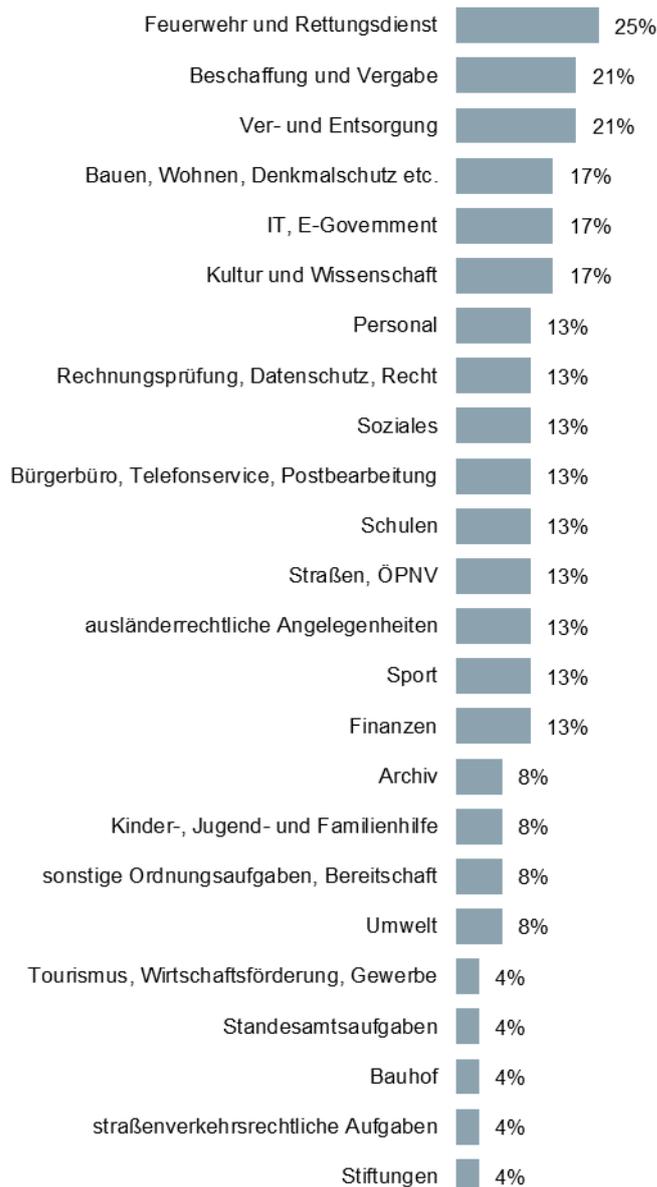
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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



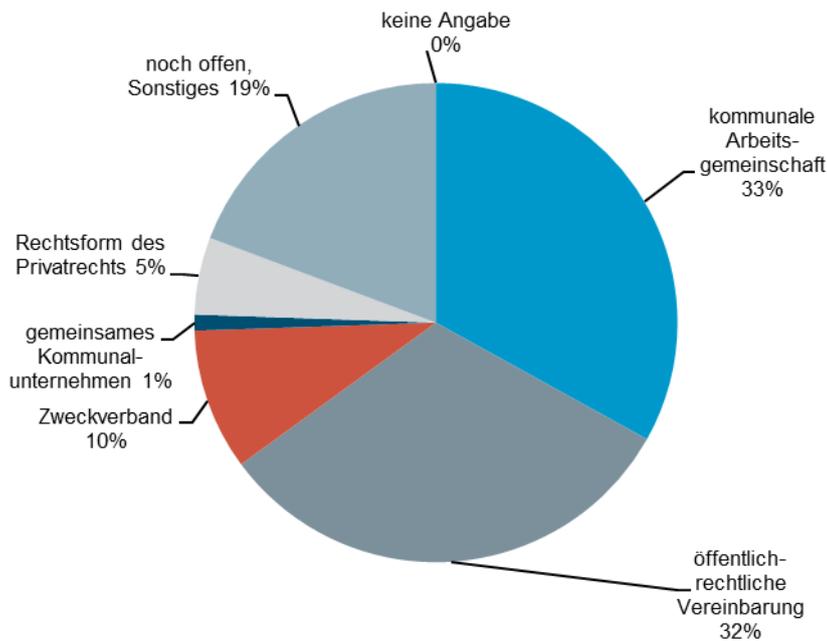
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

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 Rechtsformen⁵.

Rechtsformen IKZ 2021



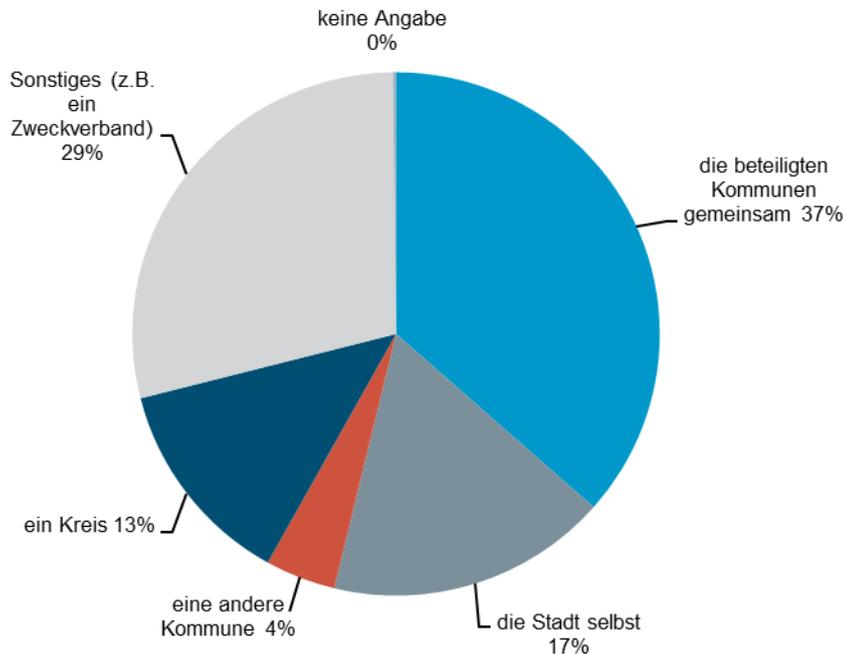
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel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

⁵ 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



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

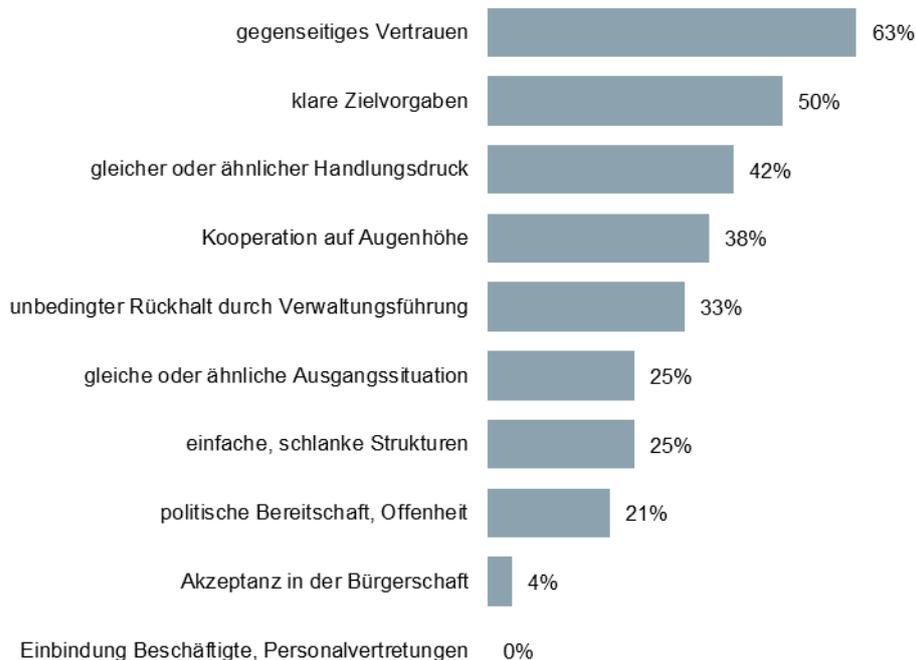
Die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

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

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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Unna

Die Aufgaben zur interkommunalen Zusammenarbeit sind bei der Stadt Unna dezentral organisiert. Die Maßnahmen werden inhaltlich und formal durch die einzelnen Fachbereiche betreut. Diese Abfrage wurde aber dazu genutzt, die vorhandenen Unterlagen in das Dokumentenmanagementsystem einzustellen. Damit liegt nun eine zentral zusammengeführte und abrufbare Informationsmöglichkeit vor.

Für diese Abfrage wurden formal vereinbarte (in der Regel öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Zweckverbände) IKZ berücksichtigt. Immerhin knapp 30 Maßnahmen interkommunaler Zusammenarbeit wurden im Rahmen dieser Bestandsaufnahme dokumentiert. Sie betreffen alle Aufgabenbereiche kommunaler Dienstleistungen.

Zu einzelnen Maßnahmen wurden weitere Hintergrundinformationen und Erläuterungen gegeben.

Das Weiterbildungskolleg ist eine Maßnahme, betreut vom Schulamt zusammen mit der Stadt Arnsberg. Das Kolleg ermöglicht die Nachholung von Schulabschlüssen oder einen höheren Schulabschluss („Abendschule“). Der Zusammenschluss erfolgt aufgrund der zurückgehenden

Nachfrage. Unna wird zukünftig als Nebenstelle des Kollegs Arnsberg geführt. Die Zahl der Teilnehmer habe sich allerdings inzwischen halbiert. Es sei deshalb fraglich, inwieweit die jährlichen Pachtkosten in Höhe von 300.000 Euro plus weitere Kosten diese IKZ noch rechtfertigen. Damit macht die Stadt Unna den Erfolg einzelner Maßnahmen, wie alle anderen Vergleichskommunen auch, durchaus vom wirtschaftlichen Ergebnis abhängig.

Zur Erstellung eines Mietspiegels für die Stadt ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit dem Kreis Unna geschlossen worden. Der aktuelle Mietspiegel wurde zum 01. Januar 2022 veröffentlicht.

Seit 1979 besteht eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung für das Tierheim mit fast allen Kommunen im Kreis Unna.

Aufgrund der räumlichen Nähe werden einige Aufgaben (z.B. Ausländerbehörde) auch für die Stadt Unna beim Kreis erledigt. Der Rettungsdienst übernimmt die Aufgaben auch für das Gebiet der Gemeinde Holzwickede.

Das interkommunale Gewerbegebiet Unna/Kamen ist bereits im Vorbericht zur letzten Prüfung ausführlich dargestellt worden. Ein weiterer Baustein zur Sicherung des Wirtschaftsstandortes Unna ist die gemeinsame Wirtschaftsförderung mit der Gesellschaft des Kreises.

Die IKZ zur Vergabe wurde zum Jahresende 2021 gekündigt. Wegen personeller Kapazitäten kann die Stadt Unna diese Dienstleistung zukünftig nicht mehr für andere Kommunen anbieten, sondern lediglich die eigenen Vergaben durchführen. Die bisherige Partnerkommune kann eine Kooperation mit einer anderen Partnerkommune aus dem Kreis Unna fortführen.

Bisher konnten alle Planungen umgesetzt werden. Außer der Kündigung der IKZ zur Vergabe mussten bisher keine weiteren Maßnahmen rückabgewickelt werden.

Insofern hat die Stadt Unna zusammenfassend gute Erfahrungen mit IKZ gemacht und alle Kooperationen haben sich bewährt. Als besonders erfolgreich wird die Zusammenarbeit beim Datenschutz genannt. Die persönliche Qualifikation und der Einsatz des Datenschutzbeauftragten der Stadt Unna, der die Aufgaben auch für andere Kommunen des Kreises wahrnimmt, sind allgemein anerkannt. Zahlreiche Anfragen und Rückfragen zeigen hier eine sehr konstruktive IKZ. Inzwischen wird fachlicher Rat auch von Kommunen eingeholt, die nicht an dieser Maßnahme beteiligt sind.

Potenzial sieht die Stadt beim weiten Feld der Datenverarbeitung. Die Stadt nutzt verschiedene Programme und IT-Lösungen unterschiedlicher Hersteller, Systemhäuser und Rechenzentren. Die Stadt ist keinem Rechenzentrum angeschlossen und dadurch stellt sich einfach die Frage, welche IT-Lösungen noch autark entwickelt und betreut werden können.

Auch vor dem Hintergrund zunehmender Digitalisierung von Arbeitsprozessen stellt sich für die Stadt die Frage nach IKZ. Regelmäßig findet ein Austausch mit den Kommunen und dem Kreis statt, jedoch eher punktuell und zu einzelnen Fragestellungen. Eine langfristige und strategische IKZ ist nicht beabsichtigt. Eine gemeinsame Entwicklung von Fachverfahren ist nach eigener Auffassung verpasst worden.

Der Bürgermeister ergänzt die Online-Umfrage und führt aus, dass jede gleich zu erledigende Aufgabe für interkommunale Zusammenarbeit geeignet ist und dazu genutzt werden kann.

Die Stadt Unna ist momentan kaum über regionale, strategische Projekte an interkommunaler Zusammenarbeit beteiligt. Hier bieten sich erhebliche Entwicklungsperspektiven. Ziel der Stadt ist es deshalb, sich an zahlreichen und unterschiedlichen Projekten an der Regionale 2023 zu beteiligen. Die Leader-Projekte bieten nicht nur Entwicklungschancen für die Regionen, sondern werden vielfach auch finanziell gefördert.

In der Bestandsaufnahme zur IKZ hat die gpaNRW festgestellt, dass viele Kommunen in Handlungsfeldern regional zusammenarbeiten, die zukunftsgestaltend sind (Mobilitäts- und Verkehrskonzepte, Quartiers- und Wohnumfeldverbesserungen, Klimaschutz, Energiewirtschaft usw.). Wir möchten die Stadt Unna ermutigen, die Themen ebenfalls für interkommunale und regionale Zusammenarbeit zu erschließen. Die Herausforderungen auf diesen Gebieten werden kaum individuell zu bewältigen sein.

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 auszugleichen⁶. 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

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

der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁷. 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.

⁷ 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 Unna hat die gpaNRW von April 2021 bis Mai 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Unna überwiegend das Jahr 2020. Basis der Finanzprüfung ist der aufgestellte Jahresabschluss 2021, die Gesamtabschlüsse bis einschl. 2018, der Haushaltsplan 2022 und die fortgeschriebenen Haushaltssicherungskonzepte. Die Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses entfällt ab 2019. Der Haushaltsplan 2022 wurde erst nach Abschluss der operativen Prüfung beschlossen. Die gpaNRW geht aber im Finanzbericht textlich auf die geplanten Ergebnisse ein.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Johannes Thielmann
Finanzen	Lena Steinkamp
Informationstechnik	Mathias Elbers
Hilfe zur Erziehung	Marion Keppler
Bauaufsicht	Andreas Pickhard
Verkehrsflächen	Markus Daschner

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 10. Mai 2022 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationen über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 25. Juli 2022

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Johannes Thielmann

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Unna verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Unterjährig besteht durch den engen Austausch der Controller mit den fachlich zuständigen Bereichen ausreichend Kenntnis zum Haushaltsverlauf.		
F2	Der Stadt Unna gelingt es überwiegend nicht, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Stattdessen hat sie stark von der bislang guten konjunkturellen Lage profitiert. In Zukunft werden die kommunalen Handlungsspielräume vermehrt durch steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben bestimmt.	E2	Die Stadt Unna sollte den Weg der ständigen Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Ziel sollte sein, den Verbrauch der Ausgleichsrücklage zu verringern oder sogar zu stoppen.
F3	Die Stadt Unna überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze sind dadurch auskömmlich. Die Auszahlungen, investiv wie konsumtiv, werden wesentlich umfangreicher übertragen, als dass die Maßnahmen umgesetzt werden. Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen ist verbesserungswürdig.	E3	Die Stadt Unna sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.
F4	Die Stadt Unna hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Weder sind der Ablauf der Anträge noch die Prüfung der Förderfähigkeit zentral vorgegeben. Gerade durch den fehlenden zentralen Überblick über förderfähige Maßnahmen in der Verwaltung ist es nicht ausgeschlossen, dass nicht alle Fördermöglichkeiten genutzt werden.	E4	Die Stadt Unna sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Hierauf aufbauend sollten zentrale Vorgaben regeln, dass Fördermöglichkeiten bereits im Prozess der Haushaltsplanung standardisiert geprüft werden. Die Stadt sollte einen zentralen Überblick über potenziell förderfähige Maßnahmen haben. Diese Vorgaben sollten sowohl den investiven als auch den konsumtiven Bereich umfassen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Bei der Fördermittelbewirtschaftung und beim förderbezogenen Controlling gibt es in der Stadt Unna noch Verbesserungsmöglichkeiten. Ein Fördermittelcontrolling bisher lediglich in Grundzügen vorhanden. Auch ist kein Berichtswesen eingerichtet, dass die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik standardisiert zu bestimmten Anlässen oder regelmäßig informiert.	E5.1	Die Stadt Unna sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E5.2	Die Stadt sollte ein fördermittelbezogenes Controlling implementieren. Dies kann sie auf den bereits bestehenden Strukturen aufbauen. Neben allgemeinen Informationen wie dem Zeitplan der Maßnahmen könnte ein Berichtswesen auch positive Neuigkeiten zur Fördermaßnahme enthalten. Bei einer Ausweitung der Fördermittelbewirtschaftung ist gegebenenfalls auch die Personalausstattung zu überprüfen.
Informationstechnik (IT)			
F1	Die Stadt Unna hat beste Rahmenbedingungen, um ihre IT zielorientiert und bedarfsgerecht zu steuern. Allerdings nutzt sie ihre Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis nicht vollumfänglich aus.	E1	Die Stadt Unna sollte die guten Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells intensiver nutzen. Hierfür wären insbesondere die systematische Klärung von Zuständigkeiten sowie die Optimierung interner Abläufe bei der zentralen IT-Steuerung hilfreich.
F2	Die berechneten IT-Kosten der Stadt Unna sind je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr hoch. Unter Berücksichtigung individueller Faktoren bei der Stadt Unna sind sie jedoch wesentlich niedriger einzuordnen. Gering fallen sie im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Städten dennoch nicht aus.		
F3	Die Erfolgchancen für eine zielgerichtete digitale Transformation sind bei der Stadt Unna aufgrund ihrer strategischen Grundlage insgesamt groß.	E3	Die Stadt Unna sollte prüfen, ob sie an zentraler Stelle eine Funktion mit verwaltungsübergreifenden Weisungsrechten für die Verwaltungsdigitalisierung ausstatten und wie sie die Rollen für eine nachhaltige Digitalisierung konkret ausfüllen kann.
F4	Die Stadt Unna kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Lediglich das Online-Angebot der Stadt wird der Intention der digitalen Transformation der Verwaltung noch nicht ganz gerecht. Zudem besteht kein konkreter und verbindlicher Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung der OZG-Anforderungen.	E4	Die Stadt Unna sollte weiter darauf hinarbeiten, mehr Verwaltungsleistungen online anzubieten und medienbruchfrei zu verarbeiten. Ihren konkreten Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.
F5	Die Sachbearbeitung der Stadt Unna wird kaum durch IT-Unterstützung von manuellen Tätigkeiten der Rechnungsbearbeitung entlastet. Die Stadt steht bei der elektronischen Rechnungsbearbeitung erst am Anfang.	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Unna die verwaltungsübergreifende Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung erneut anzustoßen. Sie sollte darauf abzielen manuelle Tätigkeiten durch IT-Unterstützung zu reduzieren.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Unna hat bereits damit begonnen, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren.	E6	Die Stadt Unna sollte darauf hinarbeiten noch mehr interne und externe Verwaltungsleistungen durchgängig medienbruchfrei anzubieten.
F7	Das Prozessmanagement der Stadt Unna ist im Aufbau und wird den Anforderungen an die digitale Transformation damit bereits teilweise gerecht.	E7	Die Stadt Unna sollte ihr Prozessmanagement in der Praxis weiter optimieren, um die digitale Transformation ihrer Verwaltung voranzutreiben. Dazu sollte sie prüfen, wie dezentrale Prozessverantwortliche systematisch in das Prozessmanagement eingebunden werden können.
F8	Die Stadt Unna ordnet sich bei den geprüften Aspekten der IT-Sicherheit insgesamt im Mittelfeld der großen kreisangehörigen Städte ein. Bei der sehr gut ausgeprägten Datensicherung profitiert die Stadt von der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Kreis Unna. Die Aspekte Sicherheitsmanagement und -organisation sowie Personalsensibilisierung fallen im Vergleich überdurchschnittlich gut aus, während die konzeptionelle Notfallvorsorge deutliche Schwächen zeigt.	E8	Die Stadt Unna sollte kurzfristig realisierbare technische Maßnahmen zur Verbesserung der zentralen IT-Infrastruktur prüfen. Zudem sollte sie die bereits angestoßenen konzeptionellen Optimierungen in der Notfallvorsorge vorantreiben.
F9	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Unna sichern notwendige Prüfhandlungen ab. Nicht auskömmliche personelle Ressourcen, die fehlende fachliche Qualifikation für IT-Prüfungen sowie der noch nicht erfolgende Einsatz von unterstützenden Fachverfahren der Massendatenanalyse schränken die interne IT-Prüfung der Stadt jedoch ein.	E9	Die Stadt Unna sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine intensivere Nutzung der Massendatenanalyse erhöhen. Dies erfordert allerdings auch eine adäquate personelle Ausstattung und die entsprechende fachliche Aus- und Fortbildung.
F10	Die Stadt Unna setzt bei der IT-Unterstützung ihrer Schulen auf eine stadtweite Portal-Lösung, die seit 2019 grundlegend weiterentwickelt wird. Trotz strategisch guter Basis bestehen in der Steuerung durch den Schulträger Verbesserungsoptionen.	E10	Die Stadt Unna sollte auf Basis der gut ausgeprägten Medienentwicklungsplanung und der bewährten Portal-Lösung insbesondere die derzeit unzureichenden Rahmenbedingungen beim Informationsaustausch und Ressourcenüberblick verbessern.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Das Jugendamt hat durch die eigene Sozialberichterstattung Transparenz über die strukturellen Rahmenbedingungen im Stadtgebiet. Die Fallquoten der Hilfen zur Erziehung werden in die Sozialberichterstattung einbezogen. Allerdings werden aus dem vorhandenen Datenmaterial bislang keine konkreten Maßnahmen abgeleitet.	E1	Das Jugendamt sollte die Sozialraumberichterstattung noch enger in Zusammenhang mit der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung stellen und vertiefend analysieren. Hieraus kann das Jugendamt gezielt strategische Handlungsansätze ableiten.
F2	Das Jugendamt schafft mit vielfältigen Angeboten gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Unna. Mit Blick auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung fehlt noch eine langfristige Betrachtung der Wirkung.	E2	Die Stadt Unna sollte die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung langfristig betrachten, um weitere Faktoren zur Wirksamkeit von Prävention in die Wirkungsanalysen einzubeziehen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Unna nutzt Synergien in der Zusammenarbeit der Bereiche Jugend und Soziales durch die Angliederung im gleichen Dezernat. Der Bereich Schulen ist einem anderen Dezernat zugeordnet. Das erschwert die Zusammenarbeit und erfordert enge Absprachen.	E3	Grundsätzlich ist eine gemeinsame Angliederung von Jugendamt und Schulamt innerhalb eines Dezernates zweckmäßig, um die vorhandenen Synergien bestmöglich zu nutzen. Sofern dies nicht möglich ist, sollte auf eine intensive Vernetzung mit gemeinsamen Absprachen und Projekten zwischen Jugendamt und Schulamt geachtet werden.
F4	Die Stadt Unna verfolgt im Rahmen einer Gesamtstrategie die städtebauliche Förderung von Quartieren. Die Wirkung der Maßnahmen ist auch in Zusammenhang mit der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung zu evaluieren.	E4	Die Entwicklung der erzieherischen Hilfen sollte durch Kennzahlen transparent gemacht werden. Im Zeitverlauf ist zu prüfen, ob die entwickelten Maßnahmen tatsächlich dazu beitragen, Aufwendungen zu reduzieren. Die Maßnahmen sind gegebenenfalls anzupassen.
F5	Das Finanzcontrolling der Stadt Unna kann durch die Bildung von Kennzahlen und das Ableiten von konkreten Zielen und Maßnahmen noch weiter verbessert werden. Das unterstützt die strategische Steuerung.	E5.1	Das Jugendamt sollte Fall- und Finanzdaten (z.B. Aufwand je Hilfefall) zusammenführen. So können Entwicklungen innerhalb einzelner Hilfearten noch genauer betrachtet werden. Das ermöglicht das Ableiten von individuellen Zielvorgaben und Maßnahmen.
		E5.2	Die ermittelten Kennzahlen sollten in den HzE-Bericht des Jugendamtes aufgenommen werden, um die Transparenz für die Entscheidungsträger noch weiter zu erhöhen. So können gemeinsam konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen in Form einer Gesamtstrategie entwickelt werden.
F6	Das Fachcontrolling ist einzelfallbezogen gut ausgerichtet. Für Hilfen mit hoher Falldichte fehlen allerdings übergreifende Auswertungen. Mit mehr Hintergrundwissen kann das Jugendamt frühzeitiger und genauer auf Bedarfe reagieren. Das ermöglicht eine Verlagerung vom alleinigen Reagieren zu einem gesteuerten Agieren.	E6	Das Jugendamt sollte das Fachcontrolling intensivieren, indem übergreifende Auswertungen für Hilfen mit hoher Falldichte aus der Jugendamtssoftware generiert werden. Die Auswertungen sollten über den jährlichen HzE-Bericht transparent gemacht werden. Es sollten konkrete Ziele und Maßnahmen abgeleitet werden. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig agieren um bestenfalls spätere kostenintensive Hilfen zu vermeiden.
F7	Das Jugendamt hat Verfahrensstandards für den ASD über ein Qualitätshandbuch definiert. Insbesondere die Ausrichtung an Zielen und die Prüfung der Wirksamkeit der Hilfen sind hierbei gut ausgestaltet. Es fehlen allerdings noch einzelne Hilfen in der Übersicht. Zudem müssen die Verfahrensweisen noch detaillierter beschrieben werden. Das sichert die Qualität der Arbeit.	E7	Die Verfahrensstandards des Jugendamtes Unna sollten insbesondere um die Eingliederungshilfen und die Hilfen für junge Volljährige ergänzt werden. Die Aktivitäten sollen noch deutlicher ausformuliert werden, damit jeder Beteiligte weiß, „wer mit wem was bis wann zu klären hat“. Durch die Aufnahme von mittleren Bearbeitungszeiten wird der Arbeitsaufwand messbar gemacht und die Bildung von Richtwerten zur Fallbearbeitung erleichtert.
F8	Es sind bislang keine Standards für das Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch des Jugendamtes formuliert. Die Arbeitsabläufe sind nicht ersichtlich; in der Praxis sind die Abläufe allerdings eingespielt. Die Hilfeplanung erfolgt zielorientiert und wird auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.	E8	Das Jugendamt sollte die Abläufe zum Hilfeplanverfahren in das Qualitätshandbuch aufnehmen. Hierin sollten die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplanes und die beteiligten Personen konkret benannt werden. Das gibt Sicherheit in den Abläufen.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Die Fallsteuerung kann weiter optimiert werden. Handlungsmöglichkeiten hat das Jugendamt noch bei Auswertungen zur Effizienz der Leistungsanbieter und bei Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung der Berichterstattung der freien Träger.	E9.1	Das Anbieterverzeichnis kann verbessert werden, indem Leistungsbewertungen durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD in der Software hinterlegt werden. Die Laufzeiten der Hilfen sollten trägerbezogen ausgewertet werden.
		E9.2	Das Jugendamt sollte zeitliche und inhaltliche Vorgaben zur Berichterstattung der freien Träger definieren. Die Berichterstattung sollte sich hierbei an den Zielen des Hilfeplanverfahrens orientieren.
F10	Das Jugendamt prüft Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich für alle Hilfen. Es sind bislang keine Verfahrensstandards für die Abläufe definiert.	E10	Es sollten Prozesse und Standards für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen im Qualitätshandbuch des Jugendamtes definiert werden. Hierdurch werden Abläufe und Fristen deutlich.
F11	Die Prozesskontrollen erfolgen in Unna bislang überwiegend einzelfallbezogen. Genauere Vorgaben zu prozessintegrierten sowie prozessunabhängigen Kontrollen will das Jugendamt zukünftig definieren. Es fehlt noch eine Verknüpfung der Prozesskontrollen mit dem Fach- und Finanzcontrolling.	E11.1	Die gpaNRW bestärkt das Jugendamt Unna in der Absicht, prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen einzurichten. Es sollten Prozesskontrollen in der Jugendamtssoftware verankert werden. Darüber hinaus sollten Verfahrensstandards zu den Prozesskontrollen in das Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.
		E11.2	Neben einzelfallbezogenen Prozesskontrollen sollte das Jugendamt die Prozesskontrollen auch mit dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpfen. Hierdurch kann die Steuerung noch weiter verbessert werden.
F12	Für das Jugendamt der Stadt Unna liegt keine aktuelle Personalbemessung vor. Hierdurch fehlt dem Jugendamt eine Orientierungsgröße für eine angemessene Personalausstattung.	E12	Die Stadt Unna sollte eine Personalbemessung für das Jugendamt durchführen. Eine Personalbemessung ist wichtig, um eine optimale Aussteuerung des Personalbestandes zu gewährleisten.
F13	Das Jugendamt der Stadt Unna hat mehr Personal im Allgemeinen Sozialen Dienst als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es ist bislang kein Richtwert für die Fallbearbeitung festgelegt.	E13	Das Jugendamt sollte einen Personalrichtwert für die Fallbearbeitung im Allgemeinen Sozialen Dienst festlegen, der kontinuierlich entsprechend der Fallzahlen fortgeschrieben wird. Hierdurch kann das Jugendamt den Personalbedarf individuell steuern.
F14	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe bearbeitet weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Auch in diesem Bereich fehlt bislang ein Richtwert zur Fallbearbeitung.	E14	Das Jugendamt sollte auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe einen Personalrichtwert ermitteln, der auf die individuellen Bedürfnisse der Stadt Unna abgestimmt ist. Der Personalrichtwert sollte fortgeschrieben werden. Das verhilft zu einem sachgerechten Personaleinsatz bei schwankendem Fallaufkommen.

Feststellung		Empfehlung	
F15	Die Falldichte der Sozialpädagogische Familienhilfe liegt im Bereich des Median. Bei den Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich Unna unter dem Median. Das wirkt entlastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Für eine gute Gesamtsteuerung fehlt noch die trägerbezogene Erhebung von Laufzeiten.	E15	Um die Falldichte besser zu steuern, sollte das Jugendamt Laufzeiten der Hilfen – bestenfalls trägerbezogen - erheben. Das gibt Transparenz über die Qualität der Arbeit.
F16	Die Verfahrensstandards für die Vollzeitpflege beinhalten noch nicht die Rahmenbedingungen für die Eignungsfeststellung der Pflegefamilien. Das erschwert die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Pflegekinderdienstes über die Anerkennung von Pflegefamilien.	E16	Um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Sicherheit in den Arbeitsabläufen und der Beurteilung geeigneter Pflegefamilien zu geben, sollten die Mindeststandards für die Zugangssteuerung in das Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden. Das Jugendamt erlangt dadurch mehr Rechtssicherheit im Falle einer Überprüfung der Abläufe.
F17	Das Jugendamt der Stadt Unna eine hohe Falldichte bei der Vollzeitpflege. Allerdings wird diese auch dadurch erzeugt, dass Unna viele Kostenerstattungsfälle aus anderen Kommunen hat.	E17	Das Jugendamt Unna wendet finanzielle und personelle Ressourcen für die Werbung, Ausbildung, Schulung und Begleitung von Pflegefamilien auf. Sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht sinnvoll ist, sollte das Jugendamt deshalb versuchen, möglichst viele eigene Pflegefamilien zu besetzen. Hier kennt das Jugendamt die Qualität und die Mindeststandards der Pflegefamilien.
F18	Die Verfahrensstandards für die Heimunterbringung sind nicht konkret genug ausgestaltet. Die fehlende Konkretisierung erschwert die Überprüfung der Abläufe im Rahmen von Prozesskontrollen.	E18.1	Die Verfahrensstandards sollten um konkrete Verfahrensweisen zu den Heimunterbringungen in den Bereichen Zugang zur Hilfestellung, Auswahl des Leistungsanbieters, wirtschaftliche Transparenz, enge Fallbegleitung, Rückführung, Kontrollmechanismen, etc. ergänzt werden. Die Umsetzung der Verfahrensstandards sollte im Rahmen von Prozesskontrollen überprüft werden.
F19	Die Stadt Unna hat einen hohen Anteil der Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in der Heimunterbringung. Transparenz in dem Aufgabenfeld ist Grundvoraussetzung zur Gegensteuerung. Die Transparenz ist in Unna nicht vollumfänglich gegeben.	E19	Für die wirtschaftliche Transparenz sollten die ermittelten Kennzahlen (Falldichte, Aufwendungen je Hilfefall, Laufzeiten, Anteil Hilfefälle mit Rückführung) fortgeschrieben werden. Aus der Entwicklung der Kennzahlen können konkrete Handlungsziele abgeleitet werden.
F20	Die Eingliederungshilfen haben im Jugendamt der Stadt Unna einen hohen Stellenwert. Mit Budgetlösungen für die Schulen geht das Jugendamt neue Wege. Durch die Ausweitung der Pooling-Lösungen sinken die Fallzahlen in den Einzelhilfen und die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Allerdings liegen die einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfen incl. Pooling im Vergleich noch sehr hoch. Es ist eine enge Budgetüberwachung erforderlich, um der steigenden Nachfrage für das Pooling zu begegnen.	E20	Das Jugendamt muss auf eine gute Steuerung beim Pooling achten, da hierdurch auch eine entsprechende Nachfrage und Begehrlichkeit geschaffen wird, die finanziell vom Jugendamt aufgefangen werden muss.

Feststellung		Empfehlung	
F21	Die Stadt Unna hat eine hohe Falldichte bei den jungen Volljährigen, die von den UMA beeinflusst wird. Insbesondere die ambulanten Hilfen für junge Volljährige sind in Unna teurer. Es fehlen die Festlegung separater Standards im Qualitätshandbuch und verstärkte Prozesskontrollen.	E21.1	Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, Wiedervorlagenfristen, Beteiligte (jobcenter, etc.) teilweise individuelle Verfahrensweisen erfordern, sollten für die jungen Volljährigen eigene Standards im Qualitätshandbuch des Jugendamtes festgelegt werden.
		E21.2	Aufgrund der erhöhten Falldichte mit hohen ambulanten Aufwendungen sollten die Hilfen für junge Volljährige in die einzurichtenden Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Unna hält nach eigenen Angaben fast immer die vorgegebenen Fristen ein. Sie hat noch keine Grundlagen für Ermessenentscheidungen erlassen. Bei der Verlängerung der Bearbeitungsfrist fehlt die schriftliche Dokumentation. Der Kostendeckungsgrad der Gebühren wird für die Bauaufsicht noch nicht ermittelt.	E1.1	Die Stadt Unna sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die erforderliche Verlängerung der Bearbeitungszeit nach § 64 Abs. 2 BauO 2018 NRW ausreichend dokumentieren.
		E1.2	Die Bauaufsicht der Stadt Unna sollte für Ermessenentscheidungen klare Entscheidungshilfen in Form eines Kriterienkataloges erarbeiten, um rechtssicheres und einheitliches Verwaltungshandeln zu gewährleisten.
		E1.3	Die Stadt Unna sollte den Kostendeckungsgrad der eingenommenen Gebühren ermitteln. Die Gebühren sollten den entstandenen Aufwand möglichst decken und verursachergerecht festgelegt werden.
F2	Die Stadt Unna setzt nur für Teilbereiche Checklisten und Bearbeitungsbögen ein. Die eingesetzte Software bietet noch nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung. Die Bauaufsicht bearbeitet den Genehmigungsvorgang primär mit der Papierakte, wodurch Medienbrüche ausgelöst werden. Es fehlen eindeutigen Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse. Vorgegebene Arbeitsanleitungen sind in der Fachsoftware noch nicht eingepflegt.	E2.1	Die Stadt Unna sollte ihre Grundlagen für die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung von Bauanträgen weiter ausbauen und zentral in die eingesetzte Bearbeitungssoftware integrieren.
		E2.2	Die Stadt Unna sollte alle Voraussetzungen schaffen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu ermöglichen. Die eingesetzte Fachsoftware sollte diesem Anspruch gerecht werden.
		E2.3	Die Stadt Unna sollte die in Papierform eingehenden Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen und digital weiterbearbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die überwiegende Genehmigungsprüfung der Bauanträge nimmt die technische Sachbearbeitung vor. Die Stadt Unna holt erforderliche Stellungnahmen nicht gleichzeitig und sternförmig ein. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Prozessdarstellung fehlte die durchgängige Anwendung des Vier-Augen-Prinzip zur Korruptionsprävention.	E3.1	Zur Entlastung der technischen Sachbearbeitung sollte die Erfassung der Antragsdaten in die Software einheitlich und vollständig zu Beginn des Verfahrens von der Registratur erfolgen.
		E3.2	Die Stadt Unna sollte die Beteiligungsverfahren gleichzeitig durchführen, um alle Stellungnahmen frühestmöglich im Genehmigungsverfahren berücksichtigen zu können. Neben einer verbesserten Rechtssicherheit trägt eine gleichzeitige Beteiligung Aller zur Beschleunigung des Verfahrens bei.
F4	Die Stadt Unna nutzt aktuell noch nicht die Vorteile der digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen. Sie verfolgt das Ziel, den digitalen Prozess schrittweise auszubauen, was die kurzfristige vollständige Einführung der digitalen Bearbeitung erschwert.	E4.1	Die Stadt Unna sollte alle notwendigen Vorbereitungen treffen, um die vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge einzuführen. Sie sollte dabei die kostenlos angebotenen Möglichkeiten des Bauportals des Landes NRW berücksichtigen.
		E4.2	Die Stadt Unna sollte durch ein einheitliches Ablagesystem die Akten so vorhalten, dass ein einfaches Auffinden durch die Vertretungskräfte ermöglicht wird.
		E4.3	Die Stadt Unna sollte kurzfristig alle Schritte für die vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren einleiten. Die Angebote des Bauportals des Landes NRW sollten dabei berücksichtigt werden.
F5	Das Fallaufkommen ist in der Bauaufsicht der Stadt Unna je Vollzeit-Stelle gering. Dieser Sachverhalt liefert Hinweise dafür, dass in Unna je Bearbeitungsfall mehr Zeit aufgewandt wird als bei drei Viertel der anderen Vergleichskommunen. Die Anzahl bisher unerledigter Fälle konnte geringfügig reduziert werden. Die vollständige Abarbeitung des hohen Bestandes an unerledigten Fällen bedarf weiterer Steuerungsmaßnahmen.	E5	Die Stadt Unna sollte die Potenziale für die Beschleunigung der Verfahrensabläufe nutzen. Auf Grund der zahlreichen unerledigten Fälle sollte eine analytische Personalbemessung erfolgen. Dabei sollte der hohe Bestand unerledigter Fälle einfließen.
F6	Knapp jeder neunte Bauantrag wird in der Stadt Unna zurückgenommen. Die zum 01. September 2021 reaktivierte Bauberaterung kann mit ausführlichen Informationen dazu beitragen, den Anteil unnötiger Antragsstellungen zu reduzieren.	E6	Die Stadt Unna sollte ihren eingeschlagenen Weg der Bauberaterung fortführen und ihr Angebot an Informationsgrundlagen weiter ausbauen, um die Zahl der nicht prüffähigen bzw. genehmigungsunfähigen Bauanträge zu reduzieren.
F7	Die Gesamtlaufzeiten der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren überschreiben die Orientierungsgröße der gpaNRW von 84 Kalendertagen erheblich. Die ermittelten Laufzeiten sind wesentlich kürzer und lassen auf einen langen Zeitraum für die Vervollständigung von Bauanträgen schließen.	E7.1	Die Bauaufsicht sollte die Fristen zur Vervollständigung der Antragsunterlagen angemessen festlegen. Die Bearbeitungszeit sollte nicht unnötig durch lange Fristen verlängert werden. Die gesetzliche Rücknahmefiktion ist konsequent anzuwenden.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.2	Die Stadt Unna sollte das zwischenzeitlich eingeführte einheitliche elektronische Wiedervorlagesystem nutzen und eine zentrale Erfassung der notwendigen Prozessschritte vornehmen. Termine sollten vorgegeben und nachgehalten werden.
F8	Die Stadt Unna nutzt noch nicht die Vorteile durch die Bildung von Kennzahlen und die Festlegung von Zielwerten.	E8	Die Stadt Unna sollte Qualitätsstandards und Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten für notwendige Steuerungsmaßnahmen genutzt werden. Dazu sollten mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Unna setzt keine Straßendatenbank zur Steuerung der Erhaltung ihrer Verkehrsflächen ein. Aktuelle Ergebnisse einer Zustandserfassung liegen ebenfalls nicht vor.	E1.1	Die Stadt Unna sollte die Straßendaten möglichst personenunabhängig und digital in einer Straßendatenbank verwalten.
		E1.2	Die Stadt Unna sollte regelmäßig eine Zustandserfassung ihrer Straßen durchführen. So gerät sie in die Lage, die Erhaltungsmaßnahmen an dem Straßenzustand und seiner Entwicklung auszurichten.
F2	Die Stadt Unna führt in den Stadtbetrieben Unna eine Kostenrechnung. Aufgrund der fehlenden Straßendatenbank sind straßenbezogene Auswertungen der Kosten von Erhaltungsmaßnahmen mit der Kostenrechnung nicht möglich.	E2	Im Zusammenhang mit dem Aufbau der Straßendaten in einer Straßendatenbank, sollte die Stadt Unna die Kostenrechnungsstrukturen so verknüpfen, dass eine straßenbezogene Auswertung der Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen möglich ist.
F3	Die Stadt Unna hat sich das Ziel gesetzt, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Infrastruktur zu erhalten. Die Stadt hat dieses Ziel nicht mit messbaren Zielgrößen konkretisiert. Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung und Steuerung der Ressourcen setzt die Stadt nicht ein.	E3	Die Stadt Unna sollte mithilfe von Kennzahlen die Steuerung der Erhaltung unterstützen. Sie könnte dann zu den Kennzahlen Zielwerte definieren. Eine Grundlage dafür können die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen sein.
F4	Die Stadt Unna erreicht den für eine wirtschaftliche Unterhaltung notwendigen Finanzbedarf nicht. Die gebildeten Rückstellungen setzt die Stadt zeitnah um. In 2020 erhöht die Stadt die Unterhaltungsaufwendungen durch erhöhte Rückstellungsbildung. Vollständige Zustandserfassungen in regelmäßigen Abständen existieren nicht. So kann die Stadt nicht die Wirksamkeit ihrer Erhaltungsmaßnahmen messen und belegen.	E4	Bei konsequenter Umsetzung der Instandsetzungsstrategie müsste die Stadt Unna den Aufwand für Instandsetzungsmaßnahmen noch weiter erhöhen und damit mehr Fläche realisieren. Die Stadt sollte die Wirksamkeit ihrer Erhaltungsmaßnahmen durch regelmäßige Zustandserfassungen messen und belegen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Investitionstätigkeit der Stadt Unna hat in den Jahren 2015 bis 2020 den Werteverzehr nicht erreicht. Das aktuelle Straßen- und Wegekonzept bildet die Basis für eine mittels Fördermaßnahmen unterstützte Investitionstätigkeit. Die geplanten Investitionen bis 2025 unterschreiten weiterhin den Werteverzehr.	E5	Die Stadt Unna muss zum langfristigen Erhalt des bilanziellen Wertes ihrer Verkehrsflächen die Investitionstätigkeit erhöhen. Dabei sollte sie, wie im Straßen- und Wegekonzept vorgesehen, bestehende Fördermöglichkeiten nutzen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Unna, die Haushaltssituation zu verbessern, ist weiter hoch. Zwar ist es der Stadt durch die Konsolidierung im Haushaltssicherungskonzept gelungen, 2018 und 2020 einen Jahresüberschuss zu erzielen. Jedoch ist der Haushalt strukturell noch immer nicht ausgeglichen. Zudem wird die Ausgleichsrücklage bereits im mittelfristigen Haushaltsplanungszeitraum wieder verbraucht. Auch die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG von durchschnittlich 5,4 Mio. Euro reichen nicht aus, um einen Haushaltsausgleich darzustellen. Setzen sich die geplanten Fehlbeträge über 2024 hinaus fort, droht auf Dauer ein neues Haushaltssicherungskonzept. Für die Haushaltsplanung bestehen zudem weiterhin hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken, die insbesondere konjunkturelle Unabwägbarkeiten betreffen.

Das Eigenkapital der Stadt hat sich seit der Eröffnungsbilanz 2008 um fast zwei Drittel reduziert (rd. 87 Mio. Euro). Durch die im Haushaltsplan 2021 geplanten Fehlbeträge ab 2022 wird sich das Eigenkapital weiter reduzieren. Auch die Abschreibung der isolierten Coronaschäden nach dem NKF-CIG werden die Jahresergebnisse und somit indirekt auch das Eigenkapital ab 2025 belasten. Eine Überschuldung, also der vollständige Verbrauch des Eigenkapitals, droht aktuell nicht. Hierdurch würde die kommunale Selbstverwaltung der Stadt stark eingeschränkt werden.

Die Stadt Unna hat eine überdurchschnittlich hohe Verschuldung. Diese ist im Betrachtungszeitraum seit 2016 weiter angewachsen. Über die Hälfte der Schulden geht auf Verbindlichkeiten zurück. Aufgrund der unterschiedlichen Auslagerungen von Vermögen und Schulden auf die Beteiligungen, vergleichen wir die Verbindlichkeiten aus den Gesamtabschlüssen der Städte. Im Gegensatz zu den rein städtischen Schulden und Verbindlichkeiten sind die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Unna unterdurchschnittlich. Jedoch steigen prognostisch sowohl die Liquiditäts- als auch die Investitionskredite weiter an. Neben den wegbrechenden Einzahlungen in Folge der Corona-Pandemie führt auch das teilweise überalterte Vermögen zu steigenden Verbindlichkeiten und Haushaltsbelastungen.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie führen nicht nur zu steigenden Verbindlichkeiten. Auch die wieder aufgebaute Ausgleichsrücklage wird durch die geplanten Fehlbeträge in Zukunft wieder verbraucht. Tritt die geplante Haushaltsentwicklung so ein, stellt dies höhere Anforderungen an die Haushaltskonsolidierung der nächsten Jahre.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Unna liegen alle wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Die Gesamt- und Jahresabschlüsse werden in der Regel fristgerecht aufgestellt. Auch unterjährig liegen der Stadt alle notwendigen Informationen zur Haushaltssteuerung vor. Den politischen Entscheidungsträgern wird regelmäßig zu den finanziellen Entwicklungen berichtet. Somit ist die Stadt jederzeit in der Lage gegenzusteuern, sollten die im Haushalt festgelegten Ziele gefährdet sein.

Im Haushaltssicherungskonzept hat die Stadt Unna verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen, die letztendlich zu den ausgeglichenen Haushalten beigetragen haben. Vor allem die Anhebung der Grundsteuerhebesätze hat hierzu beigetragen. Dennoch gelingt es der Stadt nicht, langfristig allgemeine Aufwandssteigerungen auszugleichen. Auch steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben werden die kommunalen Handlungsspielräume zukünftig weiter begrenzen. Die Stadt Unna muss bei der laufenden Konsolidierung nicht nur die Aufwandsseite, sondern auch mögliche Ertragssteigerungen betrachten.

Die Stadt Unna überträgt regelmäßig Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen ins Folgejahr. Konsumtive Auszahlungen überträgt sie hierbei im höheren Umfang als alle anderen großen kreisangehörigen Kommunen. Mit den übertragenen Auszahlungsermächtigungen gewährleistet die Stadt Unna insbesondere die Finanzierung noch ausstehender Rückstellungen für Instandhaltungen. Geplante Auszahlungen für Investitionen setzt die Stadt zu weniger als der Hälfte tatsächlich um. Um den Grad der Inanspruchnahme zu erhöhen, sollte die Stadt den Umfang der veranschlagten Investitionen insbesondere für das erste Planungsjahr überprüfen.

Ein Grund für die umfangreich geplanten Investitionen sind die zahlreichen Fördermaßnahmen. Bei der Akquise und der Verwaltung von Fördermitteln hat die Stadt jedoch noch Optimierungsbedarf. Die Stadt sollte strategische Vorgaben und Abläufe zur Fördermittelakquise schriftlich festhalten. Für das Fördermittelcontrolling sollten die Fördermaßnahmen zentral festgehalten werden. Ein hierauf aufbauendes Berichtswesen sollte ebenfalls eingerichtet werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

der 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 Unna ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Unna 2016 bis 2021

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

Der Haushaltsplan 2022 wurde erst nach Abschluss der operativen Prüfung beschlossen. Die gpaNRW geht somit lediglich textlich auf die geplanten Ergebnisse ein.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Unna war seit 1994 zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes verpflichtet. Erstmals zum Haushalt 2021 musste ein solches nicht mehr aufgestellt werden. Aktuell unterliegt die Stadt somit keinen 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.

Haushaltsstatus Stadt Unna 2016 bis 2021

Haushaltsstatus	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ausgeglichener Haushalt			(X)*		(X)*	X
Fiktiv ausgeglichener Haushalt						
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage						
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	

*Bei der Aufstellung des Doppelhaushalts 2019/2020 war die Stadt Unna noch verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept aufzustellen. Bereits mit dem Jahresabschluss 2018 konnte ein positives Ergebnis erzielt werden. Das Ergebnis 2020 fällt wie im Haushaltssicherungskonzept vorgeschrieben ebenfalls positiv aus.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Unna 2016 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,50	-4,77	4,73	-1,34	0,71
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	4,73	3,39	4,10
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	45,92	41,24	41,33	41,47	42,32
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	4,73	-1,34	0,71
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,17	0,09	0,08	0,14	0,85
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-2,50	-4,77	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	5,19	10,38	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	5,19	10,38	pos. Ergebnis	2,92	pos. Ergebnis

Die gpaNRW nimmt die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet diese unmittelbar mit der Ausgleichsrücklage.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Unna in Mio. Euro 2021 bis 2024 (PLAN)

	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,04	-1,91	-1,43	-5,76
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	4,14	2,23	0,80	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	42,32	42,32	42,32	37,36
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,04	-1,91	-1,43	-0,80
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	-4,96
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung			11,72
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	4,11	3,21	13,36

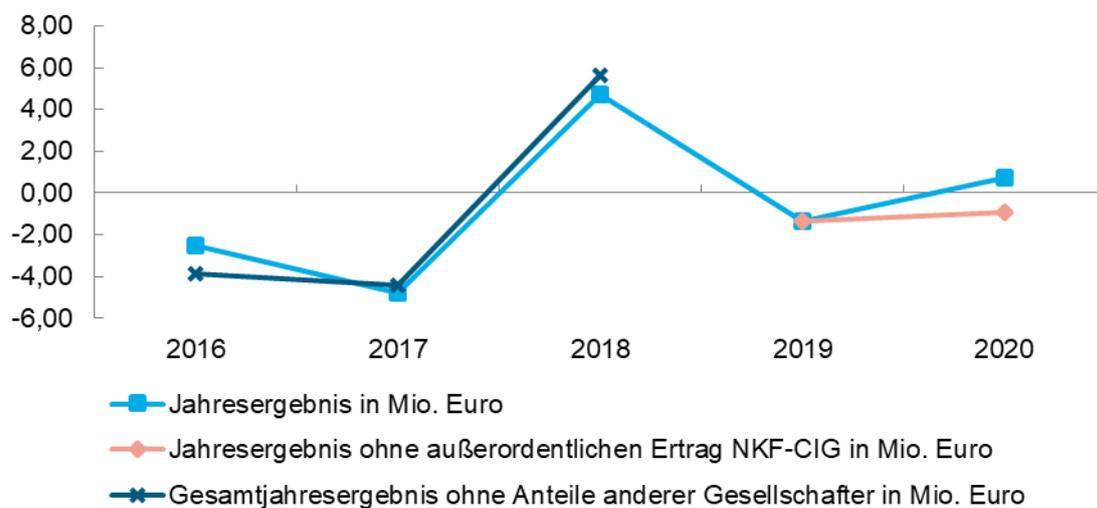
Die Entwicklung der Rücklagen beruht auf dem Haushaltsplan 2021.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Der Stadt Unna gelingt es sowohl 2018 als auch wie im Haushaltssicherungskonzept vorgesehen 2020 den Haushalt auszugleichen. Bis 2020 kann man so eine insgesamt positive Entwicklung der Jahresergebnisse erkennen. Strukturell ist der Haushalt jedoch weiterhin nicht ausgeglichen.

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

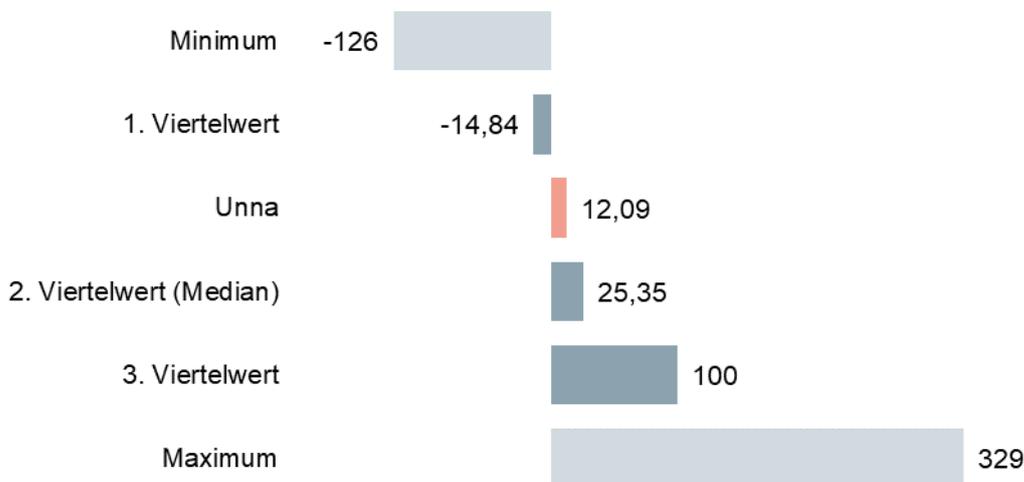
Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2020



Erstmals 2018 gelingt es der **Stadt Unna**, einen Jahresüberschuss zu erzielen. Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse ist auch auf die gute konjunkturelle Lage zurückzuführen. So ist das sehr gute Ergebnis 2018 vor allem in der gegenüber 2017 um rund 13,5 Mio. Euro positiver ausfallenden Gewerbesteuer begründet. Ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG läge das Ergebnis 2020 auf Niveau des Jahres 2019.

Die Gesamtjahresergebnisse bis 2018 liegen auf dem Niveau der Ergebnisse des Kernhaushalts. Die Beteiligungen, überwiegend die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtbetriebe Unna, leisten einen positiven Beitrag zur Konsolidierung. Ab 2019 ist die Stadt nicht mehr zur Aufstellung von Gesamtabschlüssen verpflichtet.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Bis auf das Jahr 2018 fallen die Jahresergebnisse der Stadt meist etwas geringer aus als bei einem Großteil der übrigen großen kreisangehörigen Kommunen. Die bislang gute konjunkturelle Lage hat zu einer landesweiten Verbesserung der Jahresergebnisse geführt. Auch die Stadt Unna hat von den gestiegenen konjunkturabhängigen Erträgen profitiert. 2016 hatte die Stadt ein niedrigeres Ergebnis je Einwohner als 75 Prozent der verglichenen großen kreisangehörigen Kommunen. Mittlerweile hat nur noch rund die Hälfte ein besseres Ergebnis. Das Ergebnis 2020 wird bei nahezu allen Kommunen durch den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG gestützt.

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 Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2020 wesentlich beeinflusst haben. Als Sondereffekt hat die

gpaNRW die erhöhte Zuführung zu den Pensionsrückstellungen aufgrund einer Anpassung der zugrundeliegenden Wahrscheinlichkeitstafel 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**.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 3 im Anhang dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Kennzahl	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,71
Bereinigung der Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich in Mio. Euro	56,48
Saldo Sondereffekte in Mio. Euro	-1,13
Bereinigtes Jahresergebnis in Mio. Euro	-54,64
Hinzurechnung von Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich Mittelwert der letzten 5 Jahre in Mio. Euro	51,21
Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro	-3,43

Das strukturelle Ergebnis fällt deutlich geringer aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies ist vor allem auf die der Modellrechnung zugrundeliegenden Durchschnittsberechnung zurückzuführen. Vor allem die Gemeinschaftssteuern (Einkommen- und Umsatzsteuer) sind in den letzten Jahren durch die gute konjunkturelle Lage angestiegen. Daher fällt die Durchschnittsbetrachtung etwas geringer aus. Die Zuweisung für den Gewerbesteuerausgleich 2020 (4,2 Mio. Euro) fließt in die Durchschnittsbetrachtung ein und wird daher 2020 nicht in voller Höhe berücksichtigt. Der berücksichtigte Durchschnittsbetrag reicht allerdings auf, um die verminderte Gewerbesteuer auszugleichen. Gleichzeitig wirkt sich der Wegfall der Steuerumlage zum Fonds Deutsche Einheit (rund zwei Mio. Euro) positiv auf das tatsächliche Ergebnis 2020 aus. In der Durchschnittsbetrachtung wird sich der Wegfall erst in den nächsten Jahren vermehrt auswirken.

