

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Siegen im Jahr  
2021*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Gesamtbericht</b>	<b>1</b>
<b>0. Vorbericht</b>	<b>5</b>
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Siegen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Siegen	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Siegen	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	19
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	21
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	22
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
<b>1. Finanzen</b>	<b>32</b>
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	41
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	56
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	56
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	61

1.4.4	Fördermittelmanagement	65
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	68
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>76</b>
2.1	Managementübersicht	76
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	76
2.3	Beteiligungsportfolio	78
2.3.1	Beteiligungsstruktur	78
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	81
2.4	Beteiligungsmanagement	83
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	84
2.4.2	Berichtswesen	86
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	88
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	90
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	91
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	93
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	99
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>101</b>
3.1	Managementübersicht	101
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	102
3.3	Strukturen	103
3.3.1	Strukturkennzahlen	104
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	105
3.3.3	Präventive Angebote	106
3.4	Organisation und Steuerung	108
3.4.1	Organisation	108
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	109
3.4.3	Finanzcontrolling	110
3.4.4	Fachcontrolling	111
3.5	Verfahrensstandards	112
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	112
3.5.2	Prozesskontrollen	119
3.6	Personaleinsatz	120
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	121
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	122
3.7	Leistungsgewährung	122
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	122
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	132
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	143
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	145
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>150</b>

4.1	Managementübersicht	150
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	151
4.3	Baugenehmigung	152
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	152
4.3.2	Rechtmäßigkeit	154
4.3.3	Geschäftsprozesse	158
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	160
4.3.5	Digitalisierung	165
4.3.6	Personaleinsatz	167
4.3.7	Bauberatung	170
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	173
4.3.9	Transparenz und Steuerung	176
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	178
<b>5.</b>	<b>Verkehrsflächen</b>	<b>181</b>
5.1	Managementübersicht	181
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	182
5.3	Steuerung	182
5.3.1	Datenlage	183
5.3.2	Straßendatenbank	183
5.3.3	Kostenrechnung	185
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	186
5.4	Prozessbetrachtung	187
5.4.1	Aufbruchmanagement	187
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	189
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	191
5.5.1	Strukturen	191
5.5.2	Bilanzkennzahlen	193
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	193
5.6.1	Alter und Zustand	194
5.6.2	Unterhaltung	196
5.6.3	Reinvestitionen	197
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	198
	<b>Kontakt</b>	<b>201</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Siegen

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Siegen 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 Siegen zur Verbesserung der **Haushaltssituation** ist nach wie vor hoch. Seit dem Jahr 2009 unterliegt die Stadt den Vorschriften der Haushaltssicherung. Der für das Jahr 2022 vorgesehene Haushaltsausgleich kann in der Haushaltsplanung allerdings nur mit Hilfe eines außerordentlichen Ertrages gemäß NKF-CIG<sup>1</sup> dargestellt werden. Die schwierige Haushaltssituation wird auch durch das in einer Modellrechnung ermittelte „strukturelle Ergebnis“ für das Jahr 2019 deutlich. Dieses liegt um rund 16 Mio. Euro unter dem tatsächlichen Jahresergebnis.

Die **Haushaltsplanung** sieht neben dem Jahr 2022 auch für die Jahre 2023 bis 2025 positive Jahresergebnisse vor. Diese können aber nur durch die Isolierung der Corona-bedingten Aufwendungen und den Ausgleich durch außerordentliche Erträge erreicht werden. Daneben sehen wir ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko bei den Personalaufwendungen.

Das **Eigenkapital** der Stadt hat sich aufgrund der defizitären Jahresergebnisse 2015 bis 2019 um rund 59 Mio. Euro auf 180 Mio. Euro verringert. Sofern die Ergebnisse gemäß den Planungen der Jahre 2020 bis 2025 eintreten, wird sich das Eigenkapital um acht Mio. Euro verbessern. Bei der zukünftigen Entwicklung ist zu beachten, dass die Stadt für die Jahre 2021 bis 2025 Corona-bedingte Belastungen von insgesamt 41,8 Mio. Euro eingeplant hat. Diese verbessern zwar die Jahresergebnisse, müssen aber ab 2025 entweder komplett gegen das Ei-

<sup>1</sup> Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen

genkapital ausgebucht werden oder über 50 Jahre abgeschrieben werden. Dies belastet entweder das Eigenkapital einmalig in Form einer Buchung gegen die allgemeine Rücklage oder den Haushaltsausgleich aufgrund der zusätzlichen jährlichen Abschreibungen.

Die einwohnerbezogenen **Schulden** der Stadt Siegen sind im interkommunalen Vergleich aller großen kreisangehörigen Kommunen überdurchschnittlich. Geprägt sind sie von den Rückstellungen und Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Siegen hat die dritthöchsten Liquiditätskredite aller verglichenen Kommunen (Stand 31. Dezember 2019: 230 Mio. Euro), was mit einem hohen Zinsänderungsrisiko verbunden ist.

Als Indikator für den Zustand des **Anlagevermögens** betrachten wir die bilanzielle Altersstruktur. Bei den Gebäuden ergeben sich im Rahmen der bilanziellen Betrachtung fortgeschrittene Abnutzungsgrade. Ausnahmen bilden hier die Tageseinrichtungen für Kinder sowie die Feuerwehrgerätehäuser. Auch bei dem Verkehrsinfrastrukturvermögen ist der Bilanzwert deutlich gesunken. Die Stadt muss mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen.

Seit 2009 ist in Siegen ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den **Verkehrsflächen** von inzwischen 81 Mio. Euro bzw. 34 Prozent des ursprünglichen Bilanzwertes zu verzeichnen. Die Reinvestitionsquote von 47 Prozent reicht nicht aus, um den Werteverlust aufzufangen. Die Unterhaltungsaufwendungen konnten wegen der fehlenden Höhe der Eigenleistungen nicht beziffert werden. Die vorliegenden Informationen deuten jedoch darauf hin, dass die Unterhaltungsaufwendungen unterhalb der für eine wirtschaftliche Unterhaltung angesetzten Richtwerte liegen.

Basierend auf den regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen und -bewertungen sollte die Stadt ein strategisches und langfristig ausgerichtetes Erhaltungskonzept für die Verkehrsflächen aufbauen. Eine Differenzierung nach Straßenarten (z.B. nach Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen) und den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen.

Bei der Betrachtung der **Ermächtigungsübertragungen** ist aufgefallen, dass sich sowohl der Haushaltsansatz für investive Auszahlungen wie auch die Ermächtigungsübertragungen im Eckjahresvergleich 2015 bis 2019 deutlich erhöht haben. Das von der Stadt Siegen angestrebte Ziel, die Ermächtigungsübertragungen deutlich zu reduzieren, wird bisher nicht erreicht. Wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen sollten daher noch restriktiver auf eine Übertragung hin überprüft werden.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Siegen durch die eigens eingerichtete Zentrale Zuschussstelle in der Kämmerei. Auch die Bewirtschaftung und das Controlling der Fördermittel ist dort angesiedelt. Strategische Vorgaben sollten schriftlich formuliert werden. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Die Stadt Siegen ist zum 31. Dezember 2019 an insgesamt 32 Unternehmen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Auf fünf dieser **Beteiligungen** kann die Stadt einen beherrschenden und auf fünf weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen befindet sich auf mittlerem Niveau. Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Siegen durch die Beteiligungen im Jahr 2019 mit 1,6 Mio. Euro entlastet. Bürgschaften wurden im Jahr 2019 in Höhe von 9,6 Mio. Euro übernommen.

Aus der Sicht der gpaNRW ergeben sich daraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt. Optimierungsmöglichkeiten sehen wir noch beim Berichtswesen sowie bei der Unterstützung ihrer Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen. Außerdem sollte eine Beteiligungsrichtlinie erstellt und das unterjährige Berichtswesen verbessert werden.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** weist die Stadt Siegen einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Verursacht wird diese Position hauptsächlich durch die hohen Transferaufwendungen, eine hohe Falldichte sowie hohe fallbezogene Aufwendungen für die ambulanten Hilfen. Die erzieherischen Hilfen werden überwiegend von Sozialraumträgern erbracht, die pro Hilfeplanfall eine Fallpauschale erhalten. Aus Sicht der gpaNRW stellt die konkrete Vereinbarung von Fachleistungsstunden im individuellen Einzelfall ein großes Steuerungspotenzial bei der Hilfestellung dar und sollte das Ergebnis einer Einzelfallentscheidung sein. Die Stadt Siegen schöpft diese Steuerungsmöglichkeit mit der Gewährung der Fallpauschale nicht aus.

Das Finanzcontrolling sollte die Stadt weiter ausbauen. Hierzu sollte der Prozess der steuerungsrelevanten Kennzahlenbildung weiterverfolgt werden. Fachleistungsstunden sollten individuell festgelegt und fortlaufend überprüft werden. Das Fachcontrolling sollte fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, zu Abbrüchen oder trägerbezogene Auswertungen durchführen. Positiv sehen wir das Qualitätshandbuch für den Allgemeinen Sozialdienst. Dies bietet eine gute Grundlage für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung.

Bei der Betrachtung des Baugenehmigungsverfahrens in der **Bauaufsicht** konnte ein höheres Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle als in den meisten anderen Vergleichskommunen festgestellt werden. Allerdings hat im Betrachtungszeitraum die Anzahl der noch unerledigten Fälle zugenommen. Ein beschleunigtes Baugenehmigungsverfahren könnte dazu beitragen, diese wieder zu verringern. Ein Beitrag dazu kann die bereits beabsichtigte Umstellung der heutigen Papierakte in ein vollständiges digitales Baugenehmigungsverfahren leisten. Die digitale Bauakte ermöglicht eine vollumfängliche Bearbeitung der Genehmigungsverfahren, wie es das Onlinezugangsgesetz bis Ende 2022 verlangt.

Die Stadt Siegen sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisiert Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln. Dies ist aktuell nicht möglich. Die Stadt sollte Vorgaben für eine einheitliche Datenerfassung erlassen, damit entsprechende Auswertungen vorgenommen werden können. Erfolge der genutzten Optimierungspotenziale lassen sich an ermittelten Laufzeiten ablesen.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Siegen

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Siegen. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>2</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Median der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der großen kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

#### Strukturmerkmale Stadt Siegen 2021



Ein Ausschlag des Balkens nach rechts zeigt einen Wert über und nach links unter dem Median aller großen kreisangehörigen Kommunen des Landes NRW (Ausnahme: Bevölkerungsentwicklung, siehe einführender Text).

Bereits in der vorherigen Prüfung im Jahr 2016 haben wir uns mit den Strukturmerkmalen der Stadt Siegen beschäftigt. Ein Vergleich der damaligen Ausschläge mit den in der obigen Grafik abgebildeten Ausschlägen zeigt überwiegend positive Entwicklungen.

Die Prognose für die Bevölkerungsentwicklung der Stadt Siegen durch IT.NRW zeigt - entgegen dem prognostizierten Rückgang bei der vorherigen Prüfung - nun eine Bevölkerungszunahme. Bis zum Jahr 2040 wird eine Zunahme auf über 107.000 Personen prognostiziert. Das entspricht gegenüber dem Bevölkerungsstand zum 31. Dezember 2020 von 101.943 Personen einer Bevölkerungszunahme von über 5.000 Personen.

<sup>2</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)



Die Altersstruktur der Stadt hat sich gegenüber der vorherigen Prüfung nur geringfügig verschoben. Der Jugendquotient<sup>3</sup> ist von 28,77 aus dem Jahr 2015 auf 29,74 Prozent im Jahr 2020 gestiegen, der Altenquotient<sup>4</sup> von 32,75 auf 34,02 Prozent.

Die SGB II-Quote<sup>5</sup> ist von 10,37 auf 11,63 Prozent angestiegen. Damit stellt dieser Wert den Median im Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen dar.

Die Kaufkraft<sup>6</sup>, die Deckungsmittel<sup>7</sup> und das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen<sup>8</sup> sind alle gegenüber der vorhergehenden Prüfung angestiegen. Die Kaufkraft von 20.298 auf 21.987 Euro, die Deckungsmittel von 1.471 auf 1.848 Euro je Einwohner und das Bruttoinlandsprodukt von 64.933 auf 69.852 Euro.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Prüfungsbericht der gpaNRW über die vorhergehende überörtliche Prüfung der Haushalts- und Wirtschaftsführung der Stadt Siegen wurde in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses der Stadt Siegen vom 13. Februar 2018 beraten.

Der Rechnungsprüfungsausschuss hat den Rat der Stadt Siegen in der Sitzung vom 21. März 2018 über den wesentlichen Inhalt des Prüfungsberichtes sowie über das Ergebnis seiner Beratungen unterrichtet.

Der Rat der Stadt hat in dieser Sitzung den Bericht des Rechnungsprüfungsausschusses zur Kenntnis genommen. Außerdem hat der Rat beschlossen, die einzelnen Prüfungsbereiche den jeweils zuständigen Fachausschüssen sowie zusätzlich dem Arbeitskreis „Finanzen“ zur Beratung vorzulegen und den Rat anschließend über die Ergebnisse dieser Beratungen zu unterrichten.

Die Fachausschüsse und der Arbeitskreis „Finanzen“ haben die ihre Zuständigkeit tangierenden Prüfbereiche sowie die dazu erfolgten Ausführungen der Verwaltung beraten und, entsprechend den erfolgten Beschlussvorschlägen, zur Kenntnis genommen haben. Es wurden keine Beschlüsse gefasst, den Empfehlungen der gpaNRW nachzukommen.

Der Rat der Stadt Siegen hat in seiner Sitzung vom 06. März 2019 das Ergebnis der Fachausschussberatungen zur Kenntnis genommen und das formelle Beratungsverfahren für erledigt erklärt.

<sup>3</sup> Jugendquotient: Anzahl der unter 20-Jährigen im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

<sup>4</sup> Altenquotient: Anzahl der Personen ab 65 Jahre im Verhältnis zu der Anzahl der 20- bis unter 65-Jährigen

<sup>5</sup> Quelle Basisdaten: Bundesagentur für Arbeit, Statistik-Service West, amtliche SGB II-Quoten der NRW-Kommunen

<sup>6</sup> Kaufkraft: Quelle Basisdaten: 'GfK Kaufkraft Deutschland 2020' (Veröffentlichungsjahr)

<sup>7</sup> Aus der Summe der Grund- und Gewerbesteuer, dem Gemeindeanteil an der Einkommens- und Umsatzsteuer sowie den Schlüsselzuweisungen der Stadt pro Einwohner wird der Mittelwert der Jahre 2017 - 2020 als Strukturmerkmal berechnet.

<sup>8</sup> Bruttoinlandsprodukt: Mittelwert der Daten für 2016-2019

## 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte<sup>9</sup> in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten<sup>10</sup> dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

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

### 0.3.1 IKZ - Ergebnisse

Wir haben die 35 großen kreisangehörigen Kommunen vollständig geprüft und stellen nachfolgend die Ergebnisse der Bestandsaufnahme dar. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

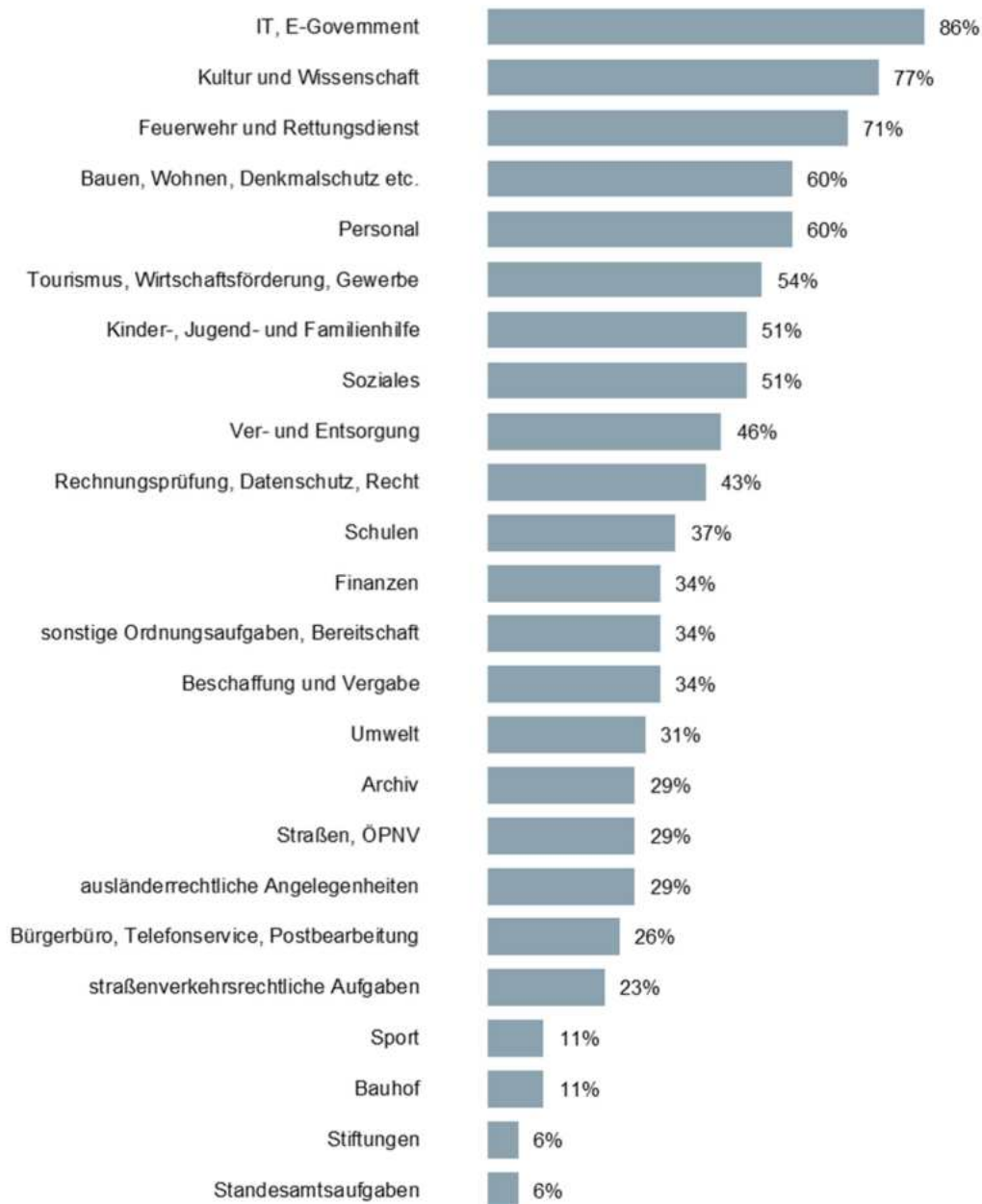
<sup>9</sup> Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

<sup>10</sup> Vgl. aktuelle Rechtsprechung zu § 108 Abs.6 GWB (z.B.: EuGH, Urteil vom 04.06.2020 – Rs. C-429/19; EuGH, Urteil vom 28.05.2020, Rs. C-796/18)

### 0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

#### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021



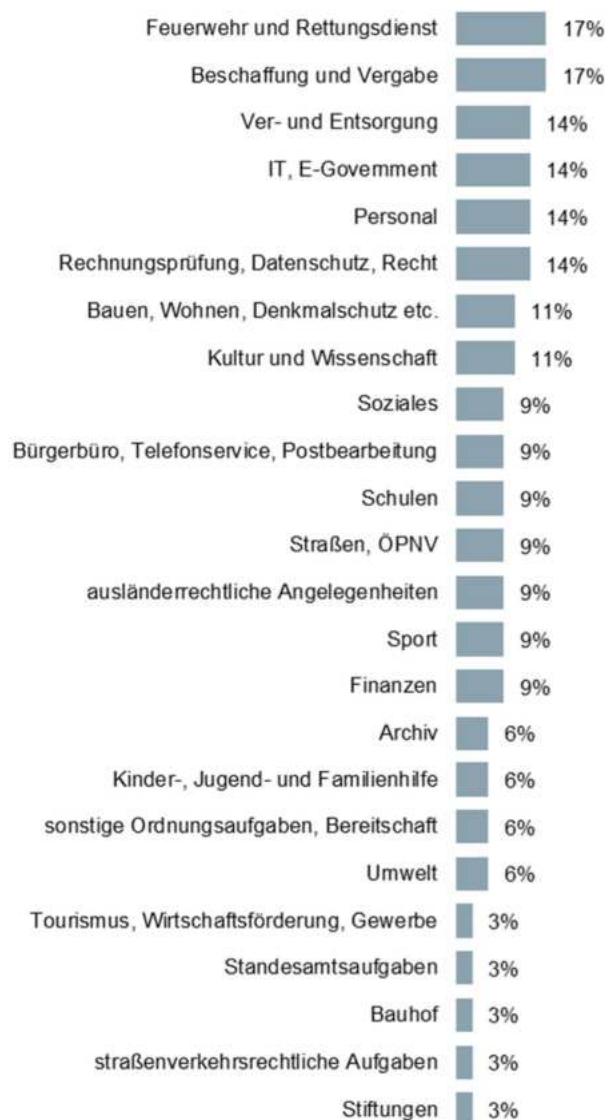
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten

Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

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

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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2021



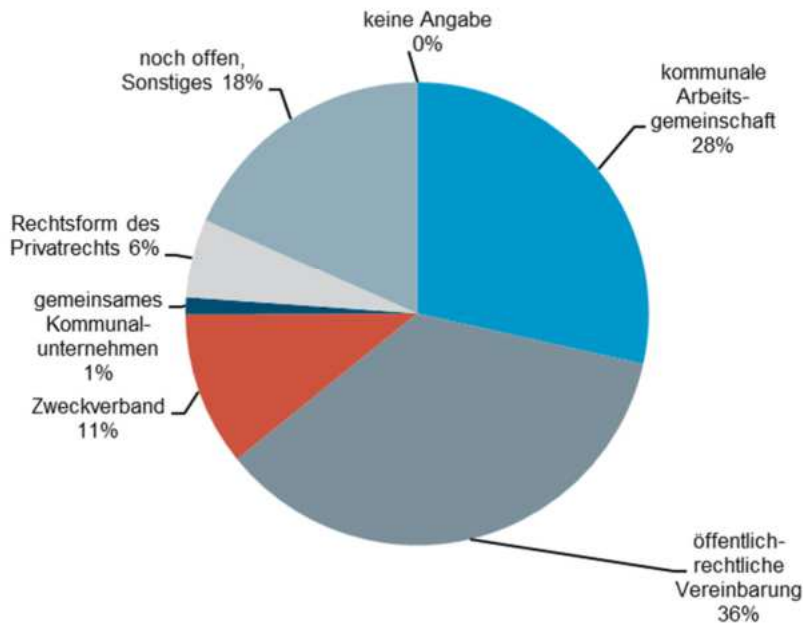
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen<sup>11</sup>.

### Rechtsformen IKZ 2021



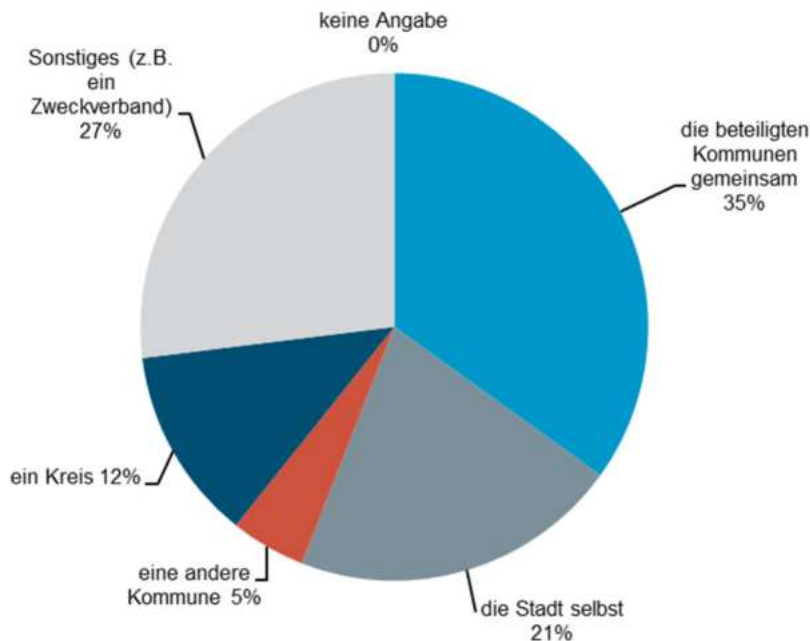
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

#### 0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

<sup>11</sup> Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

### Aufgabendurchführung IKZ 2021



Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass mehr als ein Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt 26 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin gut ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und -modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

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

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

## Ziele IKZ



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

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

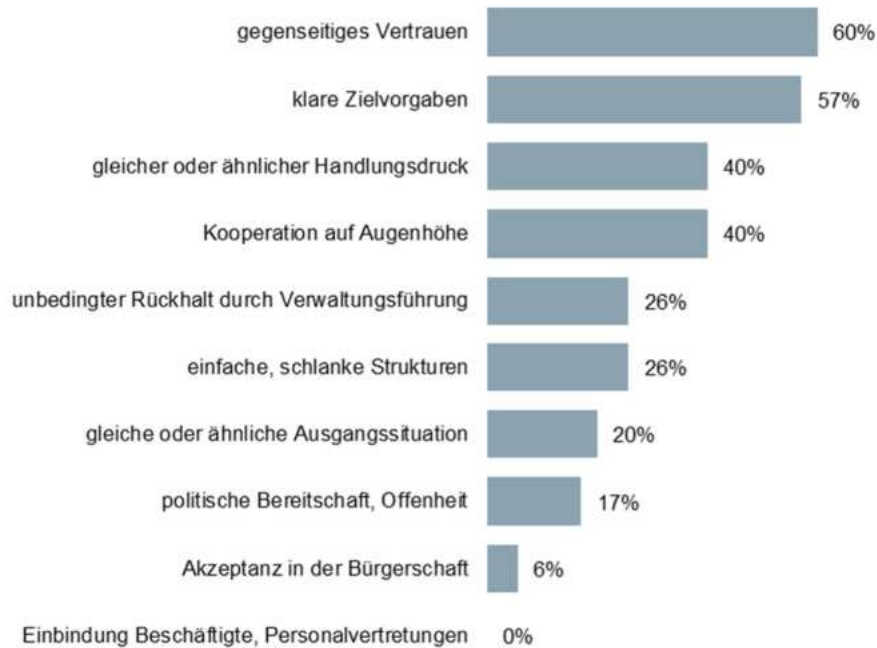
### 0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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



## Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

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

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

### 0.3.1.8 Hindernisse

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

## Hindernisse IKZ



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

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

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

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

### 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Siegen

Die Stadt Siegen arbeitet nach eigener Auskunft in acht Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Bei den Aufgabenfeldern handelt es sich z. B. um die Prüfung der delegierten Sozialhilfe, dem Förderschulverbund oder der Mitgliedschaft in einem Abwasserverband. Besonders bewährt haben sich laut Stadt der Förderschulverbund und die Prüfung der Sozialhilfe.

Bei der rechtlichen Form der interkommunalen Zusammenarbeit überwiegen die öffentlich-rechtliche Vereinbarung und die Mitgliedschaft in einem Zweckverband.

Als wichtigste Erfolgsfaktoren nennt die Stadt: Kooperation auf Augenhöhe, einfache, schlanke Strukturen, gegenseitiges Vertrauen und unbedingter Rückhalt durch die Verwaltungsführung. Mit dieser Einschätzung werden drei der fünf meistgenannten Erfolgsfaktoren der anderen großen kreisangehörigen Kommunen genannt (siehe Ziffer 0.3.1.7).

Als wesentliche Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit hat die Stadt Siegen für sich benannt: Die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung, die Sicherung der Aufgabenerledigung und den

Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit. Bis auf den Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit handelt es sich um die meistgenannten Ziele der bisher geprüften Städte (siehe Ziffer 0.3.1.6).

Die Stadt Siegen steht weiteren Projekten der interkommunalen Zusammenarbeit positiv gegenüber. Weitere Aktivitäten sind geplant, befinden aber noch in einem sehr frühen Status, so dass ein mögliches Zustandekommen noch nicht abzusehen ist. In den Themenfeldern „Mobilität, Umsetzung OZG, Smart City“ sieht die Stadt für die Zukunft mögliches Potenzial.

Allerdings gilt es auch bei der Anbahnung von IKZ-Projekten mögliche Hindernisse zu überwinden. Hierzu zählen laut Stadt unterschiedliche kommunale Voraussetzungen (Größe und Struktur der Kommune), Bedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger oder „Kirchturmdenken“. Um die Umsetzung von IKZ-Projekten zu erleichtern, müssten neben diesen Hindernissen auch Widerstände in der Politik (Kontrollverlust) abgebaut werden.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen<sup>12</sup>. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen

<sup>12</sup> § 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-Durchschnittswerten<sup>13</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

#### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

#### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

### 0.5.2 Strukturen

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

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

### 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

### 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Siegen wurde in der Zeit von September 2021 bis September 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Siegen überwiegend das Jahr 2019, bei aktuelleren Daten das Jahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2015 bis 2019 sowie die Haushaltsplanung 2022 einschließlich der bis 2025 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Heinrich Josef Baltes
Finanzen	Martina Schneider
Beteiligungen	Antonina Silberkuhl
Hilfe zur Erziehung	Britta Wetter
Bauaufsicht	Andreas Pickhard
Verkehrsflächen	Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Dem Verwaltungsvorstand wurden die Ergebnisse in der Besprechung vom 02. November 2022 vorgestellt.

Herne, den 30. November 2022

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleiterin

gez.