Die konjunkturelle Lage hat sich für die nächsten Jahre deutlich eingetrübt. Die steigenden Aufwendungen können somit eventuell nicht mehr durch steigenden Ertragspositionen ausgeglichen werden⁸. Daher nähern sich die im Haushaltsplan 2021 geplanten Jahresergebnisse ab 2022 wieder dem strukturellen Ergebnis an. Die Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

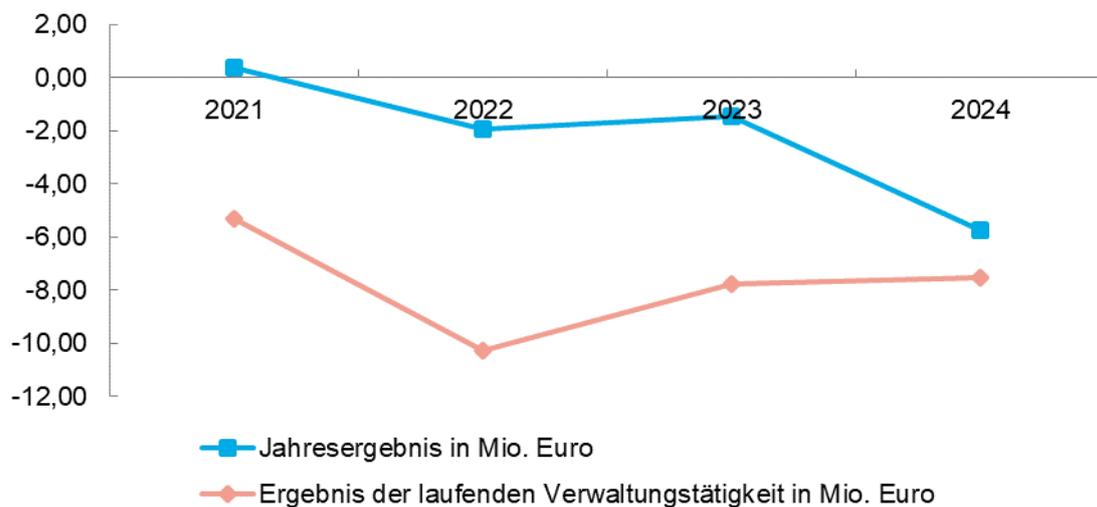
⁸ Weitere Ausführungen zur Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie zum Erfolg der bisherigen Haushaltskonsolidierung finden sich im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Unna plant durchgängig ab 2022 mit negativen Jahresergebnissen. Ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG würden die Ergebnisse noch negativer ausfallen. Die Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzepts reichen langfristig nicht aus, um den Haushalt auszugleichen. Hinzu kommen allgemeine Risiken in der Haushaltsplanung, die die Jahresergebnisse weiter belasten können.

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

Jahresergebnisse Stadt Unna in Mio. Euro 2021 bis 2024



Die **Stadt Unna** plant nach dem Haushaltsplan 2021 für 2024 ein Defizit von 5,76 Mio. Euro. Das Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit (roter Graph) stellt die Entwicklung ohne die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG dar. Die Jahresergebnisse werden von 2021 bis 2024 in der Summe um rund 21,8 Mio. Euro durch die außerordentlichen Erträge entlastet.

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 2024 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2024 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Steuern und ähnliche Abgaben (ohne Gewerbesteuer und Gemeinschaftssteuern)	23,92	23,94	0,01	0,0
Gewerbesteuern*	31,32 (32,18)	33,63	2,31 (1,45)	1,8 (1,1)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern*	37,17 (35,12)	41,62	4,45 (6,50)	2,9 (4,3)
Zuwendungen und allg. Umlagen (ohne Schlüsselzuweisungen)	24,69	23,38	-1,30	-1,3
Schlüsselzuweisungen*	21,60 (22,74)	27,25	5,65 (4,51)	6,0 (4,6)
außerordentliche Erträge	1,63	1,78	0,15	2,2
Übrige Erträge	32,40	29,96	-2,44	-1,9
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	42,59	46,86	4,27	2,4
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	27,74	26,89	-0,85	-0,8
Bilanzielle Abschreibungen	9,75	10,10	0,35	0,9
Transferaufwendungen (ohne allg. Kreisumlage)	43,77	50,08	6,31	3,4
allgemeine Kreisumlage*	39,24 (38,86)	43,41	4,17 (4,55)	2,6 (2,8)
Übrige Aufwendungen	8,93	9,97	1,04	2,8

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

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

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

Die **Gewerbsteuererträge** unterliegen konjunkturellen Schwankungen. Hierdurch ist diese Position schwer zu planen und unterliegt einem hohen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko. Dies zeigt sich auch durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie. In vielen Kommunen sind die Gewerbesteuererträge 2020 deutlich zurückgegangen. Auch in der Stadt Unna wird der Haushaltsansatz 2020 nicht erreicht. Die Unterschreitung liegt bei rund 1,4 Mio. Euro. Aus diesem Grund weicht die Stadt bei der aktuellen Haushaltsplanung auch von den Orientierungsdaten des Landes⁹ ab und plant nicht mit steigenden Gewerbesteuererträgen 2021. Auch mittelfristig plant die Stadt mit Steigerungsraten unterhalb der Orientierungsdaten des Landes. Die Planung ist somit vorsichtig und beinhaltet kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Dennoch verbleibt ein allgemeines konjunkturelles Risiko.

Auch die Erträge aus dem **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommen- und Umsatzsteuer) unterliegen konjunkturellen Schwankungen. Daher ist auch die Einkommenssteuer geringer ausgefallen als vor der Corona-Pandemie kalkuliert. Wie schon bei der Gewerbesteuer plant die Stadt für das aktuelle Haushaltsjahr 2021 unterhalb der Orientierungsdaten. Mittelfristig legt sie diese der Planung zugrunde. Somit besteht hier kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Nach den Steuern sind die **Zuwendungen und allgemeinen Umlagen** die höchste Ertragsgruppe im städtischen Haushalt. Diese steigen in den nächsten Jahren weiter an. In der Tabelle spiegelt sich das aufgrund der wegfallenden Gewerbesteuerausgleichsleistung nicht wider. Deutlicher steigen die **Schlüsselzuweisungen**. Die Schlüsselzuweisungen sind von der Steuerkraft der Stadt abhängig. Auch die vom Land festgelegte Verteilmasse wird von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst. Das aktuelle Haushaltsjahr plant die Stadt Unna mit der in der Modellrechnung prognostizierten Summe. Mittelfristig wendet sie die Orientierungsdaten an. Da die Steuerkraft eher unter der Entwicklung der Orientierungsdaten geplant wird, besteht hier kein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko und die Planung ist ausreichend vorsichtig.

Die **außerordentlichen Erträge** nach dem NKF-CIG richten sich nach den prognostizierten Schäden durch die Corona-Pandemie. Die Schäden sollen dadurch neutralisiert werden. Wegfallende Einzahlungen werden dadurch jedoch nicht ersetzt. Es handelt sich um rein buchhaltungstechnische Beträge. Die tatsächliche Höhe der außerordentlichen Erträge kann erst im Jahresabschluss festgelegt werden. Nach steigenden außerordentlichen Erträgen 2021 bis 2023 sinken die isolierten Schäden 2024 wieder auf das Niveau 2020. Da die Erträge höher ausfallen, wenn die Schäden höher ausfallen und sinken, wenn diese geringer ausfallen, besteht hier kein Risiko für den Haushalt.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** umfassen ein Viertel der ordentlichen Aufwendungen. Die Stadt plant das aktuelle Haushaltsjahr auf Grundlage der bereits feststehenden Tarif- und Besoldungsanpassungen. Auch Stufenaufstiege und Beförderungen werden bereits mit eingeplant. Mittelfristig plant die Stadt in Absprache mit der Personalabteilung zwischen 1,5 und zwei Prozent Steigerungen. Gemindert werden die Personalaufwendungen durch teilweise refinanziertes Personal. Diese Stellen fallen innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung weg und senken so die Aufwandssteigerungen. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind in der Haushaltsplanung nicht erkennbar.

⁹ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 30.10.2020

Trotz der allgemeinen Preissteigerung plant die Stadt Unna mit sinkenden **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**. Dies ist auch auf die erhöhten Aufwendungen 2020 aufgrund von Instandhaltungsrückstellungen zurückzuführen. Hinzu kommt, dass bei der Straßenunterhaltung vermehrt KAG-Maßnahmen geplant werden. Diese werden investiv abgebildet und teilweise durch Beiträge und Landeszuwendungen finanziert. Ein Risiko lässt sich in dieser Position somit nicht ableiten.

Die **bilanziellen Abschreibungen** werden anhand der geplanten Investitionen fortgeschrieben. Da teilweise Anlagengüter vollständig abgeschrieben sein werden, steigen die Abschreibungen nur leicht an.

Mit beinahe 50 Prozent haben die **Transferaufwendungen** den größten Einfluss auf die ordentlichen Aufwendungen. Davon entfallen wiederum beinahe rund 47 Prozent auf die **allgemeine Kreisumlage**. Die Stadt erhält für die Planung der Kreisumlage vom Kreis Unna eine prognostizierte Entwicklung der Umlage für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Der Anteil der Stadt Unna an der kreisweiten Umlage beträgt etwa 15 Prozent. Neben den Kreisumlagen bestimmen soziale Pflichtaufgaben aus dem Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe die Transferaufwendungen. Diese steigen in den nächsten Jahren ebenfalls weiter an. Zu den Auswirkungen der steigenden Sozialleistungen macht die gpaNRW im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ weitere Angaben.

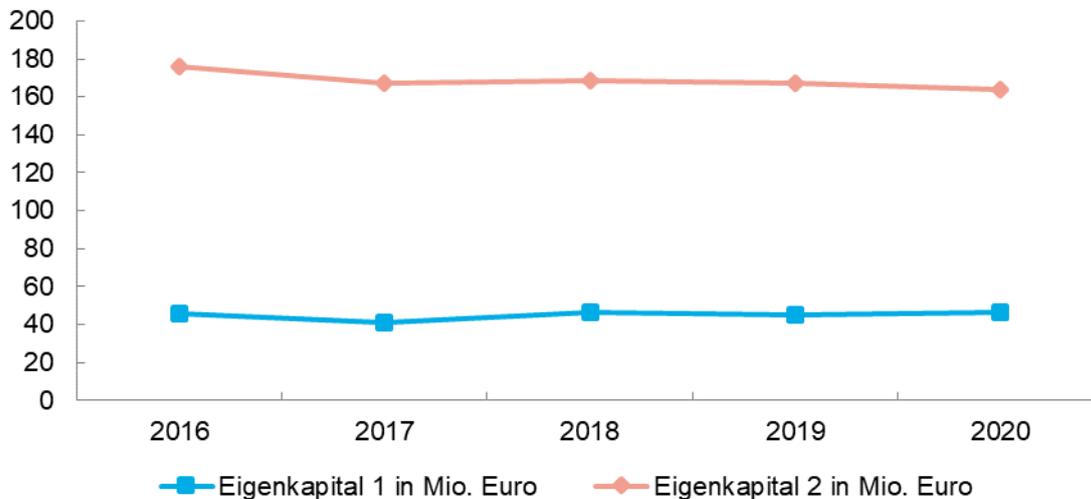
Die **Haushaltsplanung** der Stadt Unna ist insgesamt nachvollziehbar und vorsichtig. Jedoch bestehen hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken aufgrund der unkalkulierbaren konjunkturellen Lage. Die Möglichkeiten des NKF-CIG helfen, diese auszugleichen. Dennoch reichen sie aktuell nicht aus, um den Haushalt auch mittelfristig auszugleichen. Auch der Haushaltsplan 2022 sieht von 2023 bis 2025 teilweise hohe Jahresfehlbeträge vor. Die Planungsgrundlagen unterscheiden sich nicht von denen des Haushaltsplans 2021.

1.3.4 Eigenkapital

- Mit dem Jahresausgleich 2018 wurde der Eigenkapitalverzehr vorerst gestoppt. Gegenüber 2016 ist das Eigenkapital sogar leicht angestiegen. Realisiert sich die Haushaltsplanung, wird es sich jedoch ab 2022 wieder reduzieren. Damit reduziert sich auch die Ausgleichsrücklage, die Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung verhindern soll.

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

Eigenkapital Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2020



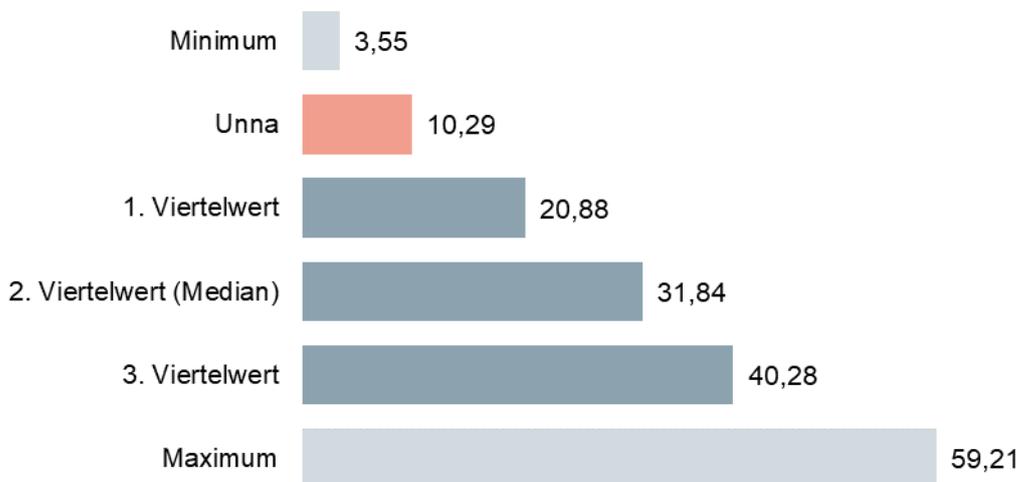
Das Eigenkapital der **Stadt Unna** hat sich bis einschließlich 2017 kontinuierlich reduziert. Gegenüber der Eröffnungsbilanz 2008 ist das Eigenkapital um rund 86,6 Mio. Euro gesunken. Damit hat sich das Eigenkapital um fast zwei Drittel reduziert. Die Jahresüberschüsse 2018 und 2020 stoppen den Eigenkapitalverzehr.

Ab 2022 plant die Stadt nach Haushaltsplanung 2021 wieder mit Jahresfehlbeträgen¹⁰. Bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung sinkt damit das Eigenkapital um neun Mio. Euro. Und auch danach kann das Eigenkapital weiter belastet werden: Die coronabedingten Schäden werden im Jahresabschluss aktiviert und bilden einen Posten in der Bilanz. Nach § 6 NKF-CIG kann die Bilanzposition 2025 erfolgsneutral gegen das Eigenkapital verbucht werden. Das Eigenkapital der Stadt Unna würde hierdurch in einer noch nicht abzuschätzenden Höhe reduziert. Ausgehend vom Haushaltsplan 2021, würde der Posten auf über 23 Mio. Euro ansteigen. Aktuell plant die Stadt jedoch, die Bilanzposition ab 2025 über bis zu 50 Jahre aufwandswirksam abzuschreiben. Hierdurch wird in den Folgejahren der Haushaltsausgleich erschwert.

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

¹⁰ Der Haushaltsplan 2022 sieht erst ab 2023 negative Jahresergebnisse vor, die dafür höher ausfallen. Die Entwicklung des Eigenkapitals ist somit ähnlich.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Im gesamten Betrachtungszeitraum haben drei Viertel der verglichenen großen kreisangehörigen Kommunen eine höhere Eigenkapitalquote 1.

Zieht man die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Betrachtung mit ein, erhält man das Eigenkapital 2. Dieses hat sich im stärkeren Umfang reduziert als das Eigenkapital 1. Denn die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge sind seit Eröffnungsbilanz um 49 Mio. Euro gesunken. Dennoch fällt die Eigenkapitalquote 2 mit 36,22 Prozent durch Hinzurechnung der Sonderposten höher aus als die Eigenkapitalquote 1. 2016 lag die Eigenkapitalquote 2 noch bei 40,79 Prozent. Im interkommunalen Vergleich 2020 ordnen sich beide Eigenkapitalquoten etwa beim ersten Viertelwert ein.

Eigenkapitalquoten ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	9,96	2,00	17,81	27,98	39,21	59,21	16
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CIG in Prozent	36,10	15,84	39,75	49,20	57,05	66,50	16

Die Stadt Unna geht im Jahresabschluss 2020 sehr restriktiv mit der Möglichkeit um, coronabedingte Schäden zu aktivieren. Die um diese Bilanzposition bereinigten Eigenkapitalquoten fallen somit nur unwesentlich geringer aus als die Quoten im Jahresabschluss. Durch den zurückhaltenden Umgang mit der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG wird das Jahresergebnis ab 2025 auch nur geringer durch die jährliche Abschreibung dieser Position belastet. Abzuwarten bleibt, in welcher Höhe sich die Schäden zukünftig in den Jahresabschlüssen darstellen.

Da die Kommunen im unterschiedlichen Maß Aufgaben an verbundene Unternehmen ausgelagert haben, ist ein Blick auf das Gesamteigenkapital sinnvoll. Die Stadt Unna ist ab 2019 nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtabchluss darzustellen. Daher vergleichen wir die Kennzahlen auf Basis des Gesamtabchlusses 2018.

Gesamteigenkapitalquoten in Prozent 2018

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	5,85	-4,17	5,85	22,48	32,07	39,61	13
Gesamteigenkapitalquote 2	31,76	7,43	31,53	43,22	47,16	62,47	13

Die Eigenkapitalquoten des Gesamtabchlusses fallen geringer aus als die des Kernhaushalts. An der Einordnung im interkommunalen Vergleich ändert sich hingegen nichts.

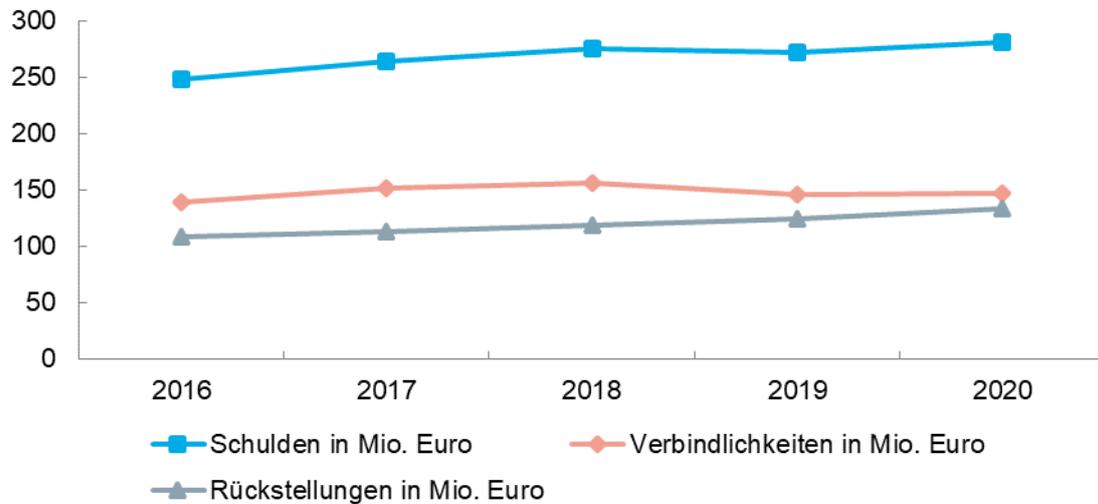
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Der Handlungsspielraum der Stadt Unna wird durch die Verschuldung begrenzt. Bis 2024 werden sowohl die Investitions- als auch die Liquiditätskredite weiter ansteigen. Die steigenden Kredite gehen auch auf den Investitions- und Instandhaltungsbedarf des städtischen Vermögens zurück. Zusätzlich führt der Wegfall von Einzahlungen in Folge der Corona-Pandemie dazu, dass die Liquiditätskredite voraussichtlich auf über 53 Mio. Euro ansteigen. Dadurch wird der zukünftige Handlungsspielraum begrenzt.

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

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

Schulden Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2020

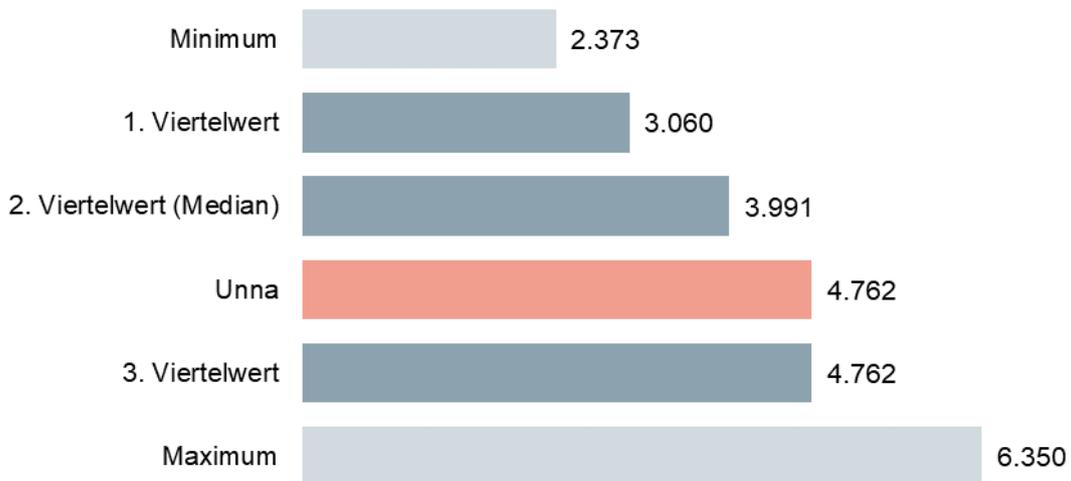


Die Schulden der **Stadt Unna** sind von 2016 bis 2020 um rund 32 Mio. Euro angestiegen. Ein Großteil geht auf die gestiegenen Rückstellungen zurück. Allein diese haben sich um 25 Mio. Euro erhöht. Hiervon entfallen 18 Mio. Euro auf die Pensionsrückstellungen.

Zieht man die Schulden der Beteiligungen mit ein, liegen die Gesamtschulden 2018 rund 107 Mio. Euro über den Schulden des Kernhaushalts. Da die Stadt ab 2019 nicht mehr verpflichtet ist, einen Gesamtabchluss aufzustellen, liegen keine aktuellen Zahlen zur Entwicklung der Gesamtschulden vor. Etwa Zweidrittel der Gesamtschulden entfallen auf den Kernhaushalt. Daher lässt sich an der Entwicklung der städtischen Schulden auch die Entwicklung der Gesamtschulden erahnen. Von den Beteiligungen entfallen die meisten Schulden auf die Stadtbetriebe Unna als eigenbetriebsähnliche Einrichtung.

Die Entwicklung der Schulden und Gesamtschulden ist in den Tabellen fünf und sechs der Anlage aufgeführt.

Schulden je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen.

Die Schulden der Stadt Unna sind im gesamten Betrachtungszeitraum höher als bei 50 Prozent der verglichenen großen kreisangehörigen Städte. Da die Städte im unterschiedlichen Maß Aufgabenbereiche an die Beteiligungen ausgelagert haben, zieht die gpaNRW auch die Gesamtschulden je Einwohner in den Vergleich mit ein.

Kennzahlenvergleich Schulden je Einwohner in Euro 2018

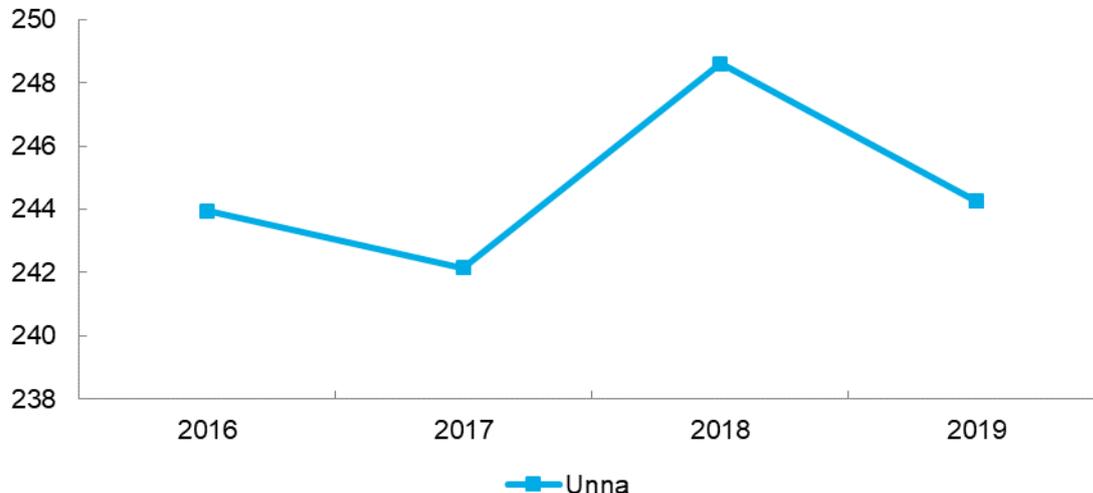
Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamtschulden je EW	6.689	4.040	5.327	6.478	8.146	10.129	13
Schulden je EW (Kernhaushalt)	4.810	2.253	3.415	4.154	5.285	7.782	24

Zum Vergleich sind auch die Schulden des Kernhaushalts 2018 dargestellt. Diese liegen ein Drittel unter den Gesamtschulden. Auf Vergleichsebene der Gesamtabschlüsse ordnen sich die Gesamtschulden nur unwesentlich höher ein als die Schulden des Kernhaushalts allein.

Über die Hälfte der Schulden entfällt auf Verbindlichkeiten. Daher betrachtet die gpaNRW diese im folgenden Abschnitt genauer.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2019



Bis 2018 Werte aus dem Gesamtabchluss; 2019 aus der fortgeführten Berechnung der Kommune

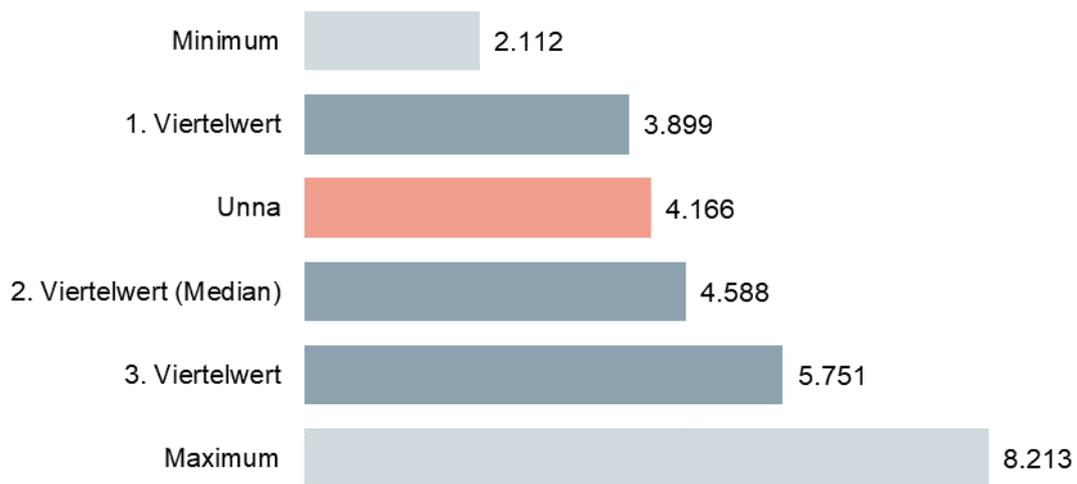
Fast zwei Drittel der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns **Stadt Unna** entfallen auf Investitionskredite. Immerhin noch 20 Prozent umfassen Kredite zur Sicherung der Liquidität. Diese stammen vollständig aus dem städtischen Haushalt. Auch ein großer Teil der Investitionskredite geht auf die Stadt Unna selbst zurück. Die städtischen Verbindlichkeiten dominieren die Gesamtverbindlichkeiten zu 60 Prozent. Danach folgen die Stadtbetriebe Unna, auf die noch rund ein Viertel der Gesamtverbindlichkeiten entfällt.

Eine Aufschlüsselung der Gesamtverbindlichkeiten findet sich in der Anlage sieben.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2016 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Unna verwendet. Für das Jahr 2019 hat die gpaNRW den fortgeschriebenen Gesamtverbindlichkeitspiegel der Stadt Unna zugrunde gelegt. Diesen nutzt die Stadt, um auch ohne Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtab schlusses einen Überblick über die Gesamtverbindlichkeiten zu behalten. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen¹¹, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

¹¹ Hierbei hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 12 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Wie bereits festgestellt, sind die städtischen Verbindlichkeiten für die Gesamtverbindlichkeiten dominierend. Daher betrachten wir einige Kennzahlen auf Basis des Kernhaushalts genauer.

Kennzahlen zu Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2020 (Kernhaushalt)

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verbindlichkeiten je EW in Euro	2.493	850	1.349	2.247	2.652	4.517	17
Investitionskredite je EW in Euro	1.160	393	721	904	1.341	3.057	17
Liquiditätskredite je EW in Euro	688	0,00	33,64	410	899	1.754	17

Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts betragen nur rund 60 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten. Dennoch ordnen sie sich im interkommunalen Vergleich höher ein als die Gesamtverbindlichkeiten. Der Anteil der städtischen Verbindlichkeiten an den Gesamtverbindlichkeiten ist somit höher als bei den meisten verglichenen großen kreisangehörigen Kommunen.

Mit den Investitionskrediten werden Investitionen finanziert. Somit steht den Krediten ein Wert hingegen. Liquiditätskredite hingegen finanzieren nur die laufende Aufgabenerfüllung. In den beiden folgenden Abschnitten haben wir uns die Entwicklung beider Kreditarten genauer angesehen.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzplanung Stadt Unna in Mio. Euro 2021 bis 2024

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3,43	-0,99	1,68	2,07
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-6,17	-4,99	-1,11	-3,54
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-2,74	-5,97	0,58	-1,47
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	2,74	5,97	-0,58	1,47
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	0,00	0,00	0,00	0,00

Die **Stadt Unna** plant bis auf 2022 im gesamten Betrachtungszeitraum mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Bis 2024 erzielt sie so einen Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit von 6,2 Mio. Euro. Allerdings muss aus diesem Überschuss auch die Tilgung der Investitionskredite finanziert werden. Diese belaufen sich bis 2024 auf 28,3 Mio. Euro. Bei einem Teil der Investitionskredite handelt es sich um rentierliche Darlehen. Also Darlehen, die für die städtische Betrieben aufgenommen wurden. Von den Betrieben werden der Stadt Zinsen und Tilgung vollumfänglich erstattet. Bis 2024 fließen so rund neun Mio. Euro an den städtischen Haushalt zurück. Somit sind statt der 28,3 Mio. Euro nur rund 19,3 Mio. Euro Tilgungen aus der laufenden Verwaltungstätigkeit zu erwirtschaften. Dennoch verbleibt hier eine Lücke von 13,1 Mio. Euro, die zu steigenden Liquiditätskrediten führen. Die Liquiditätskredite würden damit auf 53,6 Mio. Euro ansteigen.

Belastend für die städtische Liquidität wirken sich die geringen Einzahlungen durch die aktuelle konjunkturelle Lage aus. Das NKF-CIG neutralisiert lediglich die Erträge. Die wegfallenden Steuereinzahlungen werden nicht ausgeglichen. Dadurch fallen allein von 2021 bis 2023 rund 24 Mio. Euro gegenüber der mittelfristigen Finanzplanung des Doppelhaushalts 2019/2020 weg. Durch diese Mittel wäre eine zusätzliche Kreditaufnahme obsolet.

Der Haushaltsplan 2021 sieht Investitionen bis 2024 in Höhe von 59,8 Mio. Euro vor. Diese werden nicht vollständig durch Fördermittel oder Beiträge gedeckt. Hierdurch entsteht ein weiterer Liquiditätsbedarf, der über Investitionskredite gedeckt werden muss. Der Refinanzierungsbedarf der Stadt Unna beläuft sich planmäßig auf 24,8 Mio. Euro. Ein Teil hiervon entfällt auf gebührenfinanzierte Kreditaufnahmen im Bereich des Rettungsdiensts. Abzüglich der vorgesehenen Tilgungen sinken die Investitionskredite bis 2024 auf 64,9 Mio. Euro.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Die **Stadt Unna** investiert regelmäßig in ihr Anlagevermögen. Hierbei gelingt es ihr jedoch regelmäßig nicht, die bilanziellen Abschreibungen durch Investitionen auszugleichen. Das Anlagevermögen hat sich daher seit 2016 um rund 8,8 Mio. Euro reduziert. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden Positionen des Sachanlagevermögens genauer.

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Unna in Prozent 2020

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16* von bis		GND	RND	AAG
Verwaltungsgebäude	40	80	80,00	13,60	83,00
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	66,67	18,30	72,55
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80,00	34,28	57,15
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	79,45	15,65	80,30
Schulsporthallen	40	60	54,55	8,18	85,00
Abwasserkanäle**	50	80	62,90	35,64	43,34
Straßen und befestigte Wirtschaftswege	30	60	42,39	19,28	54,52

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG = Anlagenabnutzungsgrad;

* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

** Werte aus dem Jahresabschluss 2019 der Stadtbetriebe Unna

Die Stadt Unna hat für ihre Vermögensgegenstände überwiegend lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Hierdurch hat sie niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Auch werden später hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Hierdurch steigt jedoch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Unna sind oft erhöht. Bei Vermögensgruppen wie den Verwaltungsgebäuden wurden bereits 83 Prozent der prognostizierten Gesamtnutzungsdauer erreicht. Der Anlagenabnutzungsgrad des gebührenfinanzierten Abwasservermögens (ausgelagert an die Stadtbetriebe Unna) hat hingegen einen ausgewogenen Anlagenabnutzungsgrad unter 50 Prozent.

Das Straßenvermögen macht rund 20 Prozent der Bilanzsumme aus. Somit ist es von großer Bedeutung, dass die Stadt ein genaues Bild vom Zustand der Straßen hat. Ungeplante Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen könnten sich deutlich negativ auf den Haushalt auswirken. Der Anlagenabnutzungsgrad liegt zwar über 50 Prozent, ist jedoch noch im ausgewogenen Bereich. Die bilanziellen Daten des Straßenvermögens lassen somit auf kein Handlungserfordernis schließen. Ausführungen zu der Instandhaltung sowie der Zustandskontrolle der Straßen macht die gpaNRW im Teilbericht „Verkehrsflächen“.

Die Schulen sind mit rund 15 Prozent nicht nur bilanziell ein erheblicher Posten beim Anlagevermögen. Auch politisch kommt den Schulgebäuden eine wichtige Rolle zu. Die hohen Anlagenabnutzungsgrade zeigen sich auch im interkommunalen Vergleich. Während die Flächen der Schulen je Klasse¹² deutlich überdurchschnittlich sind, hat nur ein Viertel der übrigen großen kreisangehörigen Städte ein noch geringeres Schulvermögen je Einwohner. Die Schulgebäude sind somit eher alt und teilweise bereits abgeschrieben. Die hohen Anlagenabnutzungsgrade der Schulen und Schulsporthallen belasten den städtischen Haushalt in den nächsten Jahren vermehrt. Bereits im aktuellen Haushalt geht die größte Einzelinvestition auf den Neubau der Grundschule „Am Hertinger Tor“ zurück. Für den Neubau plant die Stadt mit Auszahlungen von 20,4 Mio. Euro. Abzüglich der Förderung bleibt ein Saldo von 15,3 Mio. Euro. Euro. Hinzu kommt der saldierte Anteil der ebenfalls integrierten Kindertagesstätte von rund 3,8 Mio. Euro. Durch den Neubau werden die Falk-Grundschule und die Nicolai-Grundschule zusammengelegt. Beide Gebäude haben nur noch eine geringe Restnutzungsdauer und müssten ohne den Neubau auf Dauer umfangreich saniert werden. Ähnlich könnte es bei der Hellweg Realschule sein. Das Gebäude hat das Ende der Gesamtnutzungsdauer 2022 erreicht. Eine Sanierung ist nach Einschätzung der Stadtverwaltung unwirtschaftlich. Somit besteht hier auf Dauer Handlungsbedarf.

Aber auch andere Schulen wie zum Beispiel die Grundschule Lünern haben nur noch eine geringe Restnutzungsdauer von unter fünf Jahren. Zwar kann man die Gebäude noch weiter nutzen nach Ablauf der Gesamtnutzungsdauer. Jedoch steigen bei der alten Bausubstanz die Erfordernisse an der Instandhaltung. Gleichzeitig steigt das Risiko ungeplanter Instandhaltungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen. Dies kann wiederum zu einem ungeplanten Refinanzierungsbedarf führen.

Die Ausführungen zu den Schulen können ebenfalls auf die übrigen Gebäudegruppen mit den hohen Anlagenabnutzungsgraden übertragen werden. Neben einem wachsenden Risiko für die Stadt, werden auch die geplanten Instandhaltungen zunehmen. Dies zeigt sich aktuell schon bei den Instandhaltungsrückstellungen. Seit 2016 sind sie um zwei Mio. Euro auf 13,9 Mio. Euro

¹² vgl. den Teilbericht „gpaKennzahlenset“

angewachsen. Die notwendigen Finanzmittel zur Umsetzung der Maßnahmen werden als Ermächtigungsübertragung vorgehalten¹³. Hierbei ist zu beachten, dass die Stadt den Rückstellungen nicht immer nur neue Mittel zugeführt hat. Natürlich werden die Rückstellungen auch regelmäßig in Anspruch genommen. Vor allem aus der Rückstellung für die Sanierung der Stadthalle wurden in den vergangenen Jahren immer wieder Mittel entnommen und zugeführt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass im Laufe der Maßnahme immer neue Instandhaltungserfordernisse zu Tage getreten sind. Die Instandhaltungen erhöhen den Liquiditätsbedarf aus laufender Verwaltungstätigkeit. Wie bereits festgestellt, werden sich die Liquiditätskredite laut Haushaltsplan um 13 Mio. Euro erhöhen. Hierbei sind jedoch noch nicht die übertragenen Auszahlungsermächtigungen mit eingerechnet, die die Haushaltspositionen erst nachträglich erhöhen. Die hohe Altersstruktur führt aktuell somit nicht nur zu steigenden Investitionskrediten, sondern auch zu höheren Liquiditätskrediten, um die Unterhaltung zu finanzieren. Das Vermögen führt also zu höheren Verbindlichkeiten und belastet damit den Haushalt.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Unna verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Unterjährig besteht durch den engen Austausch der Controller mit den fachlich zuständigen Bereichen ausreichend Kenntnis zum Haushaltsverlauf.

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

¹³ vgl. Kapitel „Ermächtigungsübertragungen“

des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

Die **Stadt Unna** war bis zum Haushaltsplan 2019/2020 verpflichtet, ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufzustellen. Über die Genehmigung der Fortschreibung des HSK durch den Kreis Unna bestanden unterjährige Berichtspflichten an die Aufsichtsbehörde. Die Stadt Unna musste zu den Stichtagen 30. Juni und 30. September zum Stand der Umsetzung des HSK berichten. Weitere in der Gemeindeordnung NRW festgelegten Fristen sind wie folgt:

- Bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres ist die Haushaltssatzung mit den Anlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen,
- der aufgestellte Jahresabschluss ist bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgende Jahr dem Rat zuzuleiten und
- bis zum 31. Dezember des gleichen Jahres in geprüfter Form vom Rat zu beschließen.

Die Stadt zeigt die beschlossene Haushaltssatzung mit ihren Anlagen meist mit bis zu einem Monat Verspätung bei der Aufsichtsbehörde an. Da es sich um Doppelhaushalte handelt, ist es keine jährliche Verspätung. Die Jahresabschlüsse legt die Stadt in der Regel bis zum 31. März dem Rat vor. Die Ratsmitglieder sind somit zeitnah über den genauen Verlauf des abgelaufenen Haushaltsjahrs informiert. Der Beschluss des Jahresergebnisses erfolgt ebenfalls fristgerecht. Die Gesamtabchlüsse bis 2018 sind fristgerecht erstellt und dem Rat zugeleitet worden. Ab dem Geschäftsjahr 2019 ist die Stadt nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Sie hat sich mit dem Ratsbeschluss vom 24. September 2020 dazu entschieden, auf die Aufstellung von Gesamtab schlüssen gem. § 116a GO NRW zu verzichten.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Dieses wird zentral durch das Finanzmanagement umgesetzt. Die Controller stehen hierbei in einem engen Austausch mit den anderen Bereichen der Verwaltung. Schriftliche Berichte zum Stand der Haushaltsausführung werden innerhalb der Verwaltung nur bei Bedarf erstellt. Dem Verwaltungsvorstand wird darüber hinaus dreimal jährlich ein Bericht vorgelegt. Zu diesen Terminen (Frühjahr, Herbst und zur Haushaltseinbringung) wird auch dem Stadtrat ein Finanzbericht vorgelegt. In diesen ausführlichen Berichten werden vor allem die erheblichen Positionen des Haushalts (z.B. Gewerbesteuer, Personalaufwendungen) beleuchtet. Zudem erfolgt eine Prognose zum Jahresende. Eine aktuelle Entwicklung der großen Investitionsmaßnahmen erfolgt in den zuständigen Fachausschüssen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Der Stadt Unna gelingt es überwiegend nicht, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Stattdessen hat sie stark von der bislang guten konjunkturellen Lage profitiert. In Zukunft werden die kommunalen Handlungsspielräume vermehrt durch steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben bestimmt.

Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in

Einklang zu bringen. Eine Kommune sollte daher durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen ihren Haushalt entlasten. So kann sie eigene Handlungsspielräume langfristig erhalten oder wiedererlangen.

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

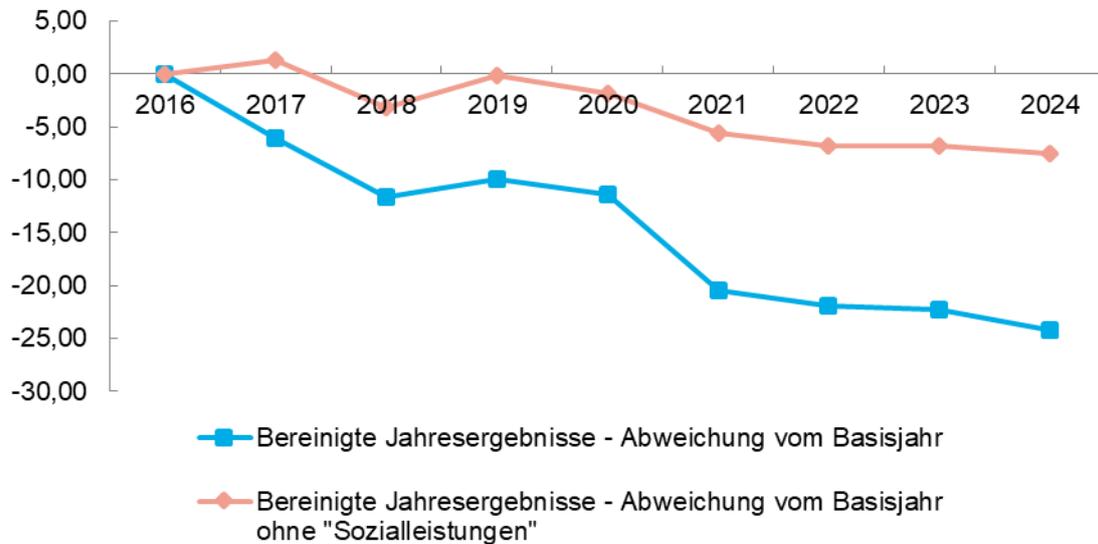
Als weitere Sondereffekte bereinigt die gpaNRW

- die erhöhten Pensionsrückstellungen aufgrund einer Anpassung der Wahrscheinlichkeitstafel sowie
- die Zuführung zu Instandhaltungsrückstellungen für die Stadthalle.

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 acht und neun der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2024



Bis 2020 Ist-Daten, ab 2021 Plandaten

Das Basisjahr 2016 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Der **Stadt Unna** gelingt es überwiegend nicht, steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Aufwandssteigerungen entstehen unter anderem durch die allgemeine Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen. Lediglich im Jahr 2019 wird der Trend durchbrochen. In diesem Jahr hat die Stadt die Realsteuerhebesätze erhöht (vgl. nachfolgendes Kapitel). Aber bereits im darauffolgendem Jahr haben die Aufwandssteigerungen den Konsolidierungseffekt wieder teilweise aufgezehrt. Neben der Grundsteuererhöhung haben vor allem folgende Maßnahmen des Haushaltssicherungskonzepts den Haushalt der Stadt Unna entlastet:

- Personalkonsolidierung, z.B. Abflachen von Hierarchieebenen (bis zu 230.000 Euro jährlich)
- Anpassung der Parkgebühren (300.000 Euro jährlich)
- Gewinnausschüttung der Wirtschaftsbetriebe Unna (in 2020 2,05 Mio. Euro)

In den meisten Jahren hat nur ein Viertel der verglichenen großen kreisangehörigen Kommunen geringere Aufwendungen je Einwohner als die Stadt Unna. Dies ist auch auf die Haushaltskonsolidierung zurückzuführen. Gleichzeitig sind jedoch auch die Erträge je Einwohner unterdurchschnittlich. In vielen Jahren gehört die Stadt zu dem Viertel der Städte ihrer Größenklasse mit den geringsten Erträgen je Einwohner.

Ordentliche Erträge und Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ordentliche Erträge	2.859	2.539	2.829	3.026	3.233	3.479	17
Ordentliche Aufwendungen	2.897	2.630	2.897	3.120	3.259	3.492	17

Bei den Erträgen 2020 ist zu beachten, dass diese aufgrund der Coronapandemie etwas geringer ausgefallen sind als in Vorjahren. Dies ist jedoch bei beinahe allen Städten der Fall, weshalb sich hier trotzdem ein Konsolidierungspotenzial andeutet. Aber auch die Aufwendungen sind dauerhaft zu konsolidieren. Denn vor allem die Aufwendungen für soziale Pflichtaufgaben sind in den letzten Jahren weiter gestiegen.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2020 zum Basisjahr rund 9,6 Mio. Euro positiver (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 5,6 Mio. Euro (aufgrund eines positiven Sonder-effekts 2016)
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 4 Mio. Euro

Die gestiegenen Aufwendungen der Sozialleistungen sind vor allem auf den Produktbereich 06 zurückzuführen. Dieser umfasst neben der Hilfe zur Erziehung¹⁴ auch den Betrieb von Kindertagesstätten. In den letzten Jahren mussten vermehrt Betreuungsplätze in Kindertagesstätten geschaffen werden. Ein Betreuungsplatz in einer Kindertagesstätte kostet der Stadt Unna rund 3.800 Euro pro Jahr¹⁵. Ohne die gestiegenen Aufwendungen für die „Sozialleistungen“ läge das bereinigte Jahresergebnis 2020 beinahe auf dem Niveau des Basisjahres 2016.

Gleich ist den beiden Graphen, dass sie im Übergang zum Haushaltsplanungszeitraum ab 2021 deutlich absinken. Dies ist auf die grundsätzlich vorsichtige Haushaltsplanung zurückzuführen. Jedoch klafft die Schere zwischen den Graphen immer weiter auseinander. Die Handlungsfähigkeit der Stadt Unna wird somit vermehrt von sozialen Pflichtaufgaben begrenzt. Hinzu kommt wie bei allen Städten die hohe Abhängigkeit von kaum zu beeinflussenden Ertragspositionen. Diese Abhängigkeit machen auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie deutlich. Trotz der Bilanzierungsmöglichkeiten nach dem NKF-CIG plant die Stadt mit deutlich sinkenden Jahresergebnissen. Durch den Verbrauch der Ausgleichsrücklage 2024 droht ihr auf Dauer sogar ein erneutes Haushaltssicherungskonzept.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte den Weg der ständigen Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Ziel sollte sein, den Verbrauch der Ausgleichsrücklage zu verringern oder sogar zu stoppen.

¹⁴ vgl. Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“

¹⁵ vgl. gpa-Kennzahlenset: Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder in Kindertageseinrichtungen je Platz in Euro 2020

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Stadt Unna hat zuletzt zum Haushaltsjahr 2019 die Realsteuerhebesätze angepasst. Hierdurch wurden die allgemeinen Aufwandssteigerungen deutlich ausgeglichen, wie der Graph im vorhergehenden Kapitel zeigt. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Wie bereits geschildert, hat die Stadt im Zuge des Haushaltssicherungskonzeptes einige Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen und umgesetzt. Auch wenn die Hebesatzerhöhung den höchsten Erfolg für das HSK bringt, so ist dennoch die Vorgabe nach § 77 GO NRW erfüllt.

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

Hebesätze 2021 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	Stadt Unna	Kreis Unna*	Regierungsbezirk Arnsberg*	gleiche Größenklasse**	fiktive Hebesätze GFG
Grundsteuer A	447	479	321	295	223
Grundsteuer B	843	764	630	551	443
Gewerbesteuer	481	475	470	409	418

* gewogener Durchschnittswert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Unna überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze sind dadurch auskömmlich. Die Auszahlungen, investiv wie konsumtiv, werden wesentlich umfangreicher übertragen, als dass die Maßnahmen umgesetzt werden. Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen ist verbesserungswürdig.

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 Unna** hat seit dem 02. September 2013 Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen getroffen:

- Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen werden grundsätzlich nicht übertragen.
- Investive Auszahlungen können übertragen werden, wenn die Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck in späteren Jahren liegt. Die Ermächtigungen können dabei für höchstens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Vermögensgegenstandes übertragen werden.
- Noch nicht begonnene Investitionsmaßnahmen können nur zweimal ins nächste Haushaltsjahr übertragen werden.

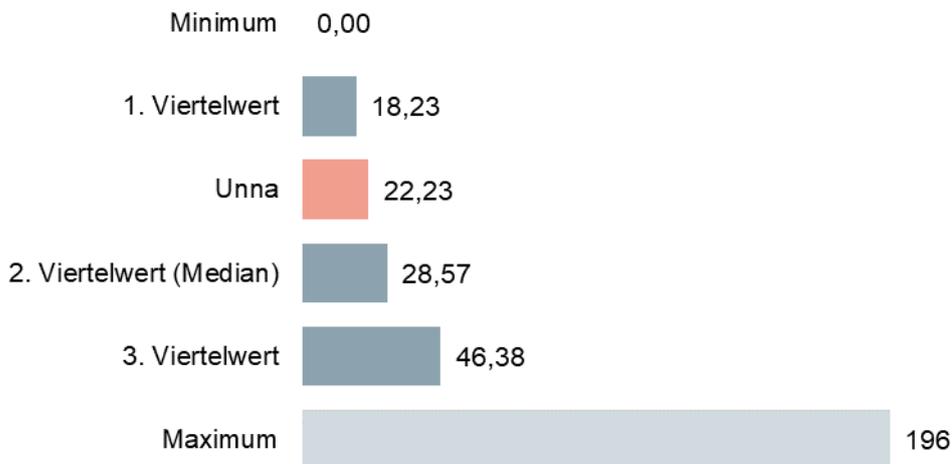
Die Stadt begrenzt mit diesen Regeln somit vor allem die Übertragung konsumtiver Ermächtigungen. Bei den investiven Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt einen größeren Handlungsspielraum. Inwieweit sie die Möglichkeiten der getroffenen Regelung nutzt, betrachtet die gpaNRW im Folgenden genauer.

Ordentliche Aufwendungen Stadt Unna 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	152	154	158	165	170
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,33	1,50	1,67	1,22	1,31
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,22	0,97	1,06	0,73	0,77
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	152	156	160	167	171
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,22	0,96	1,04	0,73	0,77
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	158	164	169	168	171
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	103	105	106	101	99,90

Wie bereits festgestellt, sollen gemäß den getroffenen Regelungen der Stadt grundsätzlich (also in der Regel) keine konsumtiven Ermächtigungen übertragen werden. Bei den Übertragungen handelt es sich überwiegend um größere Projekte, die sich noch in der Umsetzung befinden. Die übertragenen Mittel sind hierbei für diese Projekte zweckgebunden.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

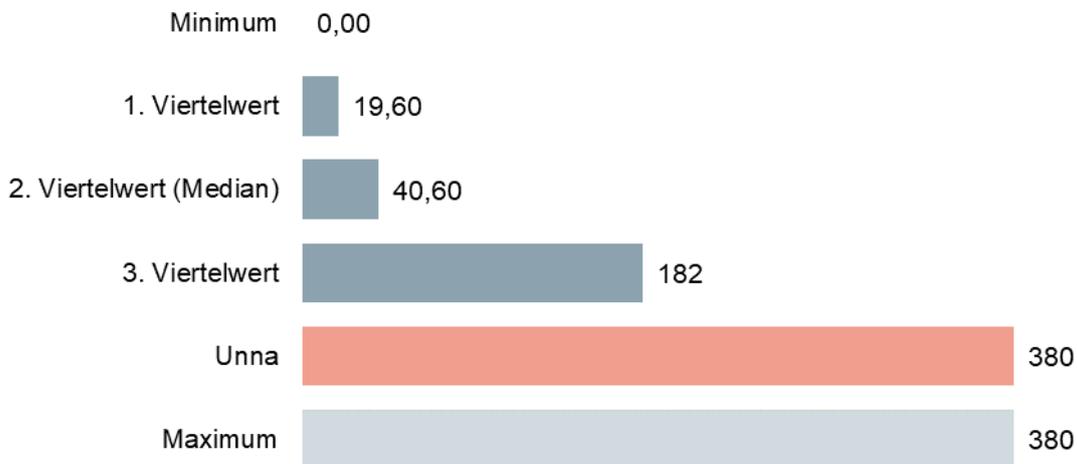
Deutlich umfangreicher überträgt die Stadt Unna Ermächtigungen für konsumtive Auszahlungen ins nächste Haushaltsjahr.

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Stadt Unna 2016 bis 2020

Kennzahl	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	138	144	149	151	154
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	13,78	17,01	18,44	20,11	22,37
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	9,57	11,90	12,58	13,19	14,37
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	158	160	165	173	178
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	8,73	10,63	11,17	11,65	12,57
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	138	144	149	151	154
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	87,26	90,28	90,36	87,32	86,64

Die Stadt Unna beschränkt sich bei den Auszahlungen nicht allein auf die Auszahlungen zur Deckung der übertragenen ordentlichen Aufwendungen. Zusätzlich überträgt die Stadt auch Auszahlungen für gebildete Rückstellungen, zum Beispiel für unterlassene Instandhaltungen. Auf diese Weise sorgt die Stadt dafür, dass bei der Umsetzung der unterlassenen Maßnahme auch Finanzmittel zur Verfügung stehen.

Ermächtigungsübertragungen Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

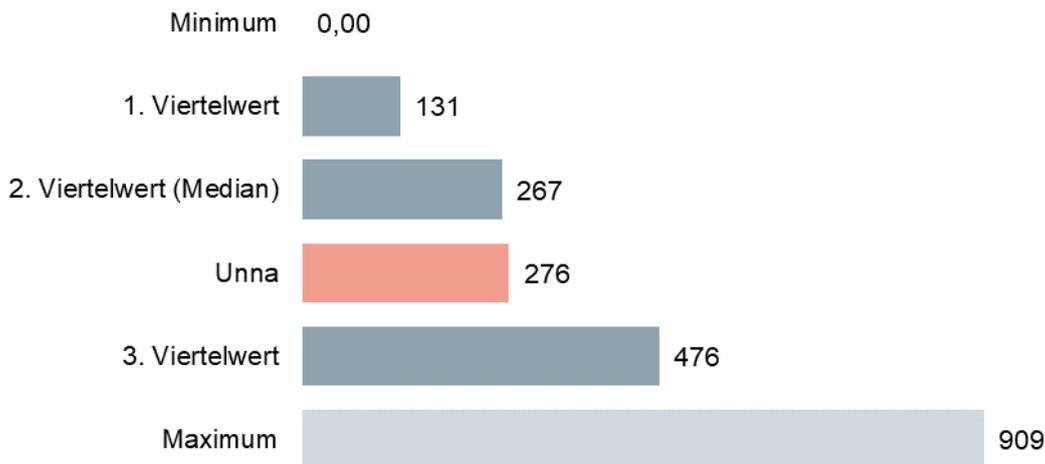
Durch die konsequente Übertragung von benötigten Finanzmitteln, stellt die Stadt Unna den Maximalwert im interkommunalen Vergleich dar. Die übrigen Städte im Vergleich wählen überwiegend die Variante, bei geplanter Umsetzung der Instandhaltungsmaßnahmen erneut Finanzmittel in den Haushaltsplan einzustellen. Dies führt zu einer etwas transparenteren Darstellung im Haushaltsplan, in welcher Höhe Finanzmittel benötigt werden. Gleichzeitig sind die Städte durch die erneute Veranschlagung weniger flexibel in der Umsetzung.

Investive Auszahlungen Stadt Unna 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	8,03	21,44	33,70	12,09	14,51
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	15,61	7,39	10,81	11,59	16,25
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	195	34,47	32,07	95,85	112
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	23,63	28,83	44,50	23,68	30,76
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	66,05	25,63	24,28	48,94	52,82
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	17,26	18,40	6,92	7,94	10,88
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	73,02	63,83	15,56	33,53	35,38

Die Stadt Unna übertrug durchschnittlich 12,3 Mio. Euro investive Auszahlungsermächtigungen ins Folgejahr. Die Ermächtigungsübertragungen sind hierbei seit 2017 beständig angewachsen. Da teilweise die Haushaltsansätze gegenüber dem Vorjahr verringert wurden, ist der fortgeschriebene Ansatz nicht im gleichen Maße angewachsen.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Der Grad der Inanspruchnahme schwankt teilweise deutlich von Jahr zu Jahr. Im Durchschnitt der Jahre 2016 bis 2020 liegt er bei 44,3 Prozent. Damit wird nicht einmal die Hälfte der angesetzten Investitionsauszahlungen auch tatsächlich ausgezahlt. Nach Auskunft der Stadtverwaltung sei dies auch auf personelle Engpässe im Baubereich zurückzuführen. Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus der Planung muss auch ein Bauzeitplan hervorgehen. Die Veranschlagung im Finanzplan soll den Bauzeitplan widerspiegeln. In diesem sind auch die eigenen personellen Möglichkeiten zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.

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

→ Feststellung

Die Stadt Unna hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Weder sind der Ablauf der Anträge noch die Prüfung der Förderfähigkeit zentral vorgegeben. Gerade durch den fehlenden zentralen Überblick über förderfähige Maßnahmen in der Verwaltung ist es nicht ausgeschlossen, dass nicht alle Fördermöglichkeiten genutzt werden.

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 Unna** hat bisher keine schriftlichen Festlegungen (Dienstanweisung o.ä.) zum strategischen Umgang und zur Akquise von Fördermitteln getroffen. Die Akquise und Verwaltung von Fördermitteln erfolgt in den zuständigen Bereichen. Ein standardmäßiger Austausch über die Bereiche hinweg, um fachgebietsübergreifende Förderfähigkeiten zu prüfen, ist nicht vorgeschrieben.

Die Bereiche werden teilweise durch Controller aus dem Finanzbereich unterstützt. Besondere Förderprogramme wie das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz oder die Gute Schule 2020-Mittel werden direkt vom Finanzmanagementbereich verwaltet. Der für die Städtebaufördermittel zuständige Mitarbeiter ist mittlerweile ebenfalls im Finanzbereich angesiedelt. Da er jahrelang alle Fördermittel des Städtebaubereichs verwaltet hat, hat er eine hohe personengebundene Expertise.

Im Haushaltsplanungsprozess erfolgt keine standardmäßig vorgeschriebene Prüfung, ob die Maßnahmen förderfähig sind. Dies betrifft sowohl investive als auch konsumtive Maßnahmen.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Hierauf aufbauend sollten zentrale Vorgaben regeln, dass Fördermöglichkeiten bereits im Prozess der Haushaltsplanung standardisiert geprüft werden. Die Stadt sollte einen zentralen Überblick über potenziell förderfähige Maßnahmen haben. Diese Vorgaben sollten sowohl den investiven als auch den konsumtiven Bereich umfassen.

Informationen zu Förderprogrammen erhalten die zuständigen Mitarbeiter über einschlägige Seiten im Internet oder direkt vom Fördermittelgeber. Probleme bei der Antragstellung gibt es im Regelfall nicht. Lediglich überzeichnete Programme oder zu kurze Fristen führen teilweise dazu, dass Fördermittel nicht wie geplant genutzt werden können.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Bei der Fördermittelbewirtschaftung und beim förderbezogenen Controlling gibt es in der Stadt Unna noch Verbesserungsmöglichkeiten. Ein Fördermittelcontrolling bisher lediglich in

Grundzügen vorhanden. Auch ist kein Berichtswesen eingerichtet, dass die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik standardisiert zu bestimmten Anlässen oder regelmäßig informiert.

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.

Wie auch bei der Fördermittelakquise der **Stadt Unna** erfolgt die Fördermittelbewirtschaftung im fachlich zuständigen Bereich. Auch bedingt durch die dezentrale Verwaltung hat die Stadt keine zentralen Vorgaben zu Standards und Dokumentierung von Förderprojekten festgelegt. Vor allem bei der Dokumentation kann sich dies nachteilig auswirken: Sind Förderbestimmungen und -auflagen nicht zentral dokumentiert, besteht die Gefahr zum Beispiel Zweckbindungsfristen nicht einzuhalten. Bei Anlagegütern wird die Zweckbindungsfrist über die zuwendungsbedingten Sonderposten in der Anlagenbuchhaltung festgehalten. Andere Förderauflagen werden nicht an zentraler Stelle festgehalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

Ein Fördermittelcontrolling ist bisher nicht eingerichtet. Die inhaltlich zuständigen Bereiche erarbeiten die Entscheidungsgrundlagen für oder gegen einen Fördermittelantrag. Diese inhaltliche Aufbereitung wäre auch Teil eines Fördermittelcontrollings. Die Einhaltung des Finanzrahmens wird im Zuge der Budgetverantwortung von den fachlich zuständigen Bereichen überwacht. Bei größeren Fördermaßnahmen erfolgt gegebenenfalls eine zusätzliche Unterstützung durch Controller aus dem Finanzbereich. Ein Berichtswesen zu Fördermaßnahmen ist bisher nicht eingerichtet. Dem Rat und dem Verwaltungsvorstand wird lediglich anlassbezogen berichtet. Dies geschieht zum Beispiel, wenn Entscheidungen für den nächsten Bauabschnitt anstehen. Eine Ausweitung des Controllings und des Berichtswesens ist aktuell nicht bei der Stellenbemessung berücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte ein fördermittelbezogenes Controlling implementieren. Dies kann sie auf den bereits bestehenden Strukturen aufbauen. Neben allgemeinen Informationen wie dem Zeitplan der Maßnahmen könnte ein Berichtswesen auch positive Neuigkeiten zur Fördermaßnahme enthalten. Bei einer Ausweitung der Fördermittelbewirtschaftung ist gegebenenfalls auch die Personalausstattung zu überprüfen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Unna verfügt über aktuelle Informationen zur Steuerung ihres Haushalts. Unterjährig besteht durch den engen Austausch der Controller mit den fachlich zuständigen Bereichen ausreichend Kenntnis zum Haushaltsverlauf.	58			
F2	Der Stadt Unna gelingt es überwiegend nicht, Aufwandssteigerungen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen auszugleichen. Stattdessen hat sie stark von der bislang guten konjunkturellen Lage profitiert. In Zukunft werden die kommunalen Handlungsspielräume vermehrt durch steigende Aufwendungen aus sozialen Pflichtaufgaben bestimmt.	59	E2	Die Stadt Unna sollte den Weg der ständigen Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung fortsetzen. Ziel sollte sein, den Verbrauch der Ausgleichsrücklage zu verringern oder sogar zu stoppen.	62
F3	Die Stadt Unna überträgt regelmäßig konsumtive und investive Ermächtigungen ins Folgejahr. Die fortgeschriebenen Haushaltsansätze sind dadurch auskömmlich. Die Auszahlungen, investiv wie konsumtiv, werden wesentlich umfangreicher übertragen, als dass die Maßnahmen umgesetzt werden. Der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen ist verbesserungswürdig.	63	E3	Die Stadt Unna sollte nur die tatsächlich im Planungszeitraum zu erwartenden Auszahlungen im Haushaltsplan veranschlagen. Die Haushaltsplanung der Investitionsauszahlungen sollte insbesondere für das erste Planjahr nach den Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO überprüft werden.	67
F4	Die Stadt Unna hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Weder sind der Ablauf der Anträge noch die Prüfung der Förderfähigkeit zentral vorgegeben. Gerade durch den fehlenden zentralen Überblick über förderfähige Maßnahmen in der Verwaltung ist es nicht ausgeschlossen, dass nicht alle Fördermöglichkeiten genutzt werden.	68	E4	Die Stadt Unna sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Hierauf aufbauend sollten zentrale Vorgaben regeln, dass Fördermöglichkeiten bereits im Prozess der Haushaltsplanung standardisiert geprüft werden. Die Stadt sollte einen zentralen Überblick über potenziell förderfähige Maßnahmen haben. Diese Vorgaben sollten sowohl den investiven als auch den konsumtiven Bereich umfassen.	68
F5	Bei der Fördermittelbewirtschaftung und beim förderbezogenen Controlling gibt es in der Stadt Unna noch Verbesserungsmöglichkeiten. Ein Fördermittelcontrolling bisher lediglich in Grundzügen vorhanden. Auch ist kein Berichtswesen eingerichtet, dass die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik standardisiert zu bestimmten Anlässen oder regelmäßig informiert.	68	E5.1	Die Stadt Unna sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	69

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E5.2 Die Stadt sollte ein fördermittelbezogenes Controlling implementieren. Dies kann sie auf den bereits bestehenden Strukturen aufbauen. Neben allgemeinen Informationen wie dem Zeitplan der Maßnahmen könnte ein Berichtswesen auch positive Neuigkeiten zur Fördermaßnahme enthalten. Bei einer Ausweitung der Fördermittelbewirtschaftung ist gegebenenfalls auch die Personalausstattung zu überprüfen.	69

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,69	93,34	96,54	97,15	99,15	109	17
Eigenkapitalquote 1	10,29	3,55	20,88	31,84	40,28	59,21	17
Eigenkapitalquote 2	36,33	17,17	40,50	52,59	60,06	71,70	17
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	32,51	0,00	19,11	25,54	31,23	35,42	17
Abschreibungsintensität	5,58	0,47	3,96	5,12	6,08	7,68	17
Drittfinanzierungsquote	54,30	26,89	53,91	60,96	67,36	79,01	17
Investitionsquote	71,57	51,04	92,04	132	187	263	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	83,50	70,48	86,33	89,61	98,79	105	17
Liquidität 2. Grades	50,34	29,27	50,34	66,47	112	242	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	27,98	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	17,27	3,20	6,38	7,79	11,55	29,76	17
Zinslastquote	0,76	0,15	0,67	0,89	1,29	2,73	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	54,24	36,53	44,99	46,63	50,43	55,56	17
Zuwendungsquote	27,47	21,46	28,36	31,02	35,83	45,85	17
Personalintensität	20,98	17,15	20,24	21,33	23,94	30,06	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,25	7,11	12,64	16,42	18,67	30,39	17
Transferaufwandsquote	48,62	35,54	43,04	46,67	48,05	51,67	17

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-2,50	-4,77	4,73	-1,34	0,71	
Gewerbesteuern	29,94	27,24	40,79	31,60	31,32	32,18
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	26,82	28,37	29,83	30,81	29,43	29,05
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4,09	5,09	6,36	7,05	7,74	6,07
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen	2,81	3,28	3,66	3,19	7,88	4,17

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Schlüsselzuweisungen	22,99	24,09	23,36	21,69	21,60	22,74
Summe der Erträge	86,65	88,08	104	94,34	97,97	94,21
Steuerbeteiligungen (534)	4,00	4,32	5,72	4,39	2,25	4,14
Allgemeine Kreisumlage (5374)	39,57	39,18	38,16	38,14	39,24	38,86
Summe der Aufwendungen	43,57	43,50	43,89	42,53	41,49	43,00
Saldo	43,08	44,58	60,11	51,81	56,48	51,21

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	45,92	41,24	46,06	44,86	46,43
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	45,92	41,24	46,06	44,86	46,43
Sonderposten für Zuwendungen	107	103	101	98,70	95,05
Sonderposten für Beiträge	22,96	22,36	21,37	23,44	22,49
Eigenkapital 2	176	167	168	167	164
Bilanzsumme	432	439	450	445	451

Tabelle 5: Schulden Stadt Unna 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	64,00	74,69	70,90	69,71	68,35

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	60,88	57,05	58,47	48,25	40,53
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,07	0,02	0,01	0,01	0,01
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1,83	1,96	3,36	3,53	3,79
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,85	1,24	1,83	1,23	1,08
Sonstige Verbindlichkeiten	1,29	4,05	2,00	2,31	2,14
Erhaltene Anzahlungen	10,13	12,39	19,29	21,23	31,04
Verbindlichkeiten	139	151	156	146	147
Rückstellungen	108	113	119	125	133
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	1,36	0,70	0,16	0,85	0,81
Schulden	249	265	275	272	281

Tabelle 6: Gesamtschulden Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2018

Kennzahlen	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	244	242	249
Rückstellungen	117	122	129
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	4,94	4,72	4,70
Gesamtschulden	366	369	382

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2020

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019*
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	157	153	147	157
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	60,18	57,05	58,47	48,28
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,07	0,02	0,01	0,01
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	7,31	6,88	8,59	8,27
Sonstige Verbindlichkeiten**	9,19	12,45	14,76	9,28
Erhaltene Anzahlungen	10,13	12,39	19,29	21,23
Gesamtverbindlichkeiten	244	242	249	244

* Gesamtverbindlichkeiten 2019 nach Fortschreibung der Stadt Unna ohne die Aufstellung eines Gesamtabchlusses

** inkl. Verbindlichkeiten aus Transferleistungen

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2024

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	-2,50	-4,77	4,73	-1,34	0,71	0,04	-1,91	-1,43	-5,76
Gewerbesteuer	29,94	27,24	40,79	31,60	31,32	31,00	31,85	32,70	33,63
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	26,82	28,37	29,83	30,81	29,43	29,68	30,72	32,57	34,62
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4,09	5,09	6,36	7,05	7,74	7,54	6,69	6,85	7,00
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	2,81	3,28	3,66	3,19	7,88	3,39	3,15	3,25	3,28

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Schlüsselzuweisungen vom Land	22,99	24,09	23,36	21,69	21,60	26,22	24,50	25,75	27,25
Summe der Erträge	86,65	88,08	103,99	94,34	97,97	97,83	96,91	101,12	105,78
Steuerbeteiligungen	4,00	4,32	5,72	4,39	2,25	2,26	2,32	2,38	2,45
Allgemeine Kreisumlage	39,57	39,18	38,16	38,14	39,24	36,71	39,70	41,01	43,41
Summe der Aufwendungen	43,57	43,50	43,89	42,53	41,49	38,97	42,02	43,39	45,86
Saldo der Bereinigungen	43,08	44,58	60,11	51,81	56,48	58,86	54,89	57,73	59,92
Saldo der Sondereffekte	-2,37	0,00	-0,52	0,00	-1,13	4,88	8,36	6,32	1,78
Bereinigtes Jahresergebnis	-43,21	-49,34	-54,85	-53,15	-54,64	-63,70	-65,16	-65,48	-67,46
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-6,13	-11,63	-9,94	-11,42	-20,48	-21,95	-22,27	-24,25

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Unna in Mio. Euro 2016 bis 2024

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-43,21	-49,34	-54,85	-53,15	-54,64	-63,70	-65,16	-65,48	-67,46
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	4,33	-1,24	-1,64	-1,52	-1,23	-2,43	-2,45	-2,49	-2,50
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-18,77	-20,63	-21,23	-22,72	-22,75	-26,86	-27,08	-27,39	-28,69
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-28,77	-27,47	-31,97	-28,92	-30,65	-34,41	-35,63	-35,61	-36,28
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	1,30	-3,20	-0,14	-1,88	-5,63	-6,86	-6,83	-7,50

2. Informationstechnik

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Unna im Prüfgebiet Informationstechnik (IT) 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 während der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik 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 höheren IT-Kosten zu rechnen als es vor der Pandemie der Fall war.

Informationstechnik

Die Stadt Unna stattet ihre Verwaltungsarbeitsplätze zu hohen Kosten mit IT aus. Zwar lassen sich die Kosten durch die individuelle Situation in der Stadtverwaltung relativieren und damit realistisch weit niedriger einordnen als es die Kennzahlenausprägung suggeriert. Gering fallen sie im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Städten dennoch nicht aus.

Durch das gewählte Betriebsmodell kann die Stadt Unna ihre IT-Leistungen und die daraus resultierenden Kosten direkt und vollumfänglich beeinflussen. Dadurch besitzt sie eine, im Vergleich zu vielen anderen geprüften Städten, sehr große Flexibilität, um IT-Leistungen an ihrem Bedarf auszurichten. Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten hängen damit jedoch maßgeblich von den internen Strukturen und Vorgaben der Stadtverwaltung ab.

Positiv ist, dass bei der Stadt Unna bereits strategische Vorgaben zur IT mit grundsätzlich formulierten Rahmenbedingungen existieren, an denen sich die operative IT langfristig orientieren kann. Allerdings ist die tägliche Arbeitspraxis noch nicht vollständig an die strategischen Vorgaben angepasst, weshalb die Verwaltung beispielsweise interne Zuständigkeiten klären und die Abläufe bei der zentralen IT-Steuerung optimieren sollte. Die Stadt sollte hierfür die ihr zur Verfügung stehenden umfangreichen Steuerungsmöglichkeiten innerhalb des Betriebsmodells wesentlich intensiver als bislang ausnutzen.

Eine vorgelagerte und verwaltungsübergreifende Strategie für die digitale Transformation der Stadt Unna liegt bereits vor. Zwar wurde die entsprechende Digitalisierung der Prozesse bereits angestoßen und damit die wesentlichen rechtlichen Anforderungen an die digitale Verwaltungsarbeit erfüllt. Allerdings besteht noch erhebliches Verbesserungspotenzial bei der Entlastung der Sachbearbeitung von manuellen Tätigkeiten mithilfe der elektronischen Rechnungsbearbeitung. Trotzdem hat die Stadt Unna auch über die rechtlichen Anforderungen hinaus bereits die Initiative ergriffen. Dies betrifft beispielsweise ein übergreifendes Dokumenten-Managementsystem oder die elektronische Aktenführung.

Um digitale und medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, sollte die Verwaltung der Stadt Unna verstärkt darauf achten, dass in der Praxis die, vergleichsweise weit fortgeschrittenen strategisch-konzeptionellen, Aspekte des Prozessmanagements systematisch umgesetzt werden.

Bei der IT-Sicherheit befindet sich die Stadt Unna im Mittelfeld der großen kreisangehörigen Städte. Verbesserungsbedarf besteht insbesondere bei der konzeptionellen Notfallvorsorge. Trotz der bei den meisten anderen Prüfungsaspekten recht positiven Ergebnisse sollte die Stadt zudem kurzfristig realisierbare technische Maßnahmen zur Verbesserung der zentralen IT-Infrastruktur prüfen.

Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung sichern notwendige Prüfhandlungen bei der Stadt Unna grundsätzlich ab. Allerdings schränken in der Praxis nicht auskömmliche personelle Ressourcen, die fehlende fachliche Qualifikation für IT-Prüfungen sowie der noch nicht erfolgende Einsatz von unterstützenden Fachverfahren der Massendatenanalyse die interne IT-Prüfung der Stadt Unna ein. Hier sollte die Verwaltung ansetzen, um das Prüfen der IT und mit IT zu optimieren.

Die von der gpaNRW geprüften Kriterien einer erfolversprechenden Digitalisierung der Schulen machen deutlich, dass trotz einer gut ausgeprägten Medienentwicklungsplanung und trotz des Einsatzes und der Weiterentwicklung einer bewährten Portal-Lösung Möglichkeiten der Verbesserung bestehen. Die Stadt Unna als Schulträger sollte deshalb auf der vorhandenen guten Grundlage insbesondere die derzeitigen Rahmenbedingungen beim Informationsaustausch und Ressourcenüberblick verbessern.

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:

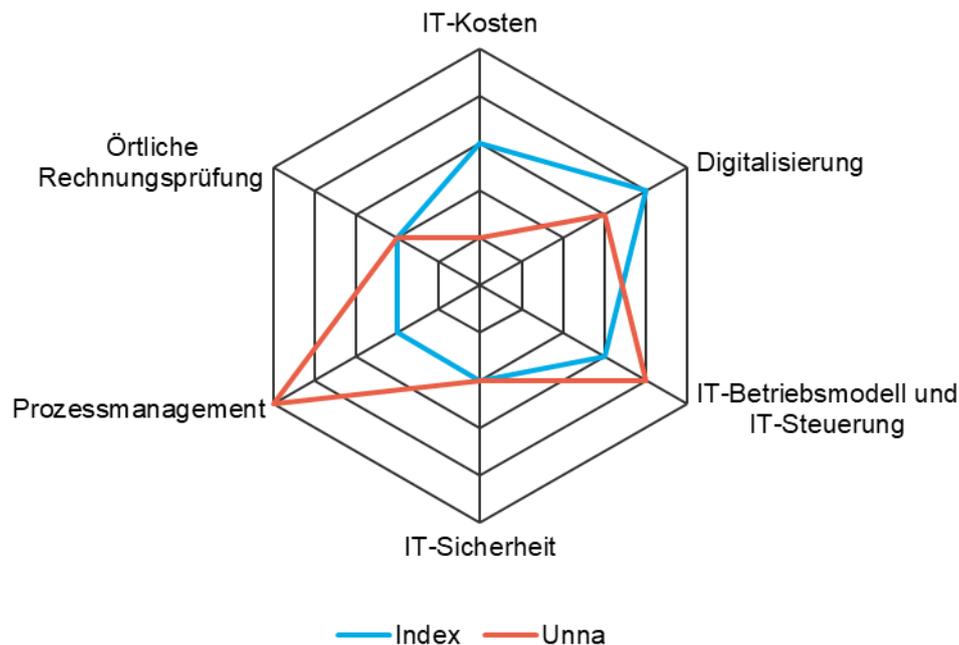
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines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



- Einer ungünstigen Kostensituation steht ein in der Gesamtheit eher durchschnittlich ausgeprägtes IT-Profil gegenüber, wobei das Prozessmanagement sehr positiv hervorsteicht. Es gelingt aber noch nicht, die vergleichsweise guten Voraussetzungen des Betriebsmodells so zu nutzen, dass die IT-Kosten moderater ausfallen oder die übrigen Prüfaspkte bei gleichen Kosten besser ausgeprägt sind.

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**

Die Stadt Unna hat beste Rahmenbedingungen, um ihre IT zielorientiert und bedarfsgerecht zu steuern. Allerdings nutzt sie ihre Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis nicht vollumfänglich aus.

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 Unna betreibt ihre IT weitestgehend eigenverantwortlich im Bereich Datenverarbeitung (19), der organisatorisch dem Dezernat 1 zugeordnet ist. Sofern dies der strategischen Ausrichtung entspricht, greift die Stadt Unna auf Dienstleistungen externer Anbieter und auf interkommunale Zusammenarbeit zurück. Unter anderem kooperiert die Stadt mit dem Kreis Unna.

Innerhalb ihres Betriebsmodells kann die Stadt Unna jederzeit frei entscheiden, welche Leistungen sie von wem abnimmt oder selbst erbringt. Dadurch besitzt sie eine vergleichsweise große Flexibilität, um die IT-Leistungen an ihrem Bedarf auszurichten. Gleichzeitig ist die Stadt Unna in der Lage ihre IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio unmittelbar zu beeinflussen.

Die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT bei der Stadt Unna hängen maßgeblich von den Strukturen und Vorgaben innerhalb der Stadtverwaltung ab. Anders als bei den meisten der geprüften Städte existiert bei der Stadt Unna bereits eine vom Verwaltungsvorstand mitgetragene IT-Strategie, deren Eckpfeiler sich aus einem Strategieworkshop in 2016 ergeben. Die IT-Strategie wurde vom Haupt-

und Finanzausschuss sowie vom Stadtrat beschlossen. Insbesondere die folgenden Aspekte geben der operativen IT der Stadt Unna eine langfristige Basis zur Orientierung:

- Sicherheit und Verfügbarkeit gehen der Wirtschaftlichkeit vor.
- Die IT verwendet bewährte und ausgereifte Technologien. Die Stadt Unna greift grundsätzlich auf Standardlösungen zurück und Eigenentwicklungen finden nicht statt. Die Beurteilung der Vorteilhaftigkeit von IT-Leistungen erfolgt durch die zentrale Organisation.
- Bei Überschneidungen von Zuständigkeiten ist die Abgrenzung zwischen IT, Fachlichkeit und Organisation klar zu regeln.

Damit wurden zwar grundlegende teilstrategische Aspekte für die Beschaffung und den Einsatz von IT bei der Stadt Unna festgelegt. Allerdings sind die täglichen Arbeitsabläufe noch nicht vollständig an die strategischen Vorgaben angepasst worden. Beispiele:

- Die Anforderungen der digitalen Transformation führen zu sich überschneidenden Zuständigkeiten beispielsweise zwischen der klassischen Organisationsarbeit und der technischen Umsetzung durch die IT. Eine klare Trennung und Rollenverteilung zwischen Organisation und IT erfolgt bei der Stadt Unna in der Praxis noch nicht systematisch.
- Die zentrale Steuerung von IT-Bedarfen und -Anforderungen seitens der Anwender erfolgt bei der Stadt Unna noch nicht gemäß vorab definierten und einheitlichen Abläufen.
- Steuerungsrelevante Kosten- und Sicherheitsinformationen zur IT werden bei der Stadt Unna durch den Verwaltungsvorstand selten aktiv abgerufen und seitens der operativen IT lediglich anlassbezogen erstellt.

In der Praxis schöpft die Stadt Unna damit die grundsätzlich vorhandenen Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells noch nicht systematisch aus.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die guten Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells intensiver nutzen. Hierfür wären insbesondere die systematische Klärung von Zuständigkeiten sowie die Optimierung interner Abläufe bei der zentralen IT-Steuerung hilfreich.

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.

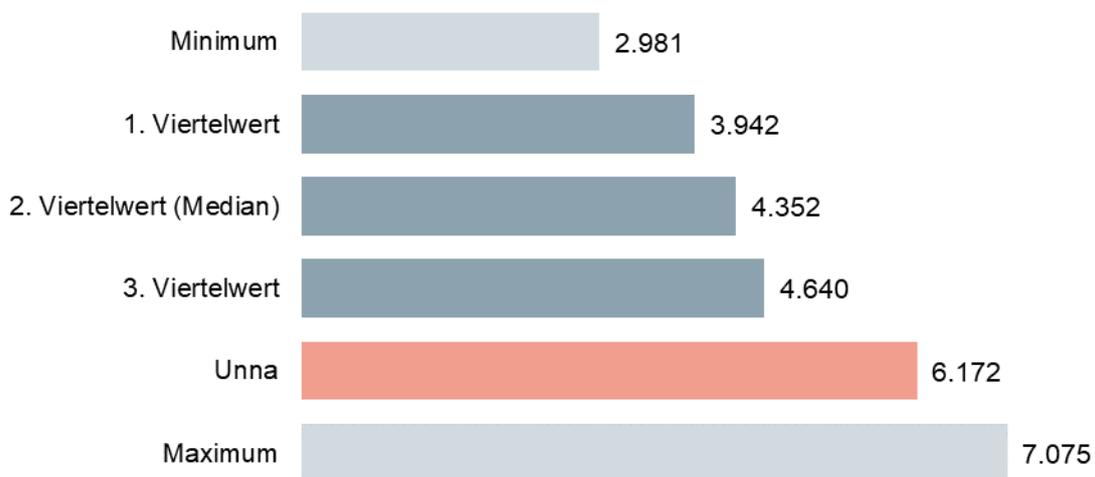
→ **Feststellung**

Die berechneten IT-Kosten der Stadt Unna sind je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr hoch. Unter Berücksichtigung individueller Faktoren bei der Stadt Unna sind sie jedoch wesentlich niedriger einzuordnen. Gering fallen sie im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Städten dennoch nicht aus.

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 Unna** 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 berechneten IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen bei der Stadt Unna auf einem sehr hohen Niveau. Mehr als drei Viertel der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

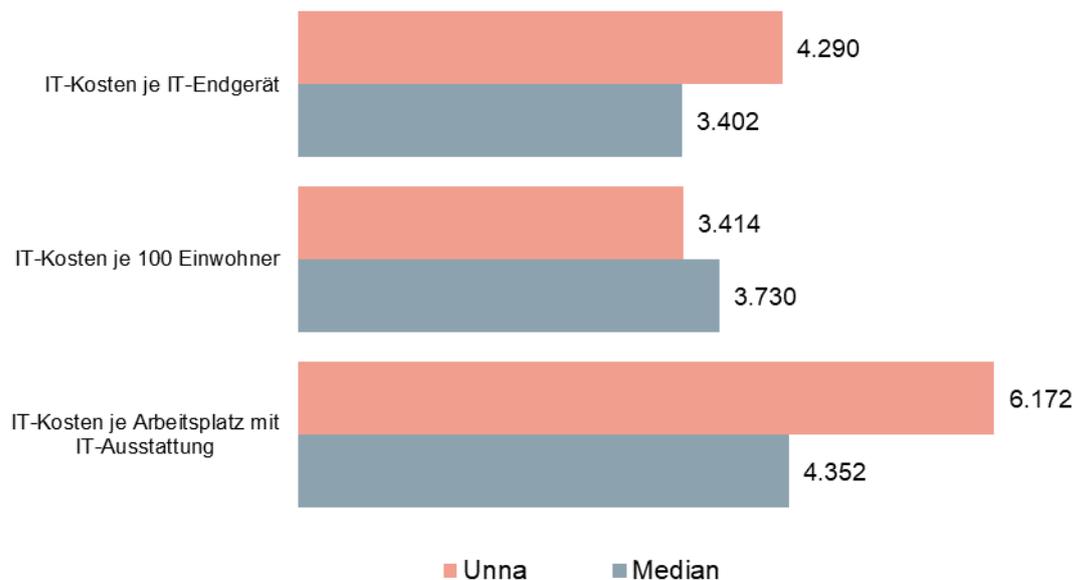
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht erfahrungsgemäß über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für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



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

- Die operative IT der Stadt Unna muss, gemessen an der Zahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je 100 Einwohner, im Vergleich der geprüften Städte in ihrer Kernverwaltung die niedrigste Anzahl von Verwaltungsarbeitsplätzen versorgen. Ursächlich hierfür ist insbesondere die zahlenmäßig geringe personelle Ausstattung bei der Stadt Unna.

- Für ihre Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung stellt die Stadt Unna überdurchschnittlich viele IT-Endgeräte bereit. Lediglich bei drei der geprüften Städte betreut das IT-Personal mehr Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung als bei der Stadt Unna.

IT-Kosten steigen oder fallen nicht proportional zur Anzahl 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 die Kennzahlenwerte bei einer sehr geringen Bezugsmenge an Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung und einer gleichzeitig erhöhten Zahl an IT-Endgeräten negativer aus.

- Realistisch schätzt die gpaNRW die IT-Kosten der Stadt Unna niedriger ein als es sich aus der berechneten Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Gering fallen sie dennoch nicht aus.

IT-Kostenbestandteile der Stadt Unna in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Unna	25	71	4
Interkommunaler Durchschnitt	25	71	4

Die Verteilung der Kostenbestandteile betreffend liegt die Stadt Unna genau im interkommunalen Durchschnitt. Wie die meisten der geprüften Städte deckt sie ihren IT-Bedarf außer durch den Einsatz eigener Personalressourcen auch über Dienstleister ab, deren Kosten als Sachkosten verbucht werden. Anders als bei den meisten kreisangehörigen Städten dominieren jedoch bei den IT-Sachkosten der Stadt Unna keine Kosten eines Hauptdienstleisters, beispielsweise in Form eines kommunalen Zweckverbands. Stattdessen bedient sich die Stadt Unna je nach Bedarf bei öffentlich-rechtlichen und privaten Dienstleistern.

Die Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen für die Stadt Unna im interkommunalen Vergleich mit 4.388 Euro über dem dritten Viertelwert von 3.882 Euro. Damit gehört Unna zu den bisher geprüften Städten mit den höchsten Sachkosten. Allerdings gilt auch für die Sachkosten, dass sie aufgrund des bereits geschilderten Mengeneffekts bei der Kennzahlenbildung real etwas günstiger einzuschätzen sind. Unmittelbare Ansatzpunkte dafür, dass die Sachkosten der IT bei der Stadt Unna reduziert werden können ohne die Leistungsqualität zu beeinträchtigen, erkennt die gpaNRW nicht. Mitursächlich für die erhöhten Kosten könnte jedoch sein, dass die Stadt mithilfe der konzerneigenen Tochter „Stadtwerke Unna GmbH“ auf eine verwaltungsweite und redundante Netzanbindung über Glasfaser setzt. Dieser Ausstattungsstandard gilt auch für sämtliche Nebenstellen der Verwaltung. Das Vorgehen entspricht der strategischen Ausrichtung der Stadt Unna, dass Verfügbarkeit und Sicherheit bei der IT Priorität haben. Zudem schafft die Stadt damit eine der Grundvoraussetzungen, um die Ziele und Maßnahmen ihrer digitalen Strategie nachhaltig umsetzen zu können.

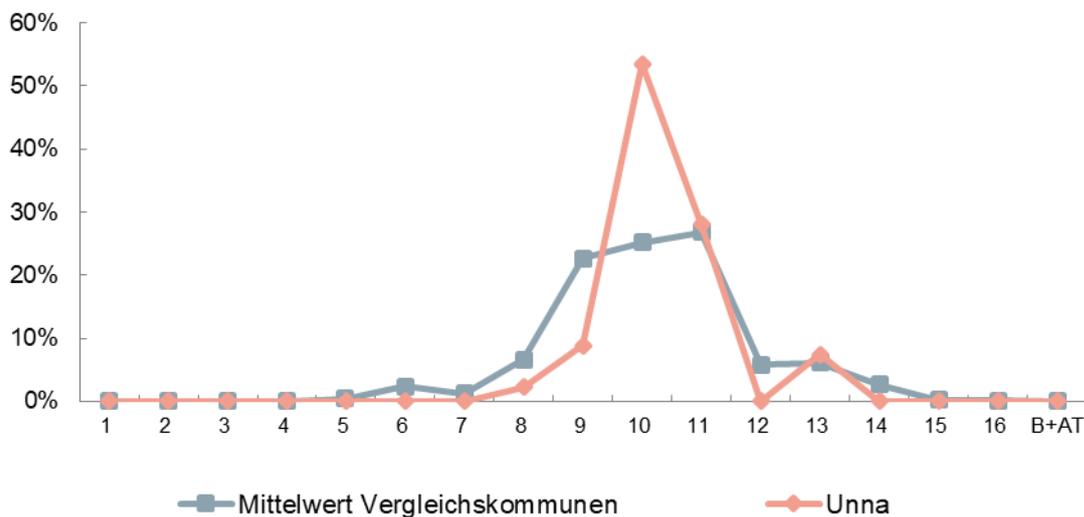
Inwiefern die eingesetzten IT-Systeme die Verwaltungsprozesse der Stadt Unna bereits im Sinne der Digitalisierungsstrategie unterstützen und ob die daraus resultierenden Kosten angemessen sind, kann die gpaNRW an dieser Stelle nicht bewerten. Je höher beispielsweise Fachanwendungskosten ausfallen, desto höher ist der Bedarf, den damit einhergehenden Nutzen

auch zu bewerten. Damit die Stadt Unna diese Bewertung selbst vornehmen kann, sind systematische Prozessbetrachtungen erforderlich. Darauf gehen wir im Abschnitt Prozessmanagement näher ein.

Die Personalkosten der Stadt Unna für die Bereitstellung und Betreuung der IT liegen mit 1.518 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung über dem dritten Viertelwert von 1.372 Euro. Die Personalkosten liegen demnach etwas höher als bei drei Vierteln der bisher geprüften großen kreisangehörigen Städte. Allerdings gilt auch für die Personalkosten, dass sie aufgrund des bereits geschilderten Mengeneffekts bei der Kennzahlenbildung real etwas günstiger einzuschätzen sind. Werden außerdem in den Vergleich nur die Städte mit einem ähnlichen Betriebsmodell einbezogen, die also ihre operativen IT-Aufgaben wie die Stadt Unna eigenständig wahrnehmen und daneben Leistungen verschiedener IT-Dienstleister einkaufen, sind die Personalkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung lediglich leicht überdurchschnittlich.

Die Höhe der Personalkosten hängt davon ab, ob und inwiefern sie durch eine höhere Anzahl von Mitarbeitern oder durch deren Vergütung bzw. Besoldung entstehen. Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur der Stadt Unna mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kommunen. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Vergütungs- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren bei den Kommunen eignet sich dieser Vergleich jedoch lediglich als Indikator:

Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Unna 2020



Das Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Unna zeigt gerade bei den für operative Aufgaben relevanten Stellen Abweichungen zum Durchschnitt der übrigen Städte. Hier ist eine Verschiebung von der Entgeltgruppe E9 bzw. vergleichbare Besoldungsgruppe zu E10 erkennbar. Nach Ansicht der gpaNRW ist dies jedoch aus Kostensicht unkritisch. Denn die Stadt Unna kann damit gerade in ihrem IT-Bereich dem Risiko der allgemein hohen Fluktuation von Fachpersonal vorbeugen und die Attraktivität als Arbeitgeber steigern. Für Kommunen wie Unna, die

nicht von der personellen Ausstattung beispielsweise eines kommunalen Zweckverbands profitieren, ist diese Risikobegrenzung von ganz besonderer Bedeutung.

Auf eine IT-Vollzeitstelle bei der Stadt Unna entfallen rund 53 zu betreuende Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Im eingeschränkten Vergleich mit denjenigen Städten, die operative IT-Aufgaben in einem ähnlichen Umfang selbst wahrnehmen bzw. bei verschiedenen Anbietern abnehmen, liegt die Stadt Unna damit zwar unterhalb des interkommunalen Durchschnitts. Jedoch sieht die gpaNRW an dieser Stelle kein Risiko für das kommunale Sparsamkeitsgebot. Denn die Struktur beim städtischen IT-Personal bildet gute Rahmenbedingungen, um den Prozess der digitalen Transformation bei der Stadt Unna erfolgreich umsetzen zu können.

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

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

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

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

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

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

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

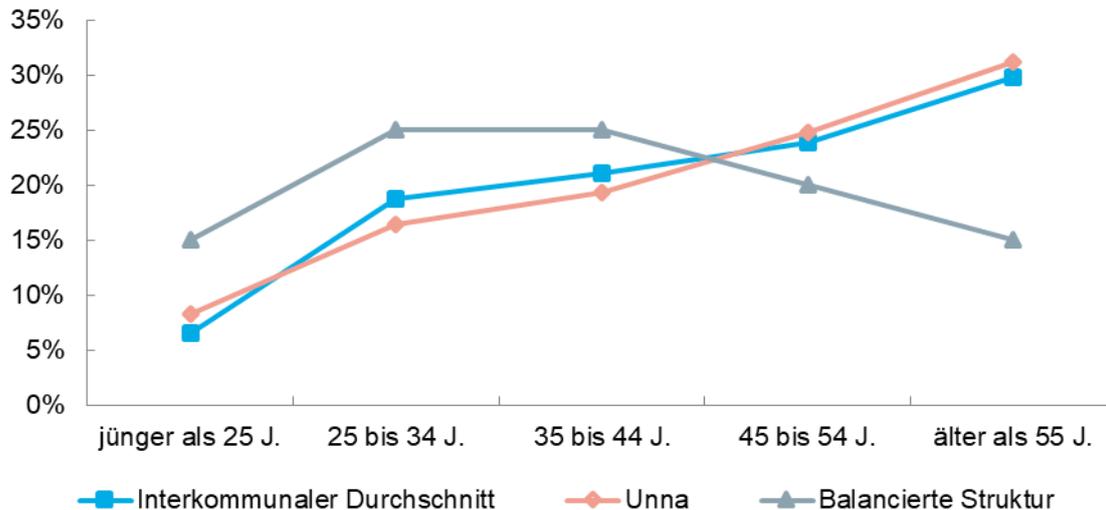
2.3.3.1 Demografische Ausgangslage

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

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

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Unna in Prozent 2021



- Die Personalstruktur der Stadt Unna ist ähnlich alterszentriert wie im interkommunalen Durchschnitt und entspricht damit nicht einer balancierten Altersstruktur. Sie gibt der Stadt Unna damit einen zusätzlichen Anlass die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

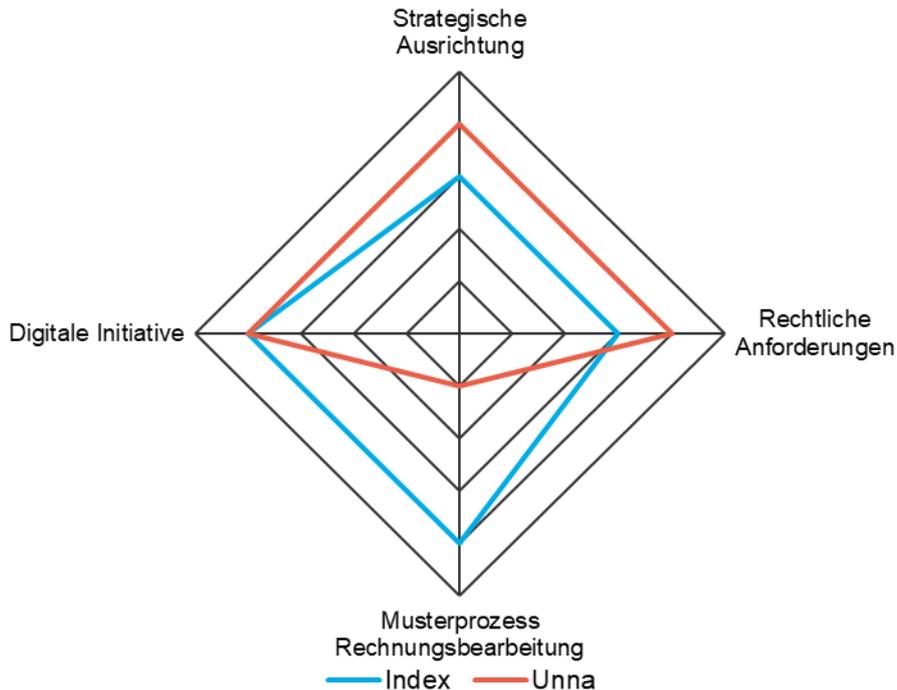
2.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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 Unna** in den vorgenannten 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 Unna 2021



- Die digitale Transformation der Stadt Unna ist in den geprüften Aspekten sehr unterschiedlich fortgeschritten. Einem insgesamt leicht überdurchschnittlichen Sachstand bei drei von vier Betrachtungsebenen steht ein erheblicher Nachholbedarf bei der elektronischen Rechnungsbearbeitung gegenüber.

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

Die Erfolgchancen für eine zielgerichtete digitale Transformation sind bei der Stadt Unna aufgrund ihrer strategischen Grundlage insgesamt groß.

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

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*

- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Die vorliegende E-Government-Strategie der Stadt Unna enthält neben Handlungsfeldern und Maßnahmen auch Aspekte wie die Zuteilung von Verantwortlichkeiten. Grundsätzlich wurde auch festgelegt, welche Projekte der Verwaltungsdigitalisierung in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.

Bei der Stadt Unna existiert aber noch keine zentrale und explizit benannte Stelle, welche mit übergreifenden Weisungsrechten ausschließlich für die Digitalisierung der Verwaltung verantwortlich ist. Zwar wurde in 2018 eine Arbeitsgruppe „Digitalisierung/E-Government“ eingerichtet, die interdisziplinär zusammengesetzt unter Federführung des Bereichs Organisation (10) die Aktivitäten zur Erreichung der Ziele der digitalen Transformation steuern soll. Allerdings tagen die Teilnehmer nach Angaben der Stadt Unna derzeit nicht.

Um den zu erwartenden Nutzen der Digitalisierung aus Sicht der Mitarbeiter aufzuzeigen bindet die Stadt Unna ihre Beschäftigten in die digitale Transformation ein, insbesondere durch:

- Vorträge in der Konferenz der Bereichsleitungen sowie im Verwaltungsvorstand und der Politik,
- Qualifizierung und Schulungen von digitalen Lotsen sowie Führungskräften,
- Informationsveranstaltungen und Workshops für die Mitarbeiter sowie
- Veröffentlichungen im Intranet sowie per Newsletter

Allerdings müssen nach Angaben der Stadt Unna die, für eine nachhaltige Digitalisierung notwendigen, Rollen innerhalb der Stadtverwaltung noch ausgefüllt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte prüfen, ob sie an zentraler Stelle eine Funktion mit verwaltungsübergreifenden Weisungsrechten für die Verwaltungsdigitalisierung ausstatten und wie sie die Rollen für eine nachhaltige Digitalisierung konkret ausfüllen kann.

2.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Lediglich das Online-Angebot der Stadt wird der Intention der digitalen Transformation der Verwaltung noch

nicht ganz gerecht. Zudem besteht kein konkreter und verbindlicher Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung der OZG-Anforderungen.

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 Unna** 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 Unna	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 Unna erfüllt die gesetzlichen Anforderungen, so dass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Unna 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 Unna bestehen Möglichkeiten der Intention des Gesetzgebers noch besser gerecht zu werden.

Wie bei fast allen geprüften Städten hat auch die Stadt Unna einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Dabei kann sie Dokumente über ein Serviceportal empfangen. Auf ihrer Internetseite gibt sie dazu die erforderlichen Informationen. Außerdem stellt die Stadt Unna den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit.

Das Online-Angebot der Stadt Unna ist wie bei allen geprüften Städten ausbaufähig. Die meisten Verwaltungsleistungen, die schon online verfügbar sind, basieren auf Formularen im PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Einige Verwaltungsleistungen können jedoch bereits online beantragt werden. Die Stadt Unna arbeitet daran, immer mehr Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie komplett medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können.

Positiv sticht die Stadt Unna mit ihren Möglichkeiten des E-Payments hervor. Die Bürger der Stadt Unna können bei kostenpflichtigen Leistungsangeboten mithilfe verschiedener Zahlungsanbieter bereits elektronisch zahlen. Die Stadt plant zudem die Online-Bezahlungsmöglichkeiten zeitnah auf weitere Verwaltungsleistungen auszuweiten.

Die Stadt Unna kann elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat zwar annehmen, aber noch nicht medienbruchfrei verarbeiten. Rechnungsdaten werden noch nicht in strukturierten Datensätzen in das Finanzverfahren übertragen, da die Stadt Unna derzeit mit einer Übergangslösung arbeitet.

Die Stadt Unna 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 KDN¹⁷ und d-NRW¹⁸ am Portalverbund.NRW, mit dem Ziel ein Rahmenportal zu schaffen, das die Online-Angebote der Kommunen integrieren kann.

Ähnlich wie die meisten der großen kreisangehörigen Städte hat auch die Stadt Unna ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG noch nicht vollständig und verbindlich beschrieben. Zudem hat die Stadt die Leistungen, die sie nach den Vorgaben des OZG digital anbieten muss, noch nicht vollständig für sich identifiziert, wenngleich sie die aus ihrer Sicht bedeutendsten 30 Verwaltungsprozesse bereits ermittelt und benannt hat. Eine Evaluation des OZG-Umsetzungsstands ist derzeit in Arbeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte weiter darauf hinarbeiten, mehr Verwaltungsleistungen online anzubieten und medienbruchfrei zu verarbeiten. Ihren konkreten Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.

¹⁷ Der KDN ist der Dachverband der kommunalen IT-Dienstleister in NRW in Rechtsform eines Zweckverbandes.

¹⁸ Die d-NRW fördert und koordiniert als rechtsfähige AöR die kommunal-staatliche und interkommunale Zusammenarbeit in Digitalisierungsprozessen mit flächendeckenden E-Government-Komponenten. Träger sind das Land und rund 300 NRW-Kommunen.

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 Sachbearbeitung der Stadt Unna wird kaum durch IT-Unterstützung von manuellen Tätigkeiten der Rechnungsbearbeitung entlastet. Die Stadt steht bei der elektronischen Rechnungsbearbeitung erst am Anfang.

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

- **Scannen:** *Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen. Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte sie diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.*
- **Optische Texterkennung:** *Eine Kommune sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen wie Rechnungsdatum, Rechnungsbetrag, Buchungstext, Rechnungsnummer, Zahlungsbedingungen und IBAN automatisch in den Workflow übertragen.*
- **Automatisierte Datenergänzung:** *Das Finanzverfahren einer Kommune sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisch ergänzen.*

- **Automatisierte Dubletten-Prüfung:** Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren einer Kommune auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.
- **Schnittstelle zum Vergabeprozess:** Eine Kommune sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen.
- **Elektronische Bearbeitungshinweise:** Im Workflow einer Kommune sollten automatisiert Informationen für die Bearbeiter an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc.
- **Digitaler Belegzugriff:** Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte eine Kommune aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Unna** 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 Unna	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	nicht erfüllt	7 von 19
Optische Texterkennung	nicht erfüllt	9 von 19
Automatisierte Datenergänzung	nicht erfüllt	10 von 19
Automatisierte Dubletten-Prüfung	nicht erfüllt	12 von 19
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	2 von 19
Elektronische Bearbeitungshinweise	nicht erfüllt	10 von 19
Digitaler Belegzugriff	nicht 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 der technischen Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte teilweise deutlich. Während einige wenige ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben ist in den meisten Kommunen weiterhin manuelles Eingreifen vorgesehen.

Da bei der Stadt Unna noch kein Rechnungsbearbeitungsworkflow im Einsatz ist, werden sämtliche Daten zur Rechnung manuell in das Finanzverfahren übertragen. Eingehende Papierrechnungen werden nicht zentral eingescannt. Bei eingehenden PDF-Rechnungen werden nicht automatisiert Rechnungsdaten für die Verarbeitung im Rechnungsbearbeitungsworkflow extrahiert. Eine optische Texterkennung kommt nicht zum Einsatz. Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze, Bearbeitungshinweise und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg können damit in der Stadt Unna nicht technisch unterstützt werden. Somit kann die Stadt Unna ihre Sachbearbeitung von manuellen Bearbeitungsschritten kaum entlasten, auch wenn die Mittelreservierung des Finanzverfahrens bereits genutzt wird.

Gemeinsam mit dem kommunalen Anbieter des städtischen Finanzverfahrens wurden die technischen Möglichkeiten bereits ausgelotet. Vorab hat die Stadt Unna den Prozess der Rechnungsbearbeitung aufgenommen. Allerdings konnten nach eigenen Angaben der Stadt Unna Verantwortlichkeiten, Federführung und erforderliche Personalressourcen nicht abschließend geklärt werden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Unna die verwaltungsübergreifende Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung erneut anzustoßen. Sie sollte darauf abzielen manuelle Tätigkeiten durch IT-Unterstützung 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.

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna hat bereits damit begonnen, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren.

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 Unna** hat vergleichsweise früh die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumenten-Management-System geschaffen, welches bereits in Pilotbereichen produktiv ist. Der Ausbau des verwaltungsweiten DMS wird anhand eines Projektplans gesteuert, der derzeit überarbeitet wird. Zudem bietet die Stadt Unna erste, wenn auch noch wenige, interne und externe Leistungen medienbruchfrei an. Die elektronische Aktenführung erfolgt bereits in mehreren Bereichen wie z.B. Organisation, öffentliche Sicherheit und Ordnung, Soziales oder Personal. Strategisches Ziel der Stadt Unna ist die verwaltungsübergreifende Einheitsakte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte darauf hinarbeiten noch mehr interne und externe Verwaltungsleistungen durchgängig medienbruchfrei anzubieten.

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

Der Aufbau eines Prozessmanagements bei der Stadt Unna ist bereits weit fortgeschritten und wird vielen Anforderungen an die digitale Transformation damit bereits gerecht. Allerdings bestehen in der Praxis noch Verbesserungsmöglichkeiten im Zusammenspiel zwischen dezentralen Prozessverantwortlichen und zentraler Steuerung.

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)¹⁹ orientieren.

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, ob die **Stadt Unna** 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 Unna	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	erfüllt	1 von 19
Personalausstattung	erfüllt	2 von 19
Operative Vorgaben	erfüllt	4 von 19
Fachverfahren	erfüllt	10 von 19
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	4 von 19
Prozessüberblick	erfüllt	4 von 19
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	0 von 19

Die großen kreisangehörigen Städte stehen erst am Anfang eines insgesamt ausgereiften Prozessmanagements und erfüllen lediglich Teilanforderungen. Die Stadt Unna ist im Aufbau eines strukturierten Prozessmanagements vergleichsweise weit und erfüllt bereits sehr viele Anforderungen.

Die Aufgaben des Prozessmanagements sind überwiegend zentral beim Organisationsbereich verortet. Hier wurde eine zentrale Fachstelle für das strategische Prozessmanagement eingerichtet, die sich mit dem Thema befasst. Zudem regelt die Allgemeine Geschäftsweisung der

¹⁹ 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.

Stadt Unna, dass die Bereichsleitungen alle Maßnahmen zu treffen haben, die den Arbeitsablauf erleichtern. Damit stehen neben der zentralen Fachstelle auch dezentrale Stellenanteile für das Prozessmanagement zur Verfügung.

Bei allen geprüften Städten fehlen in unterschiedlicher Ausprägung noch verbindliche Festlegungen und Vorgaben, in denen entsprechende Aufgaben, Ziele und Prioritäten des Prozessmanagements festgeschrieben sind. Dies ist Voraussetzung, um städtische Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Im Zusammenhang mit Digitalisierungsprojekten betrachtet die Stadt Unna jedoch bereits stets auch Prozesse. Strategisch-verbindliche Vorgaben für ein verwaltungsweites Prozessmanagement sind im Einführungskonzept sowie im Prozessmanagement-Handbuch enthalten. Zudem ist das Prozessmanagement in der E-Government-Strategie der Stadt Unna verankert. Auf Vorschlag der internen Arbeitsgruppe „Digitalisierung/E-Government“ und des zentralen Organisationsbereichs hat der Verwaltungsvorstand TOP-30-Prozesse festgelegt. Gemäß dem internen Rollenkonzept der Stadt Unna konzentriert sich die zentrale Organisationseinheit auf diese vorab definierten und priorisierten TOP-Prozesse. Schulungen und Informationsveranstaltungen zum Thema Prozessmanagement sind in Politik sowie auf Leitungs- und Umsetzungsebene der Stadtverwaltung durchgeführt worden bzw. dauern an.

Die Stadt Unna setzt für ihr Prozessmanagement ein verbreitetes Fachverfahren ein. Sie verfügt zudem über ein Prozessregister, in dem nahezu alle verwaltungsweiten Prozesse aufgeführt sind. Hierzu wurden vorab Interviews mit Führungskräften geführt und die Mitarbeiter der Stadt über die anstehenden Arbeiten informiert.

Allerdings bestehen in der Praxis noch Verbesserungsmöglichkeiten. So kommen dezentrale Prozessverantwortliche ihren zugewiesenen Aufgaben nach Angaben der Stadt Unna nicht systematisch nach. Ein möglichst reibungsloses Zusammenspiel zwischen dezentraler Fachlichkeit und zentraler Steuerung wird damit erschwert. Ein Ansatzpunkt zur Verbesserung könnte sich aus Sicht der gpaNRW daraus ergeben, dass einem IT-Einsatz systematisch auch eine Prozessbeschreibung vorausgehen sollte. Da Verwaltungshandeln ohne IT-Einsatz kaum noch denkbar ist, sollte der Weg der Bedarfsmeldung und/oder Mittelanmeldung in Unna auch dazu genutzt werden, um dezentrale Prozessverantwortliche stärker einzubinden. An dieser Stelle wird auch auf die Ausführungen zum IT-Betriebsmodell und zur IT-Steuerung verwiesen. Demnach erfolgt die zentrale Steuerung von IT-Bedarfen und -Anforderungen seitens der Anwender der Stadt Unna noch nicht gemäß vorab definierten und einheitlichen Abläufen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte ihr Prozessmanagement in der Praxis weiter optimieren, um die digitale Transformation ihrer Verwaltung voranzutreiben. Dazu sollte sie prüfen, wie dezentrale Prozessverantwortliche systematisch in das Prozessmanagement eingebunden werden können.

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.

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

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

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

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

→ Feststellung

Die Stadt Unna ordnet sich bei den geprüften Aspekten der IT-Sicherheit insgesamt im Mittelfeld der großen kreisangehörigen Städte ein. Bei der sehr gut ausgeprägten Datensicherung profitiert die Stadt von der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Kreis Unna. Die Aspekte Sicherheitsmanagement und -organisation sowie Personalsensibilisierung fallen im Vergleich überdurchschnittlich gut aus, während die konzeptionelle Notfallvorsorge deutliche Schwächen zeigt.

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 Unna** erfüllt sind.

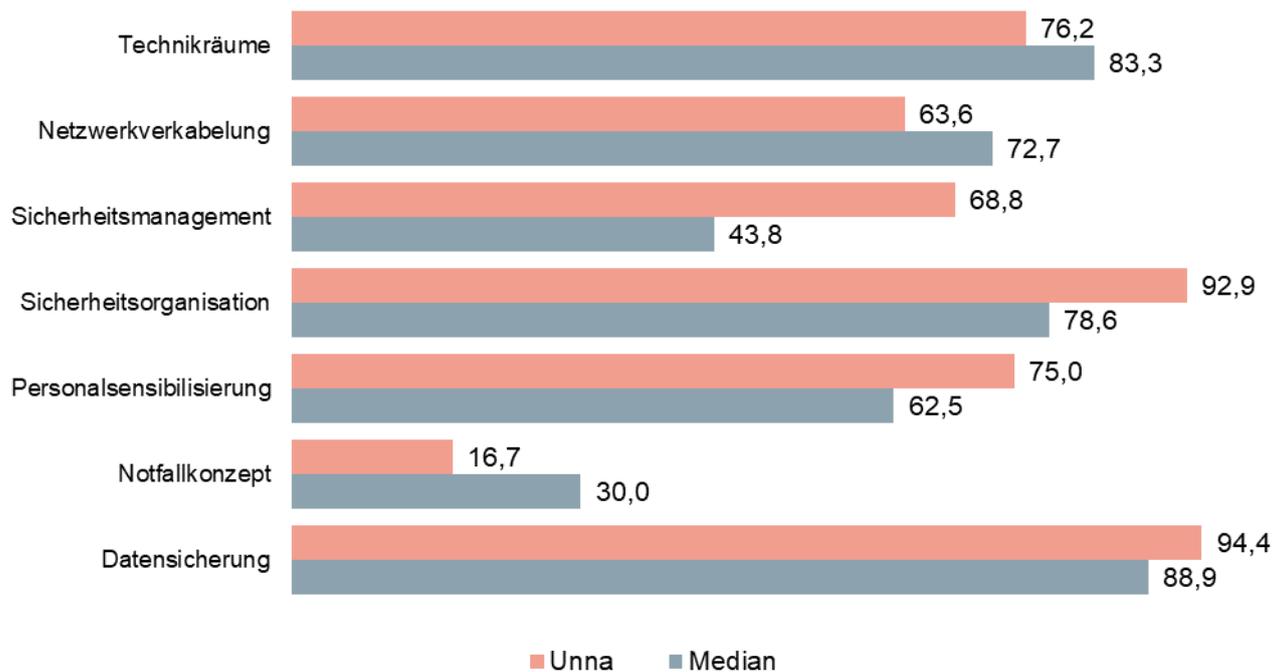
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent in 2021



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Stadt Unna im interkommunalen Vergleich eine Position im Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 66 Prozent und bildet den Median.