Heinrich Josef Baltes

Projektleiter

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die gesetzlichen vorgesehenen Fristen aus der GO NRW, zur Feststellung der Haushalte und der Jahresabschlüsse, hält die Stadt Siegen nicht ein. Dennoch liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation vor.	E1.1	Die Stadt sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten.
		E1.2	Die Stadt Siegen sollte das Finanzcontrolling und besonders das Finanzberichtsweisen weiterentwickeln und als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Ebenso sollte die Politik weiterhin regelmäßig über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.
F2	Einige der Konsolidierungsmaßnahmen aus dem HSK wurden umgesetzt, reichen aber nicht aus, die steigenden Aufwendungen zu decken. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Entwicklung des Steueraufkommens und der Kreisumlage abhängig.	E2	Die Stadt Siegen sollte mit geeigneten Konsolidierungsmaßnahmen einer dauerhaften Verringerung der allgemeinen Rücklage entgegenwirken. Ziel sollte es sein, einen nachhaltigen Haushaltsausgleich und eine stabile Haushaltslage zu erzielen.
F3	Die Stadt Siegen überträgt Ermächtigungsübertragungen sowohl im konsumtiven wie auch im investiven Bereich im steigenden Maße. Dieses fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit nicht.	E3	Die Stadt Siegen sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen noch restriktiver auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F4	Das Fördermittelmanagement der Stadt Siegen wird federführend von der Zuschussstelle in der Kämmerei geführt. Sie nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Verschriftlichte, strategische Vorgaben und Ziele hat Siegen nicht.	E4	Die Stadt Siegen sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.
F5	Die Stadt Siegen musste nach eigener Aussage bisher nur geringfügig Fördermittel zurückzahlen. Die Fördermittelbewirtschaftung und das -controlling erfolgt durch den Mitarbeiter der Zentralen Zuschussstelle.	E5	Die Stadt Siegen sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.



Feststellung		Empfehlung	
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements der Stadt Siegen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Siegen ergeben.	E1.1	Die Stadt Siegen sollte verbindliche Standards mindestens in Form einer Beteiligungsrichtlinie schriftlich formulieren.
		E1.2	Die Stadt Siegen sollte ihre Bemühungen intensivieren, eine digitale Akte einzuführen. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen sollte darauf hinwirken, dass die städtischen Beteiligungen ihre Unterlagen und Daten digital zur Verfügung stellen. Übergangsweise sollten zukünftig erhaltene Unterlagen eingescannt und in digitaler Form vorgehalten werden.
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Portfolio der Stadt Siegen ergeben.	E2	Die Stadt Siegen sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen. Dabei könnte eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen, die die Mindeststandards hinsichtlich der Inhalte, des Aufbaus und des Berichtsrhythmus sowohl für die Berichterstattung der Beteiligungsgesellschaften an die Stadtverwaltung als auch für das Berichtswesen der Verwaltung an die städtischen politischen Gremien festlegt.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Siegen ergeben.	E3.1	Die Stadt Siegen sollte mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung über die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anbieten. Darüber hinaus können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.
		E3.2	Um die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in ihrer Arbeit zu unterstützen und die Gremien über die Sichtweise der Stadt und eventuelle finanzielle Auswirkungen zu informieren, sollte das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen die Tagesordnungen der Gremiensitzungen strukturiert untersuchen und zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen verfassen.
F4	Die Stadt Siegen nimmt angemessenen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung sowie auf die Ergebnisverwendung der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH und der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft mbH. Bei den beiden Gesellschaften bestehen noch Optimierungspotenziale hinsichtlich der Etablierung bzw. Fortführung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens.	E4.1	Aus Transparenzgründen sollte die Stadt Siegen darauf hinwirken, dass die unterjährige schriftliche standardisierte Berichterstattung um weiterführende Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Siegener Versorgungsbetrieb GmbH, z.B. in Form von Erläuterungen von Abweichungen, ergänzt wird. Des Weiteren wäre es hilfreich, Quartalsberichte für die städtischen Vertreterinnen und Vertreter im Aufsichtsrat zu kommentieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Die Stadt Siegen sollte darauf hinwirken, dass die Beschlussfassung des Wirtschaftsplans mit der fünfjährigen Finanzplanung in der Gesellschafterversammlung der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH zukünftig vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres erfolgt.
		E4.3	Die Stadt Siegen sollte darauf hinwirken, dass die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH ihre regelmäßige unterjährige Berichterstattung in Form von Quartalsberichten wiederaufnimmt. Aus der Sicht der gpaNRW sollte der Rat darüber informiert werden, ob der Wirtschaftsplan unterjährig eingehalten wird.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Die Stadt Siegen verfügt bislang über keine formulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Mit dem Leitbild für den ASD und benannten Zielen im Haushalt hat sie bereits Grundlagen einer Gesamtstrategie geschaffen.	E1	Die Stadt Siegen sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.
F2	Die Stadt Siegen erstellt jährlich einen Controllingbericht für den Bereich der erzieherischen Hilfen. Darin werden auch Kennzahlen abgebildet. Derzeit findet eine Überarbeitung der Kennzahlen gemeinsam mit Politik und Verwaltung statt.	E2	Die Stadt Siegen sollte den Prozess der steuerungsrelevanten Kennzahlenbildung weiterführen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen. Dabei sollte sie auch konkrete Maßnahmen entwickeln und darstellen, um negativen Entwicklungen gegenzusteuern.
F3	Die Stadt Siegen bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Ein fallübergreifendes Bewertungsverfahren zur Wirksamkeit und Zielerreichung gibt es nicht. Ebenfalls gibt es bislang keine trägerbezogenen Auswertungen zu Fachleistungsstunden- und Kosten.	E3	Die Stadt Siegen sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollte sie träger- und hilfearbezogen durchführen. Außerdem sollte sie die Laufzeiten der Hilfen sowie die Anzahl der Fachleistungsstunden- und Kosten je Träger auswerten und analysieren. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten in einem Controllingbericht zusammengeführt werden. Im Hinblick auf den vergleichsweise hohen Fehlbetrag sollten die Auswertungen zu Steuerungszwecken genutzt werden.
F4	Die Stadt Siegen hat für den ASD die Verfahrensstandards und Prozessabläufe in einem Qualitätshandbuch verschriftlicht. Darüber hinaus bestehen weitere ergänzende Informationen und Standards in einem ergänzenden Handbuch. Diese verbindlichen Verfahrensstandards bieten eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung. Für den Bereich der WiJu sind bisher keine entsprechenden Verfahrensstandards verschriftlicht.	E4	Ergänzend zu dem bereits vorhandenen Qualitätshandbuch für den Bereich des ASD, sollte die Stadt Siegen auch die Verfahrensstandards für die WiJu verschriftlichen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Im Jugendamt der Stadt Siegen gibt es eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Im Hinblick auf die konkrete Fallsteuerung im Einzelfall sind aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten gegeben.	E5	Die Stadt Siegen sollte die derzeitige Leistungsgewährung auf der Grundlage der einheitlichen Fallpauschale eingehend überprüfen und überdenken. Für eine gut strukturierte und wirtschaftliche Fallsteuerung ist eine individuelle Festlegung und fortlaufende Überprüfung der erbrachten Fachleistungsstunden unabdingbar.
F6	Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es nicht.	E6	Die Stadt Siegen sollte Kernprozesse für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu in die Verfahrensstandards aufnehmen.
F7	Es finden prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachsoftware und im Rahmen der Fallüberprüfung durch die Arbeitsgruppenleitung statt. Für die WiJu gibt es ein internes Kontrollsystem welches stichprobenhafte Einzelfallprüfungen vorsieht. Im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	E7	Die Stadt Siegen sollte über die laufenden Fälle allgemeine Wiedervorlagen führen, damit sichergestellt ist, dass eine rechtmäßige Aufgabenerledigung erfolgt.
F8	Die Stadt Siegen hat im Bereich der erzieherischen Hilfen höhere fallbezogene Aufwendungen als die meisten anderen Kommunen. Dies belastet den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung.	E8	Die Stadt Siegen sollte die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII stärker in den Blick nehmen und dazu Fallzahlen, Aufwendungen sowie die Laufzeiten, auch trägerbezogen, analysieren und regelmäßig auswerten.
F9	Die Stadt Siegen weist erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen sowie eine erhöhte Falldichte im Bereich der Heimerziehung auf. Sie hat sich bereits intensiv mit der Rückführungsarbeit auseinandergesetzt. Eine Auswertung der Rückführungen in die Herkunftsfamilie erfolgt bislang nicht.	E9	Die Stadt Siegen sollte die Rückführungsarbeit weiterhin intensiv verfolgen und stetig die eigenen Standards weiterentwickeln. Erfolgte Rückführungen sollten zukünftig ausgewertet werden, um die Ergebnisse der Rückführungsarbeit transparent zu machen. Die Ergebnisse könnten Bestandteil eines zukünftigen Controllingberichtes sein.
F10	Die Stadt Siegen hat im interkommunalen Vergleich hohe ambulante Aufwendungen je Hilfefall bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Einen Spezialdienst gibt es aktuell noch nicht.	E10	Die Stadt Siegen sollte wie geplant einen Spezialdienst für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII einrichten.
F11	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Integrationshelfer sind in Siegen ebenfalls hoch. Bislang werden Hospitationen im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung nur teilweise durchgeführt.	E11	Um den steigenden Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Integrationshelfer zu begegnen, sollte die Stadt Siegen im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung regelmäßige Hospitationen durchführen.
F12	Die Aufwendungen je Hilfefall für die Hilfen der jungen Volljährigen sind in Siegen vergleichsweise hoch. Im ambulanten Bereich bildet die Stadt Siegen den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ab.	E12	Die Stadt Siegen sollte die Hilfen der jungen Volljährigen stärker in den Blick nehmen und dazu Aufwendungen, Laufzeiten und Fachleistungsstunden analysieren. Zusätzlich sollte sie eigene Standards zur Verselbständigung verschriftlichen.