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

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent in 2021



Die von der gpaNRW erkannten Verbesserungsmaßnahmen in technischer Hinsicht sind bei der Stadt Unna überwiegend nur mit hohem finanziellen Aufwand umsetzbar. Trotzdem sollten zumindest einige Maßnahmen, die die gpaNRW der Verwaltung in der Prüfung bereits mitgeteilt hat, kurzfristig diskutiert werden, um die zum strategischen Ziel erklärte Priorität von Sicherheit und Verfügbarkeit zu fördern.

Ungeachtet des im Vergleich der geprüften Städte weit überdurchschnittlichen Erfüllungsgrades beim Sicherheitsmanagement bestehen auch dort Defizite. Den Nachholbedarf im organisatorischen Bereich des Notfall- und des Sicherheitsmanagements hat die Stadt Unna bereits erkannt. So hat die Verwaltung bereits damit begonnen ein Informationssicherheits-Management-System (ISMS) zu etablieren, ein Notfallhandbuch zu erstellen sowie verschiedene BSI-Standards umzusetzen. Bereits mit der Umsetzung dieser Maßnahmen kann die Stadt Unna einen Erfüllungsgrad erreichen, der deutlich über dem von der gpaNRW empfohlenen Wert von 80 Prozent liegt.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna sollte kurzfristig realisierbare technische Maßnahmen zur Verbesserung der zentralen IT-Infrastruktur prüfen. Zudem sollte sie die bereits angestoßenen konzeptionellen Optimierungen in der Notfallvorsorge vorantreiben.

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 Unna sichern notwendige Prüfhandlungen ab. Nicht auskömmliche personelle Ressourcen, die fehlende fachliche Qualifikation für IT-Prüfungen sowie der noch nicht erfolgende Einsatz von unterstützenden Fachverfahren der Massendatenanalyse schränken die interne IT-Prüfung der Stadt jedoch ein.

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 Anforderungen 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 Unna** führt gegenwärtig wenige örtliche IT-Prüfungen durch. Die nachfolgende Tabelle stellt die Situation im Vergleich zu den übrigen geprüften Städten dar.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2016 bis 2020

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

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

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 Unna der Grund in mangelnden Personalressourcen. Trotz der nicht auskömmlichen personellen Ausstattung der örtlichen IT-Prüfung schafft es die Stadt Unna jedoch einige Prüfaspekte aufzugreifen.

Nach Angaben der Stadt Unna ist geplant, dass insbesondere die Massendatenanalyse verstärkt zur Aufdeckung von Fehlern zum Einsatz kommen soll. Dieses Vorgehen ist aus Sicht der gpaNRW zu begrüßen. Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, je größer also das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die

sonst nicht oder zumindest nur schwer gewonnen werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die ohnehin geringen Ressourcen effizient dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

Neben den eigenen Personalressourcen fehlt meist noch die fachliche Aus- und Fortbildung, um den wünschenswerten Prüfinhalten gerecht werden zu können. Die meisten der geprüften Städte, die IT-Prüfungen durchführen, fühlen sich nicht adäquat aus- und fortgebildet. Auch bei der Stadt Unna ist keine fachspezifische Qualifikation vorhanden. Damit befindet sie sich interkommunal gesehen zwar in guter Gesellschaft, aber nicht in einer guten Position.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine intensivere Nutzung der Massendatenanalyse erhöhen. Dies erfordert allerdings auch eine adäquate personelle Ausstattung und die entsprechende fachliche Aus- und Fortbildung.

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 Kommunalinvestitionsförderungsgesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen.

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

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

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna setzt bei der IT-Unterstützung ihrer Schulen auf eine stadtweite Portal-Lösung, die seit 2019 grundlegend weiterentwickelt wird. Trotz strategisch guter Basis bestehen in der Steuerung durch den Schulträger Verbesserungsoptionen.

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:

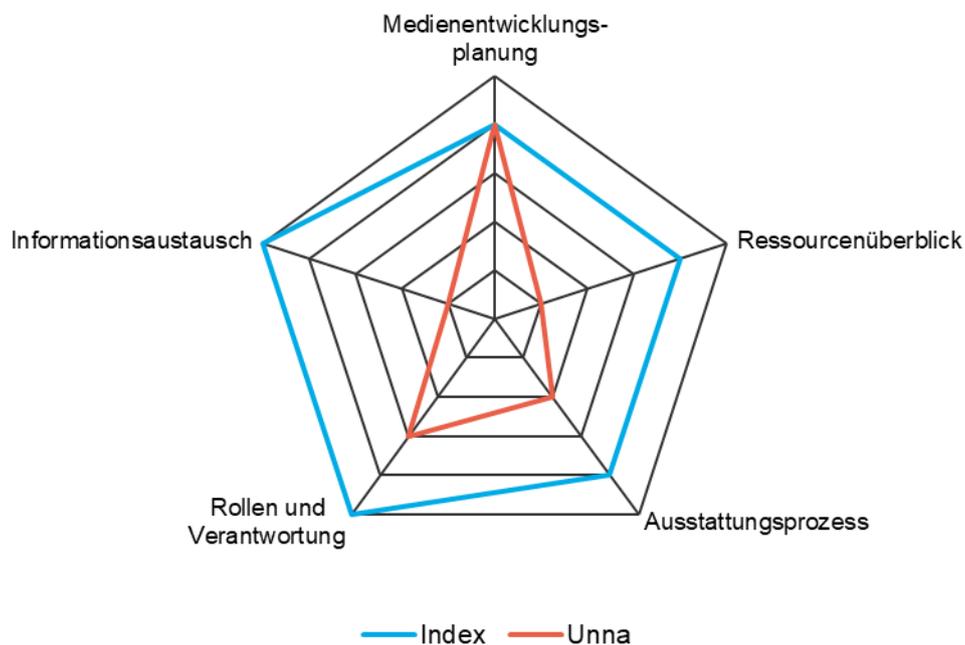
- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der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



- Mit Ausnahme der strategisch-planerischen Komponente zeigt die Situation der Schul-Digitalisierung bei der Stadt Unna deutlichen Verbesserungsbedarf.

Die IT-Ausstattung der Schulen in der Stadt Unna basiert auf einem formalisierten Medienentwicklungsplan. Dabei setzt die Stadt Unna bei der technischen Umsetzung seit vielen Jahren auf eine Portal-Lösung für die städtischen Schulen, die seitens der Wirtschaftsbetriebe der Stadt Unna GmbH bereitgestellt wird. Angesichts der technischen Weiterentwicklung befindet sich die bisherige serverbasierte Lösung in einem Prozess der grundlegenden Modernisierung. Ziel ist ein webbasierter Service mit einer Zentralisierung von Rechenzentrumsleistungen bei einem externen Dienstleister.

Die strategische Medienentwicklungsplanung der Stadt Unna mündet noch nicht systematisch in konkreten Projektplänen mit Meilensteinen und einer umfassenden Kostenkalkulation. Zudem ist der Ablauf zur IT-Ausstattung an den Schulen der Stadt Unna von der Bedarfsmeldung bis zur Bereitstellung noch nicht einheitlich und verbindlich geregelt. Zwar wird die Beschaffung

zentral über das Schulverwaltungsamt gesteuert. Allerdings hat die Stadt Unna keinen schulübergreifenden Gesamtüberblick über die IT-Ausstattung an den Schulen sowie die daraus resultierenden Kosten.

Interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen zur Digitalisierung der Schulen wurden bei der Stadt Unna bislang nicht eingerichtet. Rollen und Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support an den Schulen sind noch nicht verbindlich geregelt. Eine IT-Sicherheitsleitlinie und ein IT-Sicherheitskonzept für die Schulen existieren in der Stadt Unna noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte auf Basis der gut ausgeprägten Medienentwicklungsplanung und der bewährten Portal-Lösung insbesondere die derzeit unzureichenden Rahmenbedingungen beim Informationsaustausch und Ressourcenüberblick verbessern.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Inhalte, Ziele und Methodik					
F1	Die Stadt Unna hat beste Rahmenbedingungen, um ihre IT zielorientiert und bedarfsgerecht zu steuern. Allerdings nutzt sie ihre Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis nicht vollumfänglich aus.	81	E1	Die Stadt Unna sollte die guten Steuerungsmöglichkeiten ihres Betriebsmodells intensiver nutzen. Hierfür wären insbesondere die systematische Klärung von Zuständigkeiten sowie die Optimierung interner Abläufe bei der zentralen IT-Steuerung hilfreich.	82
F2	Die berechneten IT-Kosten der Stadt Unna sind je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung sehr hoch. Unter Berücksichtigung individueller Faktoren bei der Stadt Unna sind sie jedoch wesentlich niedriger einzuordnen. Gering fallen sie im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Städten dennoch nicht aus.	82			
F3	Die Erfolgchancen für eine zielgerichtete digitale Transformation sind bei der Stadt Unna aufgrund ihrer strategischen Grundlage insgesamt groß.	90	E3	Die Stadt Unna sollte prüfen, ob sie an zentraler Stelle eine Funktion mit verwaltungsübergreifenden Weisungsrechten für die Verwaltungsdigitalisierung ausstatten und wie sie die Rollen für eine nachhaltige Digitalisierung konkret ausfüllen kann.	91
F4	Die Stadt Unna kommt den rechtlichen Anforderungen des EGovG nach. Lediglich das Online-Angebot der Stadt wird der Intention der digitalen Transformation der Verwaltung noch nicht ganz gerecht. Zudem besteht kein konkreter und verbindlicher Fahrplan für die fristgerechte Umsetzung der OZG-Anforderungen.	91	E4	Die Stadt Unna sollte weiter darauf hinarbeiten, mehr Verwaltungsleistungen online anzubieten und medienbruchfrei zu verarbeiten. Ihren konkreten Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG sollte sie verbindlich in einer Roadmap abbilden.	93
F5	Die Sachbearbeitung der Stadt Unna wird kaum durch IT-Unterstützung von manuellen Tätigkeiten der Rechnungsbearbeitung entlastet. Die Stadt steht bei der elektronischen Rechnungsbearbeitung erst am Anfang.	94	E5	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Unna die verwaltungsübergreifende Digitalisierung ihrer Rechnungsbearbeitung erneut anzustoßen. Sie sollte darauf abzielen manuelle Tätigkeiten durch IT-Unterstützung zu reduzieren.	96

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Unna hat bereits damit begonnen, über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren.	96	E6	Die Stadt Unna sollte darauf hinarbeiten noch mehr interne und externe Verwaltungsleistungen durchgängig medienbruchfrei anzubieten.	96
F7	Das Prozessmanagement der Stadt Unna ist im Aufbau und wird den Anforderungen an die digitale Transformation damit bereits teilweise gerecht.	97	E7	Die Stadt Unna sollte ihr Prozessmanagement in der Praxis weiter optimieren, um die digitale Transformation ihrer Verwaltung voranzutreiben. Dazu sollte sie prüfen, wie dezentrale Prozessverantwortliche systematisch in das Prozessmanagement eingebunden werden können.	99
F8	Die Stadt Unna ordnet sich bei den geprüften Aspekten der IT-Sicherheit insgesamt im Mittelfeld der großen kreisangehörigen Städte ein. Bei der sehr gut ausgeprägten Datensicherung profitiert die Stadt von der interkommunalen Zusammenarbeit mit dem Kreis Unna. Die Aspekte Sicherheitsmanagement und -organisation sowie Personalsensibilisierung fallen im Vergleich überdurchschnittlich gut aus, während die konzeptionelle Notfallvorsorge deutliche Schwächen zeigt.	100	E8	Die Stadt Unna sollte kurzfristig realisierbare technische Maßnahmen zur Verbesserung der zentralen IT-Infrastruktur prüfen. Zudem sollte sie die bereits angestoßenen konzeptionellen Optimierungen in der Notfallvorsorge vorantreiben.	101
F9	Die Rahmenbedingungen für die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Unna sichern notwendige Prüfhandlungen ab. Nicht auskömmliche personelle Ressourcen, die fehlende fachliche Qualifikation für IT-Prüfungen sowie der noch nicht erfolgende Einsatz von unterstützenden Fachverfahren der Massendatenanalyse schränken die interne IT-Prüfung der Stadt jedoch ein.	102	E9	Die Stadt Unna sollte die Effizienz ihrer örtlichen IT-Prüfung durch eine intensivere Nutzung der Massendatenanalyse erhöhen. Dies erfordert allerdings auch eine adäquate personelle Ausstattung und die entsprechende fachliche Aus- und Fortbildung.	104
F10	Die Stadt Unna setzt bei der IT-Unterstützung ihrer Schulen auf eine stadtweite Portal-Lösung, die seit 2019 grundlegend weiterentwickelt wird. Trotz strategisch guter Basis bestehen in der Steuerung durch den Schulträger Verbesserungsoptionen.	105	E10	Die Stadt Unna sollte auf Basis der gut ausgeprägten Medienentwicklungsplanung und der bewährten Portal-Lösung insbesondere die derzeit unzureichenden Rahmenbedingungen beim Informationsaustausch und Ressourcenüberblick verbessern.	107

3. Hilfe zur Erziehung

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Unna	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Unna	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Unna	19
0.4 Überörtliche Prüfung	21
0.4.1 Grundlagen	21
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	23
0.5.1 Kennzahlenvergleich	23
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	24
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	24
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	26
1. Finanzen	36
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	50
1.4 Haushaltssteuerung	58
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	58
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	59
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	63
1.4.4 Fördermittelmanagement	67
1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen	70

2.	Informationstechnik	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	78
2.3	IT-Profil	79
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	81
2.3.2	IT-Kosten	82
2.3.3	Digitalisierung	87
2.3.4	Prozessmanagement	97
2.3.5	IT-Sicherheit	99
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	102
2.4	IT an Schulen	104
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	108
3.	Hilfe zur Erziehung	110
3.1	Managementübersicht	113
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	114
3.3	Strukturen	116
3.3.1	Strukturkennzahlen	116
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	117
3.3.3	Präventive Angebote	118
3.4	Organisation und Steuerung	120
3.4.1	Organisation	120
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	121
3.4.3	Finanzcontrolling	122
3.4.4	Fachcontrolling	124
3.5	Verfahrensstandards	126
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	126
3.5.2	Prozesskontrollen	131
3.6	Personaleinsatz	132
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	133
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	134
3.7	Leistungsgewährung	135
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	135
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	146
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	158
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	161
4.	Bauaufsicht	168
4.1	Managementübersicht	168
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	169
4.3	Baugenehmigung	169
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	170

4.3.2	Rechtmäßigkeit	172
4.3.3	Geschäftsprozesse	174
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	177
4.3.5	Digitalisierung	182
4.3.6	Personaleinsatz	184
4.3.7	Bauberatung	188
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	191
4.3.9	Transparenz und Steuerung	195
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	197
5.	Verkehrsflächen	200
5.1	Managementübersicht	200
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	201
5.3	Steuerung	202
5.3.1	Datenlage	202
5.3.2	Straßendatenbank	203
5.3.3	Kostenrechnung	204
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	204
5.4	Prozessbetrachtung	205
5.4.1	Aufbruchmanagement	205
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	209
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	211
5.5.1	Strukturen	211
5.5.2	Bilanzkennzahlen	212
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	214
5.6.1	Alter und Zustand	215
5.6.2	Unterhaltung	217
5.6.3	Reinvestitionen	220
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	222
6.	gpa-Kennzahlenset	224
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	224
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	224
6.3	gpa-Kennzahlenset	226
	Kontakt	234

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Unna 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. Aufgrund des Arbeitsaufwandes war es der Stadt Unna allerdings nur möglich, Daten für die Jahre 2019 und 2020 zu liefern. Insofern ist die Analyse diesbezüglich eingeschränkt.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Unna hat im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen in NRW weniger Einwohner unter 21 Jahren als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Der geringere Anteil der grundsätzlich Leistungsberechtigten kann das Leistungsspektrum des Jugendamtes positiv beeinflussen. Demgegenüber steht eine hohe Kinderarmut, die eine stärkere Intervention des Jugendamtes erfordern kann. Zudem ist Unna Standort einer Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge. Beide Faktoren können auf der anderen Seite ein erhöhtes Leistungsspektrum des Jugendamtes erforderlich machen.

Dennoch erzielt die Stadt Unna einen geringeren Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung (HzE) je Einwohner unter 21 Jahren als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Zudem sinkt der Fehlbetrag 2020 im Vergleich zum Vorjahr. Der Fehlbetrag wird maßgeblich durch die Transferaufwendungen an die freien Träger beeinflusst. Die Aufwendungen liegen im Einwohnerbezug unter 21 Jahren über dem Median. Ursächlich hierfür ist die hohe Falldichte, die auch in Zusammenhang mit vielen unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMA) und vielen Kostenerstattungsfällen in der Vollzeitpflege steht. Die damit einhergehenden Erträge aus Landeszuweisungen und Kostenerstattungen aus anderen Kommunen halten den Fehlbetrag HzE aber auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Fallbezogen hat das Jugendamt weniger Aufwendungen als die Hälfte der Vergleichsstädte. Insbesondere bei den stationären Hilfen positioniert sich die Stadt Unna bei den 25 Prozent der

Städte mit den niedrigsten Aufwendungen. Grund hierfür ist ein hoher Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen.

Der Anteil der ambulanten Hilfen ist in Unna unterdurchschnittlich ausgeprägt. Auch hier spielen die UMA eine Rolle. Diese müssen bis zur Verselbständigung aufgrund von multiplen Problemlagen oftmals stationär untergebracht werden. Das verringert den Anteil der ambulanten Hilfen.

Das Fach- und Finanzcontrolling der Stadt Unna kann verbessert werden, indem Kennzahlen für die einzelnen Hilfearten gebildet werden (z.B. Falldichte, Aufwand je Hilfefall, Laufzeiten, Anzahl der Fachleistungsstunden, Gründe für die Beendigung von Hilfen, etc.). Hierdurch kann das Jugendamt Veränderungen in den Bedarfslagen frühzeitig erkennen und hierauf reagieren. Das trägt dazu bei, den Fehlbetrag HzE auch weiterhin auf einem niedrigen Niveau zu halten.

Aus den Ergebnissen der Kennzahlen sollte das Jugendamt Ziele ableiten und Maßnahmen initiieren. Das ermöglicht eine veränderte Sichtweise von einem alleinigen Reagieren hin zu einem gesteuerten Agieren. Wichtig hierfür ist Transparenz für die Entscheidungsträger. Deshalb sollten wesentliche Kennzahlen in den jährlichen HzE-Bericht des Jugendamtes aufgenommen werden. Die eingerichteten Maßnahmen sollten in regelmäßigen Abständen evaluiert werden. So können beispielsweise präventive Maßnahmen besser hinsichtlich ihres Wirkungsgrades überprüft und neue Maßnahmen bedarfsgerecht konzipiert werden.

Die Verfahrensstandards des Jugendamtes sollten noch konkreter gefasst werden. Zuständigkeiten, Abläufe, Fristen und beteiligte Personen müssen konkret benannt werden. Die vorhandenen Standards sollten noch um fehlende Hilfearten (z.B. Eingliederungshilfe, Hilfen für junge Volljährige) und Prozesse (z.B. Zugangssteuerung, Hilfeplanverfahren, Kostenerstattungen) ergänzt werden. Das gibt Sicherheit in den Arbeitsabläufen. Die Arbeitsabläufe sollten zudem im Rahmen von Prozesskontrollen kritisch hinterfragt werden.

Um den Personaleinsatz im Bereich der Hilfen zur Erziehung noch besser auszusteuern, sollte eine Personalbemessung durchgeführt werden. Durch die Bildung von Richtwerten für die Fallbearbeitung kann das Jugendamt den Personalbedarf anhand aktueller Entwicklungen individuell fortschreiben. Die Änderungen, die sich durch das KJSG (Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen) ergeben, sind hierbei zu berücksichtigen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik²⁰ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

²⁰ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

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

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere 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.

Bei den Falldaten werden nur Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII gezählt. Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Ansonsten wird die Hilfe zur Erziehung gezählt, bei der der Schwerpunkt liegt.

Das interkommunale Vergleichsjahr ist das Jahr 2020. Der interkommunale Vergleich erfolgt derzeit mit 16 der insgesamt 35 großen kreisangehörigen Kommunen in NRW. Dabei kann die Anzahl der Städte, die in den interkommunalen Vergleich einfließen, bei den einzelnen Kennzahlen variieren, weil nicht immer alle Datensätze vorgelegen haben oder für den Vergleich verwendet werden konnten. Die Zahl der Städte, die im Vergleich enthalten sind, ist bei den jeweiligen Kennzahlen konkret benannt.

Die Auswertungen der gpa-Prüfung weichen von den internen Dokumentationen des Jugendamtes ab, weil es teilweise Unterschiede in der Erfassung der Daten gibt (z.B. in der Erhebungsform der Fallzahlen).

3.3 Strukturen

- Die Stadt Unna weist im interkommunalen Vergleich sowohl begünstigende als auch belastende Rahmenfaktoren auf, die auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes einwirken.

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 soziostrukturellen Rahmenbedingungen der **Stadt Unna** stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Unna im Jahr 2020²¹

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,26	17,88	19,28	19,93	21,00	21,99	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,30	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,30	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	7,55	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

Die Stadt Unna hat einen geringeren Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Das kann das Leistungsspektrum des Jugendamtes positiv beeinflussen. Laut den Prognosedaten von IT.NRW steigt die Zahl der Einwohner in der Altersklasse aber in den nächsten Jahren kontinuierlich an. Somit kann auch der Bedarf nach Hilfen zur Erziehung in der grundsätzlich berechtigten Altersgruppe steigen.

²¹ Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT NRW (Stand 31.12.2019), Anteil Arbeitslose von 15 bis unter 25 Jahren, Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften und Schulabgänger ohne Abschluss lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit

Bei dem Anteil der Jugendarbeitslosigkeit positioniert sich die Stadt Unna ebenfalls im ersten Viertelwert und zeigt somit eine geringere Belastung als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

In dem Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug liegt Unna knapp über dem ersten Viertelwert. Mit den Kriterien „alleinerziehend“ und „SGB II-Bezug“ sind zwei Faktoren gegeben, die zu einer deutlichen Belastung von Eltern und somit auch zu einem erzieherischen Fehlverhalten führen können.

Ein hoher Anteil zeigt sich bei den Schulabgängern ohne Abschluss. Hier liegt Unna bei den 25 Prozent der Städte mit dem höchsten Anteil.

Ein weiteres wesentliches Kriterium für Hilfen zur Erziehung ist die Kinderarmut. Die Stadt Unna ist dem Jugendamtstyp acht²² und der Belastungsklasse zwei²³ der Statistik der AKJ TU Dortmund²⁴ zugeordnet. Hiernach weist die Stadt eine hohe Kinderarmut auf. Innerhalb des Stadtgebietes gibt es nach Angaben des Jugendamtes aber keine sozialen Brennpunkte.

Die Stadt Unna ist Standort einer Erstaufnahmeeinrichtung für Flüchtlinge. Seit 2015 besteht für das Jugendamt ein erheblicher Aufwand durch die Betreuung minderjähriger Flüchtlinge. Das wird im weiteren Berichtsverlauf thematisiert.

Insgesamt gesehen liegen im interkommunalen Vergleich sowohl begünstigende wie auch belastende Rahmenfaktoren vor, die auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes einwirken.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Das Jugendamt hat durch die eigene Sozialberichterstattung Transparenz über die strukturellen Rahmenbedingungen im Stadtgebiet. Die Fallquoten der Hilfen zur Erziehung werden in die Sozialberichterstattung einbezogen. Allerdings werden aus dem vorhandenen Datenmaterial bislang keine konkreten Maßnahmen abgeleitet.

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 sollten bekannt sein.

Die **Stadt Unna** hat eine eigene Sozialberichterstattung²⁵. Es findet ein sozialraumbezogenes Monitoring auf Ebene der fünf Stadtbezirke mit Bezug auf 21 Sozialräume statt. Die Sozialräume sind in Zusammenarbeit der Bereiche Jugendhilfeplanung, Datenverarbeitung und Bauleitplanung entworfen worden.

²² Diese Kategorie beinhaltet die Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner(inne)n und einer hohen Kinderarmut (Belastungsklasse 2).

²³ Jugendamtsbezirke der Belastungsklasse zwei weisen auf der Grundlage des errechneten Indexes eine hohe Kinderarmut auf.

²⁴ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

²⁵ Kommunale Sozialplanung und Statistik, Integrierte Berichterstattung der Kreisstadt Unna 2018/2019

Es erfolgen Auswertungen zu folgenden Themenfeldern:

- Arbeitsmarkt und Beschäftigung
- Wirtschaftliche Lage der Bevölkerung
- Bildung, Erziehung und Qualifizierung
- Gesundheit, Wohnen und Umwelt

Die Hilfen zur Erziehung werden über die Fallzahlenquote in die sozialräumliche Betrachtung einbezogen.

Die Sozialraumdaten bieten dem Jugendamt eine gute Grundlage für die strategische Steuerung. So sind die ASD-Bezirke den Sozialräumen zugeordnet. Auf die Sozialräume bezogene Auswertungen der ASD-Daten sind hierdurch gut möglich. Sie werden beispielsweise u.a. zur genaueren Auswertung von Kindeswohlgefährdungen genutzt²⁶.

Die Sozialindikatoren sollten noch stärker in Zusammenhang mit Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung gesetzt werden. Hierfür könnten relevante Sozialindikatoren (wie Kinderarmut, Jugendarbeitslosigkeit, alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften, Anteil Schulabgänger ohne Abschluss, etc.) beispielsweise mit Punktzahlen versehen und gewichtet werden. Hiernach ergeben sich verschiedene örtliche Belastungsklassen, an denen der potenzielle Jugendhilfebedarf gemessen werden kann. So kann das Jugendamt zielgerichtet Maßnahmen initiieren. Umgekehrt können auch Handlungsstrategien aus dem konkreten Leistungsspektrum der Hilfen zur Erziehung abgeleitet werden, wenn beispielsweise Daten über einzelne Hilfearten und Hintergründe der Leistungsgewährung gesammelt und nach Stadtteilen oder Sozialräumen ausgewertet werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Sozialraumberichterstattung noch enger in Zusammenhang mit der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung stellen und vertiefend analysieren. Hieraus kann das Jugendamt gezielt strategische Handlungsansätze ableiten.

3.3.3 Präventive Angebote

→ **Feststellung**

Das Jugendamt schafft mit vielfältigen Angeboten gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Unna. Mit Blick auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung fehlt noch eine langfristige Betrachtung der Wirkung.

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

²⁶ Jugendamt der Kreisstadt Unna, Hilfen zur Erziehung, Jahresbericht 2020, Seite 14 ff.

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.

Der Kreis Unna nimmt seit 2012 an dem Programm „Kein Kind zurücklassen – Kommunen beugen vor“ der Landesregierung NRW und der Bertelsmann Stiftung teil. Unter anderem ist auch die **Stadt Unna** in das Projekt einbezogen. Die Präventionsarbeit wird von den teilnehmenden Kommunen und der Kreisverwaltung gemeinsam gestaltet. Durch eine bedarfsgerechte Präventionsarbeit soll die soziale Teilhabe von Familien, Kinder und Jugendlichen verbessert werden. Es sollen frühzeitige Beratung und Hilfsangebote sowie ein niederschwelliger Zugang zu Bildungsangeboten etabliert werden. Hierfür werden Angebote der Bereiche Jugendhilfe, Bildung, Gesundheit und Sozialleistungen in einem Netzwerk gebündelt.

Die Stadt Unna hat einen Leitfaden der Präventionsarbeit erstellt²⁷. Das Präventionskonzept ist im Sommer 2021 im Entwurf durch den Jugendhilfeausschuss verabschiedet worden. Hierin sind Maßnahmen und Projekte dargestellt, die junge Menschen in ihrer Entwicklung von der Geburt bis zur Verselbständigung begleiten. Kinder, Jugendliche und Familien sollen in den verschiedenen Lebensphasen bei Bedarf rechtzeitig und passgenau unterstützt werden. Lücken in der Versorgung werden dargestellt und Handlungsempfehlungen generiert.

Durch die Präventionsarbeit möchte die Stadt Unna u.a. langfristig soziale Folgekosten einsparen und dadurch die kommunale Wirtschaftlichkeit nachhaltig stärken²⁸. Die Wirksamkeit von Maßnahmen und Projekten soll hierfür durch messbare Indikatoren überprüft werden. Bei Bedarf soll gegengesteuert werden. Hierfür arbeitet die Stadt Unna nach einem Wirkungsrastrer²⁹.

Für die weitere Beurteilung der Wirksamkeit sollte das Jugendamt auch Entwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung in die Analyse einbeziehen. Beispielsweise können Rückschlüsse auf die Wirksamkeit von präventiven Maßnahmen in Bezug auf eine Verlagerung von stationären zu ambulanten Hilfen und einer Verringerung von Aufwendungen je Helfefall durch weniger kostenintensive Hilfen gezogen werden. Grundsätzlich ist für entsprechende Aussagen aber eine langfristige Betrachtung der Entwicklungen in den Hilfen zur Erziehung erforderlich. Einen guten Ansatz hat die Stadt Unna beispielsweise auch beim Meilenstein 5: Eintritt in das Berufsleben. Hier ist als Wirkungszindiz u.a. eine Verringerung der Verweildauer in Transferleistungen von jungen Menschen angegeben³⁰.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung langfristig betrachten, um weitere Faktoren zur Wirksamkeit von Prävention in die Wirkungsanalysen einzubeziehen.

²⁷ Kommunales Präventionskonzept des Jugendamtes der Kreisstadt Unna, Leitfaden der Präventionsarbeit, Entwurf 04. Mai 2021

²⁸ Kommunales Präventionskonzept des Jugendamtes der Kreisstadt Unna, Leitfaden der Präventionsarbeit, Entwurf vom 04. Mai 2021, Seite 5

²⁹ Kommunales Präventionskonzept des Jugendamtes der Kreisstadt Unna. Leitfaden der Präventionsarbeit, Entwurf vom 04. Mai 2021, Seite 15

³⁰ Kommunales Präventionskonzept des Jugendamtes der Kreisstadt Unna, Leitfaden der Präventionsarbeit, Entwurf vom 04. Mai 2021, Seite 56

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna nutzt Synergien in der Zusammenarbeit der Bereiche Jugend und Soziales durch die Angliederung im gleichen Dezernat. Der Bereich Schulen ist einem anderen Dezernat zugeordnet. Das erschwert die Zusammenarbeit und erfordert enge Absprachen.

Die Organisation eines Jugendamtes sollte klare Strukturen und gute Kommunikationswege aufweisen. Mögliche Synergien sollten genutzt werden.

In der **Stadt Unna** sind die Bereiche „Jugend und Familie“ und „Soziales, Wohnen und Demografie“ einem Dezernat zugeordnet. In den Arbeitsfeldern ergeben sich teilweise Überschneidungen der Zielgruppen, so dass die Stadtverwaltung bestehende Synergien gut nutzt.

Auch im schulischen Bereich sind gleiche Zielgruppen und Berührungspunkte in der Arbeit (z.B. Offener Ganzttag, Schulsozialarbeit, Integrationshilfen, etc.) vorhanden. Der Bereich „Schulen“ ist in Unna einem anderen Dezernat zugeordnet. Dadurch sind vermehrt enge Absprachen erforderlich, um die positiven Effekte einer engen Zusammenarbeit innerhalb eines gemeinsamen Dezernates aufzufangen. Das ist entsprechend zeit- und arbeitsintensiv.

→ **Empfehlung**

Grundsätzlich ist eine gemeinsame Angliederung von Jugendamt und Schulamt innerhalb eines Dezernates zweckmäßig, um die vorhandenen Synergien bestmöglich zu nutzen. Sofern dies nicht möglich ist, sollte auf eine intensive Vernetzung mit gemeinsamen Absprachen und Projekten zwischen Jugendamt und Schulamt geachtet werden.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) arbeitet zentral vom Rathaus der Stadt Unna im Stadtzentrum aus. Darüber hinaus gibt es eine Außenstelle mit drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Stadtteilzentrum und örtliche Sprechstunden in Kooperation mit dem Jobcenter. Es ist eine gute örtliche Erreichbarkeit für belastete Zielgruppen gegeben. Darüber hinaus wird die Bürgernähe durch verschiedene Anlaufstellen und niederschwellige Zugänge der präventiven Arbeit sichergestellt. Die überwiegend zentrale Organisationsform sichert schnelle Kommunikationswege und einheitliche Abläufe. Dazu tragen auch die wöchentlichen Dienstbesprechungen mit der Abteilungsleitung bei.

Auch der Austausch in der wöchentlich stattfindenden Steuerungsgruppe (bestehend aus Jugendamtsleitung, Jugendhilfeplanung, ASD-Leitung, Leitung frühe Hilfen, Leitung Kinder- und Jugendbüro, Leitung Verwaltung) dient dazu, übergeordnete Angelegenheiten aufzugreifen und die Verzahnung innerhalb des Jugendamtes zu intensivieren.

Inhaltlich ist der ASD nach Bezirken organisiert. Die Bezirke sind Sozialräumen zugeordnet. Innerhalb der Bezirke arbeiten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Straßen. Insofern bestehe eine klare Zuständigkeitsregelung. Koordinierende Tätigkeiten übernimmt die Teamleitung.

Für folgende Aufgabenfelder hat der ASD Spezialdienste eingerichtet:

- Pflegekinderdienst (PKD)
- Adoptionsvermittlung (nicht Gegenstand der aktuellen Prüfung)
- Jugendgerichtshilfe (nicht Gegenstand der aktuellen Prüfung)
- Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA)
- Eingliederungshilfe für Behinderte
- Kinderschutz

Die Spezialisierung ermöglicht durch das vertiefte rechtliche und methodische Wissen höhere fachliche Standards und Handlungssicherheit.

Um sich auch interkommunal mit anderen Jugendämtern zu vergleichen, hat das Jugendamt Unna beispielsweise an einem Projekt des Sozialpädagogischen Institutes Berlin teilgenommen, in dem es um die Begutachtung der „Organisation, Struktur, Größe, Standards, Qualität, Fortbildung und Weiterbildung in nordrhein-westfälischen Jugendämtern“ geht³¹.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna verfolgt im Rahmen einer Gesamtstrategie die städtebauliche Förderung von Quartieren. Die Wirkung der Maßnahmen ist auch in Zusammenhang mit der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung zu evaluieren.

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 Gesamtstrategie der **Stadt Unna** für den Bereich der Hilfen zur Erziehung basiert auf den Grundlagen des Präventionskonzeptes (siehe Ziffer 3.3.3 Präventive Angebote) und der Sozialraumplanung.

³¹ Stiftung SPI, Sozialpädagogisches Institut Berlin, Schreiben vom 06. Januar 2021

Auf Grundlage der Sozialraumauswertungen ist beispielsweise im Rahmen einer Gesamtstrategie in dem Zeitraum von 2016 bis 2021 das Quartier „Königsborn Süd-Ost“ städtebaulich gefördert worden. Hierfür sind verschiedene Fördermittel genutzt worden (Europäischer Sozialfonds, Bundesmittel, Landesmittel und kommunale Förderprojekte). Es sind unterschiedliche soziale und bauliche Projekte im Quartier umgesetzt und Netzwerkstrukturen etabliert worden. Der Ausbau von Präventionsketten war hierbei ein Schwerpunkt. Die gesamte Projektlaufzeit ist durch die Jugendhilfe- und Sozialplanung der Stadtverwaltung begleitet und gesteuert worden. Der Projekterfolg wird durch eine Abschlussevaluation dokumentiert. Die Ergebnisse werden verwaltungsintern und politisch diskutiert und bilden die Grundlage für weitere Projekte (vgl. auch Vorbericht).

Zurzeit findet die inhaltliche und strukturelle Vorbereitung für eine mögliche neue Förderphase ab dem Jahr 2023 statt. Es ist eine Ausweitung der städtebaulichen Förderung auf den Königsborner Norden geplant³².

Die Stadt Unna hat in ihrem Präventionskonzept das Ziel formuliert, durch die Präventionsarbeit langfristig soziale Folgekosten einzusparen³³. Hierbei müssen Verwaltungsführung und Politik gemeinsam entscheiden, welche Maßnahmen mit dem damit verbundenen Ressourceneinsatz sinnvoll erscheinen, um das gesetzte Ziel zu erreichen. Ob und in welchem Umfang die Maßnahmen greifen, sollte wiederum auch daran gemessen werden, ob Leistungen der Hilfen zur Erziehung langfristig im Zeitvergleich gleich gehalten bzw. reduziert werden können. Gemeint ist dabei nicht, dass das Jugendamt im individuellen Einzelfall von den bisherigen qualitativen Anforderungen abweichen soll, um Kosten zu sparen. Es geht in diesem Zusammenhang um übergeordnete Strategien, die grundsätzlich dabei helfen sollen, Hilfen zur Erziehung bestenfalls zu vermeiden oder kostengünstiger zu gestalten.

→ **Empfehlung**

Die Entwicklung der erzieherischen Hilfen sollte durch Kennzahlen transparent gemacht werden. Im Zeitverlauf ist zu prüfen, ob die entwickelten Maßnahmen tatsächlich dazu beitragen, Aufwendungen zu reduzieren. Die Maßnahmen sind gegebenenfalls anzupassen.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Finanzcontrolling der Stadt Unna kann durch die Bildung von Kennzahlen und das Ableiten von konkreten Zielen und Maßnahmen aus den Ergebnissen noch weiter verbessert werden. Das unterstützt die strategische Steuerung.

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 er-

³² Stadt Unna, Mitteilungsvorlage Nr. 0195/21

³³ Kommunales Präventionskonzept des Jugendamtes der Kreisstadt Unna, Leitfaden der Präventionsarbeit, Entwurf vom 04. Mai 2021, Seite 5

stellt 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.

Eine Aufbereitung der Finanzdaten erfolgt für das Jugendamt der **Stadt Unna** im Finanzmanagement der Kämmererei. Dem Jugendamt werden quartalsweise Daten über die Inanspruchnahme des Budgets zur Verfügung gestellt. Es erfolgt ein Soll-Ist-Vergleich im Rahmen der unterjährigen Überwachung zur Einhaltung der Haushaltsansätze. Die Prognoseberichte werden in Zusammenarbeit zwischen Finanzmanagement und Allgemeinem Sozialen Dienst, Wirtschaftlicher Jugendhilfe und Jugendhilfeplanung ausgewertet. Ursachen für Abweichungen werden analysiert und Handlungsempfehlungen formuliert.

Bei der Aufbereitung der Falldaten wird das Jugendamt durch eine Jugendamtssoftware unterstützt. Allerdings ergeben sich hierbei teilweise Schwierigkeiten in den Auswertungsmöglichkeiten (z.B. bei den Laufzeiten). Entsprechende Möglichkeiten waren in der Vergangenheit vorhanden, stehen aber aufgrund von Problemen mit dem Hersteller derzeit nicht zur Verfügung. Hier steht das Jugendamt in der Klärung mit dem Anbieter. Die Software ist zum Zeitpunkt der Prüfung auf den neusten Stand gebracht worden. Sie deckt grundsätzlich alle notwendigen Verfahrensschritte ab. Es können verschiedene Auswertungen (beispielsweise nach Hilfearten) generiert werden. Darüber hinaus verfügt die Jugendamtssoftware über eine Schnittstelle zur Finanzsoftware.

Wesentliche Ergebnisse stellt das Jugendamt im dem jährlichen HzE-Bericht dar³⁴, der jeweils im Jugendhilfeausschuss diskutiert wird. Hierin greift das Jugendamt regelmäßig unterschiedliche Schwerpunkte der Arbeit heraus und erörtert diese vertiefend.

Im Bericht 2020 bildet das Jugendamt Falldaten innerhalb einzelner Hilfearten im Zeitvergleich ab. Sowohl quantitative Fallveränderungen (begonnene und beendete Fälle) als auch die Falldynamik als Indikator des Bearbeitungsaufwandes (Verhältnis von Stichtagsfallzahlen zum Mittelwert der begonnenen und beendeten Hilfen im darauffolgenden Jahr) werden aufgezeigt. Wesentliche Entwicklungen werden grob analysiert. Eine vertiefende Betrachtung erfolgt im Bericht 2020 bei den Hilfen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) und bei den Kindeswohlgefährdungen.

Finanzielle Entwicklungen stellt das Jugendamt im HzE-Bericht 2020 im Zeitvergleich unterteilt nach Kostengruppen (ambulante und stationäre Hilfen, Eingliederungshilfe, Pflegeverhältnisse) dar. Hier werden Kostenentwicklungen bei den Eingliederungshilfen, den Pflegeverhältnisse und bei den UMA vertiefend betrachtet.

³⁴ Jugendamt der Kreisstadt Unna, Hilfen zur Erziehung, Jahresbericht 2020

Der HzE-Bericht des Jugendamtes ist ein gutes Instrument, um allen Entscheidungsträgern eine transparente Grundlage für Beschlüsse zu Zielvorgaben und Maßnahmen zu geben.

Allerdings leitet das Jugendamt aus dem vorliegenden Datenmaterial bislang keine konkreten Ziele und notwendigen Handlungsschritte ab. Gerade bei Hilfen mit hohen Aufwendungen oder hohen Fallzahlen lohnt sich eine weiterführende Betrachtung, um frühzeitig Maßnahmen zur Gegensteuerung zu entwickeln. Um diesbezüglich noch weiter zu konkretisieren, ist die Bildung von Kennzahlen sinnvoll.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte Fall- und Finanzdaten (z.B. Aufwand je Hilfefall) zusammenführen. So können Entwicklungen innerhalb einzelner Hilfearten noch genauer betrachtet werden. Das ermöglicht das Ableiten von individuellen Zielvorgaben und Maßnahmen.

Wesentliche steuerungsrelevante Kennzahlen sollten als Unterstützung für strategische Entscheidungen in den HzE-Bericht aufgenommen werden. Hierfür kann das Jugendamt die hochaggregierten Kennzahlen dieses Berichtes verwenden:

- Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren,
- Falldichte,
- Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung je Hilfefall,
- Anteil ambulanter Hilfen,
- Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen.

Eine Einschätzung der Kennzahlen im Vergleich zu anderen Städten in der Größenordnung der Stadt Unna liefert dieser Bericht. Darüber hinaus bringt auch die Entwicklung der Kennzahlen im Zeitvergleich weitere Erkenntnisse.

→ **Empfehlung**

Die ermittelten Kennzahlen sollten in den HzE-Bericht des Jugendamtes aufgenommen werden, um die Transparenz für die Entscheidungsträger noch weiter zu erhöhen. So können gemeinsam konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen in Form einer Gesamtstrategie festgelegt werden.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling ist einzelfallbezogen gut ausgerichtet. Für Hilfen mit hoher Falldichte fehlen allerdings übergreifende Auswertungen. Mit mehr Hintergrundwissen kann das Jugendamt frühzeitiger und genauer auf Bedarfe reagieren. Das ermöglicht eine Verlagerung vom alleinigen Reagieren zu einem gesteuerten Agieren.

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 ist im Jugendamt der **Stadt Unna** bei der ASD-Leitung des Jugendamtes angesiedelt. Die ASD-Leitung prüft die Qualität der Arbeit einzelfallbezogen im Rahmen der Hilfeplanung. Hierbei wird insbesondere darauf geachtet, ob vereinbarte Ziele erreicht worden sind und ob die gewählte Hilfe wirksam ist. Darüber hinaus werden stichprobenartige Aktenprüfungen durchgeführt.

Über die Jugendamtssoftware hat das Jugendamt auch die Möglichkeit, übergreifende Auswertungen zu generieren. Die erforderlichen Daten werden über die Jugendhilfeplanung aufbereitet. Im letzten HzE-Bericht 2020 des Jugendamtes sind z.B. insbesondere die Kindeswohlgefährdungen vertiefend analysiert worden. Neben der prozentualen Aufteilung der Kinderschutzfälle auf Stadtbereiche sind u.a. auch das Alter der Kinder und die Form der Kindeswohlgefährdung sowie die geleistete Hilfe dokumentiert. Aber auch die Hilfen für UMA und die Eingliederungshilfen sind genauer betrachtet worden. Allerdings werden – ebenso wie beim Finanzcontrolling (siehe vorheriges Kapitel 3.4.3 Finanzcontrolling) - keine konkreten Handlungsansätze und Maßnahmen aus den Daten abgeleitet.

Das Jugendamt Unna sollte für Hilfen mit hoher Falldichte (z.B. Eingliederungshilfe, Vollzeitpflege, Heimerziehung, Hilfen für junge Volljährige) eine vertiefende Auswertung der Falldaten (z.B. nach Bezirk, Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Familienstatus, Gründe für die Hilfestellung, Art der Hilfe, etc.) durchführen. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig auf entstehende Bedarfe in der Bevölkerung hinweisen. Die Auswertungen sollten über den jährlichen HzE-Bericht für die Entscheidungsträger aufbereitet werden. Präventive Maßnahmen können so im Rahmen einer Gesamtstrategie nach Bedarfen und sozialräumlicher Ausrichtung zielgerichtet konzipiert werden. Die Wirksamkeit der Maßnahmen kann genauer hinterfragt und analysiert werden (siehe auch Kapitel 3.4.3 Präventive Angebote und 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie).

Auch notwendige Anforderungen an die freien Träger kann das Jugendamt dann konkreter benennen und in die Qualitätsdialoge einbeziehen. Die Maßnahmen können bedarfsgerechter gestaltet werden. Das erhöht die Wirksamkeit und verkürzt bestenfalls die Dauer der Leistungsgewährung. Darüber hinaus geben weitere Auswertungen (Dauer der Hilfestellung, Anzahl der Fachleistungsstunden, Zielerreichungsgrad, Gründe für Beendigung von Hilfen, etc.) zusätzliche Hinweise für den Austausch mit den Trägern.

Fach- und Finanzcontrolling sollten eng miteinander verknüpft werden. Die fachlichen Entscheidungen haben direkten Einfluss auf den Aufwand der Hilfen zur Erziehung.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte das Fachcontrolling intensivieren, indem übergreifende Auswertungen für Hilfen mit hoher Falldichte aus der Jugendamtssoftware generiert werden. Die Auswertungen sollten über den jährlichen HzE-Bericht transparent gemacht werden. Es sollten konkrete Ziele und Maßnahmen abgeleitet werden. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig agieren um bestenfalls spätere kostenintensive Hilfen zu vermeiden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ Feststellung

Das Jugendamt hat Verfahrensstandards für den ASD über ein Qualitätshandbuch definiert. Insbesondere die Ausrichtung an Zielen und die Prüfung der Wirksamkeit der Hilfen sind hierbei gut ausgestaltet. Es fehlen allerdings noch einzelne Hilfen in der Übersicht. Zudem müssen die Verfahrensweisen noch detaillierter beschrieben werden. Das sichert die Qualität der Arbeit.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD). Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten zur Verfügung stehen.

Das Jugendamt **Unna** hat zusammen mit den Mitarbeitenden ein Qualitätshandbuch erarbeitet³⁵. Das Handbuch wird laufend ergänzt und aktualisiert. Es steht allen Mitarbeitenden zur Verfügung.

In dem Qualitätshandbuch sind die Verfahrensabläufe und Standardprozesse zu einzelnen Hilfen visuell dargestellt. Die Hilfen werden beschrieben und die Ziele der Hilfen definiert. Es sind Indikatoren festgelegt, an denen die Wirksamkeit der Hilfen gemessen werden kann. Das ist positiv hervorzuheben.

Die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards wird durch die ASD-Leitung und die Teamkoordinatorin überprüft. Darüber hinaus erfolgt eine Prüfung der Vorgaben zur Erfassung der Daten und der Datenqualität durch die Jugendhilfeplanung.

Allerdings geht aus den Verfahrensstandards nicht eindeutig hervor „wer mit wem was bis wann zu klären hat“. Die festgelegten Ziele sollten operativ weiter heruntergebrochen werden (z.B. drei bis fünf Beratungskontakte in der Zugangssteuerung, um sich ein möglichst passgenaues Bild für die geeignete Hilfe zu machen). Beispielweise hat das Jugendamt Unna dies bereits in den Standards zur Kindeswohlgefährdung § 8 a SGB VIII gut umgesetzt³⁶.

Darüber hinaus fehlen mit der Eingliederungshilfe § 35 a SGB VIII und den Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII in den Verfahrensstandards wichtige Hilfearten. Auch die flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 SGB VIII und die soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII sind noch nicht in den Verfahrensstandards hinterlegt. Allerdings hat das Jugendamt insbesondere in der sozialen Gruppenarbeit bislang auch nur wenige Fälle.

³⁵ Stadt Unna, Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe, Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79 a SGB VIII

³⁶ Stadt Unna, Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe, Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelungen in §§ 79, 79a SGB VIII, Seite 4

Zusätzlich sollten die einzelnen Abläufe noch besser beschrieben werden (siehe auch Empfehlungen Einzelhilfen weiterführender Bericht). Zudem könnten in einem weiteren Schritt noch mittlere Bearbeitungszeiten festgelegt werden, um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern eine Orientierung für den durchschnittlichen Bearbeitungsaufwand zu geben. Das hilft auch dabei, individuelle Richtwerte für die Fallbearbeitung festzulegen (siehe auch Kapitel 3.6 Personaleinsatz ff.).

→ **Empfehlung**

Die Verfahrensstandards des Jugendamtes Unna sollten insbesondere um die Eingliederungshilfen und die Hilfen für junge Volljährige ergänzt werden. Die Aktivitäten sollen noch deutlicher ausformuliert werden, damit jeder Beteiligte weiß, „wer mit wem was bis wann zu klären hat“. Durch die Aufnahme von mittleren Bearbeitungszeiten wird der Arbeitsaufwand messbar gemacht und die Bildung von Richtwerten zur Fallbearbeitung erleichtert.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Es sind bislang keine Standards für das Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch des Jugendamtes formuliert. Die Arbeitsabläufe sind nicht ersichtlich; in der Praxis sind die Abläufe allerdings eingespielt. Die Hilfeplanung erfolgt zielorientiert und wird auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.

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.

Jede angedachte Hilfe wird in **Unna** im Fallteam beraten. Grundlage hierfür ist eine schriftliche Vorlage. Das Fallteam wird von der Teamkoordinatorin moderiert und besteht aus mehreren Fachkräften sowie Beteiligten (z.B. Erziehungsberatung, Schule, etc.) und bei Bedarf der WiJu. Entscheidungen werden gemeinsam getroffen. Dabei geht es nicht nur um die Art der möglichen Hilfe, sondern auch um die Frage, wer die Leistung erbringen soll und über welche Kostensätze beraten werden muss. Grundsätzlich gilt der Grundsatz „ambulant vor stationär“, wenn dadurch die Hilfe passgenau bleibt. Aspekte der Wirtschaftlichkeit stehen im Fokus.

Die Teamentscheidung wird protokolliert und der Vorgang geht an die ASD-Leitung zur Kontrolle mit Vetorecht. Bei einer Entscheidung auf Leistungen erhält die WiJu Nachricht und kann aufgrund der Falleingabe aus wirtschaftlicher Sicht noch Hinweise geben, bevor der Bewilligungsbescheid ergeht. Auch alle weiteren Hilfeplanprotokolle zum laufenden Fall gehen an die ASD-Leitung zur Sichtung mit Vetorecht.

Die Hilfeplanung erfolgt zielorientiert anhand von SMART-Zielen (spezifisch, messbar, attraktiv, realistisch, terminiert). Die erforderlichen Handlungsschritte und das Ergebnis der Zielerreichung werden im Hilfeplan dokumentiert. Die Einhaltung der Ziele bzw. der Umsetzungsgrad wird durch die fallzuständige Fachkraft nachgehalten. Bei der Beurteilung der erreichten Zielvorgaben orientiert sich das Jugendamt u.a. an den Berichten der Träger. Bei Bedarf werden die vereinbarten Richtungs- und Handlungsziele angepasst.

Die Hilfeplanfortschreibung wird im Hilfeplanprotokoll mit Fristsetzung festgelegt. Sie erfolgt je nach Situation und Bedarf; spätestens aber nach sechs Monaten. Im Hilfeplangespräch wird überprüft, ob die Hilfe zielführend, richtig terminiert und weiterhin geeignet und notwendig ist. Es wird auch geprüft, ob die Hilfeart oder der Umfang geändert werden muss.

Schwierige Hilfeverläufe sind schriftlich dem Fallteam vorzulegen und ggf. neue Perspektiven oder Einstellungen der Hilfen zu beraten. Auch hier wird die ASD-Leitung durch die schriftliche Eingabe eingebunden.

Die Hilfeplanfälle werden stichprobenartig durch die ASD-Leitung überprüft.

Die Abläufe zum Hilfeplanverfahren sind bislang nicht gesondert in den Verfahrensstandards des Jugendamtes hinterlegt. Sie ergeben sich aus den visuellen Ablaufschemen des Qualitätshandbuches und den zu verwendenden Vordrucken. Zeitweise werden auch Inhouse-Seminare zur Hilfeplangestaltung angeboten.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte die Abläufe zum Hilfeplanverfahren in das Qualitätshandbuch aufnehmen. Hierin sollten die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplanes und die beteiligten Personen konkret benannt werden. Das gibt Sicherheit in den Abläufen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die Fallsteuerung kann weiter optimiert werden. Handlungsmöglichkeiten hat das Jugendamt noch bei Auswertungen zur Effizienz der Leistungsanbieter und bei Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung der Berichterstattung der freien Träger.

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

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

Die Zugangssteuerung ist 2020 durch die Corona-Pandemie beeinflusst worden. Das ist entsprechend in dem Jahresbericht 2020 des Jugendamtes thematisiert worden. Das Jugendamt der **Stadt Unna** sieht das Erfordernis, die individuellen Auswirkungen der Pandemie in engem Kontakt mit den jungen Menschen zu klären. Nach Angaben des Jugendamtes müssen die Zielsetzungen und Ausgestaltung der Hilfen ggf. an veränderte Ausgangssituationen und Bedarfe angepasst werden. Hierbei kann auch eine Änderung des Umfangs oder der Form der Hilfen notwendig sein³⁷. Zwar ist laut dem HzE-Bericht des Jugendamtes die Zahl der Verdachtsfälle auf Kindeswohlgefährdung in 2020 gegenüber dem Vorjahr erheblich gestiegen; es ist aber kein eindeutiger Bezug zu der Pandemie herzustellen.

Die Zugangssteuerung ist in der Stadt Unna nicht gesondert im Qualitätshandbuch beschrieben (siehe hierzu auch Empfehlung Ziffer 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards zur Konkretisierung der Verfahrensstandards).

Einige Städte haben gute Erfahrungen mit einer intensivierten Zugangssteuerung gemacht. Vor dem Einsetzen von Hilfen finden hier vermehrt Termine in den Familien vor Ort statt, um konkrete Ziele und erforderliche Handlungsschritte festzulegen. Neben einer Vermeidung von Hilfeplanfällen durch vorrangige Beratungsangebote konnten hierdurch passgenauere Rahmenvorgaben für die freien Träger gemacht werden. Das hat zu einer Verkürzung von Laufzeiten und einer Verringerung von unplanmäßigen Beendigungen geführt. Allerdings ist eine intensiviert Zugangssteuerung vom personellen Ressourceneinsatz abhängig.

Die Zuständigkeitsprüfung der WiJu ist Grundvoraussetzung für die Fallbearbeitung. Die WiJu wird bei Bedarf in die Besprechungen des Fallteams eingebunden und kann auch bei der Falleingabe aus wirtschaftlicher Sicht Hinweise noch geben. Die frühzeitige Einbindung der WiJu erhöht die Transparenz und trägt zu einer wirtschaftlichen Betrachtung der Fälle bei.

Für die Auswahl des passenden Leistungsanbieters steht den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über das Softwareprogramm ein Anbieterverzeichnis für ambulante und stationäre Hilfen zur Verfügung. Hierin sind auch die Entgeltvereinbarungen der Träger mit den entsprechenden Leistungssätzen hinterlegt. Die Entscheidung über den geeigneten Anbieter wird im Fallteam getroffen. Die Auswahl erfolgt nach der Art der Leistung, der Passgenauigkeit und der Örtlichkeit. Stehen mehrere potentielle Anbieter zur Verfügung, wählen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Wirtschaftlichkeitsaspekten und persönlichen Erfahrungswerten. Die Erfahrungswerte sind bislang nicht in dem Anbieterverzeichnis hinterlegt. Sie werden in Team- und Dienstbesprechungen erörtert und ggfs. bei negativen Eindrücken durch Intervention der ASD-Leitung beim Träger hinterfragt.

→ **Empfehlung**

Das Anbieterverzeichnis kann verbessert werden, indem Leistungsbewertungen durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD in der Software hinterlegt werden. Die Laufzeiten der Hilfen sollten trägerbezogen ausgewertet werden.

Auf Grundlage der Leistungsbewertungen können Klassifizierungen der Träger durchgeführt werden. Die internen Beurteilungen können darüber hinaus für die gemeinsamen Gespräche zur Qualitätsentwicklung verwendet werden. In Zusammenhang mit einem übergeordneten

³⁷ Jugendamt der Kreisstadt Unna, Hilfen zur Erziehung, Jahresbericht 2020, Seite 3

Fachcontrolling (siehe Ziffer 3.4.4) kann sich das Jugendamt so ein Gesamtbild über die Qualität und die Effizienz der Träger (Dauer der Hilfefewährung, Anzahl der Fachleistungsstunden, Grund der Beendigung, etc.) verschaffen.

Sowohl für die Laufzeit der Hilfen als auch für die Anzahl der Fachleistungsstunden (FLS) hat das Jugendamt keine Obergrenzen festgelegt. Beides richtet sich nach dem konkreten Bedarf. Allerdings werden bei einzelnen Hilfearten Richtwerte für Laufzeiten vorgegeben. Beispielsweise soll die Erziehungsbeistandschaft nicht länger als 24 Monate andauern. Teilweise werden auch pauschale Stundenzahlen mit Zeitkontingenten festgesetzt. Die fallführende Fachkraft prüft im Hilfeverlauf fortwährend, ob die festgelegte Anzahl der Fachleistungsstunden weiterhin geeignet und erforderlich ist. Auf eine Reduzierung der Stunden wird hingewirkt.

Ambulante Hilfen werden durch die freien Träger monatlich abgerechnet. Als Anlage liegt der Rechnung ein Tätigkeitsnachweis über jede der erbrachten Fachleistungsstunden bei, der nach jedem Einsatz von den Klienten und der Fachkraft des Trägers unterschrieben wird. Vor Auszahlung durch die WiJu prüft die fallleitende ASD-Kraft die Rechnung.

Beantragte Veränderungen bei den Entgelten für die Tagessätze in den stationären Hilfen werden im Rahmen eines Qualitätsdialoges durch die ASD-Leitung mit den freien Trägern neu vereinbart. Leistungen und Qualitäten des freien Trägers werden dazu im Fallteam vorab kritisch beleuchtet.

Bei mehrfach abgesagten Stunden oder Abbrüchen melden sich die freien Träger umgehend beim ASD. Seitens des ASD erfolgt dann eine Kontaktaufnahme mit den Hilfeempfängern und deren Familie, um die Gründe zu erfragen. Teilweise finden Motivationsgespräche statt. Insbesondere unplanmäßige Beendigungen analysiert das Jugendamt in letzter Zeit genauer. In dem Zusammenhang stellt das Jugendamt auch die Frage, ob die Hilfe generell notwendig war.

Ein regelmäßiger Kontakt mit den Hilfeempfängern gehört für die Stadt Unna zu den Standards der Fallbearbeitung. Allerdings ist der Begriff „regelmäßig“ nicht definiert (siehe auch Empfehlung zu Ziffer 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards zur Konkretisierung der Verfahrensstandards).

Auch für die Berichterstattung der Träger gibt es keine zeitlichen oder inhaltlichen Vorgaben. Grundsätzlich werden Berichte der Träger zu den Hilfeplanfortschreibungen angefordert. Für die Hilfeplanfortschreibung wird sowohl für ambulante als auch für stationäre Hilfen ein halbjährlicher Turnus gewählt.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte zeitliche und inhaltliche Vorgaben zur Berichterstattung der freien Träger definieren. Die Berichterstattung sollte sich hierbei an den Zielen des Hilfeplanverfahrens orientieren.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Das Jugendamt prüft Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich für alle Hilfen. Es sind bislang keine Verfahrensstandards für die Abläufe definiert.

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

Die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gehört zum Aufgabenbereich der WiJu. Die WiJu der **Stadt Unna** ist über die Teilnahme am Fallteam oder über die direkte Information im Anschluss an das Fallteam frühzeitig in die Entscheidungsprozesse eingebunden. Kostenerstattungsansprüche prüft die WiJu grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle. Sie überwacht auch, ob die Beträge tatsächlich durch die Stadt vereinnahmt werden.

Bislang hat die Stadt Unna für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen noch keine Prozesse und Standards in den Verfahrensstandards definiert.

→ **Empfehlung**

Es sollten Prozesse und Standards für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen im Qualitätshandbuch des Jugendamtes definiert werden. Hierdurch werden Abläufe und Fristen deutlich.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Prozesskontrollen erfolgen in Unna bislang überwiegend einzelfallbezogen. Genauere Vorgaben zu prozessintegrierten sowie prozessunabhängigen Kontrollen will das Jugendamt zukünftig definieren. Es fehlt noch eine Verknüpfung der Prozesskontrollen mit dem Fach- und Finanzcontrolling.

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

Im Jugendamt der **Stadt Unna** gibt es bislang noch kein schriftlich fixiertes internes Kontrollsystem. Einzelne Schritte – wie beispielsweise die Überprüfung von Protokollen, Hilfeplänen oder stichprobenhafte Aktenprüfungen durch Leitungskräfte – werden aber bereits durchgeführt. Auch die WiJu überprüft Prozesse im Rahmen der Hilfestellung. Die Prozesskontrollen sind hierbei in erster Linie einzelfallbezogen ausgerichtet.

Darüber hinaus beabsichtigt das Jugendamt, Prozessschritte für Prozesskontrollen – sowohl bezogen auf prozessintegrierte wie auch auf prozessunabhängige Kontrollen – zu definieren und in das bestehende Qualitätshandbuch einzupflegen.

Um bestehende Schwachstellen (z.B. Versäumnisse bei Wiedervorlagen, mögliche Verjährung von Forderungen) in den Handlungsabläufen zu vermeiden, sollen zudem verpflichtende Vorgaben in die aktualisierte Jugendamtssoftware eingearbeitet werden. Nach Fertigstellung sollen alle für den Prozess relevanten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter geschult werden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW bestärkt das Jugendamt Unna in der Absicht, prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen einzurichten. Es sollten Prozesskontrollen in der Jugendamtssoftware verankert werden. Darüber hinaus sollten Verfahrensstandards zu den Prozesskontrollen in das Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.

Zusätzlich zu den einzelfallbezogenen Prozesskontrollen sollte das Jugendamt Prozesse auch in Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling genauer analysieren. Auffällige Entwicklungen innerhalb einzelner Hilfearten sollten zum Anlass genommen werden, die Abläufe genauer zu prüfen (z.B. bei den Hilfen für junge Volljährige – siehe Ziffer 3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII).

→ **Empfehlung**

Neben einzelfallbezogenen Prozesskontrollen sollte das Jugendamt die Prozesskontrollen auch mit dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpfen. Hierdurch kann die Steuerung noch weiter verbessert werden.

3.6 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Für das Jugendamt der Stadt Unna liegt keine aktuelle Personalbemessung vor. Hierdurch fehlt dem Jugendamt eine Orientierungsgröße für eine angemessene Personalausstattung.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Unna** verfügt derzeit nicht über eine aktuelle Personalbemessung. Vor ca. 15 Jahren ist im Jugendamt eine Organisationsbetrachtung von einem externen Anbieter durchgeführt worden. Das Jugendamt orientiert sich grob noch an den damaligen Ergebnissen. In der Zwischenzeit haben sich Fallzahlen und Hilfeansprüche verändert. Insofern sind die Ergebnisse der damaligen Untersuchung nicht mehr repräsentativ. Zudem ergeben sich durch die Änderungen des KJSG (Gesetz zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen) teilweise andere Rahmenbedingungen.

Sowohl in der Vergangenheit als auch aktuell gibt es – insbesondere durch Schwangerschaften, Elternzeiten - viel Fluktuation im Jugendamt. Obwohl Nachbesetzungen zeitnah gewährleistet

werden, wird die Akquise von qualifiziertem Personal immer schwieriger. Neues Personal muss nach Angaben des Jugendamtes oftmals intensiv eingearbeitet werden und bindet hierdurch personelle Ressourcen. Unterstützt werden die neuen Kräfte u.a. durch die Verfahrensstandards des Qualitätshandbuchs. Darüber hinaus hat das Jugendamt ein umfangreiches Einarbeitungskonzept erstellt, in dem erforderliche Handlungsschritte und Arbeitsweisen inhaltlich und organisatorisch thematisiert werden.

Um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu halten, setzt das Jugendamt auf eine angemessene Personalausstattung, möglichst wenig Überlastung, ein selbständiges Arbeiten und Qualifizierungsmöglichkeiten. Es soll ein Qualifizierungskonzept erstellt werden, um eine kontinuierlich gute Arbeit zu gewährleisten. Bei längeren Krankheitszeiten erfolgt eine Umverteilung der Arbeit innerhalb des Teams.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte eine Personalbemessung für das Jugendamt durchführen. Eine Personalbemessung ist wichtig, um eine optimale Aussteuerung des Personalbestandes zu gewährleisten.

Die gpaNRW vergleicht nachfolgend den Personaleinsatz im ASD und in der WiJu interkommunal. Hierbei 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.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Unna hat mehr Personal im Allgemeinen Sozialen Dienst als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es ist bislang kein Richtwert für die Fallbearbeitung festgelegt.

Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen des ASD beeinflussen durch die Steuerung ihrer Fälle maßgeblich den Aufwand des Jugendamtes. Deshalb sollte das Jugendamt über einen angemessenen Personalbestand verfügen, um die Hilfen zur Erziehung gut zu steuern.

Das Jugendamt der **Stadt Unna** arbeitet derzeit nicht mit einem Richtwert zur Fallbearbeitung. Ziel- oder Richtwerte in der Fallbearbeitung haben den Vorteil, dass das Jugendamt schnell auf Änderungen in den Strukturen oder den soziostrukturellen Rahmenbedingungen reagieren kann.

Die gpaNRW hat für die Stellenausstattung des Allgemeinen Sozialen Dienstes 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 Richtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

In 2020 hatte das Jugendamt der Stadt Unna 16,70 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im ASD. Hierbei ergibt sich eine Besonderheit. In 2020 ist eine befristete Vollzeit-Stelle mit einem Zwei-Jahres-Vertrag im Rahmen des Pooling in der Eingliederungshilfe eingestellt worden (siehe auch Ziffer 3.7.2.4 Eingliederungshilfe). Die Pooling-Hilfen sind budgetgesteuert und nicht mit einer separaten Hilfeplanung verbunden. Deshalb fließt die Stelle nicht in die nachfolgende Betrachtung ein. Der interkommunale Vergleich erfolgt somit nur mit 15,70 Vollzeit-Stellen.

Personaleinsatz 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	25,31	17,63	25,31	28,99	30,52	41,63	13

Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle liegt in Unna unter dem Median und unter dem gpa-Richtwert. Die Stadt Unna stellt den ersten Viertelwert.

Hierbei ist nach Angabe des Jugendamtes zu beachten, dass aufgrund von Urlaub, Erkrankungen, Erziehungsurlaub, Einarbeitungszeiten, etc. im Prinzip unterjährig immer ein bis zwei Vollzeit-Stellen vertreten werden müssen. Allerdings sind Vakanzen auch in anderen Städten vorhanden.

Die Personalausstattung ist auch in Zusammenhang mit dem Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung zu sehen. Der Fehlbetrag liegt einschließlich der Personalaufwendungen unter dem Median der Vergleichsstädte (siehe Ziffer 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren). In Verbindung mit den Verfahrensstandards hilft auch die Personalausstattung des ASD dabei, den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung niedrig zu halten.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte einen Personalrichtwert für die Fallbearbeitung im Allgemeinen Sozialen Dienst festlegen, der kontinuierlich entsprechend der Fallzahlen fortgeschrieben wird. Hierdurch kann das Jugendamt den Personalbedarf individuell steuern.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ Feststellung

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe bearbeitet weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Auch in diesem Bereich fehlt bislang ein Richtwert zur Fallbearbeitung.

Die WiJu stellt die finanziellen Mittel für die erzieherischen Hilfen bereit und übernimmt die verwaltungstechnischen Abläufe bei der Hilfestellung. Der Personalschlüssel der WiJu sollte ausreichend sein, um Zuständigkeiten zeitnah zu prüfen und Kostenerstattungen konsequent zu verfolgen.

Die **Stadt Unna** hat auch für die WiJu bislang keinen Richtwert zur Fallbearbeitung festgelegt. Die gpaNRW hat einen Wert von 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle als Zielwert ermittelt. Dieser Wert dient als Orientierung. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

In 2020 hatte das Jugendamt 3,60 Beschäftigte in der WiJu im Einsatz.

Personaleinsatz 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	110	75	110	132	155	223	13

Die Stadt Unna positioniert sich unter dem Median und unter dem Richtwert der gpaNRW. Das Jugendamt Unna stellt den ersten Viertelwert. Allerdings trägt auch hier die Personalausstattung dazu bei, dass das Jugendamt mehr Ressourcen hat, um Einnahmen zeitnah geltend zu machen. Im interkommunalen Vergleich kann Unna deutlich mehr Erträge vereinnahmen (siehe Ziffer 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren). Insofern ist die Personalausstattung auch in Relation zum Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung zu sehen.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe einen Personalrichtwert ermitteln, der auf die individuellen Bedürfnisse der Stadt Unna abgestimmt ist. Der Personalrichtwert sollte fortgeschrieben werden. Das verhilft zu einem sachgerechten Personaleinsatz bei schwankendem Fallaufkommen.

3.7 Leistungsgewährung

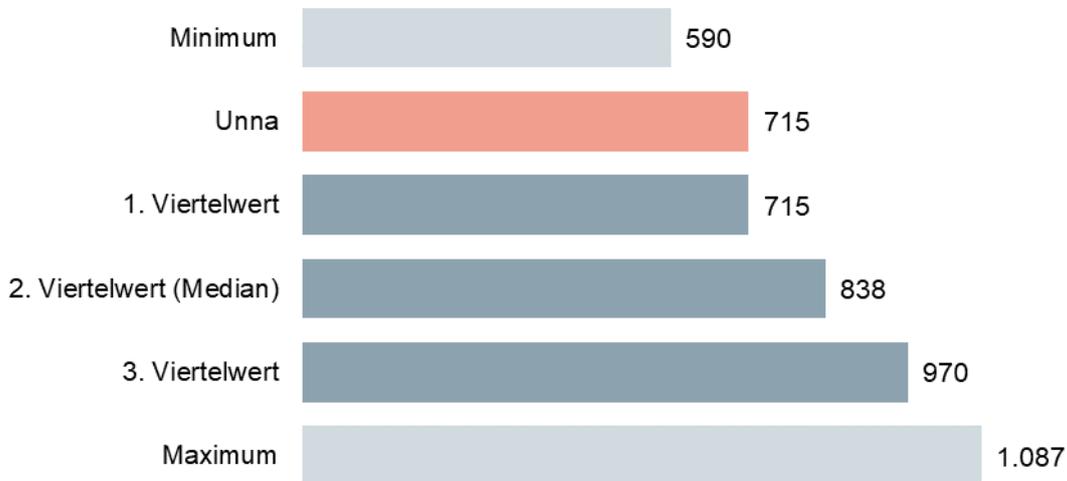
3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Unna bildet beim Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren den ersten Viertelwert ab. Ursächlich für den vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag ist die gute Ertragssituation. Positiv zu sehen ist, dass das Jugendamt den Fehlbetrag 2020 im Vergleich zum Vorjahr senken kann.

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

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Die **Stadt Unna** positioniert sich beim Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung wie folgt:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 16 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Jugendamt kann den Fehlbetrag 2020 im Vergleich zum Vorjahr senken. In 2019 lag der Fehlbetrag noch bei 886 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Das Jugendamt erzielt 2020 mehr Erträge. Darüber hinaus können sowohl die Falldichte als auch die Aufwendungen je Hilfefall verringert werden. Es sind insbesondere kostenintensive stationäre Hilfen für junge Volljährige beendet worden. Auch der Ausbau des Pooling bei der Eingliederungshilfe für Behinderte führt zu einer Verringerung der Fallzahlen. Zwar steigen die Gesamtaufwendungen durch die Budgetlösungen an den Schulen, es werden aber auch deutlich weniger Anträge beim Jugendamt für kostenintensive 1:1-Betreuungen gestellt. Der rasante Kostenanstieg der teuren Integrationshilfen der letzten Jahre ist dadurch abgemildert worden. Darüber hinaus konnte das Jugendamt auch Fälle in kostenintensiver Heimunterbringung reduzieren. Insofern zeigt sich eine positive Entwicklung für das Jugendamt der Stadt Unna.

Ein Grund für den vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag ist der hohe Anteil unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge (UMA) an den Hilfeplanfällen (siehe Ziffer 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer). Für diese Fälle erhält Unna eine Kostenerstattung. Darüber hinaus hat Unna auch viele Kostenerstattungsfälle in der Vollzeitpflege (siehe Ziffer 3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII).

Aber auch ansonsten verzeichnet das Jugendamt eine gute Ertragslage. Die Ertragssituation der Stadt Unna wird nachfolgend im interkommunalen Vergleich dargestellt. Die Erträge der Hilfen zur Erziehung umfassen Zuwendungen und allgemeine Umlagen, sonstige Transfererträge, Kostenerstattungen und Kostenumlagen sowie sonstige ordentliche Erträge.

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

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	460	90	132	173	215	460	14

- Das Jugendamt Unna erzielt im Vergleich die höchsten Erträge je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Das entlastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung deutlich.

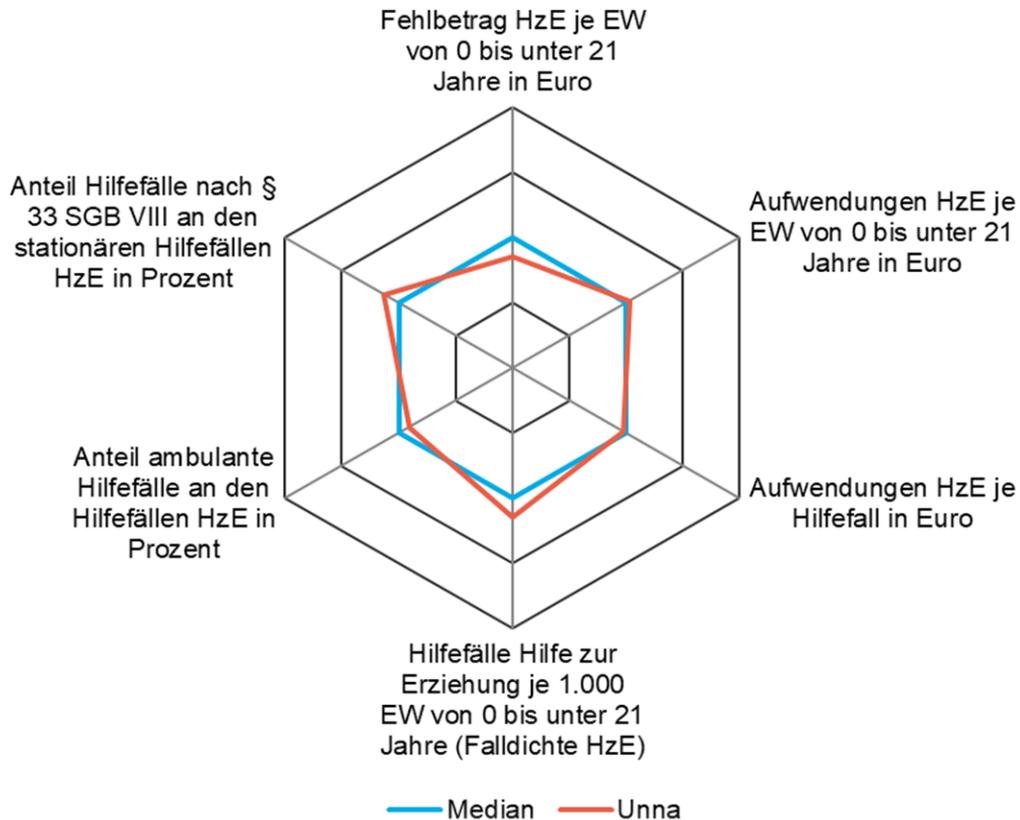
Im Zeitreihenvergleich hat die gpaNRW für das Jahr 2019 einmalig niedrigere Erträge festgestellt. In den Vorjahren lagen die Erträge sogar noch höher als in 2020.

Um einer Steigerung des Fehlbetrages entgegenzuwirken, hat das Jugendamt eine Arbeitsgruppe zur Evaluation von Hilfeverläufen eingesetzt. Darüber hinaus achtet das Jugendamt auf einen angemessenen Personalschlüssel, um Überlastungen zu vermeiden und ausreichend Zeiten in die Auswahl von passengenauen Hilfen zu investieren (siehe auch Ziffer 3.6 Personaleinsatz).

Das Jugendamt ist grundsätzlich nicht von Einschränkungen in Zusammenhang mit dem Haushaltssanierungskonzept betroffen. Es findet aber ein regelmäßiger Austausch mit dem Finanzcontrolling statt, um Budgetüberschreitungen frühzeitig entgegenzusteuern.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

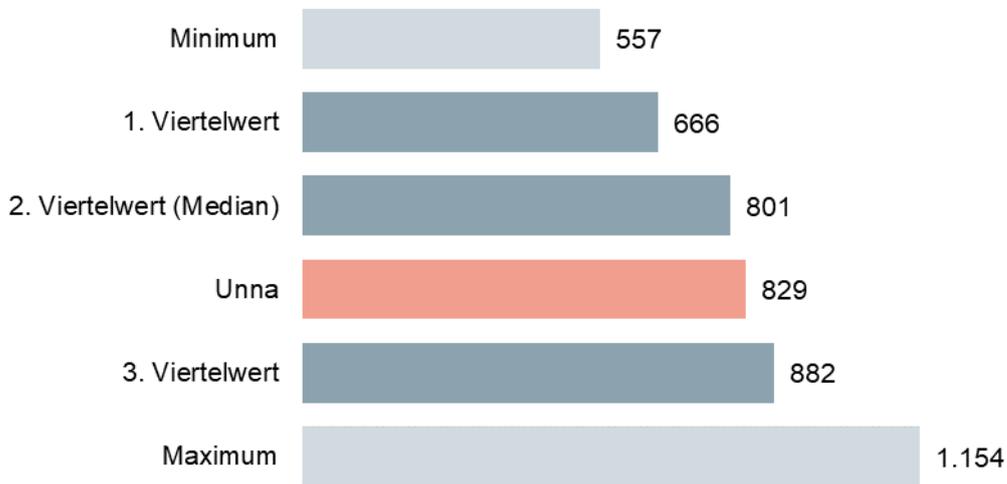
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Die Kennzahl betrachtet nur die Aufwandsseite; Kostenerstattungen werden hierbei nicht eingerechnet.

- ➔ Unna hat mehr Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Hälfte der Vergleichsstädte. Ursächlich hierfür ist die hohe Falldichte (siehe Ziffer 3.7.1.4 Falldichte), die auch in Zusammenhang mit mehr unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen (UMA) und vielen Kostenerstattungsfällen in der Vollzeitpflege steht. Die erhöhten Aufwendungen belasten den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Die **Stadt Unna** leistet Aufwendungen in folgendem Umfang:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 16 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



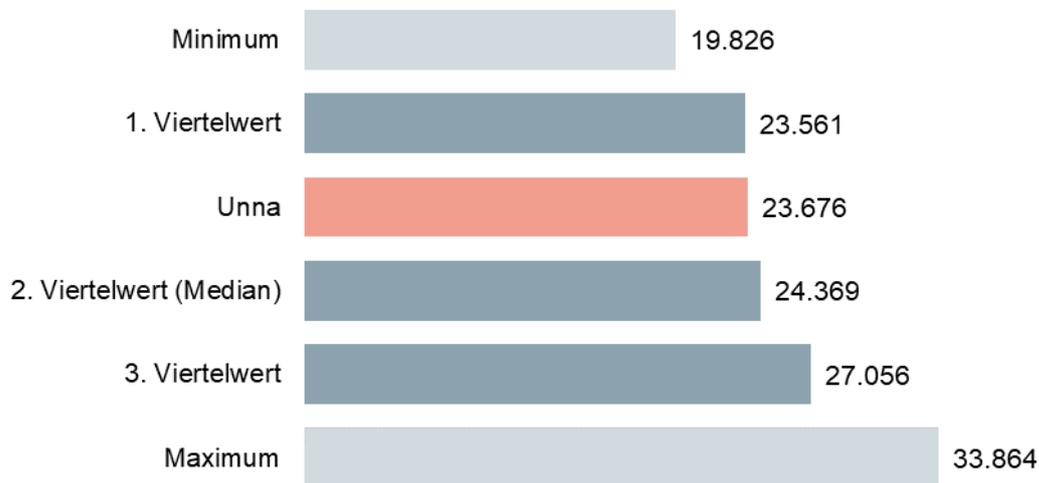
Ein Grund für die erhöhten Aufwendungen liegt in dem hohen Anteil an UMA bedingt durch die Erstaufnahmestelle in Unna-Massen. Die Aufwendungen für UMA werden zwar vom Land erstattet, erhöhen aber die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich, weil hier die Kostenerstattungen nicht berücksichtigt sind. Weitere Ausführ-

rungen zu den UMA erfolgen im Bericht insbesondere unter Ziffer 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer. Darüber hinaus hat das Jugendamt auch viele Kostenerstattungsfälle in der Vollzeitpflege (siehe Ziffer 3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII). In diesen Fällen erhält das Jugendamt eine Kostenerstattung von anderen Kommunen, wenn Pflegefamilien aus Unna in Anspruch genommen werden. Auch hier finden sich die Aufwendungen für die Fälle in der Kennzahl wieder, nicht aber die Kostenerstattungen.

Entscheidend für die weitere Beurteilung der Aufwendungen ist neben dem Einwohnerbezug auch die fallbezogene Betrachtung.

- Das Jugendamt hat weniger Aufwendungen je Hilfsfall als die Hälfte der Vergleichsstädte. Die Aufwendungen sind sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich geringer. Das entlastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 16 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2014) lagen die Aufwendungen je Hilfsfall bei 23.996 Euro. Die Aufwendungen konnten somit im Vergleich zur letzten Prüfung leicht reduziert werden. In 2020 unterteilen sich die Aufwendungen je Hilfsfall wie folgt:

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	10.226	7.598	9.110	10.252	12.586	17.548	16
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	38.348	34.462	40.946	44.749	48.486	52.910	16

Das Jugendamt hat im ambulanten Bereich weniger Aufwendungen je Helfefall als die Hälfte der Vergleichsstädte. Bei den stationären Aufwendungen je Helfefall positioniert sich Unna bei den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen.

Im ambulanten Bereich sind sowohl die erzieherischen Hilfen nach § 27 SGB VIII als auch die Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII sowie die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII günstiger als im Median der Vergleichsstädte. Positiv zu sehen ist, dass das Jugendamt die ambulanten Aufwendungen je Fall 2020 im Vergleich zum Vorjahr deutlich senken konnte. Hier lagen die Aufwendungen mit 13.476 Euro je Helfefall noch im 3. Viertelwert. Hierzu beigetragen hat insbesondere die Ausweitung des Pooling in der Eingliederungshilfe (siehe Ziffer 3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII).

Im stationären Bereich hat das Jugendamt weniger Aufwendungen bei der Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII, der stationären Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und den stationären Aufwendungen für junge Volljährige – insbesondere in Heimerziehung / sonstiger betreuter Wohnform. Positiv wirkt in diesem Zusammenhang, dass in Unna viele Hilfeerbringer ansässig sind und somit eine Wettbewerbssituation unter den Leistungsanbietern gegeben ist. Zudem führt die ASD-Leitung die Entgeltverhandlungen mit den ortsansässigen stationären Einrichtungen selbst durch. Hierdurch hat das Jugendamt gute Einflussmöglichkeiten. Unterstützung holt sich die ASD-Leitung bei den Entgeltverhandlungen teilweise durch die fachliche Einschätzung der Servicestelle beim Landesjugendamt. Darüber hinaus hat Unna einen höheren Anteil an kostengünstigen Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen (siehe Ziffer 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle). Auch das senkt die stationären Aufwendungen je Helfefall.

- Die im Vergleich geringeren Aufwendungen je Helfefall sorgen dafür, dass die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren trotz der vergleichsweise hohen Falldichte (siehe Ziffer 3.7.1.4 Falldichte) nur leicht über dem Median liegen.

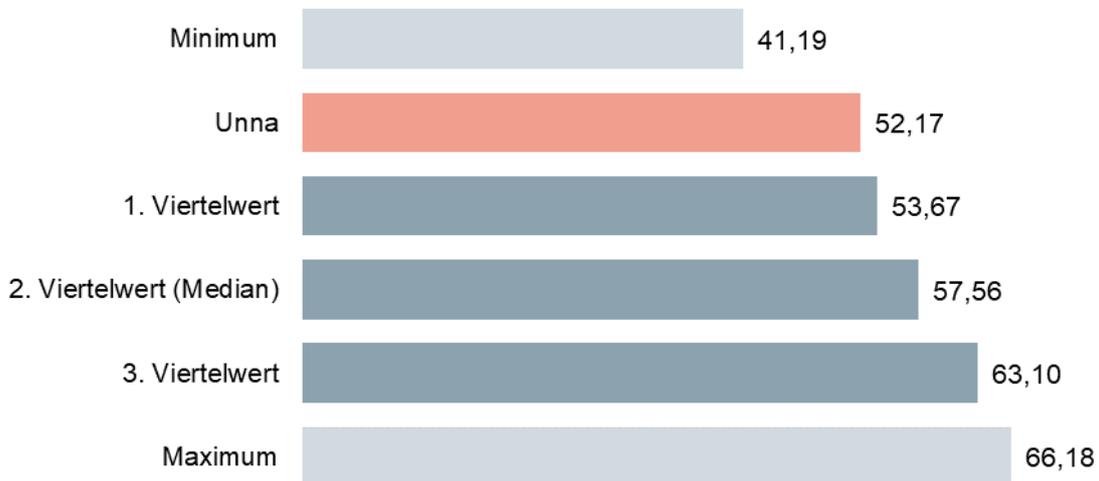
3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Unna hat einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfen an den Gesamthilfen. Einfluss hierauf haben auch die UMA, die bis zur Verselbständigung oftmals stationär betreut werden müssen. Im Vergleich zur letzten Prüfung kann das Jugendamt den Anteil ambulanter Hilfen ausbauen. Das ist positiv zu sehen. Allerdings steigt auch die Falldichte. Das schmälert den positiven Effekt.

Ambulante Hilfen sind deutlich günstiger als stationäre Hilfen. Deshalb sollte die strategische Zielsetzung darin bestehen, den Anteil ambulanter Hilfen bei stabiler oder bestenfalls sinkender Falldichte noch weiter auszubauen. Dadurch wird der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung entlastet.

In 2020 sind rund 207 der 397 Hilfeplanfälle der **Stadt Unna** ambulante Hilfen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 16 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2014) lag der Anteil der ambulanten Hilfen noch bei 43,70 Prozent. Das Jugendamt kann den Anteil somit deutlich ausbauen, liegt aber immer noch unter dem Median der Vergleichsstädte. Der gestiegene Anteil ambulanter Hilfen ist auch in Zu-

sammenhang mit der Falldichte zu sehen. Diese ist im Vergleich zur letzten Prüfung angestiegen (siehe Ziffer 3.7.1.4 Falldichte). Der positive Effekt des höheren Anteils ambulanter Hilfen relativiert sich durch die gestiegene Falldichte.

Die Stadt Unna hat allerdings auch einen hohen Anteil an UMA bei den Hilfeplanfällen (siehe Ziffer 3.7.3. Unbegleitete minderjährige Ausländer). Diese müssen bis zur Verselbständigung oftmals stationär betreut werden, weil multiple Problemlagen vorhanden sind. Insofern sind die Steuerungsmöglichkeiten diesbezüglich eingeschränkt. Grundsätzlich verfolgt die Stadt Unna den Grundsatz „ambulant vor stationär“, sofern das aus fachlicher Sicht vertretbar ist. Die Hilfe muss immer angemessen und erforderlich sein.

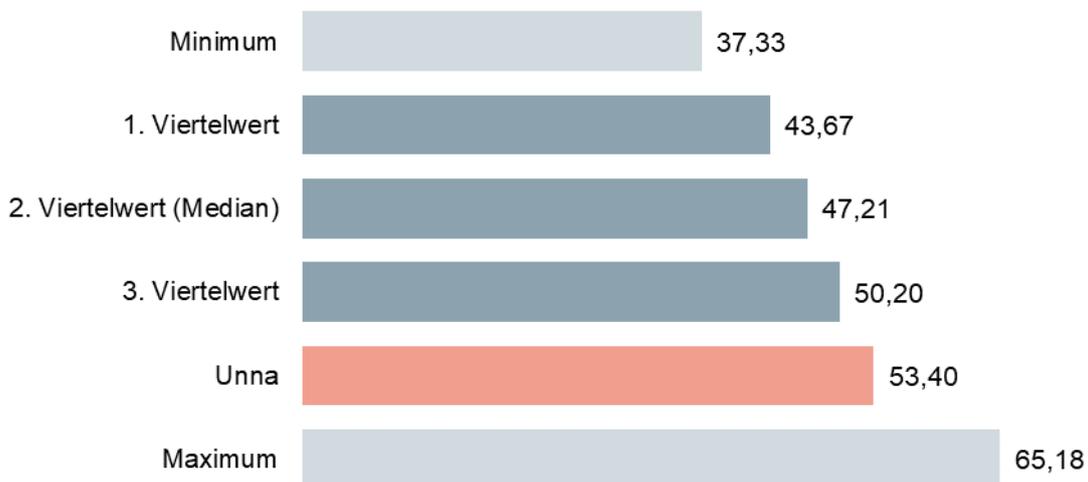
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Unna hat bei mehr stationären Hilfen einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen als die Hälfte der Vergleichsstädte. Das wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus, weil Vollzeitpflege deutlich günstiger ist als andere stationäre Hilfen.

Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Insofern ist hier eine hohe Zielquote anzustreben, damit der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung entlastet wird.

In 2020 waren rund 102 der 190 stationären Hilfen der **Stadt Unna** Vollzeitpflegefälle.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 16 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2014) lag der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen noch bei rund 52 Prozent. Insofern kann Unna auch hier den Anteil weiter ausbauen. Das ist positiv zu sehen

Allerdings wird ein Großteil der Plätze bei Pflegefamilien von anderen Städten genutzt. Die Zuständigkeit für diese Hilfefälle geht nach Ablauf von zwei Jahren auf die Stadt Unna über. Das Jugendamt erhält hierfür eine Kostenerstattung. In 2020 waren 51 der rund 102 Fälle in Vollzeitpflege Fälle mit Kostenerstattungsanspruch. Die Fälle aus anderen Städten erhöhen die Quote der Vollzeitpflege; sie sind aber im Zugang nicht aktiv durch das Jugendamt der Stadt Unna gesteuert.

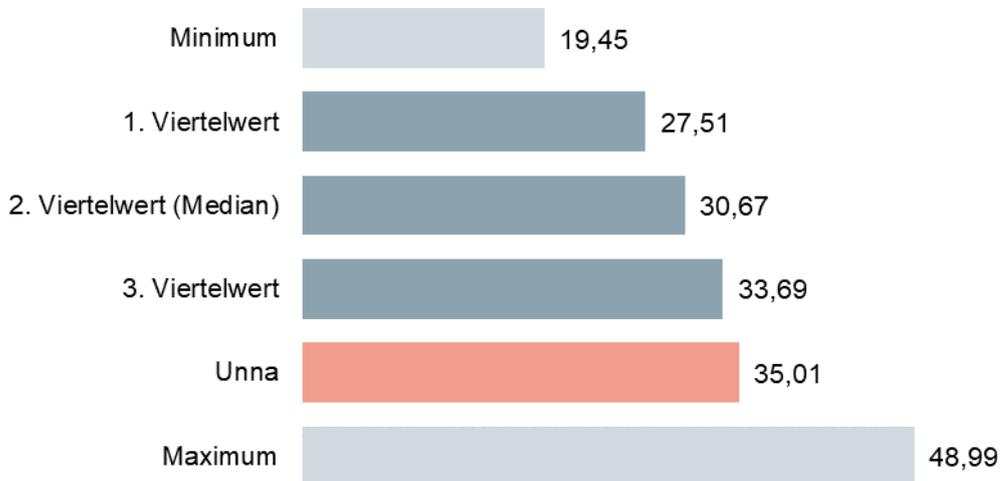
Weitere Ausführungen zur Vollzeitpflege folgen im weiteren Berichtsverlauf unter der Ziffer 3.7.2.4 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII.

3.7.1.4 Falldichte

- Die Falldichte der Stadt Unna wird durch einen erhöhten Anteil an UMA und Kostenerstattungsfälle aus anderen Kommunen beeinflusst. Die hohe Falldichte verursacht mehr Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Dass der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung durch die Falldichte nicht über den Median steigt, resultiert auch aus den Kostenerstattungen für die UMA und die Vollzeitpflege.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Die **Stadt Unna** hat 2020 rund 397 Hilfeplanfälle.

Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 16 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der letzten Prüfung (Vergleichsjahr 2014) lag die Falldichte noch bei rund 30 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Insofern ist die Falldichte angestiegen. Gründe für die erhöhte Falldichte liegen neben dem hohen Anteil an UMA auch in dem hohen Anteil an Fällen mit Kostenerstattungsanspruch in der Vollzeitpflege.

Das Jugendamt hat darüber hinaus durch das breite örtliche Jugendhilfeangebot auch das Problem, dass die Nachfrage entsprechend steigt. Beispielsweise bemerkt das Jugendamt Zuzüge im Zusammenhang mit Mutter-Kind-Einrichtungen oder die Verlagerung von Lebensmittelpunkten durch eine vorherige Betreuung in Unna.

Positiv ist zu sehen, dass das Jugendamt die Zahl der Hilfeplanfälle im Vergleich zu 2019 sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich senken kann.

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitvergleich

	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	235	207
Stationäre Hilfefälle	215	190
Hilfefälle gesamt	451*	397

*Rundungsdifferenz

Die Falldichte verringert sich von 40,53 Hilfeplanfällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren in 2019 auf 35,01 Hilfeplanfälle in 2020.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Da jede Stadt ihre individuelle Vorgehensweise bei der Auswahl der Einzelhilfen hat, kann es sein, dass einzelne Hilfeformen bei Städten nicht oder nur in geringem Umfang eingesetzt werden.

- Die Stadt Unna hat 2020 Schwerpunkte bei der Vollzeitpflege gefolgt von der ambulanten Eingliederungshilfe, der Sozialpädagogischen Familienhilfe und der Heimunterbringung.

Die Hilfeplanfälle verteilen sich in der **Stadt Unna** wie folgt auf die Einzelhilfen:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2019 und 2020

Hilfeart	Anzahl der Fälle 2019 (gerundet)	Anteil 2019 in Prozent	Anzahl der Fälle 2020 (gerundet)	Anteil 2020 in Prozent
Flexible ambulante Fälle § 27 - ambulant	13	2,86	11	2,76
Erziehungsberatung § 28 – ambulant (mit Hilfeplanverfahren)	0	0,00	0	0,00
Soziale Gruppenarbeit § 29 – ambulant	3	0,66	6	1,51
Erziehungsbeistand § 30 – ambulant	13	2,86	12	3,02
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 - ambulant	70	15,42	74	18,59
Tagesgruppe § 32 – ambulant	7	1,54	5	1,26
Vollzeitpflege § 33 – stationär	99	21,81	93	23,37
Heimunterbringung § 34 – stationär	71	15,64	64	16,08
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – ambulant	0	0,00	0	0,00
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 – stationär	2	0,44	2	0,50
Eingliederungshilfe § 35 a – ambulant	102	23,13	78	19,60
Eingliederungshilfe § 35 a – stationär	2	0,44	3	0,75
Hilfen für junge Volljährige § 41 – ambulant	27	5,95	22	5,53
Hilfen für junge Volljährige § 41 – stationär	41	9,03	28	7,04
gesamt (mit Rundungsdifferenz)	451	100	398	100

Bei den ambulanten Fällen geht insbesondere die ambulante Eingliederungshilfe zurück. Das ist auf den Ausbau des Pooling zurückzuführen (siehe hierzu auch Ziffer 3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35 a SGB VIII). Bei den stationären Hilfen verringern sich insbesondere die stationären Hilfen für junge Volljährige auch bedingt durch rückläufige UMA-Zahlen (siehe hierzu auch Ziffer 3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII).

Die gpaNRW betrachtet nachfolgend Hilfearten mit einem prozentualen Anteil von über fünf Prozent im interkommunalen Vergleich.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Die Falldichte der Sozialpädagogische Familienhilfe liegt im Bereich des Median. Bei den Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich Unna unter dem Median. Das wirkt entlastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Für eine gute Gesamtsteuerung fehlt noch die trägerbezogene Erhebung von Laufzeiten.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im

Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Das Jugendamt der **Stadt Unna** hat die Prozessabläufe für die SPFH im Qualitätshandbuch des Jugendamtes beschrieben³⁸.

Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 31 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle Sozialpädagogische Familienhilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 31 SGB VIII	6,50	2,60	5,98	6,54	9,14	14,30	14

Die Falldichte kann über die Laufzeit der Hilfe gesteuert werden. In der Stadt Unna ist die Laufzeit der SPFH zunächst auf 24 Monate begrenzt. Nach den Verfahrensstandards ist eine Fortschreibung der Hilfe nach sechs Monaten vorgesehen.

→ Empfehlung

Um die Falldichte besser zu steuern, sollte das Jugendamt Laufzeiten der Hilfen – bestenfalls trägerbezogen – erheben. Das gibt Transparenz über die Qualität der Arbeit.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.190	6.744	7.909	9.379	11.463	13.119	14

Nach Aussage des Jugendamtes ist eine ausreichende Zahl geeigneter Leistungsanbieter im näheren Umfeld vorhanden. Insofern ist eine gute Wettbewerbssituation gegeben. Das Jugendamt hat über die Verhandlungen zu den Entgeltvereinbarungen selbst gute Steuerungsmöglichkeiten. Hierdurch kann das Jugendamt den Aufwand unter dem Median halten.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Verfahrensstandards für die Vollzeitpflege beinhalten noch nicht die Rahmenbedingungen für die Eignungsfeststellung der Pflegefamilien. Das erschwert die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Pflegekinderdienstes über die Anerkennung von Pflegefamilien.

³⁸ Jugendamt Unna, Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe, Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelung in §§ 79, 79a SGB VIII, Seite 39 ff.

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 in Verbindung mit § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Das Jugendamt der **Stadt Unna** setzt drei Vollzeit-Stellen für den Pflegekinderdienst (PKD) ein. Es werden 31 Hilfeplanfälle pro Vollzeit-Stelle bearbeitet. Hiermit stellt die Stadt Unna im interkommunalen Vergleich den Median.

Der PKD übernimmt die Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und die Begleitung von Pflegefamilien. Die Entscheidungen über die Vermittlung in eine Pflegefamilie wird im Fallteam getroffen. Die Fallverantwortung sowie die Hilfeplanung und die Hilfestuerung liegt in der Zuständigkeit des PKD. Auch die Bereitschaftspflege wird über den PKD organisiert. Es handelt sich hierbei oftmals um bekannte Pflegefamilien. An freie Träger sind teilweise Schulungen und Supervisionen vergeben.

Bei der Herausnahme eines Kindes wird immer vorrangig geprüft, ob es in ein Pflegeverhältnis vermittelt werden kann. In der Hilfeplanung stehen u.a. regelmäßige Abfragen zum Stand der Herkunftsfamilie sowie das Erreichen von Teilzielen im Vordergrund. Für die Hilfeplanfortschreibung ist ein Turnus von einem Jahr vorgesehen.

Für den PKD sind Verfahrensstandards im Qualitätshandbuch des Jugendamtes formuliert³⁹. Allerdings beziehen sich diese in erster Linie auf die inhaltlichen Ziele der Hilfe. Zwar handelt das Jugendamt – beispielsweise bei der Eignungsfeststellung der Pflegefamilien – nach Mindeststandards. So verschafft sich das Jugendamt mittels Fragebögen, persönlichen Bewerbungsgesprächen und Hausbesuchen einen Eindruck über potenzielle Pflegefamilien. Diese Rahmenbedingungen sind aber nicht in den Verfahrensstandards verschriftlicht.

→ **Empfehlung**

Um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Sicherheit in den Arbeitsabläufen und der Beurteilung geeigneter Pflegefamilien zu geben, sollten die Mindeststandards für die Zugangssteuerung in das Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden. Das Jugendamt erlangt dadurch mehr Rechtssicherheit im Falle einer Überprüfung der Abläufe.

Nach Angaben der Stadt Unna war eine Verschriftlichung der Mindeststandards zum Zeitpunkt der Prüfung bereits in Bearbeitung.

Der PKD ist ein Themenfeld, das auch im Fokus des Jugendamtes steht. Beispielsweise sind Auswertungen des PKD auch Inhalt des Jahresberichtes 2020 des Jugendamtes⁴⁰.

³⁹ Stadt Unna, Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe, Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelung in §§ 79, 79a SGB VIII, Seite 53 ff.

⁴⁰ Jugendamt der Kreisstadt Unna, Hilfen zur Erziehung, Jahresbericht 2020, Seite 22 ff.

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Unna hat eine hohe Falldichte bei der Vollzeitpflege. Allerdings wird diese auch dadurch erzeugt, dass Unna viele Kostenerstattungsfälle aus anderen Kommunen hat.

Die Stadt Unna leistet Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Anzahl der Hilfefälle Vollzeitpflege je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 33 SGB VIII	8,22	3,14	4,90	5,56	7,20	8,58	16

Die Stadt Unna hat eine hohe Falldichte in der Vollzeitpflege. Allerdings werden auch viele Pflegefamilien aus Unna von anderen Städten belegt. In 2020 sind rund die Hälfte der Pflegefamilien aus Unna von anderen Städten in Anspruch genommen worden. Hierfür erhält Unna zwar eine Kostenerstattung; dennoch stehen diese Familien dem Jugendamt selbst nicht zur Verfügung. Darüber hinaus geht die Zuständigkeit nach zwei Jahren auf die Stadt Unna über.

Auch für die Stadt Unna wird es trotz kreisweiter Werbeaktionen, Flyern, Presse, etc. immer schwieriger, Familien für die Vollzeitpflege zu akquirieren. Es gibt beispielsweise kaum Pflegefamilien, die ältere Kinder aufnehmen möchten. Deshalb hat das Jugendamt ebenfalls Absprachen mit benachbarten Jugendämtern getroffen, um dortige Pflegefamilien in Anspruch zu nehmen. Unna belegt in 26 Fällen Pflegefamilien aus anderen Städten.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt Unna wendet finanzielle und personelle Ressourcen für die Werbung, Ausbildung, Schulung und Begleitung von Pflegefamilien auf. Sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht sinnvoll ist, sollte das Jugendamt deshalb versuchen, möglichst viele eigene Pflegefamilien zu besetzen. Hier kennt das Jugendamt die Qualität und die Mindeststandards der Pflegefamilien.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.369	13.304	14.653	16.422	18.457	33.082	16

Das Jugendamt hat mehrere Pflegekinder in professionellen Erziehungsstellen bzw. sonderpädagogisch qualifizierten Pflegefamilien untergebracht. Die Aufwendungen hierfür sind höher, weil diese Familien gesondert ausgebildet sind und mehr kosten als normale Pflegeverhältnisse. Zudem hat das Jugendamt oftmals hohe Annexleistungen. Trotzdem ist das immer noch günstiger als eine Heimunterbringung. Eine Heimunterbringung kostet in Unna rund 64.000 Euro (siehe nachfolgendes Kapitel). Insofern lohnen sich Investitionen in die Vollzeitpflege,

wenn hierdurch andere stationäre Hilfen vermieden werden können. Ggfs. kann das Jugendamt auch mit Anreizsystemen für ältere Kinder arbeiten. Wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden können, mindert das den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Verfahrensstandards für die Heimunterbringung sind nicht konkret genug ausgestaltet. Die fehlende Konkretisierung erschwert die Überprüfung der Abläufe im Rahmen von Prozesskontrollen.

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

Die **Stadt Unna** versucht vorrangig, weniger einschneidende Hilfen zu wählen. Sind diese allerdings nicht zielführend, ist eine Heimunterbringung erforderlich.

Für die Heimerziehung hat das Jugendamt Verfahrensstandards im Qualitätshandbuch des Jugendamtes formuliert⁴¹. Auch in dieser Hilfeform beziehen sich die Verfahrensstandards in erster Linie auf die inhaltlichen Ziele.

→ **Empfehlung**

Die Verfahrensstandards sollten um konkrete Verfahrensweisen zu den Heimunterbringungen in den Bereichen Zugang zur Hilfestellung, Auswahl des Leistungsanbieters, wirtschaftliche Transparenz, enge Fallbegleitung, Rückführung, Kontrollmechanismen, etc. ergänzt werden. Die Umsetzung der Verfahrensstandards sollte im Rahmen von Prozesskontrollen überprüft werden.

Für die Auswahl des passenden Leistungsanbieters kann die Stadt Unna auf eine Heimdatei in der Jugendamtssoftware zurückgreifen. Etwa 80 Prozent der Hilfefälle können ortsnah untergebracht werden. Das ermöglicht einen engeren Kontakt zu den Hilfeempfängern und deren Familien. Aber auch im Falle einer entfernten Unterbringung legt das Jugendamt Wert auf eine regelmäßige persönliche Begleitung und Inaugenscheinnahme der Kinder und Jugendlichen

Die Hilfeplanfortschreibung erfolgt nach maximal sechs Monaten. Hierbei steht das Thema „Rückführung“ immer im Vordergrund. In diesem Zusammenhang tauscht sich das Jugendamt regelmäßig mit der Ursprungsfamilie aus. Aber auch die frühzeitige Verselbständigung der Hilfeempfängerinnen und Hilfeempfänger wird oftmals bereits ab 16 Jahren fokussiert. Verselbständigungskonzepte sind hierbei Bestandteil der Arbeit der freien Träger. Es werden beispielsweise begleitete Übergänge in die eigene Wohnung (Tandemwohnen), Wohngruppen oder Maßnahmen zur beruflichen Eingliederung angeboten.

Eine Auswertungsmöglichkeit über die Laufzeiten in Heimunterbringung ist zwar grundsätzlich in der Jugendamtssoftware hinterlegt, steht dem Jugendamt aber aufgrund von Auswertungsproblematiken derzeit nicht zur Verfügung. Diesbezüglich steht das Jugendamt in Kontakt mit dem Hersteller. Die Laufzeiten sollten ausgewertet werden, um mehr Hintergrundwissen über

⁴¹ Stadt Unna, Qualitätsentwicklung in der örtlichen Kinder- und Jugendhilfe, Orientierungshilfe zur Umsetzung der Regelung in §§ 79, 79a SGB VIII, Seite 57 ff.

die Hilfen und die Arbeit der Träger zu erlangen (siehe auch Empfehlung Kapitel 3.5.1.2 Fallsteuerung).

Die Stadt Unna hat 2020 insgesamt rund 64 Hilfen in Heimerziehung; davon rund neun Hilfen für UMA.

Anzahl der Hilfefälle Heimerziehung je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 34 SGB VIII	5,61	3,04	4,08	5,07	5,76	7,48	16

- Die Falldichte ist 2020 erhöht und belastet damit den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Allerdings kann Unna die Falldichte im Vergleich zum Vorjahr – trotz gleichbleibender Anzahl an UMA – verringern. Das ist positiv zu sehen.

In 2019 lag die Falldichte der Heimerziehung noch bei 6,36 Fällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre.

Heimunterbringung ist eine der kostenintensivsten Hilfen zur Erziehung. Der Anteil der Aufwendungen für die Heimerziehung an den Gesamtaufwendungen der Hilfen zur Erziehung liegt 2020 in Unna bei rund 43 Prozent.

→ Feststellung

Die Stadt Unna hat einen hohen Anteil der Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in der Heimunterbringung. Transparenz in dem Aufgabenfeld ist Grundvoraussetzung zur Gegensteuerung. Die Transparenz ist in Unna nicht vollumfänglich gegeben.

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

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

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	63.870	62.167	67.926	70.876	72.623	76.955	16

Die Stadt Unna positioniert sich bei den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Das Jugendamt hat eine gute Anbieterstruktur. Das erhöht den Wettbewerb und die Steuerungsmöglichkeiten bei den Entgeltverhandlungen.

→ Empfehlung

Für die wirtschaftliche Transparenz sollten die ermittelten Kennzahlen (Falldichte, Aufwendungen je Hilfefall, Laufzeiten, Anteil Hilfefälle mit Rückführung) fortgeschrieben werden. Aus der Entwicklung der Kennzahlen können konkrete Handlungsziele abgeleitet werden.

Darüber hinaus sollten die vorhandenen Daten intensiver ausgewertet werden (Leistungsbezieher nach Sozialräumen, Gründe für die Leistungsgewährung, Altersklassen, etc.). Hieraus können weitere konkrete Präventionsmaßnahmen entwickelt werden. Zudem können die Qualitätsdialoge mit den Trägern dann zielgerichtet auf Bedarfsgruppen geführt werden.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die Eingliederungshilfen haben im Jugendamt der Stadt Unna einen hohen Stellenwert. Mit Budgetlösungen für die Schulen geht das Jugendamt neue Wege. Durch die Ausweitung der Pooling-Lösungen sinken die Fallzahlen in den Einzelhilfen und die ambulanten Aufwendungen je Hilfsfall. Allerdings liegen die einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfen incl. Pooling im Vergleich noch sehr hoch. Es ist eine enge Budgetüberwachung erforderlich, um der steigenden Nachfrage für das Pooling zu begegnen.

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

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

Die **Stadt Unna** hat einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe für Behinderte (EGH) mit einem Stellenumfang von 2,7 Vollzeit-Stellen eingerichtet. Es werden rund 47 Fälle je Vollzeit-Stelle betreut.

Für die Eingliederungshilfe fehlen im Qualitätshandbuch des Jugendamtes noch die Verfahrensstandards. Diese sind in Bearbeitung. Bei der Erarbeitung der Verfahrensstandards sollten die Anregungen dieses Berichtes einfließen (siehe Ziffer 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards).

Die WiJu wird in die Zuständigkeitsprüfung eingebunden. Es findet eine Abgrenzung zu anderen Rehabilitationsträgern (z.B. Sozialamt, Krankenkasse, etc.) statt. Für die Bewilligung von Eingliederungshilfen ist ein schriftlicher Antrag und die Stellungnahme von einem Facharzt / einer Fachärztin bzw. einem Psychotherapeuten / einer Psychotherapeutin erforderlich.

Die Teilhabebeeinträchtigung stellt das Jugendamt bei schulischen Hilfen über persönliche Gespräche mit den Hilfeempfängern und der Schule fest. Es werden Lehrerbefragungen und Hospitationen durchgeführt. Teilweise werden auch Beratungsstellen in das Gespräch einbezogen und es wird Rücksprache mit den Fachärzten gehalten. Ablehnungen der Teilhabebeeinträchtigung kommen vor; allerdings wird die Quote bisher nicht vom Jugendamt erfasst.

Die Eingliederungshilfe ist ein Arbeitsfeld, das auch im HzE-Bericht des Jugendamts 2020 gesondert thematisiert wird. Grund hierfür ist die steigende Relevanz des Themenfeldes. Insbesondere die Integrationshilfen haben in der Vergangenheit deutlich an Gewicht gewonnen. Im Schuljahr 2019/2020 hat das Jugendamt im Rahmen eines Projektes ein Pooling für Integrationshilfen an den Grundschulen eingeführt. Hierbei haben die Schulen ein Jahres-Budget erhalten und können in kurzer Absprache mit dem Hilfeerbringer Schülerinnen und Schüler benennen, die im Klassenverband gefördert werden sollen. Das Antragsverfahren beim Jugendamt wurde hierfür gezielt ausgesetzt. Es handelt sich somit nicht mehr um klassische Einzelfallhilfen nach § 35a SGB VIII. Die Fallzahlen werden nicht separat vom Jugendamt nachgehalten.

Das Modell erleichtert den Schulen einen flexiblen Einsatz von Fachkräften. Gerade auch in der Covid-19 Pandemie konnten die Fachkräfte in der Notbetreuung aber auch im Homeschooling unterstützen und somit drohenden Einschränkungen in der Teilhabe entgegenwirken. Es sind passgenaue Lösungen für belastete Familiensysteme gefunden worden⁴².

Darüber hinaus gibt es auch weiterhin schulische Einzelfallhilfen, die sich vorwiegend auf autistische Erkrankungen beziehen oder zur Sicherstellung des Einzelanspruches umgesetzt werden. Für diese Hilfen gilt das reguläre Antragsverfahren beim Jugendamt.

Das Pooling ist für das Schuljahr 2020/2021 auf die weiterführenden Gesamtschulen und die Realschule ausgeweitet worden ist. Hierdurch können deutlich mehr Kinder mit weniger Aufwand betreut werden. Das Projekt ist bis zum Schuljahr 2021/2022 verlängert worden. Es wird intensiv durch das Jugendamt gesteuert. In enger Kooperation mit dem Kreis Unna, den Leistungserbringern und den Schulen werden die Entwicklungen analysiert. Nach Angaben des Jugendamtes konnte die deutliche Kostensteigerung der Eingliederungshilfen in den vorhergehenden Jahre durch das Pooling aufgefangen werden⁴³.

Da die Pooling-Fälle über ein Budget gesteuert werden und nicht mit einem Hilfeplanverfahren verbunden sind, fließen die Fallzahlen und Aufwendungen nach der Definition zur Datenerhebung der gpaNRW nicht in die Betrachtung der Einzelhilfe ein. Das Pooling-Budget wird aber im Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung berücksichtigt.

Ohne Berücksichtigung der Fallzahlen für das Pooling leistet die Stadt Unna Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Anzahl der Hilfefälle Eingliederungshilfe je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII	7,07	2,28	3,25	5,10	6,94	11,19	16

⁴² Stadt Unna, Beschlussvorlage Nr. 0227/21 Seite 2, Ziffer 2.

⁴³ Stadt Unna, Beschlussvorlage Nr. 0227/21 Seite 2, Ziffer 3.

In 2019 lag die Falldichte noch bei 9,36 Fällen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Sie sinkt 2020 deutlich durch die Pooling-Hilfen. Es werden weniger Anträge auf Einzelhilfen mit Hilfeplanverfahren gestellt. Allerdings liegt die Falldichte sowohl insgesamt als auch für Integrationshilfen/Schulbegleitung trotz Pooling im Vergleich immer noch sehr hoch:

Anzahl der Hilfefälle mit Integrationshilfen je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung	4,08	0,76	1,55	2,11	3,40	4,28	15

Der Anteil der Integrationshilfen/Schulbegleitungen an den ambulanten Eingliederungshilfen liegt 2020 bei rund 60 Prozent; der Median der Vergleichsstädte liegt bei 51 Prozent.