Feststellung		Empfehlung	
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Siegen überschreitet bei den Baugenehmigungsverfahren häufig die gesetzlich vorgegebenen Fristen. Für Ermessensentscheidungen hat sie noch keine eindeutigen und nachvollziehbaren Kriterien erlassen. Sie bildet noch keinen Kostendeckungsgrad ab und verzichtet teilweise auf Gebühreneinnahmen. Die Rechtssicherheit könnte durch weitere Dokumentationen verbessert werden.	E1.1	Die Stadt Siegen sollte für die Nachbesserung von Antragsunterlagen angemessene Fristen setzen, die die Genehmigungsverfahren nicht unnötig verlängern. Die gesetzlichen Vorgaben der Rücknahmefiktion sind zu beachten.
		E1.2	Die Stadt Siegen sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die Inanspruchnahme der Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 schriftlich dokumentieren.
		E1.3	Die Stadt Siegen sollte die erforderlichen Beteiligungsverfahren gleichzeitig durchführen. Sie sollte zu diesem Zweck digitale Unterlagen nutzen. In Papier eingehende Anträge sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden.
		E1.4	Die Stadt Siegen sollte für ihre Bauaufsicht einen Kostendeckungsgrad ermitteln, der als Indikator für Rahmengebühren nutzbar ist. Ziel sollten weitgehend kostendeckende Gebühren sein.
		E1.5	Die Stadt Siegen sollte für eine einheitliche und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen klare und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen, beispielsweise in Form eines Kriterienkataloges, erstellen.
F2	Die Stadt Siegen hat bisher noch keine Checklisten erstellt, um eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu fördern. Es fehlen zum Teil klare Vorgaben für Verantwortungs- und Entscheidungsbefugnisse. Die Abwicklung des Genehmigungsverfahrens mittels der Papierakte lässt keine medienbruchfreie Bearbeitung zu.	E2.1	Die Stadt Siegen sollte für die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Checklisten bzw. Arbeitsanleitungen erstellen. Sie sollte diese idealerweise in die eingesetzte Fachsoftware integrieren.
		E2.2	Die Stadt Siegen sollte alle Voraussetzungen schaffen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung der Verfahren zu ermöglichen. Die händische Erfassung von Daten in die Fachsoftware sollte zukünftig entbehrlich sein.
		E2.3	Die Stadt Siegen sollte nachvollziehbare und eindeutige Regelung über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Der abgebildete Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet. Mehrstufige und umfangreiche Beteiligungsverfahren und zahlreiche Zuständigkeitswechsel erschweren ein beschleunigtes Verfahren. Das Vier-Augen-Prinzip wendet die Bauaufsicht nur bei Ablehnungen konsequent an.	E3.1	Die Stadt Siegen sollte die zahlreichen Schnittstellen reduzieren. Beteiligungen sollte sie gleichzeitig und digital vornehmen. Einzelne Arbeitsschritte sollten von der zuständigen Stelle vollständig abgeschlossen werden. Damit lassen sich die zahlreichen Zuständigkeitswechsel verringern. Das Vieraugenprinzip sollte die Bauaufsicht konsequent anwenden. Den erforderlichen Aufwand kann sie durch dokumentierte Teilergebnisse in Checklisten reduzieren.
		E3.2	Die Stadt Siegen sollte die Beteiligungen interner Stellen auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Durch erweiterte Informationsgrundlagen für die Bauaufsicht können teilweise zeit- und arbeitsintensive Beteiligungsverfahren vermieden werden.
F4	Die Stadt Siegen nutzt noch nicht alle digitalen Möglichkeiten ihrer eingesetzten Fachsoftware. Sie beabsichtigt eine vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge mit Unterstützung des Bauportals NRW einzuführen. Einheitliche Dateneingaben könnten weitere automatisierte Auswertungen ermöglichen. Die aktuelle hybride Aktenführung erschwert ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren.	E4.1	Die Stadt Siegen sollte ihre vorhandene Software dazu nutzen, die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren vollständig digital durchzuführen und zu erfassen. Es sollte möglich sein, Genehmigungsanträge digital anzunehmen. Sie sollte die digitalen Möglichkeiten der vorhandenen Software ausschöpfen, um die Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen. Auf eine hybride Aktenführung sollte verzichtet werden.
		E4.2	Die Stadt Siegen sollte Vorgaben für die einheitliche Erfassung von Daten erstellen. So sind automatisierte Auswertungen möglich und die Funktionen der Bearbeitungssoftware sind vollumfänglich nutzbar.
F5	Das Fallaufkommen wie auch die Anzahl der erteilten Bescheide ist in der Stadt Siegen je Vollzeit-Stelle höher als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Dies deutet auf eine hohe Belastung der Bediensteten hin. Mit der Nutzung bestehender Optimierungspotenziale könnte die Bauaufsicht die Mitarbeiter entlasten. Dieses wird helfen, die eingehenden Anträge zeitnah zu bearbeiten und den Anteil unerledigter Fälle zu verringern.	E5.1	Die Stadt Siegen sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Fälle sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden. Die in diesem Bericht aufgezeigten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren sollten umgesetzt werden, um die Sachbearbeitung zu entlasten.
		E5.2	Die Stadt Siegen sollte auch die Entwicklung der Fallzahlen der förmlichen Bauvoranfragen zur Personalbemessung fortschreiben um mögliche Fehlentwicklung frühzeitig zu erkennen und entgegenwirken zu können.
F6	Die Stadt Siegen hat mit der Einrichtung der Servicestelle Bauberatung gute Möglichkeiten geschaffen, sich umfassend rund ums Thema Bauen zu informieren. Der Schwerpunkt der Beratung betrifft den bauplanungsrechtlichen Bereich. Teils wirken die technischen Bediensteten der Bauaufsicht bei der Klärung bauordnungsrechtlicher Fragen mit.	E6	Die Stadt Siegen sollte die gebildeten Kennzahlen zu den Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen weiter fortschreiben und analysieren. Die Anzahl erfolgloser Anträge sollte möglichst geringgehalten werden.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Durch uneinheitlich und unvollständige Datenerfassungen in der genutzten Software sind Gesamt- und Laufzeiten der Genehmigungsverfahren für die Bauaufsicht Siegen nicht abbildbar. Die Nutzung dieser Daten als Indikator für effektive Genehmigungsverfahren ist so nicht möglich. Die gesetzliche Berichtspflicht erfordert die durchschnittliche Verfahrensdauer zu ermitteln.	E7	Die Stadt Siegen sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisierte Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln. Damit erhält sie die Grundlagen für die gesetzliche Berichtspflicht sowie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Sie sollte Vorgaben für eine einheitliche Datenerfassung erlassen. Erfolge der genutzten Optimierungspotenziale lassen sich an ermittelten Laufzeiten ablesen.
F8	Die Stadt Siegen hat bisher auf die Bildung von Kennzahlen und Festlegungen von Zielwerten verzichtet. Damit fehlen zum Teil Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen.	E8	Die Stadt Siegen sollte Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs überprüfen. Dazu sollte sie mindestens die im Rahmen dieser Prüfung verwandten Kennzahlen fortschreiben. Für die automatisierte Auswertung sind einheitliche Dateieingaben notwendig.
<b>Verkehrsflächen</b>			
F1	Die Stadt Siegen verfügt über Daten zu ihren Verkehrsflächen, mit denen sie ein Erhaltungsmanagement zielgerichtet aufbauen kann. Positiv ist die regelmäßige Zustandserfassung und Bewertung der Straßen.	E1	Die bisherige Planung von Straßenbau-Programmen sollte die Stadt Siegen um konkrete Erhaltungsstrategien bezogen auf die unterschiedlichen Straßenkategorien ergänzen. Sie sollte die Aufwendungen nach diesen Straßenkategorien getrennt erfassen, um so noch gezielter steuern zu können.
F2	Die Stadt Siegen führt eine funktionsfähige Straßendatenbank. Somit verfügt sie über die notwendige Ausstattung, um den Erhalt der Verkehrsflächen zielgerichtet zu steuern. Durch die Integration weiterer Informationen kann sie die Planung der Erhaltung noch weiter optimieren.	E2.1	Die Stadt Siegen sollte prüfen, welche Daten sie zukünftig noch für die Planung der Straßenunterhaltung in der Straßendatenbank berücksichtigen möchte. Denn eine möglichst umfassende Kenntnis der Einflussfaktoren auf die Verkehrsflächen ermöglicht es, eine zukunftsfähige Erhaltungsstrategie zu entwickeln.
		E2.2	Die Stadt Siegen sollte ein vollständiges Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.
F3	Die Stadt Siegen hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	E3	Um auf weitere steuerungsrelevanten Daten für Erhaltungsmaßnahmen zugreifen zu können, sollte die Stadt eine Kostenrechnung einführen. Hierzu sollte die notwendige Genauigkeit auch unter dem Gesichtspunkt des Bearbeitungsaufwandes festlegen.
F4	Die Stadt Siegen hat für die Verkehrsflächen Ziele mit begleitendem Controlling definiert. Eine langfristige Strategie zum Erhalt der Verkehrsflächen ist noch nicht aufgestellt.	E4.1	Die Stadt Siegen sollte den bestehenden Planungszeitraum nach Möglichkeit ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.2	Die Stadt Siegen sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen ausbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und deren Erreichung anhand eines Controllings überprüft. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.
F5	Die Stadt Siegen hat das Aufbruchmanagement mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase als auch bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme stichprobenhaft durch. Mit der Integration von Informationen aus den Aufbrüchen in die Straßendatenbank können die Prozesse weiter digitalisiert und optimiert werden.	E5	Die Stadt Siegen sollte prüfen, ob sie die Vorhabenträger mit der Genehmigung verpflichtet, den Ausgangszustand und die Phasen während der Ausführung mit schriftlichen Aufzeichnungen, Protokollen und Fotos zu dokumentieren. Dies bietet den Vorteil, dass bei allen Aufbrüchen die für die Abnahme und Gewährleistung erforderlichen Informationen vorliegen.
F6	In der Stadt Siegen stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.	E6	Durch eine Verknüpfung der Straßendatenbank mit der Anlagebuchhaltung kann die Stadt den Ablauf der Arbeiten positiv unterstützen. Daher sollte sich prüfen, in welcher Form sie die Systeme miteinander verbinden kann.
F7	In der Stadt Siegen ist das Verhältnis von älteren Verkehrsflächen zu noch jüngem Vermögen noch weitgehend ausgewogen. Nach der Zustandseinteilung befinden sich in Siegen aktuell der überwiegende Teil der Straßen in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Der Anteil schlechter Straßen konnte ebenfalls reduziert werden.	E7	Die Erkenntnisse aus nachfolgenden Zustandserfassungen sollte die Stadt Siegen weiterhin in die aktuelle Maßnahmenplanung einbeziehen.
F8	Die Stadt Siegen kann die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen nicht benennen. Somit fehlt ihr eine wichtige Information und Steuerungsgrundlage.	E8	Siegen sollte zukünftig die in Eigenleistung erbrachten Unterhaltungsarbeiten dokumentieren, um die Unterhaltungsaufwendungen insgesamt beziffern zu können.
F9	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Siegen ein Risiko darstellen.	E9	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Siegen regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen analysieren und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Diese Informationen sollten in das Erhaltungsprogramm einfließen und mit einer langfristigen Investitionsstrategie verknüpft werden.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Die Stadt Siegen unterliegt seit 2009 aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) nach § 76 GO NRW verpflichtet. Die Planung sieht erst ab 2022 positive Jahresergebnisse vor. Die im HSK festgelegte Frist zur Erreichung des Haushaltsausgleiches im Jahr 2022 ist damit gewährleistet. Allerdings gelingt der Stadt dieser Ausgleich nur unter Berücksichtigung der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG.<sup>14</sup> In Summe plant Siegen von 2021 bis 2025 mit außerordentlichen Erträgen von 41,8 Mio. Euro.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Siegen ist unterdurchschnittlich und hat sich aufgrund der negativen Jahresabschlüsse seit 2015 um 15 Prozent verringert. Durch die in den Jahren 2020 und 2021 geplanten Fehlbeträge wird sich das Eigenkapital weiter verringern. Auch die ab 2025 bis zu 50 Jahre abzuschreibenden außerordentlichen Erträge werden die Jahresergebnisse und somit das Eigenkapital zusätzlich belasten.

Die einwohnerbezogenen **Schulden** der Stadt Siegen sind im interkommunalen Vergleich aller großen kreisangehörigen Kommune überdurchschnittlich. Geprägt sind sie von den Rückstellungen und Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung. Siegen hat die dritthöchsten Liquiditätskredite aller verglichenen Kommunen, dies birgt ein hohes Zinsänderungsrisiko. Einschließlich der Mehrheitsbeteiligungen zeigt der interkommunale Vergleich 2019 mit 4.718 Euro Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner ebenfalls einen überdurchschnittlichen Wert.

Beim **Gebäudevermögen** ergeben sich im Rahmen einer rein bilanziellen Betrachtung bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade. Ausnahme bilden hier lediglich die Tageseinrichtungen für Kinder sowie die Feuerwehr-Gerätehäuser. Auch bei dem Verkehrsinfrastrukturvermögen ist der Bilanzwert deutlich gesunken. Die Stadt muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen. Die Schuldenlast wird sich durch die Investitionsplanung perspektivisch stetig

<sup>14</sup> Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen



verschlechtern. Bezüglich der Verschuldung ergibt sich ein erhöhter Handlungsbedarf. Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, sollte die Stadt umfangreiche Konsolidierungsmaßnahmen ergreifen.

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Siegen gelingt es, die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** bereitzustellen. Sie hält zwar die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Aufstellung der Jahresabschlüsse nicht ein, nähert sich diesen aber an. Controllingberichte informieren den Verwaltungsvorstand und den Rat über die aktuellen Entwicklungen. Dem Rat und der Verwaltung liegen alle wichtigen Information zur Haushaltssteuerung vor und sie können darauf basierend Entscheidungen treffen, wenn die Ziele der Haushaltswirtschaft gefährdet sind.

Die **Wirkung der Haushaltssteuerung** zeigt, dass vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern maßgeblich für die Jahresergebnisse sind. Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Siegen zeigen Wirkung, werden aber nicht ausreichen. Allein durch direkt von der Stadt beeinflussbare Erträge und Aufwendungen können weitere Aufwandssteigerungen ab 2017 nicht mehr kompensiert werden. Eine zunehmende Belastung sind dabei die Fehlbeträge in den Bereichen Soziales sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Eigene Anstrengungen sind daher erforderlich, um die in der mittelfristigen Haushaltsplanung angestrebten Haushaltsausgleiche zu realisieren. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlassen.

Die Stadt überträgt im interkommunalen Vergleich nicht ausgeschöpfte **Haushaltsermächtigungen** in deutlich höherem Umfang. Diese nimmt Siegen - mit Ausnahme 2015 - nicht in Anspruch, da bereits die Haushaltsansätze mehr als ausreichend geplant sind. Die gpaNRW sieht das kritisch. Siegen sollte in Zukunft mit investiven Ermächtigungsübertragungen zurückhaltender umgehen und nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufnehmen, die auch wirklich umgesetzt werden können. Der Rat der Stadt Siegen hat mit Wirkung 27. Juni 2013 die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen verbindlich festgelegt.

Die Akquise und Verwaltung von **Fördermitteln** erfolgt in Siegen durch die eigens eingerichtete Zentrale Zuschussstelle in der Kämmererei. Vorgaben und Ziele zur Rekrutierung von Fördermitteln hat die Stadt bisher nicht festgelegt. Das Fördermittelcontrolling mit entsprechendem Berichtswesen obliegt der Zentralen Zuschussstelle. Eine zentrale Datei wird bereits geführt. Zukünftig ist zudem eine zentrale Datenbank für einen schnellen und umfassenden Überblick über alle Förderprojekte geplant.

## 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 Unterneh-

men, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtab schlüssen, 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 Corona-bedingten 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 Siegen** ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Siegen 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht		nicht erforderlich	HPI
2021	bekannt gemacht			HPI
2022	beschlossen (noch nicht bekannt gemacht)			HPI

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

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW war 2014. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2015.

Seit dem 01. Januar 2019 ist eine Befreiung von der Aufstellung des Gesamtab schlusses in dem neu in die Gemeindeordnung NRW eingefügten § 116a geregelt. Bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen ist eine Gemeinde von der Pflicht, einen Gesamtab schluss und einen Gesamtlagebericht aufzustellen, befreit. Sollte die Gemeinde von dieser Befreiungsmöglichkeit Gebrauch machen wollen, hat der Rat über das Vorliegen der Voraussetzungen für jedes Haushaltsjahr zu entscheiden. Die Stadt Siegen macht von der größenabhängigen Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch und stellt ab 2019 keinen Gesamtab schluss mehr auf.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Siegen unterliegt bereits zu Zeiten der Kameralistik aufsichtsrechtlichen Restriktionen. Die kommunale Selbstverwaltung wird durch das Haushaltssicherungskonzept eingeschränkt.

*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 Siegen 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Ausgeglichener Haushalt								
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X	X	X	X	X	X	X	X

Die Stadt Siegen unterliegt seit 2009 der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) nach § 76 GO NRW. Nach dem HSK ist der Haushaltsausgleich im Jahr 2022 wiederherzustellen. Dies gelingt Siegen nur mit Hilfe der Einrechnung eines außerordentlichen Ertrags gemäß NKF-CIG<sup>15</sup>. Allerdings endet die Verpflichtung zur Aufstellung des HSK erst dann, wenn auch im Jahresabschluss 2022 ein originärer Haushaltsausgleich erreicht wird. Der Haushaltsplan 2022 ist mit Verfügung vom 03. Juni 2022 durch die Kommunalaufsicht genehmigt.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Siegen 2015 bis 2019 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Mio. Euro	-30,49	-13,81	-6,82	-6,82	-1,22
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	208	191	185	178	180
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-30,49	-13,81	-6,82	-6,82	-1,22
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro*	-5,54	-3,27	1,48	0,02	3,14

<sup>15</sup> Gesetzes zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nord-rhein-Westfalen

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,02	0,07	-0,22	0,07	0
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>12,5</b>	<b>6,6</b>	<b>3,6</b>	<b>3,7</b>	<b>0,7</b>

\* Verrechnung von Erträgen und Aufwendungen aus Anlagenabgängen, Wertveränderung von Finanzanlagen, Aktivierung und Ausbuchung von Anlagevermögen und Korrekturbuchungen

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung der Jahresergebnisse vorweg und verrechnet die Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage. Bei der Höhe der allgemeinen Rücklage werden neben den Jahresergebnissen die ergebnisneutralen Änderungen berücksichtigt.

#### Jahresergebnisse und Rücklagen Siegen in Mio. Euro 2020 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro*	-6,81	-3,89	0,34	1,94	2,51	3,25
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,90	4,15
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	174	170	170	172	174	174
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,90	3,25
Sonstige Veränderung der Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-6,81	-3,89	0,34	1,94	1,61	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	3,8	2,2	positive Ergebnisse			
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>3,8</b>	<b>2,2</b>	<b>keine Verringerung</b>			

\*Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage zu

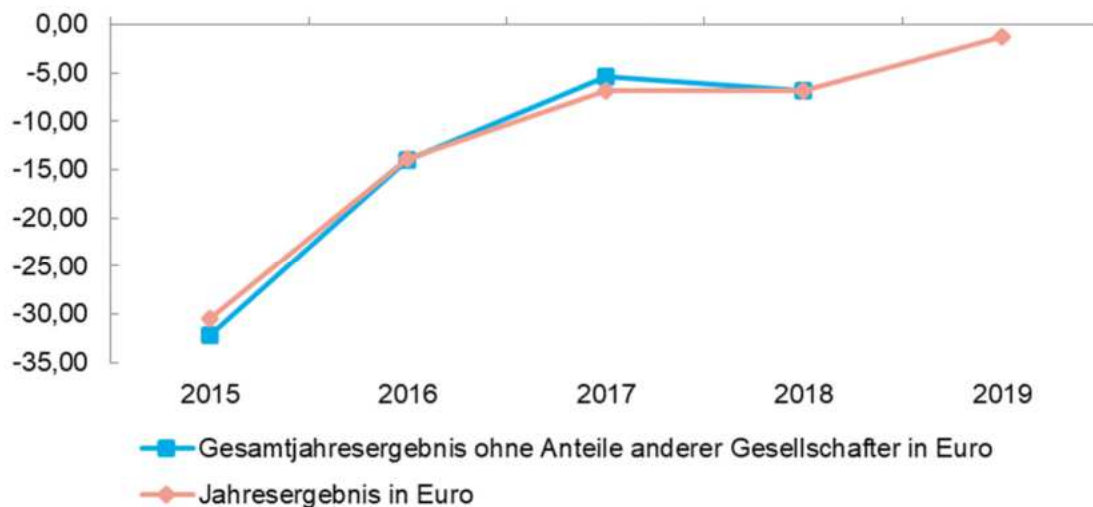
Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der GO NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. Ab 2019 können die Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Gemeinde aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresabschlüsse sind durchweg negativ, zeigen aber eine positive Entwicklung. Die Stadt Siegen profitiert hierbei wie die meisten Kommunen von der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Nach dem Jahresabschluss 2019 ist der Haushalt strukturell defizitär.