Um der Stadt Unna einen Anhaltspunkt zu geben, wie sich der Gesamtaufwand je Jugendeinwohner im interkommunalen Vergleich darstellt, ist nachfolgend der Aufwand der Eingliederungshilfe je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre inclusive des Aufwandes für das Pooling dargestellt:

Aufwand Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII zuzüglich Pooling je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwand je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	192	30	68	94	125	229	16

In 2019 lag der Aufwand für die Eingliederungshilfe zzgl. Pooling bei 186 Euro. Die Budgeterhöhung 2020 für die Ausweitung des Pooling auf mehr Schulen fällt trotz Mehraufwand von rund einer Million Euro moderat aus, weil die Aufwendungen für individuellen Einzelhilfen hierdurch stark abgenommen haben (Rückgang um rund 859.000 Euro). Trotzdem liegen die Aufwendungen im Vergleich sehr hoch. Nachfolgend erfolgt noch die fallbezogene Betrachtung der Aufwendungen:

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

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	13.162	8.344	14.503	18.450	26.266	34.313	16
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	11.322	6.885	10.032	11.914	14.557	21.175	16
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	65.027	49.970	72.377	83.391	90.679	115.990	16

Bei den Gesamtaufwendungen je Hilfefall positioniert sich Unna bei den 25 Prozent der Städte mit den niedrigsten Aufwendungen. Grund hierfür sind die vergleichsweise günstigen stationären Aufwendungen. In 2020 werden rund drei Prozent der Eingliederungshilfen stationär betreut.

Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sinken 2020 im Vergleich zu 2019 durch die Einrichtung des Pooling. In 2019 lagen die ambulanten Aufwendungen je Fall noch bei 17.377 Euro.

In der Gesamtbetrachtung lohnt sich das Pooling nach Aussage der Stadt Unna. Inclusive der Budgets für die Schulen steigen die Aufwendungen der Eingliederungshilfe zwar weiterhin, aber nicht in dem Umfang der letzten Jahre. Zudem werden deutlich mehr Kinder und Jugendliche über das Pooling erfasst, was gleichzeitig als gezielte präventive Maßnahme gesehen werden kann. Die Fallzahlen der Einzelhilfen verringern sich ebenso wie die Aufwendungen je Hilfefall.

→ Empfehlung

Das Jugendamt muss auf eine gute Steuerung beim Pooling achten, da hierdurch auch eine entsprechende Nachfrage geschaffen wird, die finanziell vom Jugendamt aufgefangen werden muss.

Das Jugendamt hat 2020 eine zusätzliche Vollzeitstelle in der Eingliederungshilfe eingerichtet. Diese Stelle hat neben der reinen Sachbearbeitung auch steuernde und koordinierende Anteile. Hierdurch soll das Controlling im Rahmen der Budgetierung des Pooling verstärkt werden.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Unna hat eine hohe Falldichte bei den jungen Volljährigen. Insbesondere die ambulanten Hilfen für junge Volljährige sind in Unna teurer. Es fehlen die Festlegung separater Standards im Qualitätshandbuch und verstärkte Prozesskontrollen.

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

Die **Stadt Unna** verfolgt bereits seit einem längeren Zeitraum den Grundsatz, dass Hilfen zur Erziehung in Unna nicht automatisch mit der Vollendung des 18. Lebensjahres beendet, sondern auch darüber hinaus gewährt werden, wenn das für die weitere Entwicklung des jungen

Volljährigen erforderlich ist. Es handelt sich hierbei um eine bewusste Entscheidung des Jugendamtes, die die Stadt im Rahmen eines Qualitätszirkels erarbeitet hat. Die Stadt Unna ist sich der hierdurch entstehenden finanziellen Belastung bewusst, möchte aber zur Vermeidung einer Verschiebung von Geldern und im Interesse der jungen Volljährigen dieser Linie treu bleiben. Hiermit hat das Jugendamt im Prinzip der Novellierung des SGB VIII vorgegriffen, die ebenfalls eine weitergefasste Betreuung junger Volljähriger vorsieht.

In der Regel werden aber auch in Unna Hilfen für junge Volljährige nur bis zum 21. Lebensjahr geleistet. Hierbei handelt es sich um Hilfen zum Übergang in die Selbständigkeit, Hilfen neben der Schul- und Berufsausbildung, Hilfen bei Pflegeverhältnissen oder bei jungen Erwachsenen, deren Elternhaus weggebrochen ist. Die jungen Erwachsenen werden in betreutem Wohnen oder auch in eigenen Wohnungen betreut. Um die Verselbständigung zu fördern, arbeitet das Jugendamt mit dem Jobcenter, überbetrieblichen Ausbildungsstätten (Werkstatt im Kreis Unna e.V.) und den Schulen zusammen.

Die durchschnittliche Verweildauer ab Volljährigkeit beträgt nach Angaben des Jugendamtes im Schnitt ein bis drei Jahre. Die Hilfe wird eingestellt, wenn sich die Jugendlichen den Anforderungen entziehen, obwohl sie leistbar sind.

Für die jungen Volljährigen hat das Jugendamt bislang keine gesonderten Verfahrensstandards im Qualitätshandbuch festgelegt. Nach Angaben des Jugendamtes werden die Hilfepläne aber in kürzeren Zeitabständen überprüft und es gibt gesonderte Verfahrensweisen für die Übergänge in die Selbständigkeit.

→ Empfehlung

Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, Wiedervorlagefristen, Beteiligte (jobcenter, etc.) teilweise individuelle Verfahrensweisen erfordern, sollten für die jungen Volljährigen eigene Standards im Qualitätshandbuch des Jugendamtes festgelegt werden.

Bei der Falldichte bezieht sich die gpaNRW in dieser Kennzahl auf die Anzahl der Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre. Das Jugendamt leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Anzahl Hilfen für junge Volljährige je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte	29,70	9,84	13,77	19,68	22,26	29,75	16

Die Falldichte der Stadt Unna liegt im Bereich des Maximums. Umso wichtiger ist in diesem Zusammenhang die Festlegung von Verfahrensstandards insbesondere im Hinblick auf die Zugangssteuerung.

Allerdings hat Unna im Vergleich mehr Hilfen für UMA bei den jungen Volljährigen. Der Anteil der UMA an den Hilfen liegt im ambulanten Bereich über dem Median und im stationären Bereich im dritten Viertelwert. In 2020 werden in rund 14 von insgesamt 51 Fällen Hilfen für UMA geleistet. Hierbei sind die Hilfen für volljährige UMA rückläufig. In 2019 waren noch rund 20

UMA in der Betreuung. Die Falldichte lag 2019 mit 38,20 Hilfen je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren noch deutlich höher.

Rund 56 Prozent der Hilfen für junge Volljährige sind stationäre Hilfen. Hierbei erfolgt die Unterbringung zu 70 Prozent in Heimunterbringung / sonstiger betreuter Wohnform.

Bei den ambulanten Hilfen hat Unna im Vergleich viele Eingliederungshilfen. Der Anteil der Eingliederungshilfen liegt bei 57 Prozent, der Median der Vergleichsstädte bei 41 Prozent.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	26.102	13.541	26.031	31.072	33.670	38.399	16
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	8.962	5.038	6.472	7.215	8.665	9.596	16
Ambulante Aufwendungen für UMA je Hilfefall	10.948	2.500	7.007	8.066	10.674	12.671	14
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	39.666	22.154	43.404	46.640	54.412	59.850	16

Insgesamt gesehen hat Unna weniger Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährige als die Hälfte der Vergleichsstädte. Grund hierfür sind geringere Aufwendungen im stationären Bereich. Betrachtet man nur die ambulanten Aufwendungen, liegen diese im dritten Viertelwert. Insbesondere die ambulanten Hilfen für UMA sind in Unna teurer.

→ Empfehlung

Aufgrund der erhöhten Falldichte mit hohen ambulanten Aufwendungen sollten die Hilfen für junge Volljährige in die einzurichtenden Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.

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 Unna erzielt bei dem Anteil der Hilfen für UMA an den Hilfeplanfällen den Maximalwert. Die Aufwendungen liegen über dem Median. Insbesondere die ambulanten Hilfen für UMA sind in Unna teurer. Die Aufwendungen sind durch die Kostenerstattungen vom Land weitestgehend kostenneutral.

Die **Stadt Unna** ist Standort einer Erstaufnahmeeinrichtung. Seit 2015 hat das Jugendamt einen erheblichen Aufwand durch die Betreuung minderjähriger Flüchtlinge. Deshalb ist ein Spezialdienst mit einem Umfang von zwei Vollzeitstellen für die Betreuung der UMA eingerichtet worden. Aktuell sind die UMA-Zahlen rückläufig. Das Jugendamt hat Anfang 2021 eine Vollzeit-Stelle in dem Bereich abgebaut. Bei den Verfahrensabläufen richtet sich das Jugendamt nach der landesweiten Standardbeschreibung.

Die UMA werden auch in dem Jahresberichte des Jugendamtes zu den Hilfen zur Erziehung 2020 thematisiert⁴⁴. Hiernach hat sich die Zahl der Erstgespräche 2019 im Vergleich zum Vorjahr mehr als halbiert. 2019 haben noch 56 Erstgespräche stattgefunden. In 2020 sinkt die Anzahl weiter auf 41 Erstgespräche. Es ist eine Landeserstaufnahmeeinrichtung (LEA) für Flüchtlinge in Bochum eröffnet worden. Zusätzlich hat die Corona-Pandemie seit März 2020 dazu geführt, dass die Erstaufnahmeeinrichtung über Wochen geschlossen wurde bzw. keine Aufnahmen umgesetzt worden sind⁴⁵.

Nach Ausführungen des Jugendamtes sind in Unna mehr UMA betreut worden, als die Aufnahmequote es erfordert hat⁴⁶. Die Unterbringung der UMA erfolgt in der Regel ortsnah. Es ist eine ausreichende Anzahl an Plätzen vorhanden.

Die Stadt Unna leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

Anteil Hilfen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge an den Hilfefällen gesamt in Prozent 2020

Kennzahl	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen gesamt	5,77	0,76	1,67	2,33	3,66	5,77	16

Die Stadt Unna hat den höchsten Anteil an Hilfen für UMA bei den Hilfeplanfällen. Hierbei sind 61 Prozent der Fälle Hilfen für junge Volljährige.

⁴⁴ Jugendamt der Kreisstadt Unna, Hilfen zur Erziehung, Jahresbericht 2020, Seite 10 ff, Ziffer 3. Unbegleitete minderjährige Ausländer

⁴⁵ Jugendamt der Kreisstadt Unna, Hilfen zur Erziehung, Jahresbericht 2020, Seite 11, Ziffer 3.1 Erstgespräche mit Hilfesuchenden in der Erstaufnahmeeinrichtung

⁴⁶ Jugendamt der Kreisstadt Unna, Hilfen zur Erziehung, Jahresbericht 2020, Seite 13, letzter Absatz

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

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	46.161	29.765	36.335	43.346	53.289	57.617	16
ambulante Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	11.013	2.500	6.839	7.518	9.135	12.671	15
stationäre Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	57.714	34.399	51.925	57.714	62.960	93.673	15

Die Hilfen für UMA werden 2020 zu 75 Prozent stationär und hier in Heimeinrichtung oder sonstiger betreuter Wohnform erbracht. UMA müssen bis zur Verselbständigung oftmals stationär untergebracht werden, weil multiple Problemlagen sonstige Hilfeformen erschweren. Hierbei stellt Unna bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall den Median. Die ambulanten Aufwendungen für UMA sind je Hilfefall teurer als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Dadurch, dass das Land Kostenerstattungen für die UMA leistet, sind die Aufwendungen für das Jugendamt der Stadt Unna weitestgehend kostenneutral. Die Kosten für die UMA werden über das Land zu rund 95 Prozent erstattet.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Das Jugendamt hat durch die eigene Sozialberichterstattung Transparenz über die strukturellen Rahmenbedingungen im Stadtgebiet. Die Fallquoten der Hilfen zur Erziehung werden in die Sozialberichterstattung einbezogen. Allerdings werden aus dem vorhandenen Datenmaterial bislang keine konkreten Maßnahmen abgeleitet.	117	E1	Das Jugendamt sollte die Sozialraumberichterstattung noch enger in Zusammenhang mit der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung stellen und vertiefend analysieren. Hieraus kann das Jugendamt gezielt strategische Handlungsansätze ableiten.	118
F2	Das Jugendamt schafft mit vielfältigen Angeboten gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Unna. Mit Blick auf die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung fehlt noch eine langfristige Betrachtung der Wirkung.	118	E2	Die Stadt Unna sollte die Entwicklung der Fall- und Finanzdaten der Hilfen zur Erziehung langfristig betrachten, um weitere Faktoren zur Wirksamkeit von Prävention in die Wirkungsanalysen einzubeziehen.	119
Organisation und Steuerung					
F3	Die Stadt Unna nutzt Synergien in der Zusammenarbeit der Bereiche Jugend und Soziales durch die Angliederung im gleichen Dezernat. Der Bereich Schulen ist einem anderen Dezernat zugeordnet. Das erschwert die Zusammenarbeit und erfordert enge Absprachen.	120	E3	Grundsätzlich ist eine gemeinsame Angliederung von Jugendamt und Schulamt innerhalb eines Dezernates zweckmäßig, um die vorhandenen Synergien bestmöglich zu nutzen. Sofern dies nicht möglich ist, sollte auf eine intensive Vernetzung mit gemeinsamen Absprachen und Projekten zwischen Jugendamt und Schulamt geachtet werden.	120
F4	Die Stadt Unna verfolgt im Rahmen einer Gesamtstrategie die städtebauliche Förderung von Quartieren. Die Wirkung der Maßnahmen ist auch in Zusammenhang mit der Entwicklung der Hilfen zur Erziehung zu evaluieren.	121	E4	Die Entwicklung der erzieherischen Hilfen sollte durch Kennzahlen transparent gemacht werden. Im Zeitverlauf ist zu prüfen, ob die entwickelten Maßnahmen tatsächlich dazu beitragen, Aufwendungen zu reduzieren. Die Maßnahmen sind gegebenenfalls anzupassen.	122
F5	Das Finanzcontrolling der Stadt Unna kann durch die Bildung von Kennzahlen und das Ableiten von konkreten Zielen und Maßnahmen noch weiter verbessert werden. Das unterstützt die strategische Steuerung.	12	E5.1	Das Jugendamt sollte Fall- und Finanzdaten (z.B. Aufwand je Hilfefall) zusammenführen. So können Entwicklungen innerhalb einzelner Hilfearten noch genauer betrachtet werden. Das ermöglicht das Ableiten von individuellen Zielvorgaben und Maßnahmen.	14

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E5.2	Die ermittelten Kennzahlen sollten in den HzE-Bericht des Jugendamtes aufgenommen werden, um die Transparenz für die Entscheidungsträger noch weiter zu erhöhen. So können gemeinsam konkrete Zielvorgaben und Maßnahmen in Form einer Gesamtstrategie entwickelt werden.	124
F6	Das Fachcontrolling ist einzelfallbezogen gut ausgerichtet. Für Hilfen mit hoher Falldichte fehlen allerdings übergreifende Auswertungen. Mit mehr Hintergrundwissen kann das Jugendamt frühzeitiger und genauer auf Bedarfe reagieren. Das ermöglicht eine Verlagerung vom alleinigen Reagieren zu einem gesteuerten Agieren.	124	E6	Das Jugendamt sollte das Fachcontrolling intensivieren, indem übergreifende Auswertungen für Hilfen mit hoher Falldichte aus der Jugendamtssoftware generiert werden. Die Auswertungen sollten über den jährlichen HzE-Bericht transparent gemacht werden. Es sollten konkrete Ziele und Maßnahmen abgeleitet werden. Hierdurch kann das Jugendamt frühzeitig agieren um bestenfalls spätere kostenintensive Hilfen zu vermeiden.	125
Verfahrensstandards					
F7	Das Jugendamt hat Verfahrensstandards für den ASD über ein Qualitätshandbuch definiert. Insbesondere die Ausrichtung an Zielen und die Prüfung der Wirksamkeit der Hilfen sind hierbei gut ausgestaltet. Es fehlen allerdings noch einzelne Hilfen in der Übersicht. Zudem müssen die Verfahrensweisen noch detaillierter beschrieben werden. Das sichert die Qualität der Arbeit.	126	E7	Die Verfahrensstandards des Jugendamtes Unna sollten insbesondere um die Eingliederungshilfen und die Hilfen für junge Volljährige ergänzt werden. Die Aktivitäten sollen noch deutlicher ausformuliert werden, damit jeder Beteiligte weiß, „wer mit wem was bis wann zu klären hat“. Durch die Aufnahme von mittleren Bearbeitungszeiten wird der Arbeitsaufwand messbar gemacht und die Bildung von Richtwerten zur Fallbearbeitung erleichtert.	127
F8	Es sind bislang keine Standards für das Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch des Jugendamtes formuliert. Die Arbeitsabläufe sind nicht ersichtlich; in der Praxis sind die Abläufe allerdings eingespielt. Die Hilfeplanung erfolgt zielorientiert und wird auf ihre Wirksamkeit hin überprüft.	127	E8	Das Jugendamt sollte die Abläufe zum Hilfeplanverfahren in das Qualitätshandbuch aufnehmen. Hierin sollten die Zuständigkeiten, die Abläufe, die Fristen, die Fortschreibung des Hilfeplanes und die beteiligten Personen konkret benannt werden. Das gibt Sicherheit in den Abläufen.	128
F9	Die Fallsteuerung kann weiter optimiert werden. Handlungsmöglichkeiten hat das Jugendamt noch bei Auswertungen zur Effizienz der Leistungsanbieter und bei Vorgaben zur inhaltlichen Ausgestaltung der Berichterstattung der freien Träger.	128	E9.1	Das Anbieterverzeichnis kann verbessert werden, indem Leistungsbewertungen durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD in der Software hinterlegt werden. Die Laufzeiten der Hilfen sollten trägerbezogen ausgewertet werden.	129
			E9.2	Das Jugendamt sollte zeitliche und inhaltliche Vorgaben zur Berichterstattung der freien Träger definieren. Die Berichterstattung sollte sich hierbei an den Zielen des Hilfeplanverfahrens orientieren.	130

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Das Jugendamt prüft Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich für alle Hilfen. Es sind bislang keine Verfahrensstandards für die Abläufe definiert.	130	E10	Es sollten Prozesse und Standards für die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen im Qualitätshandbuch des Jugendamtes definiert werden. Hierdurch werden Abläufe und Fristen deutlich.	131
F11	Die Prozesskontrollen erfolgen in Unna bislang überwiegend einzelfallbezogen. Genauere Vorgaben zu prozessintegrierten sowie prozessunabhängigen Kontrollen will das Jugendamt zukünftig definieren. Es fehlt noch eine Verknüpfung der Prozesskontrollen mit dem Fach- und Finanzcontrolling.	131	E11.1	Die gpaNRW bestärkt das Jugendamt Unna in der Absicht, prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen einzurichten. Es sollten Prozesskontrollen in der Jugendamtssoftware verankert werden. Darüber hinaus sollten Verfahrensstandards zu den Prozesskontrollen in das Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden.	22
			E11.2	Neben einzelfallbezogenen Prozesskontrollen sollte das Jugendamt die Prozesskontrollen auch mit dem Fach- und Finanzcontrolling verknüpfen. Hierdurch kann die Steuerung noch weiter verbessert werden.	132
Personaleinsatz					
F12	Für das Jugendamt der Stadt Unna liegt keine aktuelle Personalbemessung vor. Hierdurch fehlt dem Jugendamt eine Orientierungsgröße für eine angemessene Personalausstattung.	22	E12	Die Stadt Unna sollte eine Personalbemessung für das Jugendamt durchführen. Eine Personalbemessung ist wichtig, um eine optimale Aussteuerung des Personalbestandes zu gewährleisten.	23
F13	Das Jugendamt der Stadt Unna hat mehr Personal im Allgemeinen Sozialen Dienst als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Es ist bislang kein Richtwert für die Fallbearbeitung festgelegt.	23	E13	Das Jugendamt sollte einen Personalrichtwert für die Fallbearbeitung im Allgemeinen Sozialen Dienst festlegen, der kontinuierlich entsprechend der Fallzahlen fortgeschrieben wird. Hierdurch kann das Jugendamt den Personalbedarf individuell steuern.	134
F14	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe bearbeitet weniger Fälle je Vollzeit-Stelle als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Auch in diesem Bereich fehlt bislang ein Richtwert zur Fallbearbeitung.	134	E14	Das Jugendamt sollte auch für die Wirtschaftliche Jugendhilfe einen Personalrichtwert ermitteln, der auf die individuellen Bedürfnisse der Stadt Unna abgestimmt ist. Der Personalrichtwert sollte fortgeschrieben werden. Das verhilft zu einem sachgerechten Personaleinsatz bei schwankendem Fallaufkommen.	135
Leistungsgewährung					
F15	Die Falldichte der Sozialpädagogische Familienhilfe liegt im Bereich des Median. Bei den Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich Unna unter dem Median. Das wirkt entlastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung. Für eine gute Gesamtsteuerung fehlt noch die trägerbezogene Erhebung von Laufzeiten.	147	E15	Um die Falldichte besser zu steuern, sollte das Jugendamt Laufzeiten der Hilfen – bestenfalls trägerbezogen - erheben. Das gibt Transparenz über die Qualität der Arbeit.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F16	Die Verfahrensstandards für die Vollzeitpflege beinhalten noch nicht die Rahmenbedingungen für die Eignungsfeststellung der Pflegefamilien. Das erschwert die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen des Pflegekinderdienstes über die Anerkennung von Pflegefamilien.	148	E16	Um den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Sicherheit in den Arbeitsabläufen und der Beurteilung geeigneter Pflegefamilien zu geben, sollten die Mindeststandards für die Zugangssteuerung in das Qualitätshandbuch des Jugendamtes aufgenommen werden. Das Jugendamt erlangt dadurch mehr Rechtssicherheit im Falle einer Überprüfung der Abläufe.	149
F17	Das Jugendamt der Stadt Unna eine hohe Falldichte bei der Vollzeitpflege. Allerdings wird diese auch dadurch erzeugt, dass Unna viele Kostenerstattungsfälle aus anderen Kommunen hat.	40	E17	Das Jugendamt Unna wendet finanzielle und personelle Ressourcen für die Werbung, Ausbildung, Schulung und Begleitung von Pflegefamilien auf. Sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht sinnvoll ist, sollte das Jugendamt deshalb versuchen, möglichst viele eigene Pflegefamilien zu besetzen. Hier kennt das Jugendamt die Qualität und die Mindeststandards der Pflegefamilien.	150
F18	Die Verfahrensstandards für die Heimunterbringung sind nicht konkret genug ausgestaltet. Die fehlende Konkretisierung erschwert die Überprüfung der Abläufe im Rahmen von Prozesskontrollen.	151	E18.1	Die Verfahrensstandards sollten um konkrete Verfahrensweisen zu den Heimunterbringungen in den Bereichen Zugang zur Hilfestellung, Auswahl des Leistungsanbieters, wirtschaftliche Transparenz, enge Fallbegleitung, Rückführung, Kontrollmechanismen, etc. ergänzt werden. Die Umsetzung der Verfahrensstandards sollte im Rahmen von Prozesskontrollen überprüft werden.	151
F19	Die Stadt Unna hat einen hohen Anteil der Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung in der Heimunterbringung. Transparenz in dem Aufgabengebiet ist Grundvoraussetzung zur Gegensteuerung. Die Transparenz ist in Unna nicht vollumfänglich gegeben.	42	E19	Für die wirtschaftliche Transparenz sollten die ermittelten Kennzahlen (Falldichte, Aufwendungen je Hilfefall, Laufzeiten, Anteil Hilfefälle mit Rückführung) fortgeschrieben werden. Aus der Entwicklung der Kennzahlen können konkrete Handlungsziele abgeleitet werden.	152
F20	Die Eingliederungshilfen haben im Jugendamt der Stadt Unna einen hohen Stellenwert. Mit Budgetlösungen für die Schulen geht das Jugendamt neue Wege. Durch die Ausweitung der Pooling-Lösungen sinken die Fallzahlen in den Einzelhilfen und die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall. Allerdings liegen die einwohnerbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfen incl. Pooling im Vergleich noch sehr hoch. Es ist eine enge Budgetüberwachung erforderlich, um der steigenden Nachfrage für das Pooling zu begegnen.	153	E20	Das Jugendamt muss auf eine gute Steuerung beim Pooling achten, da hierdurch auch eine entsprechende Nachfrage und Begehrlichkeit geschaffen wird, die finanziell vom Jugendamt aufgefangen werden muss.	156
F21	Die Stadt Unna hat eine hohe Falldichte bei den jungen Volljährigen, die von den UMA beeinflusst wird. Insbesondere die ambulanten Hilfen für junge Volljährige sind in Unna teurer. Es fehlen die Festlegung separater Standards im Qualitätshandbuch und verstärkte Prozesskontrollen.	156	E21.1	Da junge Volljährige mit Blick auf Verselbständigungsstrategien, Wiedervorlagefristen, Beteiligte (jobcenter, etc.) teilweise individuelle Verfahrensweisen erfordern, sollten für die jungen Volljährigen eigene Standards im Qualitätshandbuch des Jugendamtes festgelegt werden.	157

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E21.2	Aufgrund der erhöhten Falldichte mit hohen ambulanten Aufwendungen sollten die Hilfen für junge Volljährige in die einzurichtenden Prozesskontrollen des Jugendamtes aufgenommen werden.	158

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	59.111	57.158	58.633	58.936
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	9.382	8.932	9.355	9.641
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	11.322	10.610	11.117	11.350

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	11.281.963	9.409.410
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k.A.	k.A.	1.015	829
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	25.038	23.676
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	3.169.227	2.120.168
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	13.476	10.226
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	8.112.736	7.289.242
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	k.A.	k.A.	37.660	38.348

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	k.A.	k.A.	40,53	35,01
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	k.A.	k.A.	52,19	52,17
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	k.A.	k.A.	50,40	53,40

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	k.A.	k.A.	84.008	63.196
Hilfefälle	k.A.	k.A.	13,17	11,42
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	k.A.	k.A.	705.428	677.769
Hilfefälle	k.A.	k.A.	70,25	73,75
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	k.A.	k.A.	225.973	192.142
Hilfefälle	k.A.	k.A.	6,67	5,17
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	k.A.	k.A.	1.645.045	1.712.887
Hilfefälle	k.A.	k.A.	99,33	93,25

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	k.A.	k.A.	4.424.709	4.066.600
Hilfefälle	k.A.	k.A.	70,75	63,67
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	k.A.	k.A.	193.034	207.196
Hilfefälle	k.A.	k.A.	1,75	2,08
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	k.A.	k.A.	1.915.637	1.056.265
Hilfefälle	k.A.	k.A.	104,08	80,25
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	k.A.	k.A.	1.973.543	1.324.673
Hilfefälle	k.A.	k.A.	68,08	50,75
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	k.A.	k.A.	38,20	29,70
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	k.A.	k.A.	1.374.177	1.058.000
Hilfefälle	k.A.	k.A.	30,50	22,92

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

Ob und inwieweit sich die Corona-Pandemie auf die Bautätigkeit in 2020 ausgewirkt hat, berücksichtigen wir individuell auf Basis der Besprechungsergebnisse mit der jeweiligen Kommune in unseren Ausführungen.

Bauaufsicht

Die Betrachtung der Baugenehmigungsverfahren liefert keine Hinweise auf unrechtmäßiges Verwaltungshandeln. Die vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht weitgehend ein. Trotzdem sind die Gesamtlaufzeiten in der Stadt Unna sehr lang. Die Differenzen zu ermittelten Laufzeiten sind groß und weisen auf lange Zeiträume für die Vervollständigung der Antragsunterlagen hin. So wendet die Bauaufsicht je Fall mehr Zeit auf als die meisten anderen Vergleichskommunen. Dementsprechend fällt die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ gering aus.

Die Bearbeitung der Bauanträge mit der Papierakte erschwert ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren. Beteiligungsverfahren nimmt die Bauaufsicht nacheinander vor. Das führt ebenfalls zu längeren Bearbeitungszeiten. Die aktuell eingesetzte Software bietet nicht die Möglichkeit einer vollständigen digitalen Bearbeitung. Sie unterstützt die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter daher nur zum Teil. Die gpaNRW begrüßt daher die Absicht der Bauaufsicht, die digitale Bauakte einzuführen. Jedoch sollte es Ziel der Bauaufsicht sein, die Genehmigungsanträge vollständig digital zu bearbeiten. Nur so kann den Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OZG) entsprochen werden, welches eine vollumfängliche digitale Bearbeitung bis Ende 2022 verlangt. Die geplante digitale Bearbeitung liefert einen wesentlichen Beitrag, die Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Im Übrigen erleichtert sie die Archivierung der Akten und einen späteren Zugriff. Die Angebote des Bauportals des Landes NRW sollten dabei berücksichtigt werden.

Klare Vorgaben für Entscheidungsbefugnisse sowie Verantwortungsbereiche könnten zur Beschleunigung der Verfahren beitragen. Gleiches gilt für einen Kriterienkatalog für Ermessensentscheidungen. Die Vorgaben bieten den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Handlungssicherheit. Sie tragen zu einheitlichen und rechtssicheren Verwaltungshandeln bei. Die im Bericht aufgezeigten Optionen zur Verfahrensbeschleunigungen sollten genutzt werden, um die Bearbeitungszeiten zu verkürzen und den Anteil unerledigter Anträge zu verringern. Der hohe Rückstand erfordert weitere Steuerungsmaßnahmen, wie beispielsweise die Durchführung einer analytischen Personalbemessung.

Durch die Entwicklung und das Fortschreiben von Kennzahlen und Zielwerten erhält die Stadt Unna Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Sie liefern frühzeitig Hinweise für Fehlentwicklungen, die sie durch gegensteuernde Maßnahmen begegnen kann.

Die Abbildung des Kostendeckungsgrades kann sie beispielsweise als Maßstab für die Festsetzung von Rahmengebühren nutzen. Ziel sollte eine möglichst verursachergerechte Aufwandsdeckung sein.

Checklisten und Arbeitsanleitungen für sämtliche Verfahrensarten verbessern die Rechtssicherheit. Hinterlegt man sie zentral in die Bearbeitungssoftware, wird kein Arbeitsschritt übersehen. Einzelne dokumentierte Zwischenergebnisse der Genehmigungsprüfung vereinfachen die Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“. Dieses sollte konsequent angewandt werden, auch zur Sicherung des Qualitätsstandards.

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

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	57	33	47	54	64	97	25
Fälle je qkm	3,79	2,41	3,49	4,22	5,87	9,00	25
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	13,69	0,00	1,09	2,99	8,45	36,89	25
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	70,83	50,46	72,08	81,46	89,76	96,58	17
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	15,48	2,93	8,63	11,68	13,21	18,57	17

In der Stadt Unna leben 58.936 Einwohner⁴⁷. Mit diesem Wert ist Unna innerhalb der großen kreisangehörigen Kommunen die Stadt mit der geringsten Einwohnerzahl. Die Modellrechnung der IT.NRW sagt für die Stadt Unna einen Bevölkerungsrückgang von rd. 3,2 Prozent bis zum Jahr 2040 gegenüber dem Jahr 2018 voraus.

Bei den Vergleichsbetrachtungen spiegelt der Median den Wert ab, der genau in der Mitte der erfassten Werte liegt. Man nennt diesen Wert daher auch häufig Zentralwert. Sollten die erfassten Daten aus einer geraden Anzahl von Daten stammen, so ist der Median genau die Hälfte der in der Mitte liegenden Werte.

Im Vergleichsjahr 2020 gingen in der Stadt Unna je 10.000 Einwohner 57 Bauanträge ein. Mit diesem Wert gehört Unna zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höheren Fallaufkommen bezogen auf die Einwohnerzahl.

Das Gebiet der Stadt Unna mit ihren neun Stadtteilen umfasst eine Gesamtfläche von 88,56 qkm. Damit gehört Unna zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der kleineren Gebietsfläche knapp unterhalb des Medians. Ein großer Teil der Gemeindefläche wird als landwirt-

⁴⁷ Stand 31.12.2019 Bevölkerungsfortschreibung IT.NRW

schaftliche Fläche genutzt (62 Prozent). Mit diesem Anteil liegt Unna erheblich über dem Landesdurchschnitt NRW, der 47 Prozent⁴⁸ beträgt. Insgesamt sind rd. 13 qkm als Wohnbau-, Industrie- und Gewerbeflächen planungsrechtlich ausgewiesen. Das entspricht einem Anteil von rd. 15 Prozent der Gesamtgebietsfläche der Stadt. Der Anteil ist im Landesvergleich überdurchschnittlich.

Das Fallaufkommen beträgt in Unna durchschnittlich 3,79 Anträge je qkm. Damit werden in Unna bezogen auf die Fläche weniger Bauanträge eingereicht, als in der Hälfte der anderen Vergleichskommunen.

Die gpaNRW betrachtet im Weiteren die unterschiedlichen Verfahrensarten der Genehmigungsverfahren. Das Genehmigungsfreistellungsverfahren ist eines davon. Es kann genutzt werden, wenn sich das Bauvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes befindet und die Festsetzungen eingehalten werden. In der Stadt Unna wird rege von dieser Verfahrensart Gebrauch gemacht. Dreiviertel aller anderen Vergleichskommunen haben ein geringeres Fallaufkommen dieser Verfahrensart.

Vielfach entwickeln Vorhabenträger neue Baugebiete in Unna. Nach Aussage der Stadt nutzen diese gern das Genehmigungsfreistellungsverfahren. Zum einen ist es in der Regel schnell und zum anderen ist es grundsätzlich gebührenfrei. Die örtliche Kommune kann innerhalb eines Monats ein Genehmigungsverfahren verlangen, wenn ihre Belange durch das Bauvorhaben berührt werden. Verlangt sie das nicht, kann mit dem Bauvorhaben nach Ablauf eines Monats begonnen werden.

Die hohe Akzeptanz dieser Verfahrensart spiegelt sich in der hohen Kennzahl wieder. Die Stadt Unna gehört zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem größten Anteil an Genehmigungsfreistellungsverfahren. Die Fallzahl hat im Jahr 2020 gegenüber dem Vorjahr noch um 22 Fälle zugenommen. Das entspricht einer Steigerung von rd. 92 Prozent. Grund hierfür war nach Aussage der Stadt die Erschließung und Bebauung eines neuen Baugebietes.

Dagegen fällt der Anteil der einfachen Genehmigungsverfahren in der Stadt Unna gering aus. Mit einem Anteil von 70,83 Prozent gehört Unna zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Fallaufkommen. Diese Verfahrensart kann immer dann angewandt werden, wenn es sich nicht um große Sonderbauten handelt. Zu den einfachen Verfahren gehören beispielsweise Geschosswohnungsbauten bis zu bestimmten Höhen, Einfamilienhäuser und Garagen bis 100 qm. Diese Verfahrensart ist in der Regel die häufigste Form der zu bearbeitenden Genehmigungsverfahren.

Die gpaNRW betrachtet ferner den Anteil der normalen Bauanträge der Bauaufsichtsbehörden. Diese Art der Genehmigungsverfahren ist für großen Sonderbauten anzuwenden. Der notwendige Prüfumfang ist in der Landesbauordnung des Landes NRW genau definiert. Er ist erheblich umfassender als bei den einfachen Baugenehmigungsverfahren. So bedürfen beispielsweise häufig Gewerbebauten, Krankenhäuser, Schulen und Pflegeheime dieses Genehmigungsverfahrens.

Der Anteil der normalen Genehmigungsanträge beträgt in der Stadt Unna 15,48 Prozent des Gesamtfallaufkommens. Mit diesem Wert gehört Unna zu dem Viertel der Vergleichskommunen

⁴⁸ www.IT.NRW

mit dem höchsten Anteil an dieser Verfahrensart. Grund hierfür ist nach Aussage der Stadt Unna ein hohes Fallaufkommen für gewerbliche Vorhaben. Häufig seien ältere Gewerbeimmobilien abgebrochen und durch Neubauten ersetzt worden. Zudem seien neue Pflegeheime und Kindertageseinrichtungen beantragt worden.

Verkehrstechnisch ist die Stadt Unna mit den Bundesautobahnen 44 (Dortmund-Kassel) und 1 (Köln-Bremen) sehr gut an das Autobahnnetz angeschlossen. Direkt hinter der westlichen Stadtgebietsgrenze befindet sich der Flughafen Dortmund. Nördlich der BAB⁴⁹ 44 sowie östlich der BAB 1 befinden sich großflächige Industrie- und Gewerbegebiete. Diese gute verkehrstechnische Lage ist auch ein Grund für die anhaltende hohe Nachfrage an gewerblichen Bauflächen. Neben einzelnen Gewerbeflächen im Stadtgebiet Unna bietet das interkommunale Gewerbegebiet Unna-Kamen Potenzial für gewerbliche Erweiterungen und Neuansiedlungen. Das ist auch ein Grund für den hohen Anteil an normalen Genehmigungsverfahren.

Die Stadt Unna ist auch ein beliebter Wohnstandort. Seit einigen Jahren ist eine leicht steigende Einwohnerzahl festzustellen, insbesondere ausgelöst durch Zuwanderungen. Dieses ist sicher ein Grund dafür, dass auch die Nachfrage an Wohnbauflächen anhält. Die Stadt Unna selbst verfügt aktuell über keine Bauflächen. Sie entwickelt jedoch mit privaten Investoren und der Hilfe des Stadterneuerungsprogramms neue Wohnungen, beispielsweise im Bereich Königsborn. Zusätzlich beabsichtigt sie weitere Wohnbaugebiete zu entwickeln (vgl. dazu auch Vorbericht).

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Unna hält nach eigenen Angaben fast immer die vorgegebenen Fristen ein. Sie hat noch keine Grundlagen für Ermessenentscheidungen erlassen. Bei der Verlängerung der Bearbeitungsfrist fehlt die schriftliche Dokumentation. Der Kostendeckungsgrad der Gebühren wird für die Bauaufsicht noch nicht ermittelt.

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.

Zur Beurteilung des rechtmäßigen Handelns der Bauaufsicht der **Stadt Unna** wurden im Rahmen eines Interviews unter anderen Fragen zum fristgerechten Bearbeiten bauaufsichtlicher Verfahren, das Vorhandensein von nachvollziehbaren Regelungen zur Ausübung von Ermessenentscheidungen, zu Angrenerbeteiligungen und zur Festlegung der Gebührenhöhe gestellt.

Nach den Vorgaben der BauO NRW 2018 hat die Bauaufsicht eingehende Anträge innerhalb einer Frist von zwei Wochen auf Vollständigkeit und Mangelfreiheit zu prüfen. Die Bauaufsicht der Stadt Unna schafft es häufig, diese Frist einzuhalten. Ursache für die seltenen Ausnahmen sind zumeist krankheitsbedingte Ausfälle oder Bedienstete, die auf Grund ihrer noch laufenden Einarbeitungsphase mehr Zeit benötigen.

⁴⁹ Bundesautobahn

Dieses ist auch der Grund dafür, dass es der Bauaufsicht in seltenen Fällen nicht gelingt, die „Sechswochenfrist“ für einfache Baugenehmigungsverfahren einzuhalten. Das ist jedoch der Ausnahmefall.

Die Bauaufsicht verwendet für ihre Bearbeitungsakten farblich unterschiedliche Deckel. Die Mitarbeiter können so auf den ersten Blick erkennen, um welche Verfahrensart es sich handelt und welche Fristen einzuhalten sind.

Die Bauaufsichtsbehörde kann die Bearbeitungszeit aus wichtigen Gründen um bis zu sechs Wochen verlängern, wenn zum Beispiel noch weitere Behörden zu beteiligen sind. Von dieser Ermächtigung macht die Bauaufsicht der Stadt Unna Gebrauch. Allerdings nimmt sie diese Fristverlängerung in Anspruch, indem sie diese mit dem Antragsteller bespricht. Diese Vorgehensweise kann jedoch zu Rechtsunsicherheiten führen, beispielsweise wenn der Antragsteller eine Unterlassungsklage erhebt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die erforderliche Verlängerung der Bearbeitungszeit nach § 64 Abs. 2 BauO 2018 NRW ausreichend dokumentieren.

Die Erteilung von Befreiungen und Ausnahmen berührt häufig nachbarschutzrechtliche Interessen. In solchen Fällen schreibt die BauO NRW 2018 vor, die betroffenen Nachbarn zu beteiligen. Diese kann durch den Antragsteller oder durch die Bauaufsichtsbehörde erfolgen.

Die Bauaufsicht der Stadt Unna beteiligt die Angrenzer und erhebt für ihre Leistungen Gebühren. Dieses gilt jedoch nur, soweit eine Beteiligung nicht bereits durch den Antragsteller stattgefunden hat. Nach Auskunft der Stadt Unna wird die Stadt häufig vom Antragsteller darum gebeten, die Beteiligung durchzuführen, insbesondere wenn der Fall besonderes Konfliktpotenzial aufweist.

Die Gültigkeit einer Baugenehmigung erlischt, wenn nicht innerhalb von drei Jahren nach ihrer Erteilung mit dem Bauvorhaben begonnen wurde. Sie erlischt ferner, wenn die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen wurde. Nach Aussage der Bauaufsicht der Stadt Unna führen die Bauwilligen zu 95 Prozent die genehmigten Bauvorhaben aus. Nur in wenigen Fällen erlöschen bereits erteilte Genehmigungen durch Fristablauf. Das ist auch der Grund, warum die Stadt Unna die Gültigkeit der Genehmigungsverfahren nicht überprüft und nachhält. Die sehr geringen Fälle rechtfertigen nicht den notwendigen Personalaufwand, so die örtliche Bauaufsicht.

Die Bearbeitung von Ermessensentscheidungen stellen die Bediensteten einer Kommunalverwaltung immer wieder vor besonderen Herausforderungen, um eine rechtssichere Entscheidung zu treffen. Dieses ist besonders in den Bauaufsichtsbehörden der Fall. Oft stehen die Bediensteten vor dem Zwiespalt, dass das Ermessen nicht überschritten werden darf, von der Ermessensausübung jedoch Gebrauch gemacht werden muss.

Daher sollten Grundlagen vorhanden sein, die den Mitarbeiter bzw. Mitarbeiterin Handlungssicherheit liefern. Ein Beitrag für die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung von Ermessensentscheidungen sind Kriterienkataloge, die die Bediensteten bei der täglichen Arbeit unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Unna sollte für Ermessensentscheidungen klare Entscheidungshilfen in Form eines Kriterienkataloges erarbeiten, um rechtssicheres und einheitliches Verwaltungshandeln zu gewährleisten.

Die Bauaufsichtsbehörden des Kreises Unna stimmen sich gemeinsam ab, um eine einheitliche kreisweite Gebührenhöhe festzulegen. Sie erarbeiten dafür Vorgaben für die Anwendung der einzelnen Tarifstellen. Vielfach belegen sie diese mit Faktoren, die bei einer Änderung der Gebühr übernommen werden können, ohne dafür eine erneute Abstimmung vornehmen zu müssen. Inwieweit die eingenommenen Gebühren den entstandenen Aufwand der Bauaufsicht der Stadt Unna decken, wird bisher nicht abgebildet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte den Kostendeckungsgrad der eingenommenen Gebühren ermitteln. Die Gebühren sollten den entstandenen Aufwand möglichst decken und verursachergerecht festgelegt werden.

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna setzt nur für Teilbereiche Checklisten und Bearbeitungsbögen ein. Die eingesetzte Software bietet noch nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung. Die Bauaufsicht bearbeitet den Genehmigungsvorgang primär mit der Papierakte, wodurch Medienbrüche ausgelöst werden. Es fehlen eindeutigen Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse. Vorgegebene Arbeitsanleitungen sind in der Fachsoftware noch nicht eingepflegt.

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.

In der **Stadt Unna** bearbeiten die Beschäftigten der Bauplanung die Vorlagen im Genehmigungsfreistellungsverfahren. Obwohl gesetzlich keine Prüfung vorgeschrieben ist, prüft die Bauplanung, ob Belange der Stadt durch das Bauvorhaben betroffen sind. Sollte dies der Fall sein, verlangt sie die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens. So vermeidet sie aufwendige ordnungsbehördliche Verfahren, die ansonsten notwendig werden könnten. Die Stadt Unna hat für die Genehmigungsfreistellungsverfahren keine Checklisten erstellt, die eine einheitliche Bearbeitung gewährleisten.

Die Bauaufsicht der Stadt Unna liefert Hilfestellungen für den Antragsteller und der Sachbearbeitung für die Er- und Bearbeitung der Genehmigungsanträge. Dazu sind bereits folgende Checklisten und Infoblätter erstellt worden:

- Checkliste für Garagen, Carports und Wintergärten,
- Checkliste für genehmigungsfreie Bauvorhaben,
- Checkliste für Sonderbauten,

- Checkliste für Wohnhäuser,
- Infoblatt für Garagen,
- Infoblatt für Nutzungsänderungen.

Mit diesen Grundlagen ist es für die Bauwilligen und deren Entwurfsverfasser bzw. Entwurfsverfasserinnen hilfreich, die Anträge vollständig und auf Grundlage der gesetzlichen Rahmenbestimmungen zu erarbeiten. Zudem können die Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter der Bauaufsicht die Anträge schnell und einheitlich prüfen, beispielsweise bezüglich der Vollständigkeit.

Eine weitere Unterstützung erhalten die Bediensteten durch den vorhandenen Beurteilungsbogen. Die Sachbearbeitung wird Schritt für Schritt durch das Genehmigungsverfahren geführt und hat einzelne Prüfphasen mit Zwischenergebnissen abzuschließen. Durch die schriftlichen Eintragungen wird gleichzeitig ein Prüfbericht erstellt. Dieser endet mit dem Ergebnis, ob das Vorhaben zulässig oder abzulehnen ist.

- Checklisten und Bearbeitungsbögen tragen zur einheitlichen und rechtssicheren Sachbearbeitung bei. Sie liefern der Sachbearbeitung Handlungssicherheit.

Die Bauaufsicht der Stadt Unna hat damit begonnen, weitere Prüfbögen zu erarbeiten. So ist zwischenzeitlich der Prüfbogen für das Thema Barrierefreiheit fertiggestellt. Er enthält die jeweilig zu berücksichtigenden DIN-Vorschriften, die im Genehmigungsverfahren geprüft werden müssen.

Mit diesen teilweise bereits vorhandenen Grundlagen schafft die Stadt Unna gute Arbeitshilfen, die das sichere und einheitliche Bearbeiten der Genehmigungsanträge fördern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte ihre Grundlagen für die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung von Bauanträgen weiter ausbauen und zentral in die eingesetzte Bearbeitungssoftware integrieren.

Die Bauaufsicht der Stadt Unna bearbeitet die eingehenden Bauanträge noch mittels der eingehenden Papierakte. Sie nutzt die vorliegenden Antragsausfertigungen, um die Beteiligungen vorzunehmen. Reichen die vorliegenden Ausfertigungen dazu nicht aus, fordert sie weitere Exemplare vom Antragsteller bzw. von der Antragstellerin nach. Dieser Umstand erschwert gleichzeitige und sternförmige Beteiligungsverfahren.

Die Beteiligten geben ihre Stellungnahmen zum Teil per E-Mail ab, so dass diese per „copy and paste“ in die Bearbeitungssoftware übernommen werden können. Eine medienbruchfreie Bearbeitung ist nicht immer möglich. So entsteht zum Teil unnötiger Erfassungsaufwand, der bei einer vollständigen digitalen Bearbeitung entbehrlich wäre.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte alle Voraussetzungen schaffen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu ermöglichen. Die eingesetzte Fachsoftware sollte diesem Anspruch gerecht werden.

Eine weitere Beschleunigung der Genehmigungsverfahren kann durch das frühe Einscannen der Antragsunterlagen erreicht werden. Die Unterlagen können erheblich schneller und unabhängig von der Anzahl der vorliegenden Ausfertigungen weitergeleitet werden. Zugriffe auf die Akte sind erheblich schneller möglich, als mit Papierakte. Zudem wird die Archivierung und eine spätere Einsichtnahme erheblich erleichtert. Postwege werden eingespart.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die in Papierform eingehenden Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen und digital weiterbearbeiten.

Weitere Ausführungen zum Thema „Digitalisierung“ macht die gpaNRW im Kapitel 4.3.5 dieses Berichtes.

Eindeutige Vorgaben für die Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche können den eingesetzten Bediensteten klare Handlungsvorgaben liefern. Sie tragen letztendlich zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bei. Dieser Grundsatz gilt für die Bauaufsichtsbehörden im besonderen Maße. Denn regelmäßig sind dort Ermessensentscheidungen zu treffen, beispielsweise für Genehmigungen, Befreiungen und Abweichungen. Nur wenn eindeutig feststeht, wer welche Entscheidung zu treffen hat, ist eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung gewährleistet.

Die Stadt Unna hat für ihre Mitarbeiter klare Unterschriftsbefugnisse festgelegt. So gilt der Grundsatz, dass der Bedienstete den Vorgang unterschreibt, der ihn bearbeitet hat. Ausgenommen von diesem Grundsatz sind Ablehnungsbescheide, negative Vorbescheide, Zurückstellungsbescheide, Ordnungsverfügungen, Bußgeldbescheide und Schriftverkehr mit der oberen/obersten Bauaufsichtsbehörde.

Zudem ist eine Mitzeichnung durch den Bereichsleiter/Stellvertreter für bestimmte Verwaltungsvorgänge der Bauaufsicht vorgeschrieben. Dazu gehören Vorhaben mit einer Rohbau/Herstellungssumme über 250.000 Euro, Abweichungen und Erleichterungen, Vorhaben der öffentlichen Hand, Stellungnahmen im BImSchG⁵⁰-Verfahren und Vorhaben von besonderer Bedeutung (Festlegung erfolgt durch die Bereichsleitung/Stellvertreter).

Mit dieser Handlungsanweisung hat die Stadt Unna klare Vorgaben erstellt, die den Bediensteten Sicherheit für die tägliche Arbeit bietet. Zudem stellt sie damit für Teile der Genehmigungsverfahren die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips sicher. Nach Hinweisen der überörtlichen Prüfung erteilte die Leitung der Bauaufsicht die Anweisung, das Vier-Augen-Prinzip spätestens vor dem Versand von Bescheiden generell anzuwenden. So erfolgt nun in jedem Einzelfall eine Sichtung durch den Bereichsleiter bzw. bei dessen Abwesenheit durch seinen Stellvertreter.

Die Bauaufsichtsbehörden gehören auf Grund der dort zu treffenden Entscheidungen, die Dritte bevorteilen oder auch benachteiligen, zu den besonders korruptionsgefährdeten Bereichen. Daher sollte bei den Genehmigungsprozessen der Bauaufsichtsbehörde generell und konsequent das Vier-Augen-Prinzip angewandt werden. Auf die weiteren Ausführungen zur Korruption im nachfolgenden Kapitel wird verwiesen.

⁵⁰ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG)

Schwierige und bedeutsame Fälle sowie offene Fragen der Mitarbeiter werden in gemeinsamen Abstimmungen erörtert und geklärt. Die Ergebnisse werden in Protokollen digital festgehalten. Diese sind im EDV-System abgelegt und für die Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter zentral abrufbar. Bestimmte Entscheidungen sind über Suchkriterien wiederauffindbar. Zudem werden die Bediensteten über aktuelle und relevante Neuerungen regelmäßig informiert.

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**

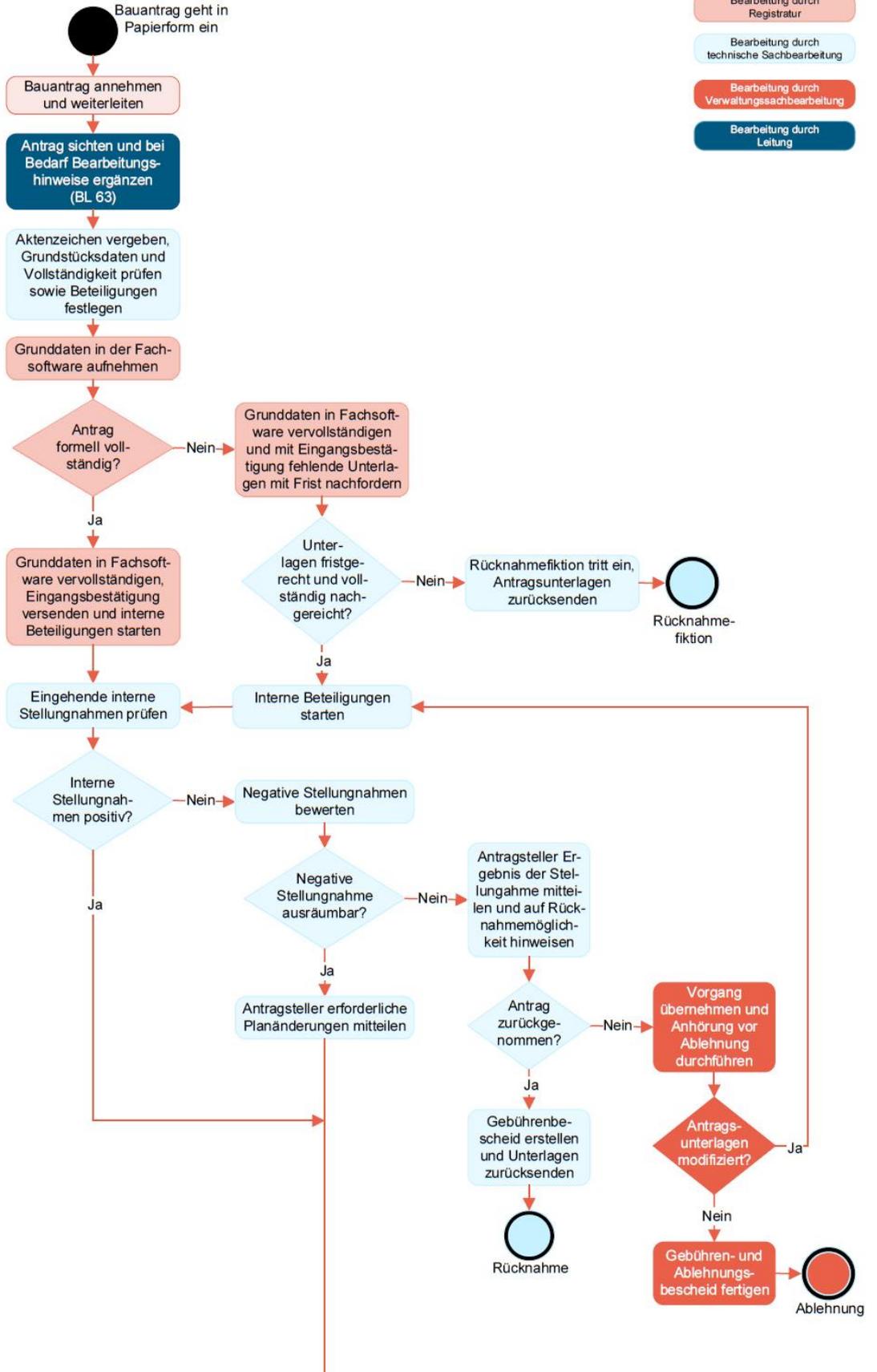
Die überwiegende Genehmigungsprüfung der Bauanträge nimmt die technische Sachbearbeitung vor. Die Stadt Unna holt erforderliche Stellungnahmen nicht gleichzeitig und sternförmig ein. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Prozessdarstellung fehlte die durchgängige Anwendung des Vier-Augen-Prinzip zur Korruptionsprävention.

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.

Prozessablauf Unna

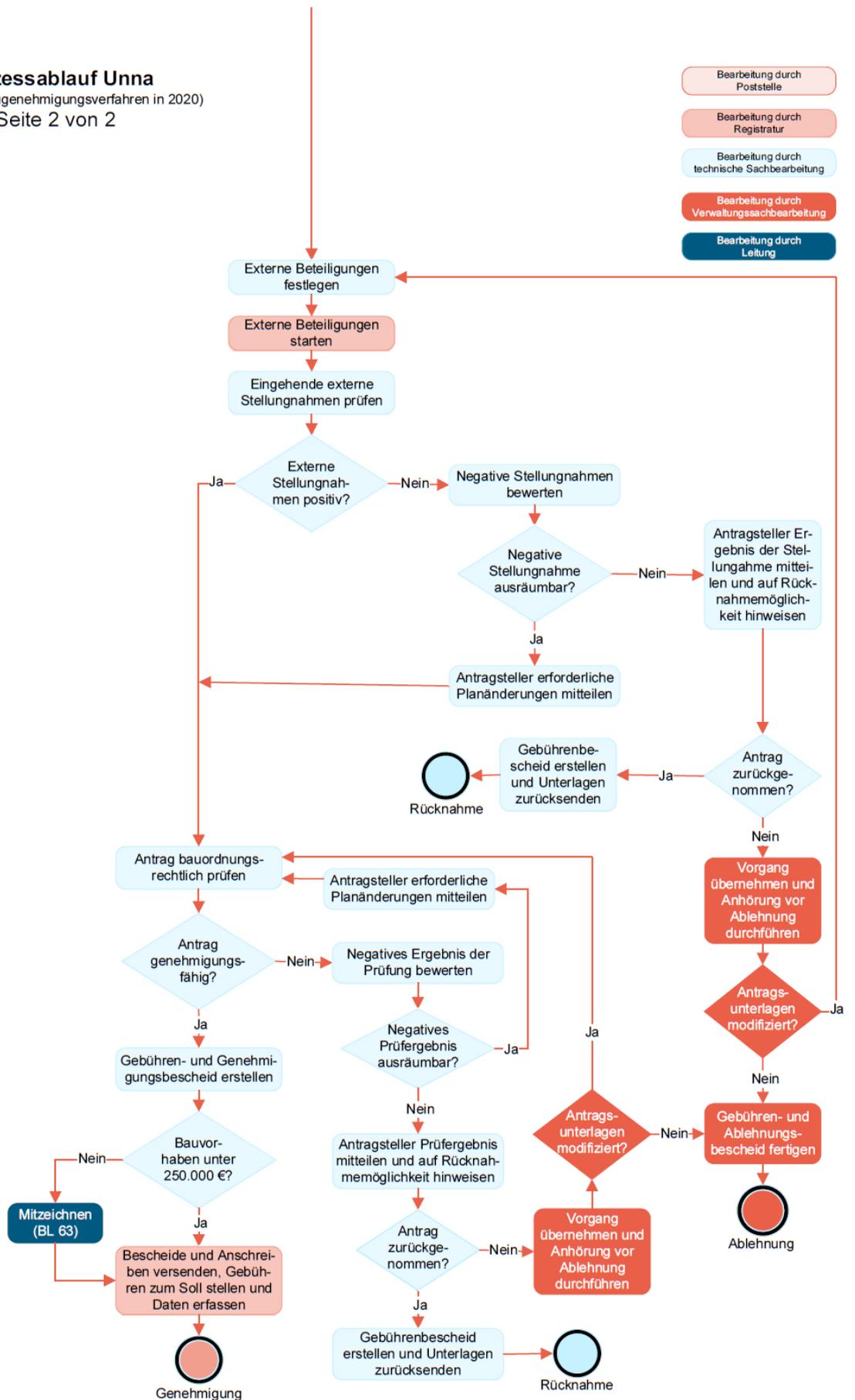
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)

Seite 1 von 2



- Bearbeitung durch Poststelle
- Bearbeitung durch Registratur
- Bearbeitung durch technische Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Verwaltungssachbearbeitung
- Bearbeitung durch Leitung

Prozessablauf Unna
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 2 von 2



Die **Stadt Unna** bearbeitet die Bauanträge mit der Papierakte. Nach dessen Eingang wird der Vorgang dem Bereichsleiter vorgelegt. Dieser leitet sie an den technischen Sachbearbeiter weiter, teils mit Bearbeitungshinweisen. Die technische Sachbearbeitung erfasst Teildaten in die Bearbeitungssoftware und prüft die Vollständigkeit, bevor die Akte zur Registratur weitergeleitet wird. Dort erfasst man weiteren Antragsdaten.

→ **Empfehlung**

Zur Entlastung der technischen Sachbearbeitung sollte die Erfassung der Antragsdaten in die Software einheitlich und vollständig zu Beginn des Verfahrens von der Registratur erfolgen.

Die Registratur der Bauaufsicht der Stadt Unna führt die Beteiligungsverfahren durch. Zunächst beteiligt sie die internen Stellen, die von der technischen Sachbearbeitung festgelegt wurden. Hier bietet die eingesetzte Software zwar die Möglichkeit, dass die internen Beteiligten der Stadt Unna sich die Daten direkt in der Software ansehen. Die Antragsunterlagen liegen jedoch nur analog vor und müssen den beteiligten Stellen entsprechend zugeleitet werden. Ihre Stellungnahmen können sie direkt in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben.

Sollte das interne Beteiligungsverfahren negative Stellungnahmen hervorbringen, nimmt die Bauaufsicht mit dem Antragsteller Kontakt auf. Falls die Bedenken nicht ausgeräumt werden können, beispielsweise mit modifizierten Antragsunterlagen, wird der Antrag nach erfolgter Anhörung gewöhnlich abgelehnt.

Das nachgelagerte externe Beteiligungsverfahren führt sie nur durch, wenn von den internen Stellen keine negativen Stellungnahmen vorliegen. Diese zweistufige Vorgehensweise erfordert nicht nur mehr Zeit, sondern löst auch Rechtsunsicherheiten aus. Zum Zeitpunkt der Ablehnung liegen der Bauaufsicht so möglicherweise noch nicht alle Belange vor, die für die Ablehnung des Genehmigungsantrages sprechen können. Die externen Stellen hatten noch gar keine Möglichkeit, ihre Stellungnahme zum Antrag abzugeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die Beteiligungsverfahren gleichzeitig durchführen, um alle Stellungnahmen frühestmöglich im Genehmigungsverfahren berücksichtigen zu können. Neben einer verbesserten Rechtssicherheit trägt eine gleichzeitige Beteiligung Aller zur Beschleunigung des Verfahrens bei.

Die internen Vorgaben der Stadt Unna schreiben vor, alle Genehmigungen für Bauvorhaben mit einem Rohbauwert ab 250.000 Euro dem Bereichsleiter vorzulegen. Damit sichert die Stadt die Durchführung des „Vier-Augen-Prinzips“. Zudem leistet diese Vorgehensweise einen Beitrag zur Qualitätssicherung.

Für Bauvorhaben unter der Wertgrenze erfolgte eine solche Beteiligung bisher nicht. Bekanntermaßen gehören Stellen, die über Genehmigungen entscheiden, zu den besonders korruptionsgefährdeten Bereichen. Daher begrüßt die gpaNRW die während der überörtlichen Prüfung erteilte Anweisung, für alle Entscheidungen im Rahmen von Bescheiden das „Vier-Augen-Prinzip“ anzuwenden.

- Die Stadt Unna verbessert mit der neuen Anweisung zur Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“ den Korruptionsschutz. Zudem trägt die neue Vorgehensweise zur Sicherung der Qualitätsstandards bei.

Mit diesem zusätzlichen Beitrag der Korruptionsprävention sollten die Laufzeiten des Baugenehmigungsverfahrens nicht zunehmen. Daher sollten in der Bearbeitungssoftware Arbeitsanleitungen hinterlegt werden, die den Prozess der Genehmigungsprüfung widerspiegeln. Mit einer entsprechenden Dokumentation kann der Genehmigungsprozess zeitsparend durch eine zweite Person nachvollzogen werden. Das „Vier-Augen-Prinzip“ kann so effektiv erfolgen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	5,28	2,12	3,14	3,99	5,46	9,68	20
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	4,50	1,94	2,74	3,80	4,57	9,09	17
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,78	0,20	0,41	0,59	0,83	1,63	17

Die **Stadt Unna** holt im interkommunalen Vergleich mehr Stellungnahmen ein als die meisten anderen Vergleichskommunen. Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen beeinflusst das Genehmigungsverfahren erheblich. Daher sollte es Ziel jeder Bauaufsichtsbehörde sein, die Beteiligungsverfahren auf ein notwendiges Mindestmaß zu reduzieren. Die Beeinflussbarkeit der Beteiligungsverfahren ist jedoch für die Kommune begrenzt, hängt sie doch wesentlich von strukturellen Rahmenbedingungen ab. Wie bereits erwähnt, hat die Stadt Unna besondere städtebauliche Gegebenheiten. Neben den großen Verkehrsadern in Form von Autobahnen und Bahnlinien und den zahlreichen Gewerbe- und Industriestandorten hat sie Besonderheiten wie beispielsweise den an der westlichen Stadtgebietsgrenze befindlichen Flughafen, ehem. Bergstollen und zahlreiche Hochspannungsleitungen. Diese besonderen Umstände drücken sich folglich auch in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus.

Standardmäßig beteiligt die Bauaufsicht der Stadt Unna folgende interne Stellen:

- Tiefbauamt,
- Bauplanung und
- Stadtbetriebe (Entwässerung).

Weitere Einrichtungen der Stadt, wie beispielsweise die untere Denkmalbehörde, Umwelt, Ordnungsamt und Feuerwehr kommen optional hinzu. Die Stellungnahmen der internen Stellen können von den beteiligten Stellen direkt in die Bearbeitungssoftware eingepflegt werden. Für diese Fälle ist eine händische Übernahme der Stellungnahmen nicht notwendig.

Zwischenzeitlich konnte auch der Kreis Unna teilweise in das elektronische Beteiligungsverfahren eingebunden werden. Der Bereich Natur und Umwelt pflegt seine Stellungnahmen bereits direkt in die Software der Bauaufsicht der Stadt Unna ein. Andere Stellen favorisieren aber noch die konventionelle Beteiligung mittels Papierakte.

4.3.5 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Unna nutzt aktuell noch nicht die Vorteile der digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen. Sie verfolgt das Ziel, den digitalen Prozess schrittweise auszubauen, was die kurzfristige vollständige Einführung der digitalen Bearbeitung erschwert.

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 die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG⁵¹ auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

Perspektivisch beschäftigt sich die Bauaufsicht der **Stadt Unna** bereits mit weiteren Schritten in Richtung der digitalen Bearbeitung der Bauanträge. Aktuell steht sie mit dem Hersteller der eingesetzten Fachsoftware in Verhandlungen. Ziel ist es unter anderem, zukünftig digitale Anträge annehmen zu können. Diese Möglichkeit besteht heute noch nicht.

Vorgesehen ist zunächst die digitale Annahme der Antragsformulare. Die weiteren Planunterlagen sollen noch papiermäßig bearbeitet werden. Die Antragsunterlagen sollen weiterhin auf dem Postweg nach digitaler Übermittlung des Antragsformulars eingereicht werden. Diese Art der digitalen Bearbeitung ist eine Option, die auch das neue Bauportal des Landes NRW vorsieht, stellt aber nur einen Teilschritt in Richtung digitale Bauakte dar. Nur durch einen weiteren Arbeitsschritt, nämlich durch das Einscannen der Unterlagen, wird eine vollständige digitale Bearbeitung ermöglicht. Eine Beschleunigung des Verfahrens ist daher nur eingeschränkt zu erwarten. Andere Angebote des Bauportals bieten eine vollständige digitale Unterstützung. Dabei handelt es sich um eine webbasierte Anwendung für die Bearbeitung von Bauanträgen, die das

⁵¹ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Land NRW zentral für die Kommunen zur Verfügung stellt. Zudem können die Kommunen weitergehende Informationen, beispielsweise ihre Bebauungspläne, dort hinterlegen. Das Angebot ist kostenlos.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte alle notwendigen Vorbereitungen treffen, um die vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge einzuführen. Sie sollte dabei die kostenlos angebotenen Möglichkeiten des Bauportals des Landes NRW berücksichtigen.

Aktuell erhalten die Sachbearbeiter die zu bearbeitenden Anträge mittels Papierakte. Die eingesetzte Fachsoftware kann die Mitarbeiter daher nur begrenzt unterstützen. Viele Einzelschritte der Antragsbearbeitung sind noch händisch in das Programm einzupflegen. Die Verwaltung von digitalen Wiedervorlagen nutzte die Bauaufsicht bisher nicht. Daher war es im Krankheitsfall nicht immer möglich, die noch offenen Fälle herauszufiltern. Vielmehr bewahrten die Bediensteten die noch zu bearbeitenden Antragsunterlagen in ihren Büros auf. Diese mussten im Vertretungsfall händisch ermittelt und herausgesucht werden.

Der intensive Austausch im Rahmen der überörtlichen Prüfung führte dazu, dass die Bauaufsicht dieses System umstellte. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen sind nun angewiesen, die Wiedervorlage zentral über die Bearbeitungssoftware zu nutzen. Mit der einheitlichen Vorgehensweise wird eine zentrale Wiedervorlageliste entwickelt. Diese kann im Vertretungsfall genutzt werden, um die noch offenen Fälle schnell zu ermitteln und aufzufinden. Sie dient zudem als Übersicht der aktuellen Stände der Genehmigungsverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte durch ein einheitliches Ablagesystem die Akten so vorhalten, dass ein einfaches Auffinden durch die Vertretungskräfte ermöglicht wird.

Die Papierakte wird auch für die notwendigen Beteiligungsverfahren verwandt. Sie wird den zu beteiligenden Stellen auf dem Postweg zugesandt. Die internen Stellen der Stadt Unna können ihre Stellungnahmen direkt in die Fachsoftware eingeben. Damit wird ein erneutes Erfassen der Stellungnahme eingespart. Durch die Eingabe einer Frist für die Beteiligungsverfahren wird der Mitarbeiter über die ggf. noch fehlende Stellungnahme informiert.

Die Bauaufsicht der Stadt Unna arbeitet aktuell daran, die Möglichkeit der direkten Eingabe der Stellungnahme auch für die externen Stellen zu schaffen.

- Die direkte Abgabe der Stellungnahme in die Fachsoftware der Bauaufsicht trägt zur Beschleunigung der Verfahren bei. Neben der vollständigen Erfassung der maßgeblichen Daten bietet der digitale Versand weitere Zeitsparpotenziale.

Wie der weitere Prüfungsbericht zeigt, sind die Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren in der Stadt Unna lang und der Bestand an noch nicht bearbeiteten Fällen sehr hoch. Daher sind geeignete Maßnahmen zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren notwendig.

Die weitere Digitalisierung ist dazu ein geeignetes Mittel. Im Rahmen des mit der Bauaufsicht geführten Interviews wurde seitens der Bauaufsicht die Auffassung vertreten, dass auf Grund der aktuellen hohen Arbeitsbelastung die notwendigen Schritte für die Einführung des vollständigen digitalen Bearbeitungsprozesses nur mit Unterstützung möglich sei.

Für die Einführung der vollständigen Digitalisierung ergibt sich die Notwendigkeit, folgende wesentliche Punkte zu bearbeiten:

- Aufstellung eines Konzeptes, wie und wann die e-Bauakte eingeführt wird,
- Auswahl einer geeigneten Fachsoftware,
- Einführung eines einheitlichen Dokumentenmanagementsystems mit verbindlichen Vorgaben der Dateinamen,
- Regelung über die e-Signatur und E-Mail-Verschlüsselung,
- Einrichtung einer digitalen Poststelle (Externer Anbieter oder Plattform des Landes NRW),
- Durchführung einer Prozessanalyse mit ggf. einer Prozessoptimierung des Baugenehmigungsverfahrens.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte kurzfristig alle Schritte für die vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren einleiten. Die Angebote des Bauportals des Landes NRW sollten dabei berücksichtigt werden.

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 ist in der Bauaufsicht der Stadt Unna je Vollzeit-Stelle gering. Dieser Sachverhalt liefert Hinweise dafür, dass in Unna je Bearbeitungsfall mehr Zeit aufgewandt wird als bei drei Viertel der anderen Vergleichskommunen. Die Anzahl bisher unerledigter Fälle konnte geringfügig reduziert werden. Die vollständige Abarbeitung des hohen Bestandes an unerledigten Fällen bedarf weiterer Steuerungsmaßnahmen.

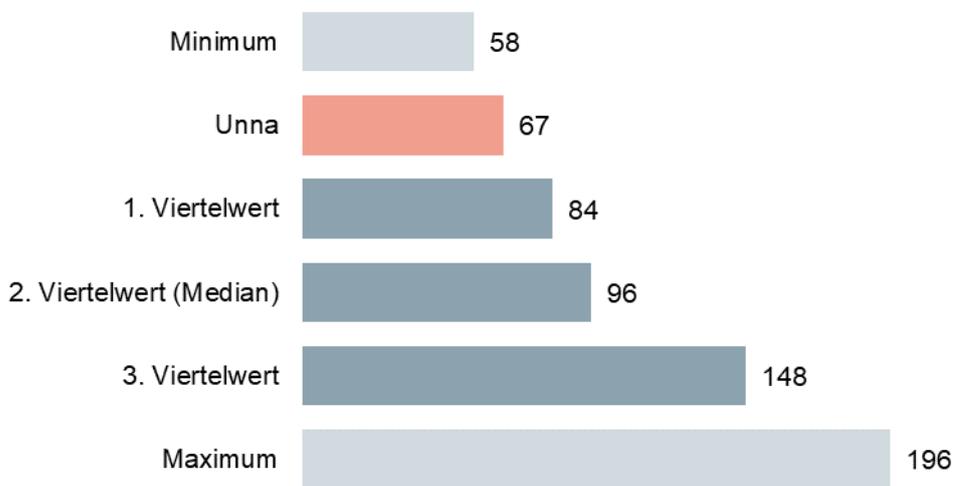
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei 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. Eine Berücksichtigung welche Anteile der unterschiedlichen Verfahrensarten bei der örtlichen Bauaufsicht abgewickelt werden, erfolgt nicht.

Bei dem hier betrachteten Personaleinsatz werden alle Tätigkeiten einbezogen, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind. Dazu gehören neben dem Aufwand zur Prüfung des Antrages die Bauberatung, die Erstellung des Gebührenbescheides sowie die Zeit den Antrag zu archivieren. Die gpaNRW rechnet nicht den Personaleinsatz für die Abnahme des Rohbaus oder die Fertigbauabnahme hinzu. In der Bauaufsicht der Stadt Unna werden für die so definierten Tätigkeiten des Baugenehmigungsverfahrens insgesamt 5,74 Vollzeit-Stellen eingesetzt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Mit der ermittelten Kennzahl gehört die **Stadt Unna** zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringeren Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle. Nur zwei bisher erfasste Kommunen haben noch ein geringeres Fallaufkommen. Die Bauaufsicht der Stadt Unna wendet damit je Fall mehr Zeit auf als die meisten anderen Vergleichskommunen.

Bei dieser Bildung der Kennzahl betrachtet die gpaNRW nur die Belastung durch neue Falleingänge. Dazu gehören alle Bauanträge, die förmlichen Bauvoranfragen sowie die Genehmigungsverfahren. Wenn die Anzahl der unerledigten Fälle weitgehend gleichbleibt, verzerrt dieses die Kennzahl nicht. In 2020 hat es die Bauaufsicht der Stadt Unna zum einen

geschafft, die eingegangenen Anträge abzuarbeiten. Zudem konnte der hohe Bestand an unerledigten Fällen um 22 Anträge reduziert werden. Waren zu Beginn des Vergleichsjahres 2020 noch 667 Verfahren unerledigt, hat sich die Anzahl bis zum 01. Januar 2021 auf 645 Fälle reduziert.

Der in der Stadt Unna höhere Zeitaufwand für die Bearbeitung der Genehmigungsanträge spiegelt sich zudem in den ermittelten Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren wieder. Auf Einzelheiten hierzu geht die gpaNRW in Kapitel 4.3.8 dieses Berichtes näher ein.

Mit der nachfolgenden Tabelle und dem Streubild werden weitere Kennzahlen bezogen auf die Bauaufsicht abgebildet.

Weitere Kennzahlen und Streubilder 2020

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	55	43	62	83	112	163	22
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	230	6,57	22,83	28,66	55,53	230	14

Fälle je Vollzeitstelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2020 ohne Bauberatung



Mit der ermittelten Kennzahl „Fälle je Vollzeitstelle Sachbearbeitung ohne Bauberatung“ gehört Unna ebenfalls zu den Kommunen mit dem geringeren Fallaufkommen. Auf Grund der geringen Zahl der bisher erfassten Werte ist ein valider Vergleich noch nicht möglich. Daher erfolgt die Darstellung mittels Streudiagramm. Es bestätigt sich auch hier, dass die Bauaufsicht der Stadt Unna mehr Zeit je Fall aufwendet als die meisten anderen sieben Vergleichskommunen.

Bei der Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ zeigt sich eine geringe Differenz gegenüber der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ (77). Die Kennzahl nähert sich dem ersten Viertelwert. Die Differenz zur Gesamtfallzahl ist weitgehend durch die Rücknahme von Genehmigungsanträgen entstanden. Für diese Fälle entfiel die ansonsten notwendige Bescheiderstellung.

Die geringe Differenz steht auch im Einklang mit der Betrachtung der bereits zuvor dargestellten Entwicklung der unerledigten Fälle. Jedoch ist der Anteil der unerledigten Bauanträge Fälle in Unna noch so hoch wie in keiner anderen Vergleichskommune. Es warten noch mehr als 660 Fälle darauf, bearbeitet zu werden. Das entspricht dem rd. 2,3-fachen des jährlichen Fallaufkommens. Unna bildet mit diesem Wert das Maximum ab.

Aktuell bearbeitet die Bauaufsicht primär neue Fälle um für diese eine zeitnahe Genehmigungsprüfung sicherzustellen. Nach Aussage der Bauaufsicht habe sie versucht, den Bestand noch unerledigter Anträge abzubauen. Der anhaltende Bauboom habe aber keine freien Ressourcen entwickelt. Daher sei nur eine geringfügige Reduzierung dieser Fälle eingetreten.

Der hohe Antragsstau habe sich über mehrere Jahre entwickelt. Eine lange unbesetzte Bereichsleitung, die Änderungen der BauO NRW und der anhaltende Bauboom seien Ursache für diesen hohen Rückstand, so die örtliche Bauaufsicht. Ferner hätten langfristige Krankheitsfälle zur Zunahme der unerledigten Fälle beigetragen.

Auf Grund der hohen Zahl der noch nicht abschließend bearbeiteten Fälle wurde die Bauaufsicht der Stadt Unna gebeten, den Altbestand nach Art und Stand des Verfahrens zu analysieren. Bei der stichprobenartigen Sichtung von rd. 80 unerledigten Fällen handelt es sich etwa jeweils zur Hälfte um normale und einfache Genehmigungsverfahren. Unter Berücksichtigung der unter 4.3.3 dargestellten Anteile der Verfahrensarten blieben besonders normale Verfahren häufiger unbearbeitet. Ein Grund hierfür kann die hierfür häufig gegebene Komplexität dieser Fälle sein und die damit häufig verbundene Nachbesserung der Antragsunterlagen.

Die Aussage der Stadt Unna, dass nur selten Nachfragen zu diesen noch offenen Fällen erfolgen lässt sich damit begründen, dass bereits rd. 40 Prozent von diesen Altfällen tatsächlich umgesetzt sind und es noch an der bauordnungsrechtlichen Genehmigung fehlt.

In rund 15 Prozent der Fälle ist die Bauaufsicht auf die Vorlage weiterer Unterlagen angewiesen, um mit der Genehmigungsprüfung fortzufahren. Rd. 20 Prozent der vorliegenden Anträge sind offene Verfahren, die mit anderen Verfahren bereits abgewickelt wurden. Zu einer Rücknahme bzw. einer formellen Beendigung des noch offenen Verfahrens ist es bisher jedoch nicht gekommen. Gut 60 Prozent der Anträge bedürfen noch einer weiteren Bearbeitung durch die Bauaufsicht.

Der Prüfungsbericht der gpaNRW enthält einige Empfehlungen, die den Prozess- und Geschäftsablauf des Baugenehmigungsverfahrens optimieren können. Die hohe Anzahl der unerledigten Fälle wird sich jedoch mit diesen Maßnahmen nicht in angemessenen Zeiträumen reduzieren lassen. Hier sind weitere gesteuerte Maßnahmen erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die Potenziale für die Beschleunigung der Verfahrensabläufe nutzen. Auf Grund der zahlreichen unerledigten Fälle sollte eine analytische Personalbemessung erfolgen. Dabei sollte der hohe Bestand unerledigter Fälle einfließen.

Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020



Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020



Viele der bisher geprüften großen kreisangehörigen Kommunen konnten keine detaillierten Daten zu den Personalanteilen für förmliche Bauvoranfragen liefern. Daher werden die bisher erfassten Daten zu weiteren Vergleichsbetrachtungen abgebildet. Ein interkommunaler Vergleich ist auf Grund der geringen Zahl an Daten nicht möglich.

4.3.7 Bauberatung

→ **Feststellung**

Knapp jeder neunte Bauantrag wird in der Stadt Unna zurückgenommen. Die zum 01. September 2021 reaktivierte Bauberatung kann mit ausführlichen Informationen dazu beitragen, den Anteil unnötiger Antragsstellungen zu reduzieren.

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.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	11,03	0,73	3,96	6,44	8,90	15,46	21

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	1,57	0,00	1,06	2,61	4,86	7,39	23

Wie die Kennzahl des Anteiles der zurückgenommenen Bauanträge der **Stadt Unna** darstellt, wird rd. jeder neunte Bauantrag wieder zurückgenommen. Mit diesem Wert gehört die Bauaufsicht Unna zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil zurückgenommener Anträge.

Der Anteil der abgelehnten Bauanträge ist in der Stadt Unna niedriger als in der Hälfte der anderen Vergleichskommunen.

Zurückgenommene Anträge wie auch Ablehnungen erfordern einen teils hohen Verwaltungsaufwand, insbesondere, wenn lange Begründungen für die Ablehnungsbescheide erarbeitet werden müssen. Sie verschlingen unnötige Personalressourcen. Gute Vorabinformationen halten den Anteil zurückgenommener Anträge gering. Mit guten Informationen steigt die Qualität der eingereichten Unterlagen. Der Anteil unvollständiger oder mangelhafter Anträge reduziert sich. So können schon im frühen Stadium, bestenfalls bereits vor der Antragstellung, die Anteile der zurückgenommenen oder abzulehnenden Anträge verringert werden.

Für die Prüfung fragte die gpaNRW auch Daten zu Vollzeit-Stellenanteile für die Bauberatung ab. Die Stadt Unna gibt den Anteil der Bauberatung für die Betrachtungsjahre 2019 und 2020 mit je 62 Prozent einer Vollzeit-Stelle an. Dieser Personaleinsatz erfolgt primär im eingerichteten „BauServiceBüro“ der Stadt Unna. Dieses bietet Beratungsgespräche für alle Bauwilligen und Architekten an. Es lädt auf der Homepage der Stadt dazu ein, schon vor der Bauantragstellung das Beratungsangebot in Anspruch zu nehmen.

Das „BauServiceBüro“ war einige Zeit aus personellen Gründen nicht besetzt. Nach Aussage der Bauaufsicht musste vorübergehend eine Stelle im Planungsamt besetzt werden. Diese Umsetzung führte zu einer Schließung der zentralen Bauberatung. Seit dem 01. September 2021 ist das „BauServiceBüro“ wieder in Betrieb und informiert die Bauinteressierten.

So erhält der Antragssteller bzw. die Antragstellerin bereits frühzeitig Informationen, welche Unterlagen für sein Vorhaben notwendig sind. Die vollständigen Anträge fördern ein effektives Prüfverfahren. Der Bauaufsicht bleibt lästiges Nachfordern von Unterlagen erspart. Kann eine Bauberatung die Antragssteller schon zu Beginn des Verfahrens von einer Genehmigungsunfähigkeit eines Vorhabens überzeugen, kann unnötiger Aufwand für die Bauwilligen und Bauaufsichtsbehörde vermieden werden.

Auf der Homepage der Stadt Unna sind die Kontaktdaten der zuständigen Mitarbeiter der Bauaufsicht hinterlegt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in die Teams Nord und Süd eingeteilt. Welche räumlichen Abgrenzungen damit verbunden sind, erschließt sich dem Betrachter nicht.

Als E-Mail Anschrift ist eine zentrale Adresse hinterlegt, die dem Sekretariat der Bauordnung zugeordnet ist. Die Bebauungspläne veröffentlicht die Stadt Unna über das Geoportal des Regionalverbandes Ruhr. Zunächst sind dort alle Umrisse der einzelnen Bebauungspläne zu sehen.

Mit einem Klick auf das Plangebiet öffnet sich ein weiteres Fenster mit der Möglichkeit, einen Link zu öffnen. Dort wird der Bebauungsplan mit seinen textlichen und zeichnerischen Darstellungen sichtbar. Ist den Interessierten die Bezeichnung des Bebauungsplanes bekannt, reicht ein Klick auf den Namen der Bauleitplanung und der Bebauungsplan öffnet sich.

Noch während der laufenden überörtlichen Prüfung aktualisierte die Stadt Unna ihre Internetseiten. Es erfolgte eine Anpassung auf die neue BauO NRW 2021. Zudem erstellte die Stadt neue Informationsblätter zu einzelnen Vorhaben wie für Terrassenüberdachungen, Garagen und Carports, Gartenhäuser, Einfriedigungen und Nutzungsänderungen.

Für die Inanspruchnahme der Bauberatung ist auf der Homepage ein Formular hinterlegt, mit dem Fragen zu Bauvorhaben online gestellt werden können. So erhält die Bauberatung alle notwendigen Informationen und kann viele Anfragen schon auf schriftlichen Weg erteilen. Zudem steht sie für persönliche Anfragen zu den Öffnungszeiten montags von 9.00 bis 11.00 Uhr und donnerstags von 14.00 bis 16.00 Uhr zur Verfügung.

Die wichtigsten Formulare für Bauantragstellungen stellt die Stadt im Formularservice unter der Rubrik Bauen zur Verfügung. Die neuen Antragsvordrucke auf Grundlage der BauO NRW 2021 sind noch nicht eingepflegt.

Nach Aussage der Bauaufsicht haben sich die Beratungsanfragen bei der Bauaufsicht seit der Reaktivierung des „BauServiceBüros“ schon erheblich reduziert. Dies führt bereits nach kurzer Zeit zur Entlastung der Sachbearbeitung. Diese Aussage belegt den sinnvollen Einsatz einer zentralen Bauberatung. So verhindert die Stadt, dass die Sachbearbeitung der Bauaufsicht bei komplexen Prüfverfahren unterbrochen wird. Mit den schriftlichen Anfragen an die Bauberatung können zielgerichtete und umfangreiche Auskünfte erteilt werden. Notwendige Informationen und interne Abstimmung können schon vor dem Beratungstermin eingeholt werden. Die Qualität der Auskünfte wird erheblich verbessert.

→ Das online verfügbare Kontaktformular zur Bauberatung fördert eine zielgerichtete und umfangreiche Bauberatung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte ihren eingeschlagenen Weg der Bauberatung fortführen und ihr Angebot an Informationsgrundlagen weiter ausbauen, um die Zahl der nicht prüffähigen bzw. genehmigungsunfähigen Bauanträge zu reduzieren.

Wir haben bisher von zwölf großen kreisangehörigen Kommunen Daten zum Personaleinsatz in der Bauberatung erhalten. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



Das Streudiagramm zeigt den in der Stadt Unna mit 0,67 Vollzeit-Stellen vergleichsweise geringeren Personaleinsatz im Bereich der Bauberatung.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Die Gesamtlaufzeiten der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren überschreiben die Orientierungsgröße der gpaNRW von 84 Kalendertagen erheblich. Die ermittelten Laufzeiten sind wesentlich kürzer und lassen auf einen langen Zeitraum für die Vervollständigung von Bauanträgen schließen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019⁵² 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.

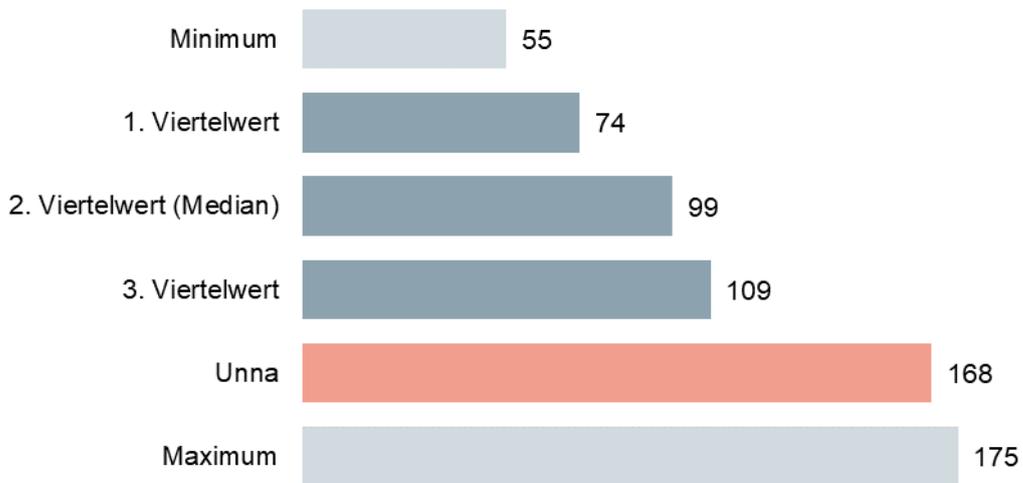
Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

⁵² Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der Landesbauordnung 2018 (BauO NRW 2018).

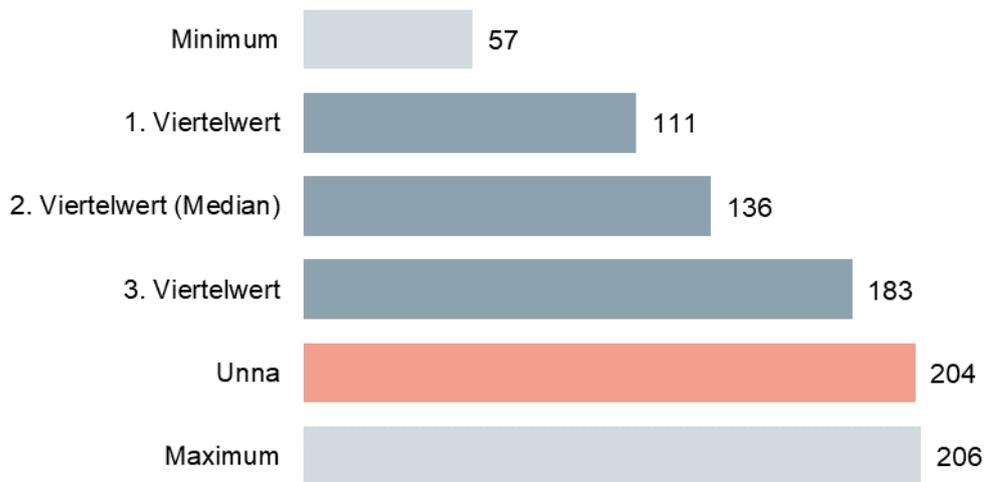
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Bauaufsicht der Stadt Unna benötigt für einfache und normale Genehmigungsverfahren mehr Zeit als drei Viertel aller anderen Vergleichskommunen.

Die ermittelten langen Gesamtlaufzeiten stehen auch mit den geringen Fallzahlen je Vollzeit-Stelle im Zusammenhang, die bereits im Kapitel 4.3.6 dieses Berichtes näher erläutert wurden. Danach wendet die Stadt Unna je Fall mehr Zeit auf als die meisten anderen Vergleichskommunen. Die Kennzahlen verdeutlichen nochmals, wie wichtig es ist, Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren umzusetzen. Einen erheblichen Beitrag leistet dabei die Einführung der digitalen Bauakte.

Erfreulicherweise konnte in 2020 die Anzahl der unerledigten Fälle reduziert werden, wenn auch nur geringfügig. Diese Fälle fließen mit langen Gesamtlaufzeiten in die Berechnung mit ein und verschlechtern so die hier ermittelten Kennzahlenwerte.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch Laufzeiten erhoben. Die Laufzeit gibt den Zeitraum an, ab dem der Bauantrag vollständig bei der Bauaufsicht vorliegt bis zur Entscheidung über den Antrag. Die Laufzeiten stellen sich in Unna wie folgt dar:

Laufzeiten in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind neun Werte eingeflossen.

Laufzeiten in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



In den interkommunalen Vergleich sind zehn Werte eingeflossen.

Für die Bearbeitung eines einfachen Genehmigungsverfahrens benötigte die Bauaufsicht der Stadt Unna durchschnittlich eine Laufzeit von 52 Kalendertagen. Für das normale Verfahren war ein Zeitraum von 70 Kalendertagen notwendig.

Bei der Gegenüberstellung der Gesamtlaufzeiten zu den Laufzeiten zeigen sich erhebliche Differenzen. Sie geben Hinweise auf lange Zeiträume, die für die Vervollständigung von Anträgen in Anspruch genommen werden.

Bei der Betrachtung der Laufzeiten zeigt sich, dass die Stadt Unna durchschnittlich weniger Bearbeitungszeit benötigt, als die Hälfte der anderen bisher erfassten Vergleichskommunen. Anders ausgedrückt – ist der Antrag erst einmal vollständig, bearbeitet die Stadt Unna den Antrag relativ schnell.

Diese Annahme bestätigt auch die örtliche Bauaufsicht. Nach ihrer Aussage reichen die Antragsteller häufig unvollständige Unterlagen ein. Die Bauaufsichtsbehörde fordert dann fehlende Unterlagen nach. Sie setzt dazu nach eigenen Angaben angemessene Fristen. Häufig verstreicht die gesetzte Frist, so dass die gesetzliche Rücknahmefiktion eintritt. Dieses erklärt unter anderem den hohen Anteil zurückgenommener Anträge, wie im Kapitel 4.3.7 bereits thematisiert. Betrachtet man die Differenz zwischen den Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten fallen lange Zeiträume auf, die für die Vervollständigung der Genehmigungsanträge in Anspruch genommen wurden. In absoluten Zahlen ausgedrückt vergingen durchschnittlich 116 Kalendertage für einfache Verfahren und 134 Kalendertage für normale Verfahren, bis die Antragsunterlagen vollständig waren. Diese langen Zeiträume geben Hinweise, dass die gesetzten Fristen der Stadt Unna zu großzügig sind, um eine zeitnahe Bearbeitung zu ermöglichen.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte die Fristen zur Vervollständigung der Antragsunterlagen angemessen festlegen. Die Bearbeitungszeit sollte nicht unnötig durch lange Fristen verlängert werden. Die gesetzliche Rücknahmefiktion ist konsequent anzuwenden.

Die langen Zeiträume für die vollständige Vorlage der Antragsunterlagen erschweren die Bearbeitung des Genehmigungsantrages. Die Sachbearbeitung muss sich mehrfach in den Sachverhalt einarbeiten. Die Bearbeitungszeit des Antrages nimmt zu. Im Übrigen sieht das Gesetz ausnahmslos die fiktive Rücknahme als Rechtsfolge des Antrages vor, wenn er nicht fristgerecht vervollständigt wird.

Dabei kann die Stadt sich nach Ansicht der gpaNRW sehr wohl bei einem etwaigen Antrag auf Fristverlängerung entgegenkommend zeigen, wenn

- nachvollziehbare Gründe vorliegen,
- eine Fristverlängerung angemessen ist sowie
- die zunächst eingeräumte Frist noch nicht abgelaufen ist.

Auch gelten notwendige Zustimmungen, Einvernehmens- und Benehmensherstellungen anderer Körperschaften, Behörden oder Dienststellen als erteilt, wenn sie nicht innerhalb eines Zeitraumes von zwei Monaten nach Eingang des Ersuchens verweigert wurden.

Wie bereits im Kapitel 4.3.5 behandelt, nutzte die Stadt Unna bisher noch nicht die Möglichkeit der automatisierten Wiedervorlagen der eingesetzten Fachsoftware. Die Sachbearbeitung erstellte bisher individuell entsprechende Wiedervorlagensysteme, die dezentral geführt wurden. So kam es im Einzelfall vor, dass Bearbeitungsfristen überschritten wurden. Die Fortführung des Genehmigungsverfahrens in Krankheits- oder Urlaubszeiten wurde erschwert. Die Vorgehensweise führte zu längeren Gesamtlaufzeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte das zwischenzeitlich eingeführte einheitliche elektronische Wiedervorlagensystem nutzen und eine zentrale Erfassung der notwendigen Prozessschritte vornehmen. Termine sollten vorgegeben und nachgehalten werden.

Die in diesem Kapitel festgestellten langen Gesamtlaufzeiten der Genehmigungsverfahren resultiert aus den im Bericht genannten Sachverhalten, die die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren verhindern. Im großen Maße trägt dazu die fehlende vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren bei. Hier gilt es, alle gesetzlichen Möglichkeiten und Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren anzuwenden, auch um einen weiteren Anstieg unerledigter Fälle auszuschließen.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna nutzt noch nicht die Vorteile durch die Bildung von Kennzahlen und die Festlegung von Zielwerten.

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 Rahmen des Interviews wurden Fragen zu Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandenen Kennzahlen gestellt.

Die **Stadt Unna** hat bisher noch keine konkreten Ziele für die Bauaufsicht definiert. Zwar ist es nach Aussage der Bauaufsicht ein eigener Anspruch, Bauanträge rechtssicher und möglichst schnell zu bearbeiten. Eine schriftliche Fixierung dieses Zieles oder die Überprüfung dieses Zieles in Form eines Soll-Ist-Vergleiches erfolgte bisher nicht.

Damit stehen der Bauaufsicht noch keine aussagekräftigen Kennzahlen zur Verfügung, die klare Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen liefern.

Gerade bei wechselnden Rahmenbedingungen und schwankenden Fallzahlen ist eine bedarfsgerechte Personalausstattung nur schwer zu ermitteln. Kennzahlen bilden quantitative und qualitative Veränderungen ab und liefern so Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Indem man messbare Ziele festlegt, ist eine kontinuierliche Überprüfung der Sollvorstellung möglich. Als mögliche Kennzahlen kommen die nachfolgend aufgeführten Kennzahlen in Betracht, um qualitätsverbessernde Steuerungsgrundlagen für den Bereich der Bauaufsicht zu entwickeln:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Fallzahlen	Anzahl Fälle einfaches Baugenehmigungsverfahren Anzahl Fälle normales Baugenehmigungsverfahren
Bearbeitungszeiten	Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Antragseingang Laufzeit einfaches Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen Laufzeit normales Baugenehmigungsverfahren ab Vollständigkeit und Mängelfreiheit der Unterlagen
Finanzkennzahlen	Ergebnis pro Einwohner Verhältnis Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen 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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte Qualitätsstandards und Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten für notwendige Steuerungsmaßnahmen genutzt werden. Dazu sollten mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.

Die in der Bauaufsicht eingesetzte Software sollte die notwendigen Daten für die Bildung von Kennzahlen automatisiert ermitteln können. Dazu ist eine einheitliche und konsequente Datenerfassung notwendig.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2021 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Unna hält nach eigenen Angaben fast immer die vorgegebenen Fristen ein. Sie hat noch keine Grundlagen für Ermessensentscheidungen erlassen. Bei der Verlängerung der Bearbeitungsfrist fehlt die schriftliche Dokumentation. Der Kostendeckungsgrad der Gebühren wird für die Bauaufsicht noch nicht ermittelt.	172	E1.1	Die Stadt Unna sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die erforderliche Verlängerung der Bearbeitungszeit nach § 64 Abs. 2 BauO 2018 NRW ausreichend dokumentieren.	173
			E1.2	Die Bauaufsicht der Stadt Unna sollte für Ermessensentscheidungen klare Entscheidungshilfen in Form eines Kriterienkataloges erarbeiten, um rechtssicheres und einheitliches Verwaltungshandeln zu gewährleisten.	174
			E1.3	Die Stadt Unna sollte den Kostendeckungsgrad der eingenommenen Gebühren ermitteln. Die Gebühren sollten den entstandenen Aufwand möglichst decken und verursachergerecht festgelegt werden.	174
F2	Die Stadt Unna setzt nur für Teilbereiche Checklisten und Bearbeitungsbögen ein. Die eingesetzte Software bietet noch nicht alle Möglichkeiten der digitalen Bearbeitung. Die Bauaufsicht bearbeitet den Genehmigungsvorgang primär mit der Papierakte, wodurch Medienbrüche ausgelöst werden. Es fehlen eindeutigen Regelungen über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse. Vorgegebene Arbeitsanleitungen sind in der Fachsoftware noch nicht eingepflegt.	174	E2.1	Die Stadt Unna sollte ihre Grundlagen für die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung von Bauanträgen weiter ausbauen und zentral in die eingesetzte Bearbeitungssoftware integrieren.	175
			E2.2	Die Stadt Unna sollte alle Voraussetzungen schaffen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu ermöglichen. Die eingesetzte Fachsoftware sollte diesem Anspruch gerecht werden.	175

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.3	Die Stadt Unna sollte die in Papierform eingehenden Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen und digital weiterbearbeiten.	176
F3	Die überwiegende Genehmigungsprüfung der Bauanträge nimmt die technische Sachbearbeitung vor. Die Stadt Unna holt erforderliche Stellungnahmen nicht gleichzeitig und sternförmig ein. Zum Zeitpunkt der Erstellung der Prozessdarstellung fehlte die durchgängige Anwendung des Vier-Augen-Prinzip zur Korruptionsprävention.	177	E3.1	Zur Entlastung der technischen Sachbearbeitung sollte die Erfassung der Antragsdaten in die Software einheitlich und vollständig zu Beginn des Verfahrens von der Registratur erfolgen.	180
			E3.2	Die Stadt Unna sollte die Beteiligungsverfahren gleichzeitig durchführen, um alle Stellungnahmen frühestmöglich im Genehmigungsverfahren berücksichtigen zu können. Neben einer verbesserten Rechtssicherheit trägt eine gleichzeitige Beteiligung Aller zur Beschleunigung des Verfahrens bei.	180
F4	Die Stadt Unna nutzt aktuell noch nicht die Vorteile der digitalen Bearbeitung von Baugenehmigungsanträgen. Sie verfolgt das Ziel, den digitalen Prozess schrittweise auszubauen, was die kurzfristige vollständige Einführung der digitalen Bearbeitung erschwert.	182	E4.1	Die Stadt Unna sollte alle notwendigen Vorbereitungen treffen, um die vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge einzuführen. Sie sollte dabei die kostenlos angebotenen Möglichkeiten des Bauportals des Landes NRW berücksichtigen.	183
			E4.2	Die Stadt Unna sollte durch ein einheitliches Ablagesystem die Akten so vorhalten, dass ein einfaches Auffinden durch die Vertretungskräfte ermöglicht wird.	183
			E4.3	Die Stadt Unna sollte kurzfristig alle Schritte für die vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren einleiten. Die Angebote des Bauportals des Landes NRW sollten dabei berücksichtigt werden.	184
F5	Das Fallaufkommen ist in der Bauaufsicht der Stadt Unna je Vollzeit-Stelle gering. Dieser Sachverhalt liefert Hinweise dafür, dass in Unna je Bearbeitungsfall mehr Zeit aufgewandt wird als bei drei Viertel der anderen Vergleichskommunen. Die Anzahl bisher unerledigter Fälle konnte geringfügig reduziert werden. Die vollständige Abarbeitung des hohen Bestandes an unerledigten Fällen bedarf weiterer Steuerungsmaßnahmen.	184	E5	Die Stadt Unna sollte die Potenziale für die Beschleunigung der Verfahrensabläufe nutzen. Auf Grund der zahlreichen unerledigten Fälle sollte eine analytische Personalbemessung erfolgen. Dabei sollte der hohe Bestand unerledigter Fälle einfließen.	187

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Knapp jeder neunte Bauantrag wird in der Stadt Unna zurückgenommen. Die zum 01. September 2021 reaktivierte Bauberatung kann mit ausführlichen Informationen dazu beitragen, den Anteil unnötiger Antragsstellungen zu reduzieren.	188	E6	Die Stadt Unna sollte ihren eingeschlagenen Weg der Bauberatung fortführen und ihr Angebot an Informationsgrundlagen weiter ausbauen, um die Zahl der nicht prüffähigen bzw. genehmigungsunfähigen Bauanträge zu reduzieren.	190
F7	Die Gesamtlaufzeiten der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren überschreiben die Orientierungsgröße der gpaNRW von 84 Kalendertagen erheblich. Die ermittelten Laufzeiten sind wesentlich kürzer und lassen auf einen langen Zeitraum für die Vervollständigung von Bauanträgen schließen.	191	E7.1	Die Bauaufsicht sollte die Fristen zur Vervollständigung der Antragsunterlagen angemessen festlegen. Die Bearbeitungszeit sollte nicht unnötig durch lange Fristen verlängert werden. Die gesetzliche Rücknahmefiktion ist konsequent anzuwenden.	194
			E7.2	Die Stadt Unna sollte das zwischenzeitlich eingeführte einheitliche elektronische Wiedervorlagesystem nutzen und eine zentrale Erfassung der notwendigen Prozessschritte vornehmen. Termine sollten vorgegeben und nachgehalten werden.	195
F8	Die Stadt Unna nutzt noch nicht die Vorteile durch die Bildung von Kennzahlen und die Festlegung von Zielwerten.	195	E8	Die Stadt Unna sollte Qualitätsstandards und Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen regelmäßig überprüfen. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse sollten für notwendige Steuerungsmaßnahmen genutzt werden. Dazu sollten mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortgeschrieben werden.	196

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Unna 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 Verkehrsflächen sind die größte Vermögenseinzelposition in der Bilanz der Stadt Unna. Besondere strukturelle Merkmale, die sich auf die Erhaltung der Verkehrsflächen auswirken, hat die gpaNRW nicht festgestellt. Die Gemeindefläche der Stadt Unna ist durchschnittlich groß, die Einwohnerdichte dagegen geringer als bei den Vergleichskommunen. Die Stadt stellt den Einwohnern vergleichsweise viel Verkehrsfläche zur Verfügung. Auf den Straßen rund um den Industriepark Unna konzentriert sich der Schwerlastverkehr, der jedoch durch die gute Anbindung durch Kreis- und Landesstraßen sowie die Autobahnanbindung über verhältnismäßig feste Routen verläuft.

Bei der Stadt Unna koordiniert der Bereich 66 – Tiefbau – die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die betriebliche Unterhaltung übernehmen die Stadtbetriebe Unna. Alle anderen Erhaltungsmaßnahmen werden an externe Bauunternehmen vergeben. Die Stadt verfügt über grundlegende Daten zu den Verkehrsflächen in der Anlagenbuchhaltung. Eine Straßendatenbank zur Steuerung der Erhaltung setzt die Stadt Unna nicht ein. Ebenso existiert keine aktuelle und flächendeckende Zustandserfassung. Die letzte systematische Zustandserfassung hat die Stadt für die Bewertung des Straßenvermögens zur Eröffnungsbilanz durchgeführt. In dem Einsatz einer Straßendatenbank und regelmäßigen Zustandserfassungen sieht die gpaNRW mögliche Verbesserungen der Steuerung. Auf dieser Basis kann die Stadt einschätzen, ob die bisher eingesetzten Ressourcen für die Erhaltung der Verkehrsflächen ausreichend dimensioniert sind. Die Stadt Unna will im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Verkehrsflächen erhalten. Operative Ziele leitet sie hieraus nicht ab. Kennzahlen verwendet die Stadt nicht, um die Zielerreichung zu messen und den Ressourceneinsatz zu steuern.

Das Aufbruchmanagement der Stadt Unna ist gut aufgestellt und weitestgehend digitalisiert. Durch die frühzeitige Koordination werden die Baumaßnahmen der Versorgungsunternehmen gebündelt. Die Stadt vermeidet Aufbrüche an den Straßen, die gerade instandgesetzt oder neu gebaut wurden. Sie kontrolliert die Aufbrüche während der Ausführung, vor der Übernahme und vor Ablauf der Gewährleistungsfrist. Die Beseitigung etwaiger Mängel wird überwacht.

Die Bereiche Tiefbau und Finanzmanagement stimmen sich über die bilanziellen Auswirkungen der Erhaltungsmaßnahmen ab. Die Basis hierfür bilden die Datenstrukturen in der Anlagenbuchhaltung. Basierend auf den Ergebnissen der Streckenkontrollen wird die Nutzungsdauer der Verkehrsflächen jährlich überprüft und bei hohen Abweichungen angepasst.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächen-Vermögens bei der Stadt Unna ist noch ausgeglichen. Der Anlagenabnutzungsgrad im Jahr 2020 beträgt 54,5 Prozent. Dabei hat die Stadt eine kurze Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren festgelegt. Bei der letzten Zustandserfassung befand sich nur ein geringer Anteil der Verkehrsflächen in einem schlechten oder sehr schlechten Zustand. Diese Zustandserfassung ist jedoch bereits über 15 Jahre alt, sodass diese keine aktuelle Aussagekraft mehr besitzt.

Die Stadt Unna setzt im Jahr 2020 für die Unterhaltung ihrer Straßen 0,89 Euro je qm ein. Dies unterschreitet den Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrsflächen für die notwendige Unterhaltung von 1,30 Euro je qm Verkehrsfläche. Ein Großteil der Aufwendungen entfällt auf die Bildung von Rückstellungen. Bislang setzt die Stadt die Rückstellungen zeitnah um und führt in dem finanziellen Umfang Instandsetzungsmaßnahmen durch.

Die Reinvestitionen reichen für einen langfristigen Erhalt des Vermögens nicht aus. In 2010 beträgt die Reinvestitionsquote 15,2 Prozent. Die Konsequenz der zurückhaltenden Reinvestitionstätigkeit ist ein fortschreitender Werteverzehr seit der Eröffnungsbilanz. Der Vermögenswert bei der Eröffnungsbilanz von 137,0 Mio. Euro hat sich bis 2020 um 38,5 Prozent auf 84,2 Mio. Euro reduziert. Auch die im Zeitraum 2021 bis 2025 geplanten Investitionen werden den Werteverzehr nicht kompensieren können. Die Stadt Unna muss daher für den langfristigen Erhalt des bilanziellen Wertes ihres Verkehrsvermögens die Investitionstätigkeit erhöhen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW

dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

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

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

5.3.1 Datenlage

- Die Stadt Unna verfügt in der Anlagenbuchhaltung über grundlegende Daten zu ihren Straßen.

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

Die **Stadt Unna** verfügt über grundlegende Daten zu den Verkehrsflächen. Die Datenlage basiert im Wesentlichen auf den Daten in der Anlagenbuchhaltung und Straßendaten aus dem Tiefbauamt.

Die Stadt kennt die Verkehrsflächen in ihrer Zuständigkeit. Dabei kann sie die Flächen nach verschiedenen Straßentypen unterscheiden. Die Stadt Unna konnte im Rahmen der überörtlichen Prüfung auswerten, welche Flächen sie in den Jahren 2015 bis 2020 instandgesetzt hat.

Da die Stadt Unna keine Zustandserhebungen nach 2006 durchgeführt hat, stehen auswertbare Informationen zum Straßenzustand nicht zur Verfügung.

Die Aufwendungen für die Erhaltung der Verkehrsflächen basieren auf den Daten aus der Ergebnisrechnung der Stadt. Eine differenzierte Zuordnung aller Aufwendungen zu Wirtschaftswegen und Straßen war aufgrund eines fehlenden Detaillierungsgrades der Daten und der Aufgabenzuordnung der Stadtbetriebe Unna nicht möglich.

5.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna setzt keine Straßendatenbank zur Steuerung der Erhaltung ihrer Verkehrsflächen ein. Aktuelle Ergebnisse einer Zustandserfassung liegen ebenfalls nicht vor.

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 Unna** nutzt zur Verwaltung ihrer Straßendaten aktuell keine Datenbank. Die wesentlichen Informationen zu den Straßen sind in der Anlagenbuchhaltung erfasst und können bei Bedarf ausgewertet werden. Dabei sind in der Anlagenbuchhaltung folgende Informationen zum Beispiel nicht erfasst:

- Querschnittsdaten (Anordnung und Abmessung der Verkehrsflächen),
- Aufbaudaten (Anordnung, Arten, Dicke und Einbaujahre aller Befestigungsschichten),
- Zustandsdaten (Ergebnisse einer Zustandsbefahrung),
- Erhaltungsdaten (Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahmen bezogen auf Instandsetzung, Erneuerung und Unterhaltung) und
- Verkehrsdaten (Verkehrsbelastungen und –prognosen).

Derartige Informationen zu den Straßen liegen im Tiefbauamt papiergebunden oder in diversen Excel-Listen vor. Beispielsweise führt die Stadt eine Excel-Liste mit allen geplanten Erneuerungen der Fahrbahndecken.

In einer Straßendatenbank könnte die Stadt viele dieser Informationen objektbezogen erheben, anlassbezogen auswerten und damit zur Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte die Straßendaten möglichst personenunabhängig und digital in einer Straßendatenbank verwalten.

Der gpaNRW ist dabei bewusst, dass der Aufbau von grundlegenden Daten in einer Straßendatenbank aufwändig ist. Um diesen Aufwand zu reduzieren, sollte der Datenaufbau möglichst mit einer durchgeführten Zustandserfassung verknüpft werden.

Die Stadt Unna hat zuletzt in 2006 eine Zustandserfassung durchgeführt. Diese Erfassung war erforderlich, um die Bewertung der Verkehrsflächen für die Eröffnungsbilanz vorzunehmen. Seit diesem Zeitpunkt stehen keine aktuelleren systematisch erhobenen Zustandsdaten zur Verfügung. Damit hat die Stadt Unna keine aktuellen Erkenntnisse darüber, ob die bisherigen Erhaltungsmaßnahmen ausreichen, um den Straßenzustand in Gänze beizubehalten oder zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte regelmäßig eine Zustandserfassung ihrer Straßen durchführen. So gerät sie in die Lage, die Erhaltungsmaßnahmen an dem Straßenzustand und seiner Entwicklung auszurichten.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna führt in den Stadtbetrieben Unna eine Kostenrechnung. Aufgrund der fehlenden Straßendatenbank sind straßenbezogene Auswertungen der Kosten von Erhaltungsmaßnahmen mit der Kostenrechnung nicht möglich.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die **Stadt Unna** setzt in den Stadtbetrieben Unna eine Kostenrechnung ein, um unter anderem im Jahresabschluss und Wirtschaftsplan die Unternehmenssparten voneinander getrennt abbilden zu können. Die Stadtbetriebe erhalten für die Umsetzung der betrieblichen Unterhaltung der Verkehrsflächen eine pauschale Vergütung. Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen werden ausgeschrieben. Für die Ermittlung der Prüfungsdaten ist eine Unterteilung in die verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen somit möglich gewesen.

Die bestehenden Kostenrechnungsstrukturen sind aufgrund der fehlenden Straßendatenbank jedoch nicht einzelnen Erhaltungsmaßnahmen zugeordnet. Es besteht keine Verknüpfung mit den Straßendaten.

→ **Empfehlung**

Im Zusammenhang mit dem Aufbau der Straßendaten in einer Straßendatenbank, sollte die Stadt Unna die Kostenrechnungsstrukturen so verknüpfen, dass eine straßenbezogene Auswertung der Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen möglich ist.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Unna hat sich das Ziel gesetzt, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Infrastruktur zu erhalten. Die Stadt hat dieses Ziel nicht mit messbaren Zielgrößen konkretisiert. Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung und Steuerung der Ressourcen setzt die Stadt nicht ein.

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 Unna** setzt sich das strategische Ziel, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Infrastruktur zu erhalten. Im Haushaltsplan beschreibt die Stadt Unna die Ziele der Produktgruppe 1201 – Öffentliche Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV:

- Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur,
- Werterhalt der vorhandenen Verkehrsanlagen sowie
- zukunftsorientierte, ressourcenschonende und umweltgerechte Ausrichtung der zukünftigen Infrastrukturangebote.

Um diese Ziele umzusetzen, priorisiert die Stadt die Erhaltungsmaßnahmen vorwiegend nach der verkehrlichen Bedeutung. Im Jahr 2014 hat die Stadt die Ortsdurchfahrten an die überörtlichen Straßenbaulastträger (Kreis, Land, Bund) übergeben. Die an diesen Straßenabschnitten noch nachzuholenden Erhaltungsmaßnahmen setzte die Stadt in den Jahren 2015 und 2016 um. In den Jahren 2016 und 2017 erneuerte die Stadt eine Hauptverkehrsstraße und weitere Haupterschließungsstraßen in dem Industriepark Unna. Derzeit fokussiert die Stadt nun die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen an den Anliegerstraßen.