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

**Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2019**



Die Stadt Siegen hat Gesamtabschlüsse bis 2018 auf- und festgestellt. Ab 2019 liegt die Befreiung zur Aufstellung des Gesamtabschlusses gemäß § 116a GO NRW vor. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH, die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH, die ESi GmbH und der Eigenbetrieb Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen.

Die gpaNRW hat im Teilbericht „Finanzen“ die Gesamtabschlüsse zur Bildung von Kennzahlen auf Konzernebene berücksichtigt, jedoch keine Analyse der Beteiligungsstruktur vorgenommen. Weitere Informationen und Analysen zum Beteiligungsportfolio der Stadt Siegen und deren Auswirkung auf den Kernhaushalt sind im Teilbericht „Beteiligungen“ zu finden.

Die Resultate der vorliegenden Gesamtergebnisrechnungen bewegen sich in etwa auf dem Niveau der Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Das lässt den Schluss zu, dass die Ertragskraft der verselbstständigten Aufgabenbereiche insgesamt betrachtet bislang weder erkennbar positiv noch negativ das Gesamtergebnis beeinflusst hat.

Im Eckjahresvergleich 2015 bis 2019 verläuft das Jahresergebnis der Stadt Siegen kontinuierlich steigend, aber immer noch negativ. 2015 betrug das Jahresdefizit noch rund 30 Mio. Euro, 2019 nur noch eine Mio. Euro, das ist eine Verbesserung von 29 Mio. Euro. Im diesem Zeitraum sind die Erträge um knapp 65 Mio. Euro gestiegen. Maßgeblich beeinflusst werden die Jahresergebnisse von der guten Konjunkturlage, insbesondere den jährlich steigenden Gewerbesteuern und den Gemeindeanteilen an Gemeinschaftssteuern. Neben vielen anderen Positionen ist

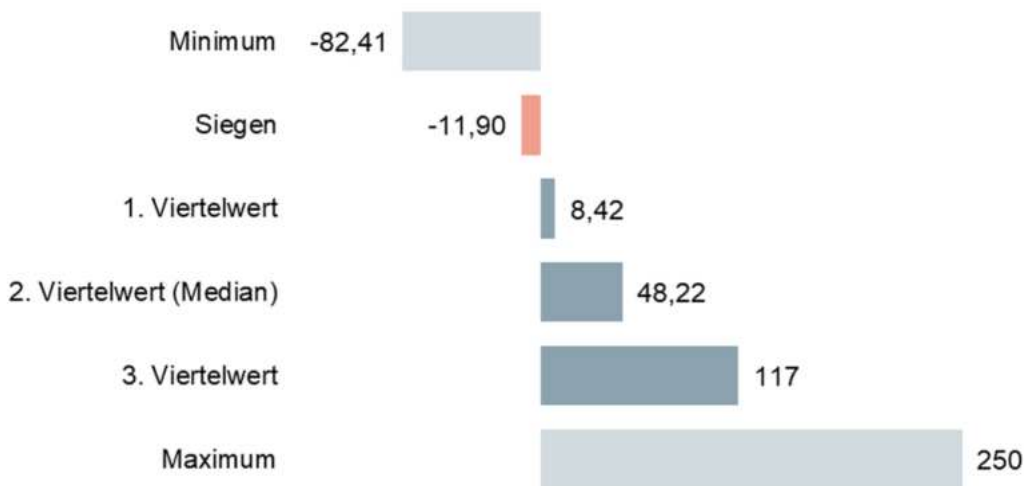
- die Gewerbesteuer um 9,2 Mio. Euro auf 60 Mio. Euro,
- der Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuern um 13,2 Mio. Euro auf 61 Mio. Euro und
- Schlüsselzuweisungen um 23,5 Mio. Euro auf 61,5 Mio. Euro gestiegen.

Trotz der deutlich besseren Erträge kann die Stadt Siegen die steigenden Aufwendungen im Bereich

- Personalaufwendungen plus elf Mio. Euro,
- Versorgungsaufwendungen plus 2,2 Mio. Euro,
- Transferaufwendungen plus 24,9 Mio. Euro, davon alleine für die Kreisumlage plus zehn Mio. Euro

nicht kompensieren.

#### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



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



Bei den Jahresergebnissen je Einwohner aller geprüften Jahre positioniert sich die Stadt Siegen oberhalb des Minimums. Siegen hat im interkommunalen Vergleich damit schlechtere Ergebnisse als 75 Prozent aller großen kreisangehörigen Kommunen.

Die Jahresergebnisse geben nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation. Sie werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der

allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Zudem können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, 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 2015 bis 2019 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben.

Folgende Sondereffekte haben wir 2019 bereinigt:

- Erträge aus Auflösung von Pensionsrückstellungen,
- Aufwendungen für Zuführung zu Pensionsrückstellungen,
- Zuführungen zu Beihilferückstellungen und
- Zuführungen zu sonstigen Rückstellungen

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 3 dieses Teilberichtes.

#### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2019“

Siegen	
Jahresergebnis	-1,22
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich	-116
Bereinigungen Sondereffekte	4,43
= bereinigtes Jahresergebnis	-112
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	94,94
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-17,42</b>

Das strukturelle Ergebnis liegt rund 16 Mio. Euro unter dem festgestellten Ergebnis. Ursächlich hierfür sind vor allem die Schlüsselzuweisungen, der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und die Gewerbesteuer. Die tatsächlich in 2019 geflossenen Mittel liegen deutlich über dem ermittelten Durchschnittsbetrag:

- Schlüsselzuweisungen sind um 12,3 Mio. Euro höher als der Durchschnittswert,
- Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer sind um sieben Mio. Euro höher und
- Gewerbesteuer um 5,5 Mio. Euro höher.



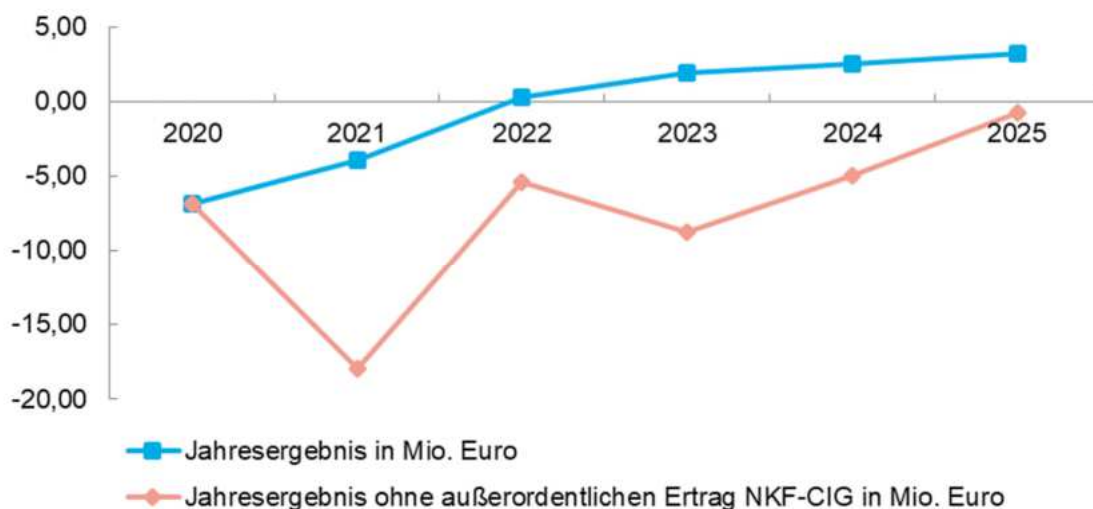
Gleichzeitig ist die allgemeine Kreisumlage mit 65 Mio. Euro um 4,6 Euro höher als der Durchschnittswert von 60,4 Mio. Euro.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- ➔ Nach Defiziten in den Jahren 2020 und 2021 geht die Stadt Siegen in der mittelfristigen Planung von durchweg positiven Ergebnissen aus. Diese werden aber nur durch die Isolierung der Corona-bedingten Schäden und den Ausgleich durch außerordentliche Erträge erreicht. Die mittelfristige Finanzplanung ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW bei den Personalaufwendungen.

*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 Siegen in Mio. Euro 2020 bis 2025



Die **Stadt Siegen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 einen Überschuss von 3,2 Mio. Euro.

Siegen hat bei der Aufstellung der Haushaltssatzungen 2021 und 2022 jeweils die Summe der auf das Haushaltsjahr entfallenden Haushaltsbelastungen durch Mindererträge bzw. Mehraufwendungen infolge der COVID-19 Pandemie prognostiziert. Diese sind als außerordentliche Erträge in die Ergebnisrechnung aufgenommen (§ 4 NKF-CIG). In Summe sind das rund 42 Mio. Euro, die die Jahresergebnisse verbessern.

Ohne die Berücksichtigung der Bilanzierungshilfe nach NKF-CIG fällt das Defizit beim Ergebnis aus laufender Verwaltungstätigkeit (roter Graph) in den Jahren 2021 bis 2025 deutlich höher aus.

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

**Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2025 - wesentliche Veränderungen**

Kennzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	60,44 (54,89)	73,50	13,06 (21,60)	3,3 (5,1)
Gemeindeanteil an Gemeinschaftssteuer	61,23 (54,21)	72,20	10,97 (17,99)	2,8 (4,9)
Schlüsselzuweisungen	61,51 (49,23)	69,30	7,79 (20,07)	2,0 (5,9)
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	25,89	28,49	2,60	1,6
Übrige Erträge	108	115	7,82	1,2
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	77,88	83,60	5,71	1,2
Versorgungsaufwendungen	9,83	10,28	0,45	0,8
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	41,15	47,81	6,66	2,5
Steuerbeteiligungen	8,02 (7,87)	5,20	-2,82 (-2,67)	-7,0 (-6,7)
Kreisumlage	65,10 (60,46)	77,00	11,90 (16,54)	2,8 (4,1)
übrige Aufwendungen	116	132	15,86	2,2

\* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ergänzt.

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

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

## Erträge:

Die Stadt Siegen plant deutliche Steigerungen bei der Gewerbesteuer, den Gemeindeanteilen an der Gemeinschaftssteuer sowie bei den Schlüsselzuweisungen ein. In Summe ergibt sich zwischen dem Ist-Ergebnis 2019 und dem Plan-Ergebnis 2025 eine Steigerung von rund 30 Mio. Euro. Prozentual steigen die einzelnen Positionen um zwei bis drei Prozent. Legt man den Durchschnittswert der letzten fünf Jahre zugrunde, sind die Steigerungen deutlich höher.

- Die Stadt Siegen hat die **Gewerbesteuer** unter Beachtung der örtlichen Begebenheiten und der Annahme einer weiteren Erholung in 2022 (lt. Orientierungsdaten des Landes NRW<sup>16</sup>) geplant. In der mittelfristigen Planung hat Siegen Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten angesetzt.
- Die Basis bei der Planung der **Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer** bildet das tatsächliche Aufkommen 2021. Die weitere Veranschlagung erfolgt leicht unterhalb der Orientierungsdaten des Landes.
- Die Höhe der **Schlüsselzuweisungen** basiert auf der Modellrechnung zum GFG<sup>17</sup> 2022. Beachtung für die weitere Planung findet auch die atypisch hohe Gewerbesteuerzahlung in 2021.
- Die geplante Steigerung bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** ergibt sich bei den Baugenehmigungsgebühren, den Beiträgen in Kindertageseinrichtungen sowie durch die Neukalkulation der Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Beiträge im Bereich Straßen.

Bei den stichprobenartig geprüften geplanten Erträgen haben sich keine Hinweise auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben.

Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen Unsicherheiten bezüglich der geänderten Methodik der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren, da die kreisfreien Städte hiergegen geklagt haben.

<sup>16</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 17. August 2021 Az. 304-46.05.01-264/21

<sup>17</sup> Städte- und Gemeindebund NRW, Schnellbrief 431/2021, Arbeitskreisrechnung GFG 2022, GFG = Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

## Aufwendungen

- Die Stadt Siegen kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend von den erwarteten besetzten Stellen des Vorjahres. Anpassungen des Stellenplans wurden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Die Planung sieht für 2022 eine Steigerung von rund 5,97 Prozent vor. Ursächlich sind die in den Personalaufwendungen beinhalteten Pensions- und Beihilferückstellungen. Ab 2023 plant Siegen mit einer jährlichen Steigerung von einem Prozent. Dies entspricht der in den Orientierungsdaten ausgewiesenen Steigerungsraten. Die Orientierungsdaten des Landes stellen lediglich eine Zielgröße dar, die nur mithilfe zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen erreicht werden kann.
- Bei den **Versorgungsaufwendungen** erfolgt die Bewertung mit dem durch § 36 Abs. 1 GemHVO NRW (alte Fassung) vorgegebenen Rechnungszins von fünf Prozent auf Basis der Richttafeln von Klaus Heubeck in der jeweils gültigen Fassung. Für die Höhe der Versorgung werden die zum 31. Dezember des jeweiligen Jahres maßgeblichen Werte gem. BesVersAnpG 2015/2016 NRW<sup>18</sup> berücksichtigt.
- Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** enthalten sämtlich Aufwendungen für die Unterhaltung und Bewirtschaftung des städtischen Vermögens, Kosten für die Lehr- und Lernmittel sowie die Schülerbeförderung. Die Planung 2020 und 2021 geht, im Gegensatz zu 2022 bis 2025, von deutlich über den Orientierungsdaten des Landes liegenden Werten aus.
- Die Stadt Siegen hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant. Bei der Gewerbesteuerumlage plant die Stadt Steigerungsraten entsprechend der geplanten Gewerbesteuer der Referenzperioden ein.
- Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Stadt Siegen in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushaltsplanentwurfes des Kreises Siegen-Wittgenstein.

Auch bei den Aufwendungen bestehen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Die Entwicklung der Kreisumlage ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises schwer planbar. Die Entwicklung der Kreisumlage zeigt deutlich die finanzielle Belastung seitens des Kreises, so gehört Siegen bereits 2019 im interkommunalen Vergleich zu den Kommunen mit der höchsten Kreisumlage.