Die zukünftig geplanten Investitionsmaßnahmen werden in einem Straßen- und Wegekonzept priorisiert. Dies hat die Stadt Unna aktuell erstellt, um auch die Voraussetzungen für die Förderfähigkeit von beitragspflichtigen Maßnahmen zu erreichen. Konsumtive Erhaltungsmaßnahmen werden in dem Straßen- und Wegekonzept ebenfalls dargestellt. Dabei berücksichtigt die Stadt auch Baumaßnahmen an der Abwasserentsorgung und die von den Versorgungsunternehmen geplanten Aufbrüche zur Leitungsverlegung. Hierdurch sichert sich die Stadt Synergieeffekte durch die Berücksichtigung der Kosten bei den Abwassergebühren und bei den Aufbrüchen.

Bei der Stadt Unna basieren Steuerungsentscheidungen auf den Ergebnissen der aktuellen Schadensmeldungen zu den Straßen. Neben aktueller Zustandsdaten sollte die Stadt die Steuerung noch mit Kennzahlen ergänzen. Zum Einstieg könnte die Stadt die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen weiter fortschreiben. Darüber hinaus könnte die Stadt zu den Kennzahlen Zielwerte festlegen und daran den Ressourceneinsatz ausrichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Unna sollte mithilfe von Kennzahlen die Steuerung der Erhaltung unterstützen. Sie könnte dann zu den Kennzahlen Zielwerte definieren. Eine Grundlage dafür können die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen sein.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

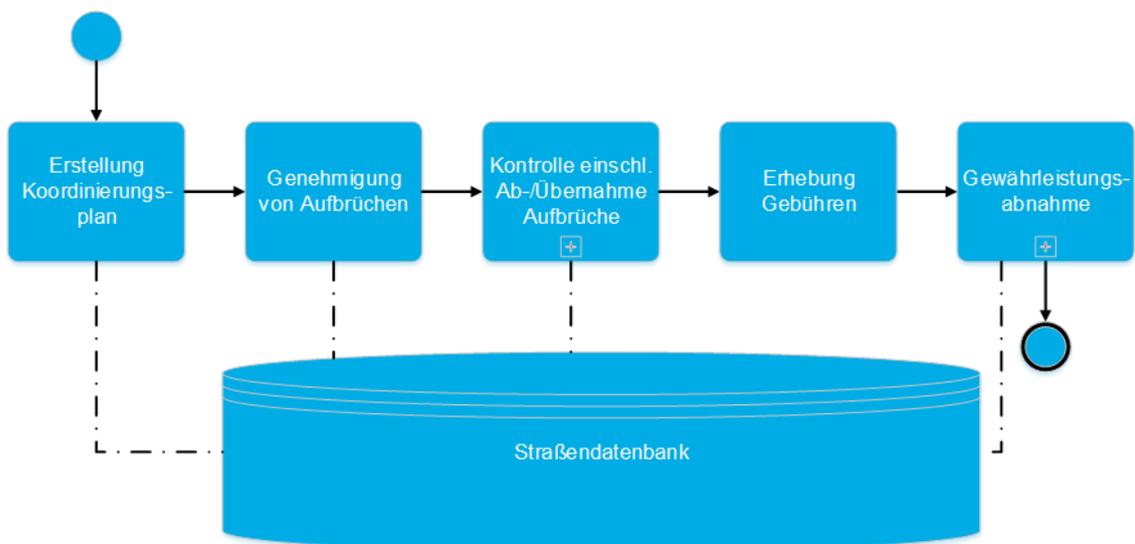
Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines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

- Das Aufbruchmanagement der Stadt Unna ist gut aufgestellt und weitestgehend digitalisiert. Die frühzeitige Koordinierung sichert Synergieeffekte. Durch aktive Kontrollen der Aufbrucharbeiten stellt die Stadt sicher, dass diese ordnungsgemäß durchgeführt werden.

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

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

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



5.4.1.1 Erstellung Koordinierungsplan

Die Stadt Unna führt einmal jährlich ein Koordinierungsgespräch mit den Stadtbetrieben Unna (zuständig für den Betrieb der Abwasserentsorgung) und den weiteren Versorgungsunternehmen, sowie den Telekommunikationsunternehmen durch. Bei diesen Treffen werden die in den nächsten fünf Jahren geplanten Baumaßnahmen und vorgesehene Unterhaltungsmaßnahmen seitens der Stadt vorgestellt. Die Versorgungsunternehmen stellen ebenso die eigenen Planungen vor. Die Koordinierung erfolgt mit dem Ziel, Aufbrüche in frisch erneuerten Fahrbahndecken zu vermeiden und Synergieeffekte zu nutzen. Die Ergebnisse der Koordinierungsgespräche

werden protokolliert und in einem Aufbruchkataster erfasst. Daran angeschlossen ist ein Aufbruchportal auf das alle Beteiligten zugreifen. Hierdurch sind die Planungen für alle Beteiligten zugänglich. Bei geplanten Baumaßnahmen informiert die Stadt alle Versorgungsunternehmen, wenn die Planungen sich in der Leistungsphase 2 befinden. Diese Leistungsphase wird in der Regel drei bis vier Jahre vor Beginn der eigentlichen Bautätigkeit erreicht, sodass die Versorgungsunternehmen noch ausreichend Gelegenheit haben, eigene Leitungsmaßnahmen einzugliedern. Da die Stadt Unna keine Straßendatenbank führt, werden die Aufbrüche vollständig in dem Aufbruchkataster verwaltet.

5.4.1.2 Genehmigung von Aufbrüchen

Die Genehmigungen der Aufbrüche erfolgen durch den Bereich 66 – Tiefbau –. Vor Erteilung der Genehmigung wird die geplante Maßnahme mit den Ergebnissen des Koordinierungsplanes abgeglichen. Damit Aufbrüche in frisch erneuerten Straßen nicht erfolgen, hat die Stadt Unna in der Aufbruchrichtlinie eine Sperrfrist von fünf Jahren festgelegt. Planbare Aufbrüche dürfen dann in diesem Zeitraum nicht erfolgen. Die Stadt stellt sicher, dass die für die Genehmigung zuständigen Mitarbeiter Zugriff auf die Koordinierungsplanung haben.

Verschiebungen oder Versagungen erfolgen zum Beispiel auch, wenn die notwendigen Umleitungen aufgrund weiterer Baumaßnahmen im Straßennetz, z. B. durch den Kreis, nicht realisierbar sind. Die Genehmigungen erfolgen per Email über das Portal. Die Daten zu den Aufbrüchen werden vollständig in dem Portal vorgehalten. Alle Dokumente (Anträge, Genehmigungen, Baubeginn- und Fertigstellungsanzeigen, Gewährleistungsabnahmen und Mängelprotokolle) werden in dem Portal hinterlegt. Ebenso können Fotos von den Kontrollen direkt den Aufbrüchen zugeordnet werden.

5.4.1.3 Kontrolle einschließlich Ab-/Übernahme der Aufbrüche

Der Ausgangszustand wird bei Aufbrüchen von über 5 qm Fläche gesondert dokumentiert. Bei kleineren Aufbrüchen erteilt die Stadt eine Standardgenehmigung und nimmt den Ausgangszustand nicht auf. Bei größeren Baumaßnahmen dokumentiert die Stadt den Ausgangszustand in einem gemeinsamen Vor-Ort-Termin. Dabei erhebt die Stadt den Ausgangszustand digital per Foto und erfasst diesen in dem Portal.

Die Versorgungsunternehmen sind verpflichtet, der Stadt Unna den Baubeginn eine Woche vorher anzuzeigen. Dies erfolgt über das Portal. Die für die Stadt notwendigen Informationen (geplante Baumaßnahme, Zeichnungen, Kontaktdaten) werden bereits bei der Antragsstellung in dem Portal hinterlegt. Die Stadt Unna gleicht die Baubeginnanzeigen mit den Genehmigungen ab.

Die Stadt Unna hat als Anlage zu den vereinbarten Konzessionsverträgen eine Aufbruchrichtlinie erlassen. Diese wurde zuletzt im September 2017 aktualisiert. Die Versorgungsunternehmen sind verpflichtet, den Baubeginn und die Fertigstellung zu melden. Die Stadt Unna führt an allen Aufbrüchen unangemeldete Kontrollen durch. Dabei werden vorrangig größere Aufbrüche kontrolliert. Kleinere Aufbrüche insbesondere in den Randbezirken werden stichprobenhaft kontrolliert. Die Kontrollen werden in dem Portal dokumentiert. Dabei werden die Daten und Fotos direkt den jeweiligen Aufbrüchen zugeordnet.

Die Stadt hat eine fünfjährige Gewährleistungsfrist festgelegt. In der Genehmigung der Aufbrüche ist die Verpflichtung enthalten, Nachweise wie zum Beispiel Verdichtungskontrollen vorzulegen. Sollten diese Nachweise nicht vorgelegt werden, verlängert sich die Gewährleistungsfrist auf acht Jahre.

Etwaige Mängel in der Ausführungsphase werden den Versorgungsunternehmen gemeldet. Die ausführenden Firmen und Versorgungsunternehmen werden aufgefordert, den Mangel innerhalb von zwei Wochen zu beseitigen. Besondere Rahmenbedingungen können zu einer Verlängerung der Frist auf drei Wochen führen. Die Beseitigung der Mängel wird vor Ort kontrolliert. Die Ergebnisse dieser Kontrollen werden in dem Portal erfasst und über entsprechende Fotos dokumentiert.

Über das Portal melden die Versorgungsunternehmen die Fertigstellung der Arbeiten. Dabei müssen die für diesen Vorgang notwendigen Datenfelder gefüllt werden. Die Stadt Unna kontrolliert jeden Aufbruch in einem Vor-Ort-Termin. Die Übernahmen werden in dem Portal erfasst. Anhand von Fotos dokumentiert die Stadt den Zustand nach Fertigstellung. Die im Zuge der Baumaßnahme erforderlichen Unterlagen werden direkt in dem Portal gespeichert und dem jeweiligen Aufbruch zugeordnet.

Die Informationen zum Straßenaufbau werden nicht erhoben. Die Berücksichtigung der Stichproben des Unterbaus bei der Planung der Erhaltungsmaßnahmen findet nicht statt. Die Stadt Unna führt keine Straßendatenbank, sodass sie derzeit diese Informationen nicht adäquat nutzen kann.

5.4.1.4 Gewährleistungsabnahme

Stichprobenartig werden die Aufbrüche auch während der Gewährleistungsfrist kontrolliert. Dies erfolgt ausschließlich über den für die Aufbruchkontrolle zuständigen Mitarbeiter im Tiefbauamt. Die Ergebnisse dieser Kontrollen werden in dem Portal erfasst und über entsprechende Fotos dokumentiert.

Vor Ablauf der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt alle Aufbrüche daraufhin, ob Mängel vorhanden sind. Rechtzeitig vor Ablauf der Gewährleistungsfristen informiert das Portal den für die Vor-Ort-Kontrollen zuständigen Sachbearbeiter. Die Gewährleistungsabnahme wird im Portal protokolliert. Dort werden auch etwaige Mängel erfasst und über Fotos dokumentiert. Die Mängel werden dann den Vorhabenträgern über das Portal angezeigt. Die Vorhabenträger werden aufgefordert die Mängel zu beseitigen. Auch hierfür setzt die Stadt eine zweiwöchige Frist. Die Beseitigung der Mängel wird vor Ort kontrolliert.

Die Vorhabenträger selber führen Kernbohrungen durch, um die Ausführung ihrer beauftragten Firmen zu kontrollieren. Diese Kernbohrungen werden mit dem Bereich 66 – Tiefbau – abgestimmt. Die Bohrungen erfolgen durch eine geleitete Stichprobe.

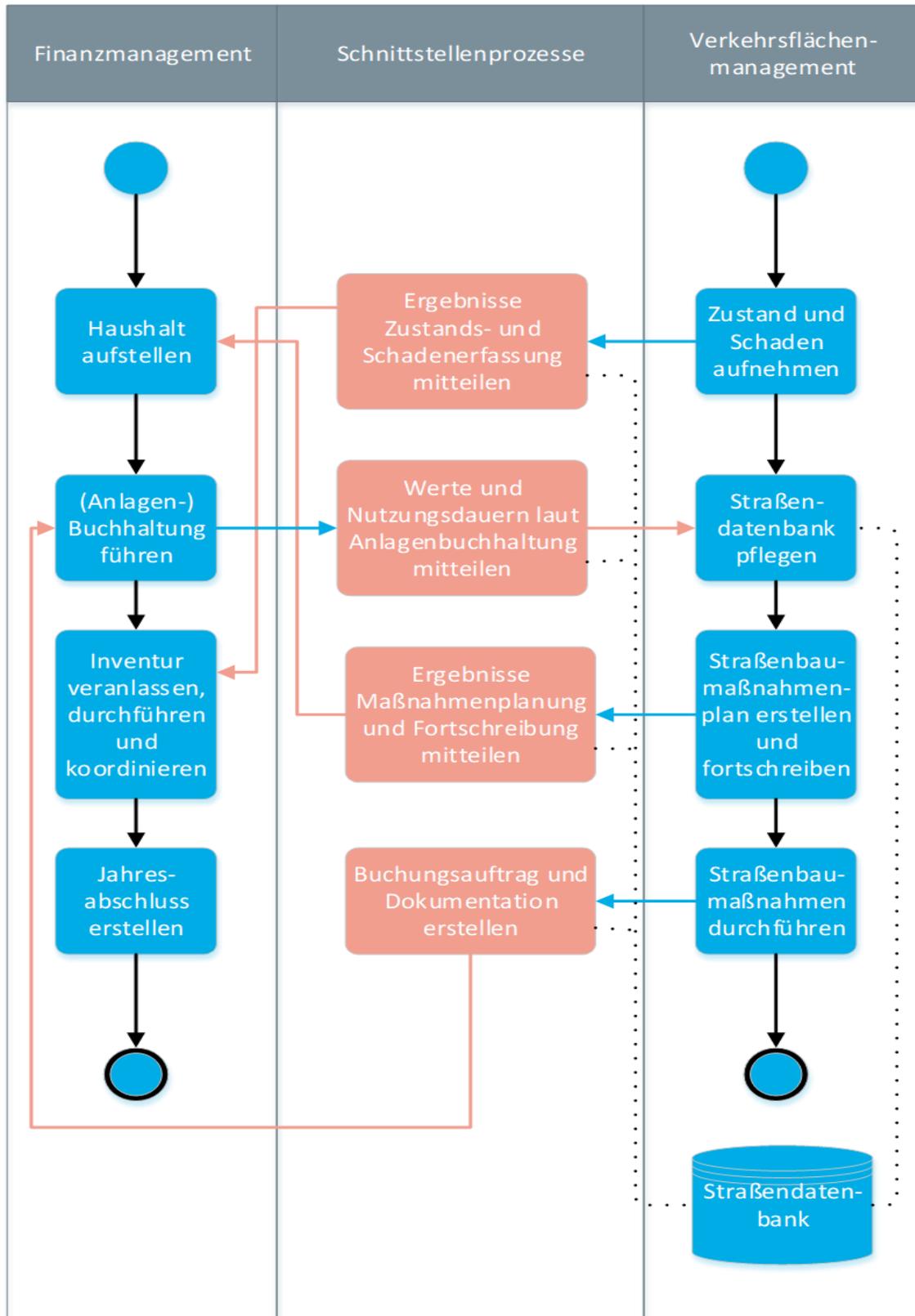
5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

- Bei der Stadt Unna besteht eine einheitliche Datenbasis zu den Verkehrsflächen in der Anlagenbuchhaltung. Die Bereiche 20 – Finanzmanagement – und 66 – Tiefbau – stehen in enger Abstimmung bei den Themen Inventur, unterjährige Auswirkungen auf den Haushalt, Haushaltsplanung und Buchführung.

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.

Schnittstellenprozesse



Bei der **Stadt Unna** sind in der Anlagenbuchhaltung die Straßen als Abschnitte erfasst. Die Stadt hinterlegt in der Anlagenbuchhaltung neben den klassischen Daten der Anlagenbuchhaltung auch weitere Informationen wie z. B. Rechnungen, Kostenaufteilungen, kartographische Daten zur Abschnittsbildung und ggf. Baupläne. Die Angaben zum Straßenzustand werden ebenfalls in der Anlagenbuchhaltung fortgeführt. Auf diese Daten greift der Bereich 66 – Tiefbau – ebenso zu, um von dort Informationen zum Beispiel zu den Zustandsdaten zu erhalten

Für die Durchführung der körperlichen Inventur ist der Bereich 66 – Tiefbau – zuständig. Die Stadt Unna überprüft jährlich die Werthaltigkeit des Straßenvermögens auf der Basis der regelmäßigen Inaugenscheinnahmen durch die Streckenkontrollen. Die Ergebnisse werden dann mit den vorliegenden bilanziellen Daten abgeglichen. Dabei werden alle Straßenabschnitte überprüft. Bestehen bei den Straßen so viele Schäden, dass die Restnutzungsdauer unterschritten wird, korrigiert die Stadt die Werte in der Anlagenbuchhaltung. Die Regelungen hierzu trifft die Stadt in einer Inventurrichtlinie. Das Verfahren der körperlichen Inventur ist zwischen den Bereichen 20 – Finanzmanagement und 66 – Tiefbau – abgestimmt.

Im Rahmen der Haushaltsplanung und -ausführung stimmen sich die beteiligten Bereiche 20 und 66 zu den geplanten Baumaßnahmen ab. So werden auch die unterjährigen Auswirkungen der Erhaltungsmaßnahmen auf die Haushaltslage berücksichtigt.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Die Stadt Unna muss einwohnerbezogen vergleichsweise viel Verkehrsfläche unterhalten. Aufgrund der geringeren Einwohnerdichte werden die Straßen weniger intensiv genutzt. Dagegen führt die Nutzung rund um die Autobahnanbindungen und insbesondere im Industriepark Unna zu einer stärkeren Belastung der Verkehrsflächen durch den Schwerlastverkehr auf diesen Strecken.

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.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	662	380	630	844	1.341	2.104	36
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	47,22	21,88	33,07	38,20	46,99	66,31	22

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	3,13	1,79	2,82	3,58	4,73	6,57	22

Die Vergleichswerte sind noch vorläufig. In einem Gesamtbericht am Ende einer jeglichen Prüfrunde veröffentlicht die gpaNRW die endgültigen Vergleichswerte.

Mit einer Fläche von rund 88,6 qkm ist die **Stadt Unna** flächenmäßig etwa so groß wie die großen kreisangehörigen Kommunen im Median (88,7 qkm). Das Stadtgebiet verteilt sich auf neun Stadtbezirke. Die Bevölkerungsdichte der Stadt ist deutlich geringer als im Median. Einwohnerbezogen stellt die Stadt Unna mehr Verkehrsfläche bereit, als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der Anteil der Verkehrsfläche an der Gemeindefläche ist dagegen niedriger als bei über der Hälfte der Vergleichskommunen.

Auf die rund 2,8 Mio. qm Verkehrsfläche entfallen 2,3 Mio. qm Straßen und 0,5 Mio. qm befestigte Wirtschaftswege. Gemessen an der Verkehrsfläche beträgt der Anteil der Wirtschaftswege rund 17,5 Prozent. Zusätzlich existieren 0,2 Mio. qm unbefestigte Wirtschaftswege, die hier nicht zur Verkehrsfläche hinzugerechnet werden.

Das Stadtgebiet der Stadt Unna ist direkt an das Autobahnnetz angebunden. Die Autobahnen A 1 und A 44 kreuzen sich auf dem Stadtgebiet. Zusätzlich verläuft die Bundesstraße B1 parallel zur A 44 und die B 223 kreuzt diese in unmittelbarer Nähe zum Industriepark Unna.

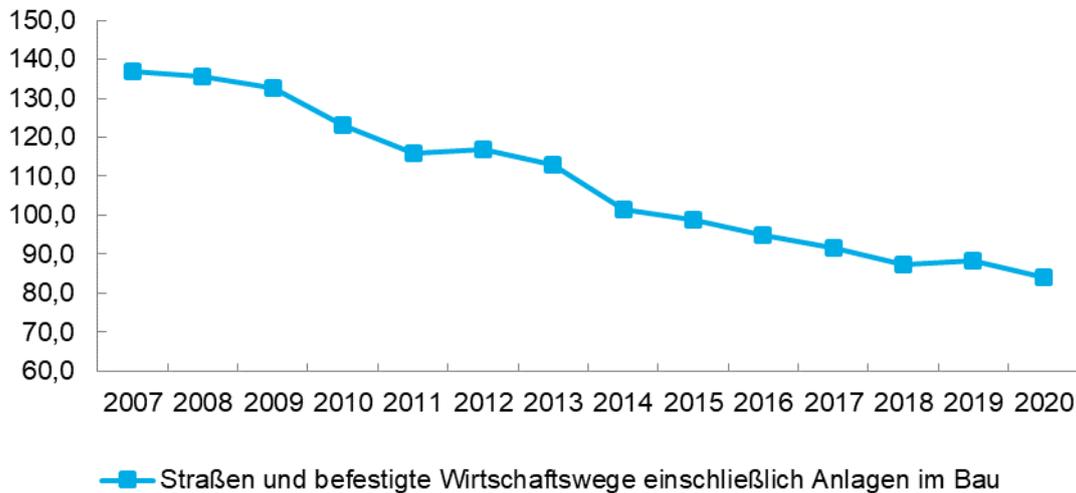
Bei der Stadt Unna erfolgt die Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen an den Verkehrsflächen durch den Bereich 66 – Tiefbau –. Die betriebliche Unterhaltung und zum Teil auch kleinere Instandhaltungsmaßnahmen erfolgen durch die Stadtbetriebe Unna. Die Investitionsmaßnahmen werden von dem Bereich 66 – Tiefbau – an externe Bauunternehmen vergeben.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Das Verkehrsflächenvermögen hat für die Stadt Unna eine hohe bilanzielle Bedeutung. Den bilanziellen Wert hat die Stadt nicht erhalten können. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen sinkt seit der Eröffnungsbilanz kontinuierlich von 137 Mio. Euro in 2007 auf 84,2 Mio. Euro in 2020.

Der Vermögenswert der Verkehrsflächen einschließlich der mit den Straßen verbundenen Grundstückswerte beträgt in 2019 bei der Stadt Unna 141,8 Mio. Euro. Dies entspricht rund 31,8 Prozent der Bilanzsumme. Die Bilanzposition 1.2.3.5 Straßen, Wege, Plätze und Verkehrslenkungsanlagen – ohne Grundstückswerte – ist mit 95,3 Mio. Euro in 2019 die größte Vermögens-Einzelposition.

Vermögenswert Verkehrsflächen Stadt Unna 2007 bis 2020 in Mio. Euro



Der Ausgangswert der Verkehrsflächen einschließlich der zugehörigen Anlagen im Bau in der Eröffnungsbilanz 2007 betrug 137,0 Mio. Euro. Seit diesem Zeitpunkt hat sich das Vermögen sukzessive auf 84,2 Mio. Euro reduziert. Insgesamt verringert sich das Verkehrsflächenvermögen um 52,8 Mio. Euro und damit 38,5 Prozent des Ausgangswertes. Die auffällige Verringerung des Vermögens in 2014 resultiert aus der Übergabe der Ortsdurchfahrten an die überörtlichen Straßenbaulastträger.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	19,81	7,14	10,76	13,01	16,27	28,24	24
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	31,88	13,09	23,57	26,98	37,38	39,71	22

Die Vergleichswerte sind noch vorläufig. In einem Gesamtbericht am Ende einer jeglichen Prüfrunde veröffentlicht die gpaNRW die endgültigen Vergleichswerte.

In Verbindung mit der im Kapitel 5.5.1 dargestellten höheren Verkehrsfläche je Einwohner erklärt sich auch der höhere Anteil des Verkehrsflächen-Vermögens an der Bilanzsumme. Der durchschnittliche Bilanzwert je qm Verkehrsfläche ist ebenfalls höher als im Median.

Insgesamt zeigen die Kennzahlen, dass durch die hohe Fläche des Verkehrsflächen-Vermögens diesem eine hohe bilanzielle Bedeutung zugemessen werden muss.

Wie die Stadt Unna die Erhaltung dieser Vermögenswerte umsetzt, beschreibt die gpaNRW nachfolgend.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

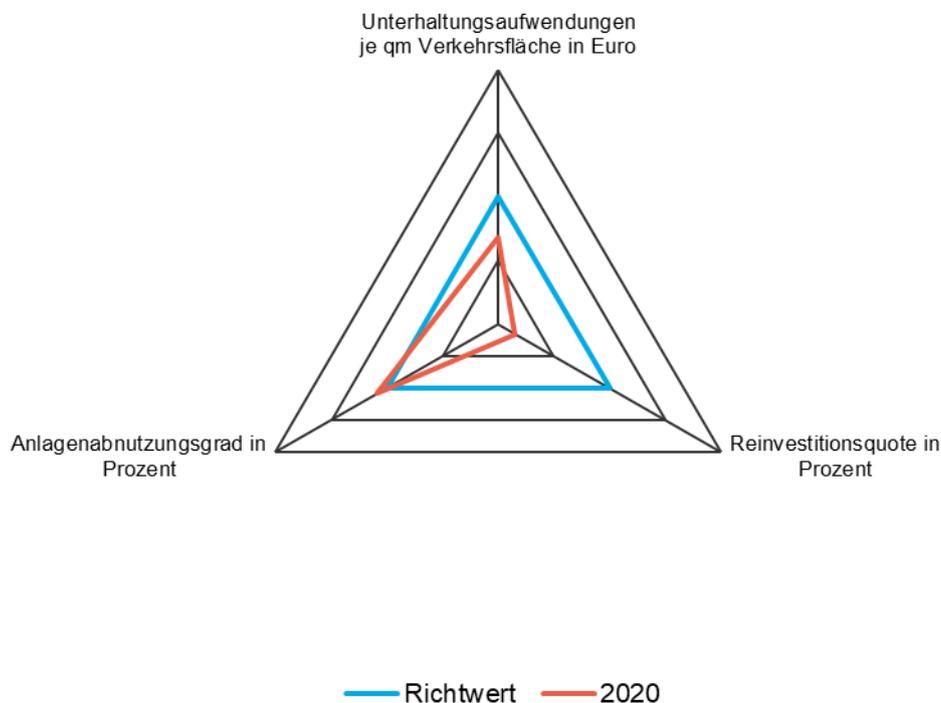
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Unna** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2020



Kennzahlen	Richtwert	Unna
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,89
Reinvestitionsquote in Prozent	100	15,21
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	54,52

Die Einflussfaktoren zeigen, dass die Stadt Unna der Unterhaltung ihrer Straßen und befestigten Wirtschaftswege eine niedrigere Priorität einräumt. Auch bei der Reinvestitionstätigkeit hält sich die Stadt zurück. Die Reinvestitionsquote erreicht den Werterhalt nicht, sodass das Vermögen bei zukünftig unveränderter Investitionstätigkeit weiter verzehrt wird. Dies führt zu einem höheren Anlagenabnutzungsgrad, wenn die vorgenommenen Erhaltungsmaßnahmen nicht zu einer Anhebung der Nutzungsdauer führen. Der Anlagenabnutzungsgrad ist in 2020 jedoch noch nicht allzu hoch und deutet nicht auf die Überalterung des Straßenvermögens hin.

Nachfolgend untersucht die gpaNRW diese drei Einflussfaktoren näher.

5.6.1 Alter und Zustand

- Der Anlagenabnutzungsgrad der Straßen und befestigten Wirtschaftswege zeigt bei der Stadt Unna noch keine Überalterung des Vermögens an. Die letzte Zustandserfassung von vor etwa 15 Jahren zeigte noch eine auffällige Tendenz hin zu einem guten Straßenzustand.

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.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent Stadt Unna 2015 bis 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Straßen und befestigte Wirtschaftswege	44,49	47,91	50,04	52,11	52,44	54,52
Straßen	44,33	47,47	49,44	51,40	51,78	53,93
befestigte Wirtschaftswege	64,80	69,63	72,73	75,67	80,53	80,97

Der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen bei der **Stadt Unna** ist mit 52,4 Prozent im Jahr 2019 noch nahe an dem Referenzwert und deutet auf eine ausgeglichene Altersstruktur hin. Bei der Bewertung des Anlageabnutzungsgrades ist zu berücksichtigen, dass sich die Stadt Unna für verhältnismäßig kurze Nutzungsdauern entschieden hat. Die flächengewichtete Gesamtnutzungsdauer für die Straßen und befestigten Wirtschaftswege beträgt 42,4 Jahre. Dabei ist den Straßen eine Nutzungsdauer von 45 Jahren und den befestigten Wirtschaftswegen eine Nutzungsdauer von 30 Jahren zugeordnet. Kurze Gesamtnutzungsdauern komprimieren die jährlichen Abschreibungen auf einen kürzeren Zeitraum. Durch eine regelmäßige am Straßenzustand orientierte Instandsetzung kann die bilanzielle Nutzungsdauer erreicht oder gar überschritten werden.

Seit 2015 steigt der Anlagenabnutzungsgrad bei den Straßen und befestigten Wirtschaftswegen, weil die in Kapitel 5.6.3 beschriebenen Reinvestitionen den Werteverzehr nicht abdecken. Im Jahr 2020 verbleibt eine Restnutzungsdauer gewichtet nach der Fläche von noch 19 Jahren.

Bei den Wirtschaftswegen ist der Anlagenabnutzungsgrad mit 81,0 Prozent besonders hoch. Hier besteht nur noch eine flächengewichtete Restnutzungsdauer von rund 5,7 Jahren.

Neben dem Anlagenabnutzungsgrad ermöglichen regelmäßige Zustandserfassungen die Einordnung des Straßenzustands. Auf diese Informationen kann die Stadt Unna jedoch nicht zurückgreifen. Sie hat zuletzt in 2007 den Zustand ihrer Verkehrsflächen analysiert. Die Flächen wurden darauf basierend in Zustandsklassen eingeordnet. Die Zustandsklassen sind an den Einstufungen der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) angelehnt. Hierbei ergeben sich die nachfolgend dargestellten Zustandsklassen.

Zustandsklassen

Zustandsklasse	Zustand	Zustandswert
1	sehr guter Zustand	0 bis 1,5
2	guter Zustand	1,5 bis 2,5
3	mittlerer Zustand	2,5 bis 3,5
4	schlechter Zustand	3,5 bis 4,5
5	sehr schlechter Zustand	ab 4,5

Die gpaNRW hat die Ergebnisse der Zustandserfassung in der überörtlichen Prüfung in 2010 bewertet und im Teilbericht Infrastruktur auf der Seite 13 dargestellt. Demnach befand sich die Verkehrsfläche überwiegend die Zustandsklassen 1 und 2. Nur wenige Flächenanteile – rund 16 Prozent – sortierte die Stadt in die Zustandsklassen 4 – schlechter Zustand – und 5 – sehr schlechter Zustand – ein. Diese Zustandsdaten sind jedoch nicht mehr auf die aktuelle Situation übertragbar, da sie nunmehr über 15 Jahre alt sind. Der Zustand der Verkehrsflächen hat sich im Zeitverlauf verändert. So kann eine veränderte Beanspruchung der Straßen durch erhöhten Schwerlastverkehr auf der einen Seite für ein schlechteres Zustandsbild sorgen. Andererseits können die durchgeführten Erneuerungs- und Instandsetzungsmaßnahmen den Straßenzustand verbessert haben.

Durch regelmäßige Straßenbegehungen erhält der Bereich Tiefbau Informationen zu Schäden und Störungen der Verkehrssicherheit an den Verkehrsflächen. Die Regelmäßigkeit und Umsetzung der Begehungen ist bei der Stadt Unna in einem Begehungsplan geregelt. Eine Kolonne der Stadtbetriebe führt die Begehungen durch. Die Schadensmeldungen im Zuge der Begehungen werden digital weiterverarbeitet und stehen dem Bereich 66 – Tiefbau – zur Verfügung. Je nach Umfang und -häufigkeit der Schäden beauftragt der Bereich 66 – Tiefbau – die Stadtbetriebe oder externe Firmen zur Beseitigung der Schäden. Aus den Schadensmeldungen leitet der Bereich 66 – Tiefbau – auch die Veränderung des Straßenzustands ab. Hierauf basierend werden Erhaltungsmaßnahmen priorisiert.

In Ergänzung zu den regelmäßigen Informationen zu Schäden kann eine flächendeckend durchgeführte Zustandserhebung ein viel umfangreicheres Bild zur Zustandssituation der Verkehrsflächen liefern. Hierauf basierend kann die Stadt die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen langfristig planen. Regelmäßige Zustandserfassungen ermöglichen die Einschätzung, ob die bisherigen Erhaltungsmaßnahmen ausreichend waren. Wie in Kapitel 5.3.2 Straßendatenbank beschrieben und empfohlen, sollte die Stadt daher in regelmäßigen Abständen eine Zustandserfassung durchführen.

5.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Stadt Unna erreicht den für eine wirtschaftliche Unterhaltung notwendigen Finanzbedarf nicht. Die gebildeten Rückstellungen setzt die Stadt zeitnah um. In 2020 erhöht die Stadt die Unterhaltungsaufwendungen durch erhöhte Rückstellungsbildung. Vollständige Zustandserfassungen in regelmäßigen Abständen existieren nicht. So kann die Stadt nicht die Wirksamkeit ihrer Erhaltungsmaßnahmen messen und belegen.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Die **Stadt Unna** setzt in den Jahren 2017 bis 2020 um Durchschnitt 0,75 Euro je qm für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein. Damit unterschreitet die Stadt den Richtwert der FGSV geringfügig um 0,55 Euro je qm Verkehrsfläche. Um den Richtwert zu erreichen, müsste die Stadt Unna weitere 1,5 Mio. Euro jährlich einsetzen.

Unterhaltungsaufwendungen in Euro Stadt Unna 2020

	Aufwendungen in Euro	Aufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro
Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich	95.282	0,03
Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen	1.800.000	0,64
Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen	./.	./.
Erhaltungsaufwendungen	733.728	0,26
davon Aufwendungen für die betriebliche Erhaltung	320.000	0,11
davon Aufwendungen für die Instandhaltung	413.728	0,15
davon Aufwendungen für die Instandsetzung	./.	./.
abzüglich Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen	130.955	0,05
Unterhaltungsaufwendungen gesamt	2.498.055	0,89

Im Jahr 2020 fallen die Unterhaltungsaufwendungen höher aus als in den vorigen Jahren. Die Zusammensetzung der Unterhaltungsaufwendungen zeigt bereits, dass der höchste Anteil auf den Aufbau der Instandhaltungsrückstellungen entfällt. Die Stadt Unna bildet in dem Jahr 2020 in besonderes hohen Umfang Instandhaltungsrückstellungen. Dabei stellt die Stadt Mittel für die Instandsetzungsmaßnahmen an den Fahrbahnen, Gehwegen, den Seitengräbern zum Hochwasserschutz und Durchlässen zurück um diese zeitnah nachzuholen.

Im Verwaltungsbereich sind insgesamt 1,1 Stellenanteile mit der Steuerung der Erhaltungsmaßnahmen betraut. Der entsprechende Anteil an den Unterhaltungsaufwendungen fällt entsprechend gering aus.

Die Aufwendungen für die betriebliche Unterhaltung resultieren aus einer pauschalen Leistungsvergütung der Stadtbetriebe Unna. Die Stadtbetriebe übernehmen die betriebliche Unterhaltung der Straßen. Dies beinhaltet alle Wartungsarbeiten und insbesondere die Streckenkontrolle.

Instandhaltungsmaßnahmen erfolgen im Wesentlichen durch Dritte. Die Maßnahmen werden im Nachgang zu den Schadensmeldungen der Straßenbegehungen vom Bereich 66 – Tiefbau – beauftragt.

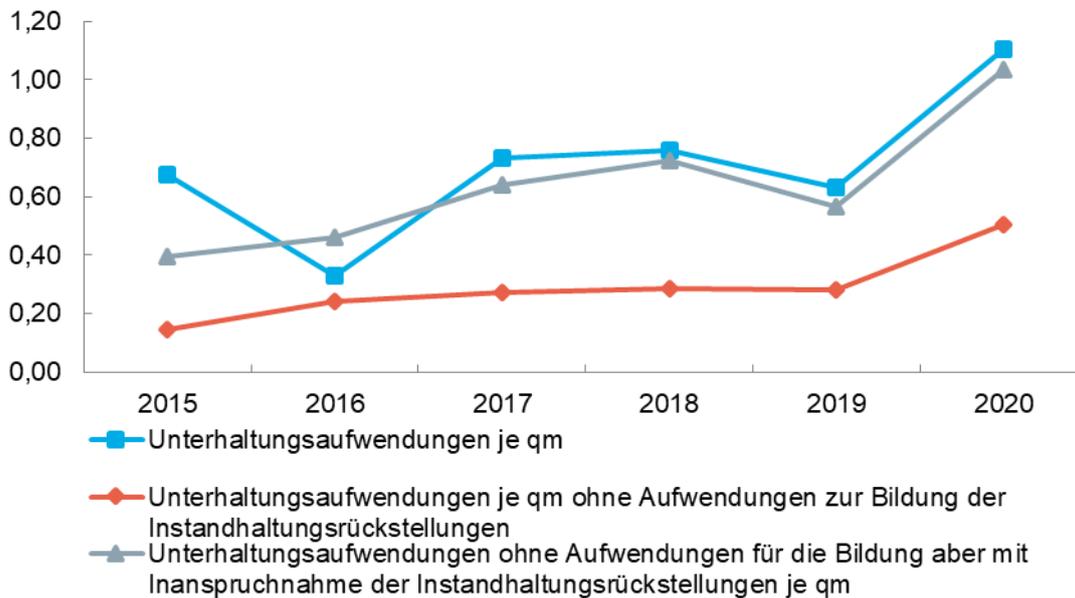
Die Stadt Unna bildet für die Erneuerung der Fahrbahndecken jährlich Instandhaltungsrückstellungen. In den nachfolgenden Jahren werden mit der Umsetzung der geplanten Maßnahmen diese Rückstellungen in Anspruch genommen. Die Instandsetzungsmaßnahmen werden extern beauftragt. Aus diesem Grund bildet die Stadt in den Unterhaltungsaufwendungen keine Aufwendungen für die Instandsetzung ab. Stattdessen sind in den oben aufgeführten Unterhaltungsaufwendungen die Bildung der Instandhaltungsrückstellungen berücksichtigt. Aus den im Jahresabschluss abgebildeten Rückstellungsspiegeln ist die Inanspruchnahme der Rückstellungen ablesbar.

Inanspruchnahme der Rückstellungen in Tausend Euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inanspruchnahme der Rückstellungen (Straßen, Parkplätze, Ampeln)	692	610	1.023	1.215	797	1.475

Mit der nachfolgenden Grafik stellt die gpaNRW dar, ob die Unterhaltungsaufwendungen ohne die Bildung der Instandhaltungsrückstellungen aber mit der Inanspruchnahme der Rückstellungen die oben ermittelten Unterhaltungsaufwendungen erreichen. Dazu wird die Inanspruchnahme der Rückstellungen je qm Verkehrsfläche ermittelt. Hierbei besteht die Unschärfe, dass die Inanspruchnahme sich nicht ausschließlich auf die Verkehrsfläche bezieht, sondern wie bezeichnet auch Ampelanlagen betrifft. Weiterhin hat die Stadt die Möglichkeit die Instandsetzungsmaßnahmen in dem Zeitraum von bis zu vier Jahren nach der Rückstellungszuführung nachzuholen.

Unterhaltungsaufwendungen Verkehrsflächen 2015 bis 2020 in Euro je qm



Anhand der Grafik wird erkennbar, dass seit dem Jahr 2017 die Rückstellungsbildung und die Inanspruchnahme sich nahezu erreichen. Damit werden die durch die Rückstellungen vorgesehen Instandsetzungsmaßnahmen zeitnah umgesetzt.

Für die Jahre 2016 bis 2020 hat die Stadt Unna ermittelt, welche Flächen instandgesetzt wurden. Insgesamt wurden 135.657 qm der Verkehrsfläche instandgesetzt. Im Durchschnitt sind dies 27.131 qm pro Jahr, was einem Anteil von rund 0,97 Prozent der Verkehrsfläche entspricht.

Die FGSV empfiehlt bei der Instandsetzungsstrategie im Lebenszyklus einer Straße zwei Instandsetzungsmaßnahmen. Ausgehend von der flächengewichteten Gesamtnutzungsdauer von 42,4 Jahren müsste die Stadt Unna theoretisch mindestens 4,7 Prozent der Fläche pro Jahr instandsetzen. Erst dann würde sie im Lebenszyklus der Straße zwei Instandsetzungsmaßnahmen realisieren können.

In dem aktuell im September 2021 beschlossenen Straßen- und Wegekonzept hat die Stadt Unna die Unterhaltungsmaßnahmen für die Jahre 2021 bis 2026 aufgeführt. Insgesamt will die Stadt an 24 Straßen mindestens partiell die (Fahrbahn-)Decke erneuern und bei weiteren drei Straßen in den Fußgängerzonen das Pflaster erneuern.

→ Empfehlung

Bei konsequenter Umsetzung der Instandsetzungsstrategie müsste die Stadt Unna den Aufwand für Instandsetzungsmaßnahmen noch weiter erhöhen und damit mehr Fläche realisieren. Die Stadt sollte die Wirksamkeit ihrer Erhaltungsmaßnahmen durch regelmäßige Zustandserfassungen messen und belegen.

Finanzmitteleinsatz in Euro Stadt Unna 2020

	Aufwendungen und Auszahlungen in Euro	Aufwendungen und Auszahlungen je qm Verkehrsfläche in Euro	Anteil an den Finanzmitteleinsatz in Prozent
Unterhaltungsaufwendungen	2.498.055	0,89	79,74
Reinvestitionen	634.572	0,23	20,26
Finanzmitteleinsatz	3.132.627	1,12	100,00

Mit dem zweiten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen und weiterer kommunalrechtlicher Vorschriften (2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz – 2. NKFVG NRW) ist das Wirklichkeitsprinzip eingeführt worden. Dies kann über den Komponentenansatz realisiert werden. Der Komponentenansatz ermöglicht im Anlagevermögen die Verkehrsflächen in den Unterbau und der Deckschicht zu trennen. Die Stadt Unna wendet den Komponentenansatz nicht an. Daher, muss sie Erhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen, die zu einer Verlängerung der Nutzungsdauer führen, aktivieren. Die derzeit geplanten Instandsetzungsmaßnahmen dienen jedoch dazu, dass die Anlagegüter ihre festgelegte Nutzungsdauer erreichen. Insofern verlängern die Instandsetzungsmaßnahmen die festgelegte Nutzungsdauer nicht. Ab dem Jahr 2022 will die Stadt Deckensanierungen auf ihre Aktivierungsfähigkeit untersuchen.

Die Reinvestitionstätigkeit der Stadt Unna beschreibt die gpaNRW nachfolgend.

5.6.3 Reinvestitionen

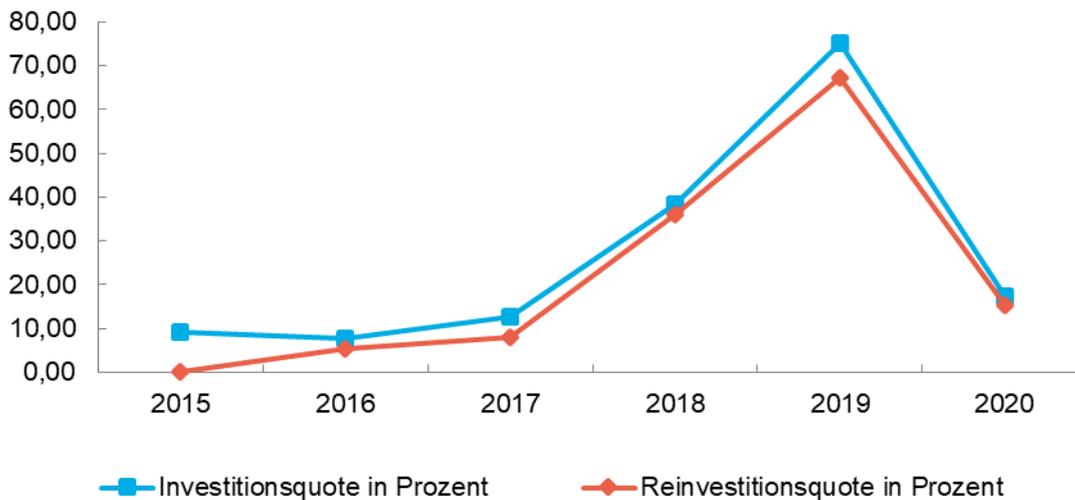
→ Feststellung

Die Investitionstätigkeit der Stadt Unna hat in den Jahren 2015 bis 2020 den Werteverzehr nicht erreicht. Das aktuelle Straßen- und Wegekonzept bildet die Basis für eine mittels Fördermaßnahmen unterstützte Investitionstätigkeit. Die geplanten Investitionen bis 2025 unterschreiten weiterhin den Werteverzehr.

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.

Bei der **Stadt Unna** betragen die Gesamtinvestitionen in das Verkehrsvermögen für den Zeitraum 2015 bis 2020 insgesamt 6,7 Mio. Euro. Diesen Investitionen stehen für den gleichen Zeitraum Normal-Abschreibungen von rund 25,6 Mio. Euro entgegen. Die Stadt Unna investiert damit im Durchschnitt dieser Jahre in Höhe von 26,1 Prozent des Werteverzehrs.

Investitionsquoten Stadt Unna in Prozent 2015 bis 2020



Bis einschließlich 2019 hat die Stadt Unna die Investitionen deutlich erhöht. Dabei erneuert die Stadt vorwiegend bestehende Straßen. Der Anteil der Reinvestitionen an den Gesamtinvestitionen beträgt 81,57 Prozent. In dem Jahr 2019 bleibt die Reinvestitionsquote jedoch weiter mit 67,17 Prozent unterhalb des Werteverzehrs.

In dem Jahr 2020 hat die Stadt Unna deutlich weniger Investitionsauszahlungen realisiert. Dies steht im Zusammenhang mit der gerichtlich geforderten Erneuerung der Viktoriastraße. Um die für die Erneuerung notwendigen Planungskapazitäten zu schaffen, musste die Stadt die ursprünglich in 2020 geplanten Erneuerungsmaßnahmen auf die Jahre 2022 bis 2025 verschieben.

In dem Straßen- und Wegekonzept hat die Stadt Unna festgelegt, wann und welche investiven und beitragspflichtigen Maßnahmen an den jeweiligen Straßen durchgeführt werden sollen. Es ist auch die Basis für die aktuelle Förderung der beitragspflichtigen Maßnahmen nach dem Kommunalabgabengesetz Nordrhein-Westfalen (KAG NRW). Bis 2025 will die Stadt an elf Straßen Aus- oder Umbaumaßnahmen durchführen. Die Stadt Unna nutzt so die aktuellen Rahmenbedingungen zur Förderung der Baumaßnahmen.

Im Entwurf des Haushaltsplans 2022 sieht die Stadt Auszahlungen für Investitionstätigkeit in der Produktgruppe 1201 Öffentliche Verkehrsflächen und –anlagen, ÖPNV im Zeitraum 2021 bis 2025 von 12,85 Mio. Euro vor. In dem gleichen Zeitraum erwartet die Stadt Abschreibungen von 23,07 Mio. Euro. Basierend auf diesen Daten ergäbe sich eine Investitionsquote von 55,7 Prozent. Insofern erreichen die geplanten Investitionen auch bis einschließlich 2025 nicht den Werterhalt.

→ Empfehlung

Die Stadt Unna muss zum langfristigen Erhalt des bilanziellen Wertes ihrer Verkehrsflächen die Investitionstätigkeit erhöhen. Dabei sollte sie, wie im Straßen- und Wegekonzept vorgesehen, bestehende Fördermöglichkeiten nutzen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Stadt Unna setzt keine Straßendatenbank zur Steuerung der Erhaltung ihrer Verkehrsflächen ein. Aktuelle Ergebnisse einer Zustandserfassung liegen ebenfalls nicht vor.	172	E1.1	Die Stadt Unna sollte die Straßendaten möglichst personenunabhängig und digital in einer Straßendatenbank verwalten.	173
			E1.2	Die Stadt Unna sollte regelmäßig eine Zustandserfassung ihrer Straßen durchführen. So gerät sie in die Lage, die Erhaltungsmaßnahmen an dem Straßenzustand und seiner Entwicklung auszurichten.	174
F2	Die Stadt Unna führt in den Stadtbetrieben Unna eine Kostenrechnung. Aufgrund der fehlenden Straßendatenbank sind straßenbezogene Auswertungen der Kosten von Erhaltungsmaßnahmen mit der Kostenrechnung nicht möglich.	174	E2	Im Zusammenhang mit dem Aufbau der Straßendaten in einer Straßendatenbank, sollte die Stadt Unna die Kostenrechnungsstrukturen so verknüpfen, dass eine straßenbezogene Auswertung der Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen möglich ist.	175
F3	Die Stadt Unna hat sich das Ziel gesetzt, im Rahmen der haushaltsrechtlichen Möglichkeiten die Infrastruktur zu erhalten. Die Stadt hat dieses Ziel nicht mit messbaren Zielgrößen konkretisiert. Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung und Steuerung der Ressourcen setzt die Stadt nicht ein.	177	E3	Die Stadt Unna sollte mithilfe von Kennzahlen die Steuerung der Erhaltung unterstützen. Sie könnte dann zu den Kennzahlen Zielwerte definieren. Eine Grundlage dafür können die in diesem Bericht verwendeten Kennzahlen sein.	180
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F4	Die Stadt Unna erreicht den für eine wirtschaftliche Unterhaltung notwendigen Finanzbedarf nicht. Die gebildeten Rückstellungen setzt die Stadt zeitnah um. In 2020 erhöht die Stadt die Unterhaltungsaufwendungen durch erhöhte Rückstellungsbildung. Vollständige Zustandserfassungen in regelmäßigen Abständen existieren nicht. So kann die Stadt nicht die Wirksamkeit ihrer Erhaltungsmaßnahmen messen und belegen.	217	E4	Bei konsequenter Umsetzung der Instandsetzungsstrategie müsste die Stadt Unna den Aufwand für Instandsetzungsmaßnahmen noch weiter erhöhen und damit mehr Fläche realisieren. Die Stadt sollte die Wirksamkeit ihrer Erhaltungsmaßnahmen durch regelmäßige Zustandserfassungen messen und belegen.	219

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Investitionstätigkeit der Stadt Unna hat in den Jahren 2015 bis 2020 den Werteverzehr nicht erreicht. Das aktuelle Straßen- und Wegekonzept bildet die Basis für eine mittels Fördermaßnahmen unterstützte Investitionstätigkeit. Die geplanten Investitionen bis 2025 unterschreiten weiterhin den Werteverzehr.	220	E5	Die Stadt Unna muss zum langfristigen Erhalt des bilanziellen Wertes ihrer Verkehrsflächen die Investitionstätigkeit erhöhen. Dabei sollte sie, wie im Straßen- und Wegekonzept vorgesehen, bestehende Fördermöglichkeiten nutzen.	221

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Unna	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	52,44	52,44	61,36	71,28	72,88	88,30	24
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,63	0,14	0,51	0,65	0,95	1,39	21
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	0,61	0,14	0,57	0,63	1,09	1,97	12
Reinvestitionsquote in Prozent	67,17	9,62	23,27	51,77	66,13	86,43	16
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	28,95	12,32	28,80	33,24	48,99	91,60	13

Die Vergleichswerte sind noch vorläufig. In einem Gesamtbericht am Ende einer jeglichen Prüfrunde veröffentlicht die gpaNRW die endgültigen Vergleichswerte.

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 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 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 Unna

Handlungsfelder / Kennzahlen	Unna 2014/15	Unna aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-111	12	-126	-15	25	100	329	17	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	11,21	10,29	3,55	20,88	31,84	40,28	59,21	17	2020	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	42,27	36,33	17,17	40,72	52,59	60,06	71,70	17	2020	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro	k. A.	4.166	2.112	3.899	4.588	5.751	8.213	12	2019	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	48	146	-86	37	140	184	568	17	2020	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen 1 je 1.000 EW (Personalquote 1)	7,79	8,13	7,19	9,92	10,38	12,06	17,53	25	2020	./.
Vollzeit-Stellen 2 je 1.000 EW (Personalquote 2)	5,94	6,42	5,56	7,28	7,97	8,46	13,33	25	2020	./.
Zahlungsabwicklung										
Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung	k. A.	32.532	13.773	17.091	19.563	22.727	56.532	31	2020	./.
ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen	k. A.	348	5	31	99	234	820	30	2021	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Unna 2014/15	Unna aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.896	960	1.570	1.781	2.140	4.842	26	2020	./.
Bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	k. A.	1.099	558	1.099	1.979	2.968	4.083	29	2020	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro	k. A.	6.172	2.981	3.933	4.349	4.623	6.999	34	2020	Informati- onstechnik
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.741	4.117	2.750	3.853	4.379	4.808	9.381	21	2020	./.
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.964	2.176	1.692	1.834	1.967	2.091	2.282	21	2020	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	k.A.	118	91	158	238	277	448	21	2020	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	207	302	61	158	203	288	513	22	2020	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	314	354	219	281	345	395	593	22	2020	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	132	111	63	102	140	157	292	22	2020	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	332	392	161	216	347	395	586	22	2020	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	57	81	36	121	205	277	761	22	2020	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k.A.	125	0	67	127	349	5.046	21	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Unna 2014/15	Unna aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	139	457	22	241	420	760	1.034	22	2020	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.265	3.094	735	1.447	1.808	2.211	3.697	30	2020	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	228	291	145	176	195	219	296	30	2020	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	329	333	301	331	363	388	417	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	k.A.	k.A.	260	342	488	602	2.486	14	2020	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	429	329	174	334	362	398	639	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm ****	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	4	2020	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	254	302	210	302	321	372	493	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	294	319	249	333	379	429	647	19	2020	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,68	13,94	10,53	12,73	14,04	14,83	22,84	19	2020	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	19,60	18,73	0,00	16,87	21,07	25,77	46,05	17	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Unna 2014/15	Unna aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	8,82	13,18	9,73	11,79	12,83	13,77	19,43	18	2020	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	17,0	13,8	0,0	4,7	8,8	22,0	100	19	2020	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	k.A.	8,01	6,50	8,27	9,08	10,63	11,55	19	2020	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundflä- che in kWh	106	118	51	86	91	118	132	12	2019	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundflä- che in kWh	13,90	13,46	8,85	12,07	13,86	14,91	20,63	17	2020	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrund- fläche in Liter	246	175.	138	172	181	214	264	12	2019	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	169	173	80	155	173	223	267	17	2020	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)**	636	707	382	481	530	598	772	19	2020	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterfüh- rende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)**	596	534	357	460	534	610	677	19	2020	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	723	376	536	654	757	1.059	35	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Unna 2014/15	Unna aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Hilfe zum Lebensunterhalt und Grundsicherung nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII										
Leistungsbezieher je Vollzeit-Stelle Hilfen nach dem 3. und 4. Kapitel SGB XII außerhalb von Einrichtungen	k. A.	181	150	165	186	242	290	35	2020	./.
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	715	590	715	838	970	1.087	16	2020	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	23.996	23.676	19.826	23.561	24.369	27.056	33.864	16	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	43,70	52,17	41,19	53,67	57,56	63,10	66,18	16	2020	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung in Prozent	51,90	53,40	37,33	43,67	47,21	50,20	65,18	16	2020	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	30,30	35,01	19,45	27,51	30,67	33,69	48,99	16	2020	Hilfe zur Erziehung
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	2.498	2.786	2.696	3.171	3.288	3.644	4.196	18	2020	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	13	13	7	9	10	11	13	18	2020	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	3.522	3.826	3.826	4.200	4.512	4.925	5.386	18	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Unna 2014/15	Unna aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsport halls je Klasse in qm	92	106	55	68	74	85	106	19	2020	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	511	519	221	317	349	439	519	19	2020	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	3,58	3,16	1,20	2,97	3,57	4,64	7,17	24	2020	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,63	1,38	0,63	1,14	1,47	1,85	3,85	24	2020	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	67	58	84	96	148	196	24	2020	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k. A.	11,03	0,73	3,96	6,44	8,90	15,46	21	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	204	57	111	136	183	206	15	2020	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	168	55	74	99	109	175	15	2020	Bauaufsicht
Verkehrsflächen										
Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 50 Prozent***								Verkehrsflächen
		52,44	52,44	61,36	71,28	72,88	88,30	24	2019	
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	k. A.	gpa-Richtwert: 1,30 Euro***								Verkehrsflächen
		0,63	0,14	0,57	0,63	1,09	1,97	12	2019	
Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent	k. A.	gpa-Richtwert: 100 Prozent***								Verkehrsflächen
		67,17	9,62	23,27	51,77	66,13	86,43	16	2019	

Handlungsfelder / Kennzahlen	Unna 2014/15	Unna aktuell	Minimum	1. Viertel- wert	2. Viertel- wert (Median)	3. Viertel- wert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichs- jahr	Teilbericht
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k. A.	k. A.	1,43	2,47	3,02	3,75	7,69	15	2020	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	137	267	298	454	1.075	14	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k. A.	k. A.	59,31	122	167	302	599	12	2020	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	64	77	25	47	74	101	199	17	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k. A.	k. A.	287	569	664	755	2.025	14	2020	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	239	211	94	192	223	257	312	20	2020	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm****	7,20	8,20	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	11	2019	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro****	0,38	0,52	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	7	2019	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	16,72	17,38	6,19	11,32	13,67	15,32	21,76	18	2020	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Unna 2014/15	Unna aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	2,78	3,11	1,27	3,01	3,71	5,03	7,14	17	2020	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm****	13,88	19,99	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	9	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm****	0,78	0,87	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	7	2019	./.

*EW = Einwohner

**Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

***Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

**** nicht ausreichend Vergleichswerte vorhanden

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de