### Allgemeine Kreisumlage Siegen in Mio. Euro 2019

Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
65,10	-38,09	38,80	48,99	62,57	93,20	29

<sup>18</sup> Gesetz zur Anpassung der Besoldung und Versorgung für die Jahre 2019 und 2020 vom 5. September 2019

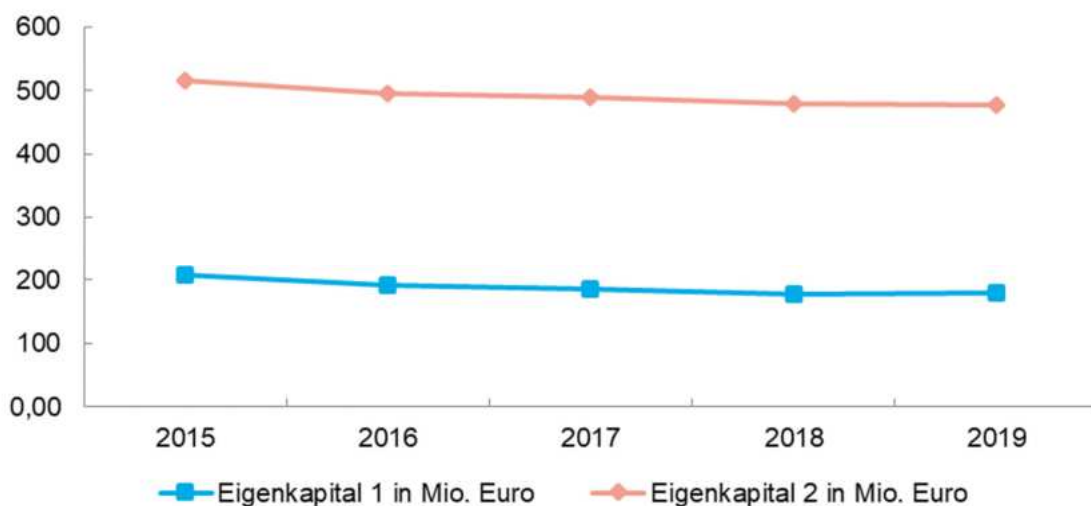
Ebenso haben Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen unter Umständen große Auswirkungen auf den Haushalt. Auch hier sind die Auswirkungen des Ukraine-Krieges nicht bekannt. Ein zusätzliches Risiko besteht bei den Personalaufwendungen. Sollte es Siegen nicht gelingen durch personelle Veränderungen Einsparungen zu erzielen, werden die Steigerungen in der mittelfristigen Planung so nicht auskömmlich sein.

### 1.3.4 Eigenkapital

- Die defizitären Jahresergebnisse der Stadt Siegen haben das Eigenkapital deutlich verringert und stellen eine erhebliche Haushaltsbelastung dar. Auch die mittelfristige Planung geht von einem weiteren Eigenkapitalverzehr aus.

*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 Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2019**



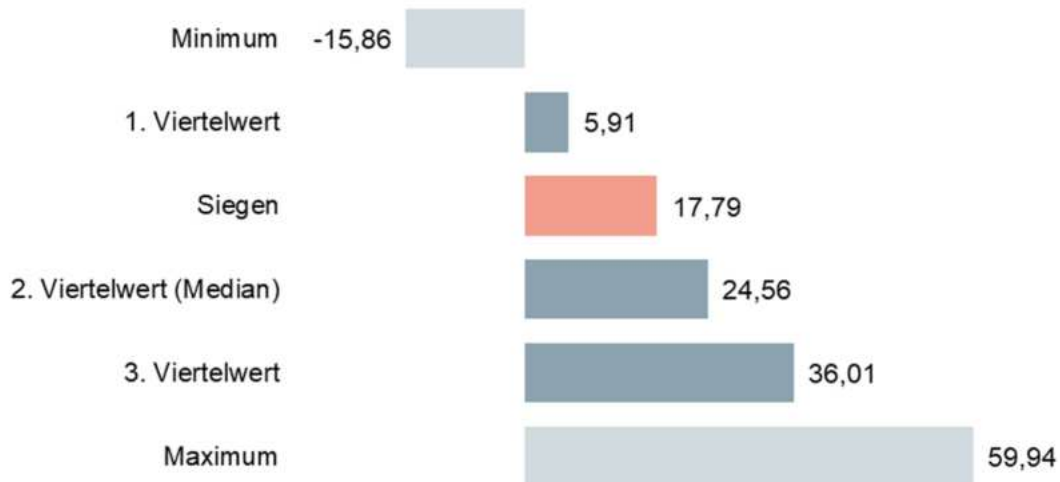
Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Das Eigenkapital 1 der Stadt Siegen ist seit 2015 um 27 Mio. Euro auf nunmehr 180 Mio. Euro gesunken. Ursächlich waren die durchgängig defizitären Jahresabschlüsse. Werden die Ergebnisse gemäß den Planungen der Jahre 2020 bis 2025 eintreten, wird sich das Eigenkapital um acht Mio. Euro verbessern.

Hinsichtlich der zukünftigen Eigenkapitalausstattung ist auf die haushaltmäßige Isolierung der Corona-bedingten Belastungen zu verweisen. Der Ansatz als außerordentlichen Ertrag nach NKF-CIG vermindert die Plandefizite und stützt somit die allgemeine Rücklage. Diese Corona-bedingten Schäden werde im Jahresabschluss aktiviert und bilden einen Posten in der Bilanz. Allerdings ist gemäß § 6 NKF-CIG ab 2025 die gebildete Bilanzposition gegen das Eigenkapital auszubuchen oder bis zu 50 Jahren abzuschreiben. In Summe plant Siegen für 2021 bis 2025 mit einer Belastung von 41,8 Mio. Euro. Die Abschreibung der Bilanzierungshilfe 2021 bis 2025

wird den Haushalt der Stadt zukünftig zusätzlich jährlich mit 900.000<sup>19</sup> Euro belasten. Eine nachhaltige Konsolidierung und die weiter konsequente Umsetzung der im HSK beschlossenen Maßnahmen ist daher unumgänglich.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



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



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Siegen in allen Jahren nahe bzw. unterhalb des Median und hat somit eine schlechtere Eigenkapitalausstattung als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Im Jahr 2019 beträgt die Eigenkapitalquote 2 47,16 Prozent. Im Vergleich mit anderen großen kreisangehörigen Kommunen kann sich Siegen in allen geprüften Jahren über dem Median positionieren.

Bei der Gesamtkapitalquote 1 weist Siegen ein ebenfalls nicht zufriedenstellendes Bild auf. In den Vergleichsjahren 2015 bis 2018 ist die Gesamteigenkapitalquote 1 bis auf 2015 interkommunal erkennbar niedrig.

<sup>19</sup> Abschreibung = 41.848.000 Euro / 46,49 Jahre; Angabe des geplanten Abschreibungsbetrages in Ergebnisplanung der Stadt

### Gesamteigenkapitalquote 1 Siegen

Jahr	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	17,92	-17,95	-0,17	14,70	23,13	35,02	19
2016	16,67	-17,38	6,01	17,67	25,64	41,45	21
2017	16,46	-16,89	5,01	17,01	24,22	39,73	21
2018	15,99	-17,03	5,15	20,17	26,16	39,61	20

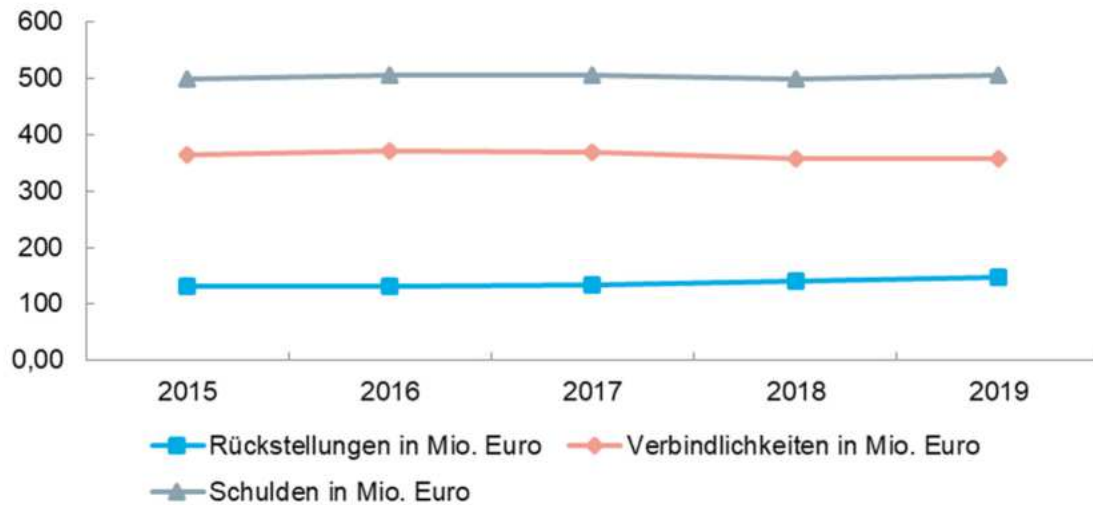
### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts sind im Eckjahresvergleich 2015 bis 2019 zwar gesunken. Die dauerhaft benötigten, hohen Liquiditätskredite sind allerdings ein Risiko für den Haushalt der Stadt. Siegen gehört zum Viertel der Vergleichskommunen mit überdurchschnittlicher Verschuldung.
- Die Stadt Siegen plant, mit Ausnahme des Jahres 2021, mit einem positiven Saldo aus Verwaltungstätigkeit. Die Selbstfinanzierungskraft wird aber nicht ausreichend um die geplanten Investitionen zu finanzieren.
- Die Altersstruktur des Gebäudevermögens zeigt ein tendenziell kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als die Hälfte der angestrebten Nutzungsdauer überschritten. Dies deutet auf einen Reinvestitionsbedarf hin.

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

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

### Schulden Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2019



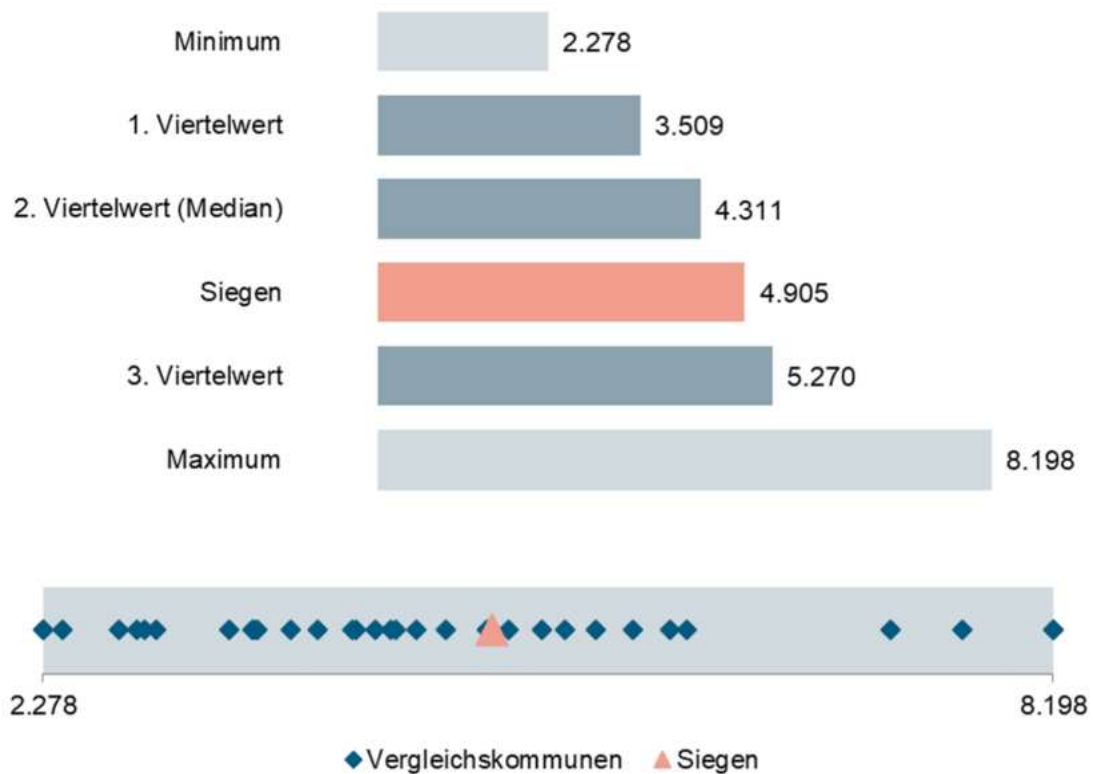
Die Schulden der **Stadt Siegen** sind geprägt von Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung und Rückstellungen. Positiv ist, dass die Liquiditätskredite im Eckjahresvergleich 2015 bis 2019 um rund sechs Mio. Euro gesenkt werden konnten. Auch bei den Verbindlichkeiten für Investitionen ist der gleiche Trend zu verfolgen. Zu beachten ist aber, dass die Höhe der Liquiditätskredite im interkommunalen Vergleich mit insgesamt 230 Mio. Euro zu den dritthöchsten gehört. Dies birgt bei Zinsänderungen ein hohes Risiko. Bereits bei einer Zinsänderung von 0,5 Prozent wird die Belastung um rund 1,15 Mio. Euro jährlich steigen.

Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich sind seit 2015 kontinuierlich gesunken. In Summe macht das knapp zwei Mio. Euro. Allerdings führt der gleichzeitige Anstieg der Rückstellungen um 15,8 Mio. Euro (vgl. 1.3.5.3 Rückstellungen) und der Verbindlichkeiten aus Transferleistung in Höhe von 2,2 Mio. Euro in Summe zu einer Erhöhung der Schulden um 5,6 Mio. Euro. Mit 504 Mio. Euro hat Siegen deutlich mehr Schulden als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

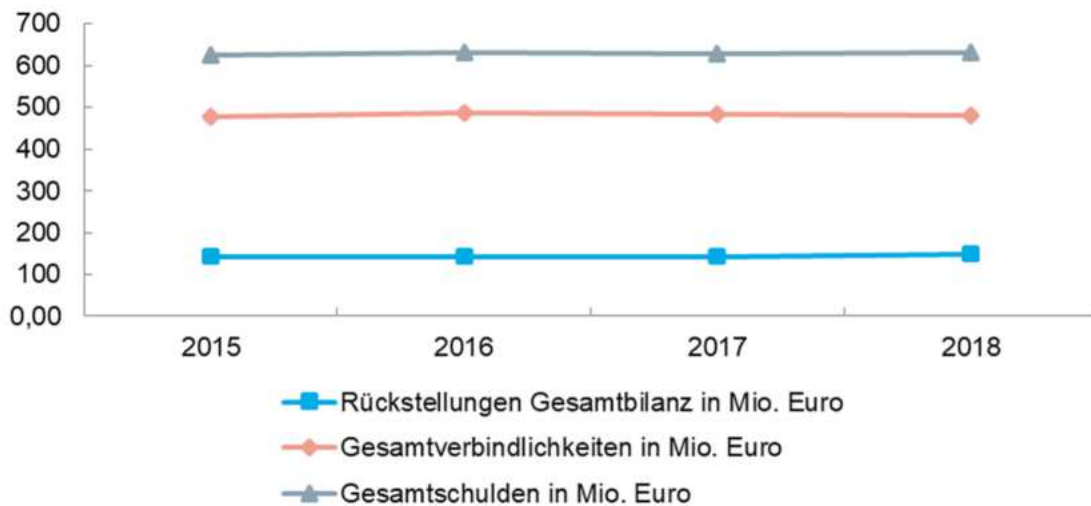
In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### Schulden Siegen je Einwohner in Euro 2019



### Gesamtschulden Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2018

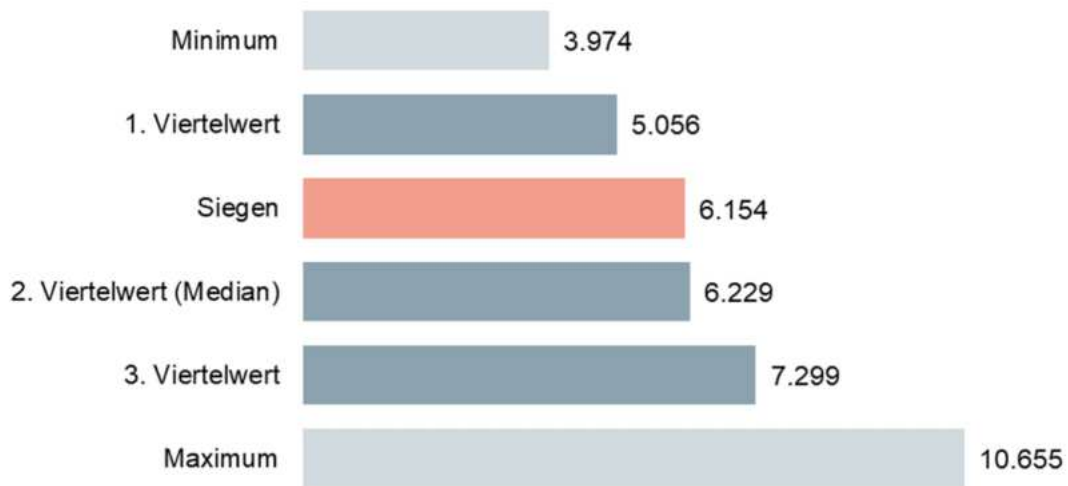


Da die Gesamtabstchlüsse lediglich bis 2018 vorliegen, werden hier die Gesamtschulden des Konzerns für das Jahr 2018 dargestellt.

Die Gesamtschulden des Konzerns sind im Eckjahresvergleich 2015 bis 2018 um knapp vier Mio. Euro auf rund 630 Mio. Euro gestiegen. Ursächlich waren gleich mehrere Gründe, so sind

z. B. die Rückstellungen um fünf Mio. Euro angewachsen (vgl. 1.3.5.3 Rückstellungen). Gleichzeitig haben sich die Sonderposten für dem Gebührenaussgleich um 1,8 Mio. Euro reduziert. Auch die Veränderungen bei den Verbindlichkeiten (vgl. 1.3.5.1 Verbindlichkeiten) und die dadurch bedingte geringfügige Steigerung um eine Mio. Euro haben dazu beigetragen, dass die Gesamtschulden nur marginal gestiegen sind.

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

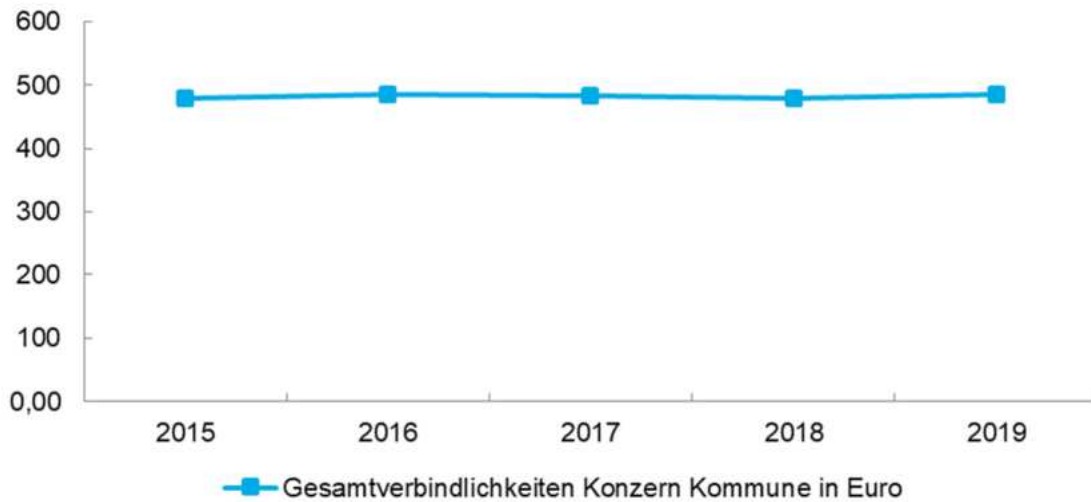


Die einwohnerbezogenen Gesamtschulden zeigen im Eckjahresvergleich eine leichte Verbesserung. Belaufen sie sich 2015 noch auf 6.237 Euro je Einwohner, konnten sie 2018 auf 6.154 Euro je Einwohner gesenkt werden. In allen Jahren hat Siegen im interkommunalen Vergleich eine weitgehend unauffällige Verschuldung im Bereich des Medians.

### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der **Stadt Siegen** verwendet. Für das Jahr 2019 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

**Gesamtverbindlichkeiten Konzern Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2019**



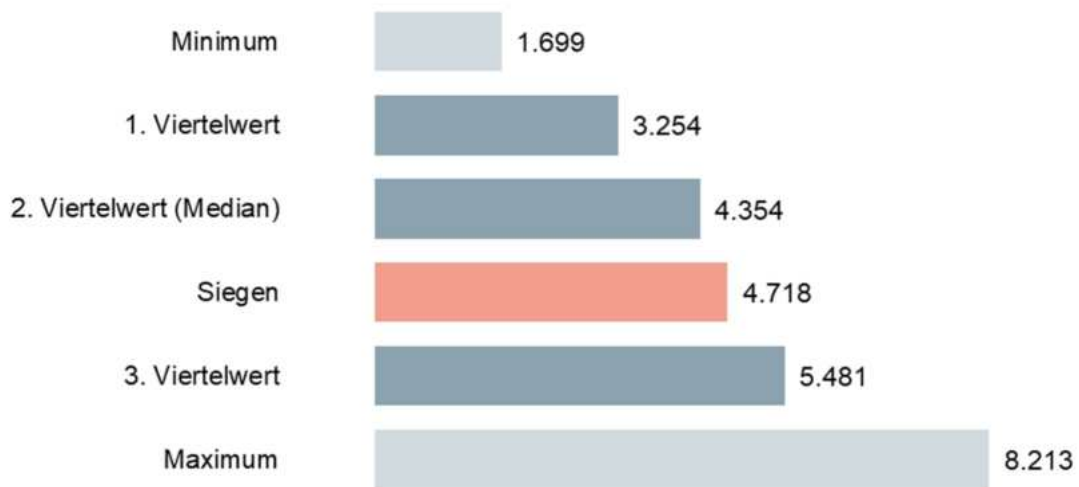
Die Gesamtverbindlichkeiten betragen zu Beginn des Betrachtungszeitraumes 479 Mio. Euro. Nach den bis 2018 vorliegenden Gesamtabschlüssen sind sie, nach Steigerungen in 2016 und 2017, mit 480 Mio. Euro nur geringfügig gestiegen.

Der Anteil des Kernhaushaltes an den Gesamtverbindlichkeiten für Investitionskredite liegt bei 41,6 Prozent. Dagegen sind 100 Prozent der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung dem Kernhaushalt der Stadt Siegen zuzuordnen.

Die grundsätzliche Ermittlung der zwischen dem Kernhaushalt und den Mehrheitsbeteiligungen zu konsolidierenden Beträge hat für 2019 noch zu erfolgen. Im Betrachtungszeitraum betragen die durchschnittlichen jährlichen Konsolidierungsbeträge 13,4 Mio. Euro. Nach den vorläufigen, nicht abschließenden Daten dürften für Siegen die Gesamtverbindlichkeiten aus Konzernsicht für 2019 circa 485 Mio. Euro betragen. Damit würden sie leicht über dem Niveau der beiden Vorjahre liegen. Hauptursächlich sind steigende Verbindlichkeiten der Entsorgungsbetriebe der Stadt Siegen.

Die Zusammensetzung der Verbindlichkeiten steht in den Anlagen 7 und 8 dieses Teilberichtes.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



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



Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner bewegen sich in den Jahren 2015 bis 2019 zwischen 4.690 Euro und 4.753 Euro. Die Stadt Siegen weist in allen Jahren höhere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf als 50 Prozent der Vergleichskommunen.

### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

#### Salden der Finanzrechnung Siegen in Mio. Euro 2020 bis 2025

Kennzahlen	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3,21	-6,56	3,76	5,48	8,97	14,04
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-20,80	-13,15	-21,96	-26,22	-28,85	-9,00
<b>= Finanzmittelüberschuss / -fehlbetrag</b>	<b>-17,59</b>	<b>-19,71</b>	<b>-18,20</b>	<b>-20,74</b>	<b>-19,88</b>	<b>5,04</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	14,63	6,63	18,20	20,74	19,88	-5,04
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-2,96</b>	<b>-13,08</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

Die Stadt Siegen plant, mit Ausnahme des Jahres 2021, mit einem positiven Saldo aus Verwaltungstätigkeit. In Summe ergibt das einen Überschuss von rund 28,9 Mio. Euro. In Siegen fallen 2020 bis 2025 ordentliche Tilgungen von annähernd 38,2 Mio. Euro an. Der Saldo aus Verwaltungstätigkeit ist somit nicht auskömmlich, um alle Ausgaben zu decken.

Zur Finanzierung investiver Auszahlungen reicht die Selbstfinanzierungskraft nicht. Es ergibt sich bis 2024 ein Finanzmittelfehlbetrag. Die Stadt Siegen hat in den Jahren 2020 bis 2025 umfassende Investitionen in Höhe von 240,2 Mio. Euro geplant. Davon entfallen jährlich durchschnittlich 30,8 Mio. Euro auf Baumaßnahmen, wie Deckschichternewerungen Straßen, Zentralisierung der Bauhöfe, Neubau Ufermauern sowie Erweiterungsbauten Schulen.

Der geplante investive Mittelzufluß aus Zuwendungen, Beiträgen und Verkaufserlösen beläuft sich von 2020 bis 2025 auf 120, 2 Mio. Euro. Das Delta von 120 Mio. Euro ist der nicht refinanzierte Anteil der Investitionen, der zu steigenden Kreditaufnahmen führt. Die daraus resultierenden Zinsen werden zu steigenden Liquiditätskrediten führen. Inwieweit diese allerdings in Anspruch genommen werden, bleibt abzuwarten. Bereits in den vergangenen Jahren konnten geplante Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umgesetzt werden. Von 2015 bis 2019 beläuft sich der durchschnittliche Saldo aus Investitionstätigkeit auf rund 17 Mio. Euro. Die nicht genutzten Haushaltsmittel überträgt die Stadt regelmäßig als investive Auszahlungsermächtigung auf die Folgejahre. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

### **1.3.5.3 Rückstellungen**

Die Rückstellungen haben mit 29 Prozent neben den Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten (46 Prozent) den größten Anteil an den Schulden. Im Betrachtungszeitraum seit 2015 sind sie um insgesamt 16 Mio. Euro gestiegen. Die erfolgten Zuführungen zu Pensionsrückstellungen belasten den Haushalt der Stadt Siegen deutlich. Mit Rückstellungen in Höhe von 146 Mio. Euro gehört die Stadt Siegen zu den Vergleichskommunen mit durchschnittlichen Rückstellungen. Die Rückstellungsquote<sup>20</sup> mit 14,37 Prozent bildet dagegen das Minimum ab.

Die Stadt Siegen hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die Inanspruchnahme kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und gegebenenfalls Kreditmittel zur Finanzierung erfordern.

Instandhaltungsrückstellungen hat Siegen nur im geringen Umfang gebildet.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt in erster Linie folgende Rückstellungen ab: für Unterhaltungsmaßnahmen Gebäude – Außenverpflichtungen - (2019 rund 3,4 Mio. Euro), Drohverlustrückstellungen Derivate (rund 1,9 Mio. Euro), Rückstellungen für nicht in Anspruch genommenen Urlaub und Inanspruchnahme Altersteilzeit sowie weitere geringere Rückstellungen, etwa für nicht in Anspruch genommen Überstunden, Dienstherrwechsel und Treueprämie Freiwillige Feuerwehr.

### **1.3.5.4 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. Kom-

<sup>20</sup> (Rückstellungen/Gesamtkapital) \* 100 Prozent

munen, 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.

Das Kanalvermögen ist in Siegen in den Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen (ESi) ausgegliedert. Eine Betrachtung dieser Vermögensgegenstände erfolgt daher nicht.

#### Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2019

Vermögensgegenstand	GND* nach Anlage 16		GND Kommune	./ RND Kommune 31.12.2019	Anlagenabnutzungsgrad
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	80	26	67
Verwaltungsgebäude	40	80	80	27	66
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	30	63
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	39	51
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	37	53
Schulsporthallen	40	60	80	37	53
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	50	38
Sporthallen	40	60	80	15	81
Hallenbäder	40	70	60	19	68
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	24	51

\*GND=Gesamtnutzungsdauer, RND=Restnutzungsdauer

Grundsätzlich hat sich die Stadt Siegen eher an den längeren Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle orientiert. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund geringerer Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Allerdings trägt die Stadt Siegen gegenüber kurzen Nutzungsdauern ein entsprechend höheres Risiko außerplanmäßiger Abschreibungen.

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. Für die Ermittlung des Anlageabnutzungsgrades arbeiten wir mit Durchschnittswerten. Siegen hat bei den einzelnen Gebäuden unterschiedliche Nutzungsdauern angegeben. Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Der durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrad der Gebäude indiziert einen Reinvestitionsbedarf. Mit Ausnahme der Tageseinrichtungen für Kinder ist er überdurchschnittlich.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Stadt unterliegt als HSK-Kommune finanziellen Einschränkungen. Aus diesem Grund sind Investitionen in den letzten Jahren nur im geringen Umfang erfolgt. Dies spiegelt auch die Investitionsquote wieder, sie schwankt zwischen 50 und 92 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 63 Prozent. Lediglich im Jahr 2019 erreichte Siegen eine Investitionsquote von 92 Prozent. Eine dauerhaft unter 100 Prozent liegende Investitionsquote führt zum Substanzverlust des Anlagevermögens. Die Quote ist zudem abhängig von bewilligten Fördermitteln durch das Land und der Realisierung der geförderten Projekte und Maßnahmen. Die Stadt Siegen profitiert vom Kommunalinvestitionsförderungsgesetz I und II (KIn-vFöG) und kann dadurch mit geringen Eigenmitteln modernisieren. Gleichzeitig bedient sich Siegen verschiedener Förderprogramme, wie z. B.:

- Gute Schule 2020,
- DigitalPakt NRW.

Allein 2022 sind Investitionsmaßnahmen von rund 46,7 Mio. Euro im städtischen Haushalt geplant. Neben vielen kleineren Investitionen sind dies:

- Erweiterung Jung-Stilling-Schule und Albert-Schweitzer-Schule,
- Kreisverkehr Schleifmühlen,
- Maßnahmen Digitalpakt Gymnasium und Gesamtschulen sowie
- Erweiterung und Sanierung Hallenbad Weidenau.

Die Investitionen werden nicht nur die Kreditverbindlichkeiten erhöhen (vgl. 1.3.5.1 Verbindlichkeiten), sie werden auch die künftigen Haushalte mit höheren Abschreibungen belasten.

Der Bilanzwert der Position „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ hat sich seit 2015 um rund 13,4 Mio. Euro (ca. sechs Prozent) verringert. Die Investitionen (Investitionsquote 2019 von 47 Prozent) waren in diesem Bereich nicht auskömmlich, um einen

Werteverzehr zu verhindern. Im „Teilbericht –Verkehrsflächen“ analysiert die gpaNRW detailliert die Strategie zur Erhaltung des Straßenvermögens.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der **Stadt Siegen** 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 gesetzlichen vorgesehenen Fristen aus der GO NRW, zur Feststellung der Haushalte und der Jahresabschlüsse, hält die Stadt Siegen nicht ein. Dennoch liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation vor.

*Eine Kommune sollte stets über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW) einhalten.*

*Unabhängig hiervon sollten die Führungskräfte einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Darauf aufbauend sollten die Organisationseinheiten der Bürgermeisterin bzw. dem Bürgermeister und der Kämmerin bzw. dem Kämmerer über den jeweiligen Teilplan berichten. Zudem sollten sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informiert sein.*

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

Die Stadt Siegen hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzungen nicht ein. Diese fällt auf den 01. Dezember des Vorjahres (§ 80 Abs. 5 GO NRW). Der Rat beschließt die Haushaltssatzung seit 2015 zwischen Dezember und Februar und zeigt sie dann im 1. Vierteljahr des Folgejahres bei der Kommunalaufsicht an. Bis zur anschließenden Bekanntmachung der Haushaltssatzung befindet sich die Stadt in der vorläufigen Haushaltsführung und unterliegt damit den entsprechenden gesetzlichen Beschränkungen.

Die Haushaltssatzung 2021 ist am 01. Februar 2021 dem Rat zugeleitet worden. Die Verzögerungen hängen mit den noch unsicheren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie zusammen. Der Gesetzgeber gewährt den Kommunen deshalb gemäß § 4 Abs. 6 NKF-CIG NRW für 2021 eine verlängerte Anzeigefrist bis 01. März 2021. Die Haushaltssatzung 2022



ist am 06. April 2022 im Rat der Stadt Siegen beschlossen worden und wurde der Kommunalaufsicht mit Schreiben vom 26. April 2021 zur Genehmigung vorgelegt. Genehmigt mit Verfügung vom 03. Juni 2022.

Der vom Bürgermeister bestätigte Entwurf des Jahresabschlusses ist gemäß § 95 Abs. 3 Satz 2 GO NRW bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgende Jahr dem Rat zuzuleiten. Diese Frist konnte Siegen bis jetzt noch nicht einhalten. Auch die Feststellung durch den Rat (31. Dezember) erfolgte erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt. So ist der Jahresabschluss 2018 am 03. März 2021 dem Rat vorgelegt worden. Ziel der Stadt Siegen ist es, die Jahresabschlüsse 2020 und 2021 noch in 2022 fertigzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten.

Die Stadt Siegen hat die aufgestellten und vom Bürgermeister bestätigten Entwürfe der Gesamtabchlüsse 2016 und 2017 gemäß dem Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse dem Gesamtabchluss 2018 „lediglich“ beigefügt. Der Gesamtabchluss 2018 ist am 19. Dezember 2021 vom Rat der Stadt festgestellt worden. Ab 2019 und für die folgenden Jahre wird die Stadt Siegen von der Befreiung gemäß § 116a GO NRW Gebrauch machen und keine Gesamtabchlüsse mehr aufstellen.

Der Verwaltungsführung liegen die wesentlichen Informationen zur laufenden Haushaltsbewirtschaftung und -steuerung vor. Das Finanzcontrolling und das Berichtswesen zeigen Optimierungsmöglichkeiten. Die unterjährige Information der Politik über den Stand und die Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung ist bisher lediglich einmal im Jahr zum 30. Juni in Form eines Zwischenberichtes mit Hochrechnung auf das Jahresergebnis erfolgt. Durch die Corona-Pandemie und ihre negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt hat sich dieses in 2020 nennenswert verändert. Der Rat oder der Haupt- und Finanzausschuss sind auskunftsgemäß vierteljährlich über die aktuelle Entwicklung informiert worden. Dieses ist auch für die Zukunft geplant. Ein strukturiertes Berichtswesen ist in Siegen bisher nicht installiert. Ansätze eines Berichtswesens sind jedoch vorhanden. Hierfür werden von der Finanzabteilung Auswertungen aus der bestehenden Finanzsoftware genutzt. Berichte über die Ergebnisrechnung, die Liquiditätssituation sowie den Stand der Investitionen werden nicht erstellt. Auch Kennzahlen und Ziele werden nicht beleuchtet. Insoweit besteht derzeit nur eine partielle Einbindung der mittelbewirtschaftenden Fachbereiche und Abteilungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte das Finanzcontrolling und besonders das Finanzberichtswesen weiterentwickeln und als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Ebenso sollte die Politik weiterhin regelmäßig über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.

Die Verwaltungsführung nutzt die Informationen des Kämmerers und der Finanzabteilung zur Haushaltssteuerung. Haushaltswirtschaftliche Sperren nach § 25 KomHVO sind bei der Stadt Siegen im Betrachtungszeitraum nicht praktiziert worden.

## 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

### → Feststellung

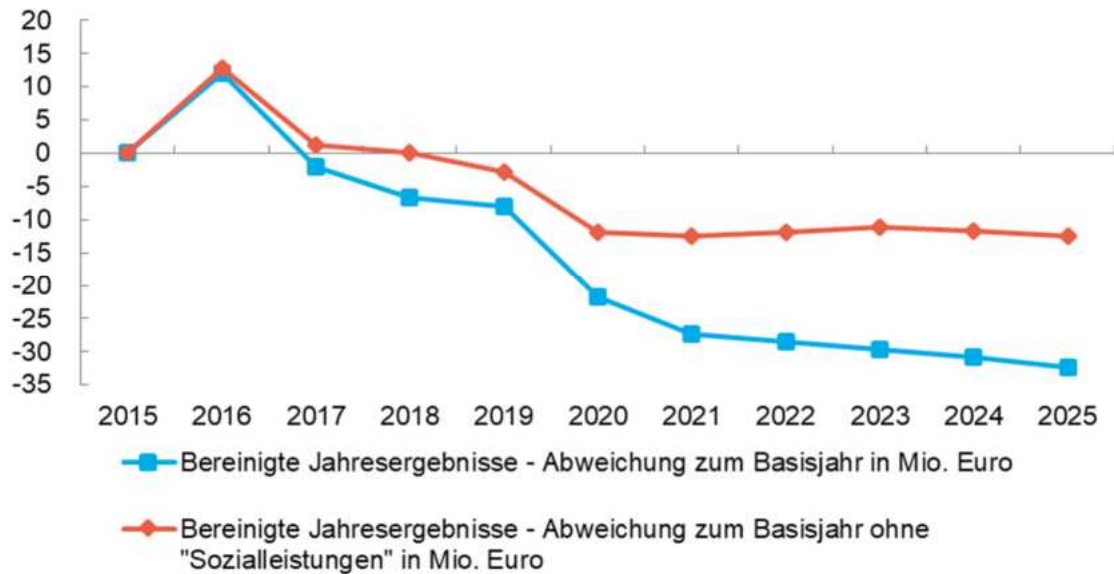
Einige der Konsolidierungsmaßnahmen aus dem HSK wurden umgesetzt, reichen aber nicht aus, die steigenden Aufwendungen zu decken. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Entwicklung des Steueraufkommens und der Kreisumlage abhängig.

*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 Corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der **Stadt Siegen** ermittelten Corona-bedingten Belastungen, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die Corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

### Bereinigte Jahresergebnisse Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2025



Dem Kurvenverlauf ist zu entnehmen, dass die Stadt Siegen in der Vergangenheit Konsolidierungsmaßnahmen erfolgreich umgesetzt hat. Deutlich zu sehen ist dies 2016. Durch die Erhöhung

- der Hebesätze der Grundsteuer B von 475 auf 525 Hebesatzpunkte,
- Mehreinnahmen bei den 2015 eingeführten Wettbürosteuern,
- Anhebung des Steuersatzes bei der Vergnügungssteuer um 25 Prozent

steigt die Kurve deutlich an. Die negative Entwicklung ab 2019 zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus dem Bereich Transfer und Personal zu kompensieren.

Die Verschlechterungen zum Basisergebnis 2015 (blaue Linie) ergeben sich dabei aus den stetig gestiegenen Personalaufwendungen, welche sich allein bis 2019 um rund elf Mio. Euro erhöht haben. Zudem ergeben sich auch nennenswerte Aufwandssteigerungen im Bereich der sonstigen Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen). Diese sind im Berichtszeitraum (2015 bis 2019) um 15,5 Mio. Euro gestiegen.

Diese Aufwandssteigerungen können durch die Ertragssteigerungen im Bereich der öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte oder auch Zuwendungen und Zuweisungen nicht kompensiert werden. So zeigt sich an dieser Stelle deutlich die Abhängigkeit der Stadt von Erträgen aus Gewerbe- und Einkommensteuer. Diese Ertragsgrößen können von der Stadt Siegen nicht gesteuert werden und sind konjunkturabhängig und damit risikobehaftet.

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.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ beträgt die Abweichung 2025 zum Basisjahr 2015 minus 19,9 Mio. Euro. Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: zwei Mio. Euro,
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 17,9 Mio. Euro.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte mit geeigneten Konsolidierungsmaßnahmen einer dauerhaften Verringerung der allgemeinen Rücklage entgegenwirken. Ziel sollte es sein, einen nachhaltigen Haushaltsausgleich und eine stabile Haushaltslage zu erzielen.

**1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern**

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

Im Betrachtungszeitraum hat die Stadt zur Haushaltskonsolidierung unter anderem in 2016 nennenswerte Hebesatzerhöhungen vorgenommen. Sie betragen bei der Grundsteuer B 50 Punkte und bei der Gewerbesteuer 15 Punkte. Bei der Gewerbesteuer haben nach dem Rückgang in 2016 auf 49,7 Mio. Euro die Konjunktur, die gute Entwicklung bei den Gewerbesteuerpflichtigen sowie die Hebesatzerhöhung zu deutlichen Ertragssteigerungen in den Folgejahren geführt. Diese sind mitverantwortlich für die Verbesserung der städtischen Haushaltssituation.

Nach der seit dem Haushaltsjahr 2022 geltenden Hebesatzsatzung sowie der Haushaltsplanung sind für 2022 und den mittelfristigen Zeitraum bis 2025 keine Hebesatzerhöhungen bei den Grundsteuer A kalkuliert. Der Hebesatz steigt 2022 für die:

- Grundsteuer B um 60 Punkte auf 585,
- Gewerbesteuer um 10 Punkte auf 495.

Bei den Planungen sind die negativen Auswirkungen aus der Corona-Pandemie berücksichtigt.

Es bleibt festzuhalten, dass in Siegen die Erträge bei der Grundsteuer B und insbesondere die der Gewerbesteuer wesentlich zu der bis 2019 eingetretenen Verbesserung der städtischen Haushalts- und Finanzsituation beigetragen haben.

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

**IKO-Vergleich Hebesätze 2020**

	Stadt Siegen	Kreis Siegen-Wittgenstein*	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	225	322	321	310	223
Grundsteuer B	525	519	630	573	443

	Stadt Siegen	Kreis Siegen-Wittgenstein*	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse**	fiktiver Hebesatz
Gewerbsteuer	485	452	470	459	418

\* gewogener Mittelwert

\*\* Kreisangehörige Gemeinden mit 60.000 und mehr Einwohnern

Die Hebesätze der Stadt Siegen für die Grundsteuer B sowie der Gewerbesteuer liegen oberhalb des fiktiven Hebesatzes 2020. Der Ertragsanteil, der aus dieser Überschreitung resultiert, wird weder bei der zu zahlenden Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Er verbleibt vollständig bei der Stadt Siegen.

### 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

#### → Feststellung

Die Stadt Siegen überträgt Ermächtigungsübertragungen sowohl im konsumtiven wie auch im investiven Bereich im steigenden Maße. Dieses fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit nicht.

- Die Stadt Siegen hat am 27. Juni 2013 eine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen.

*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.*

Bereits am 27. Juni 2013 hat der Bürgermeister der Stadt Siegen eine Regelung über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen gemäß § 22 Absatz 1 GemHVO NRW erlassen. Für den konsumtiven Bereich sind nur in begründeten Ausnahmefällen bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres Übertragungen möglich. Für Auszahlungen bei Investitionen gilt, dass diese bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck übertragbar sind. Zudem muss im alten Haushaltsjahr eine verbindliche Zahlungsverpflichtung eingegangen worden sein.

Des Weiteren regelt die Dienstanweisung, dass die Fachbereiche und ähnliche Organisationseinheiten feststellen, welche Aufwands- und Auszahlungsermächtigungen ins nächste Jahr zu übertragen sind. Die Übertragung mit entsprechender Begründung ist bei der Kämmerei zu beantragen. Die Entscheidung über die Übertragung trifft der Stadtkämmerer der Stadt Siegen. Die Frist und Form der Beantragung setzt der Stadtkämmerer im Rahmen der jährlichen Verfügung zum Jahresabschluss fest und gibt sie den Budgetverantwortlichen damit zur Kenntnis.

Der Rat erhält in jedem Jahr mit dem Entwurf des Jahresabschlusses eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan des Folgejahres.

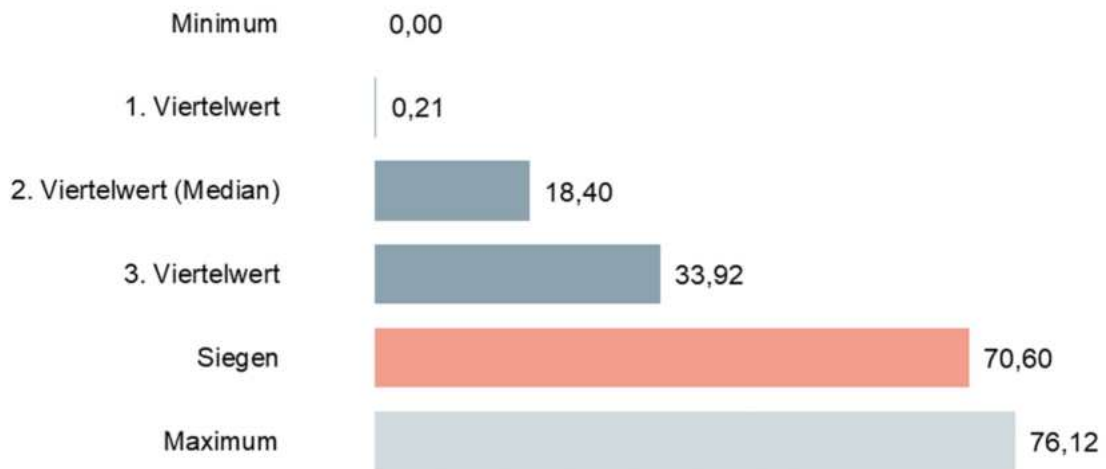
#### Ordentliche Aufwendungen Siegen 2015 bis 2019

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Mio. Euro	257	276	285	298	309
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	2,48	2,46	3,78	6,06	7,26
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,96</b>	<b>0,89</b>	<b>1,33</b>	<b>2,03</b>	<b>2,35</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	260	279	289	304	317
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,96</b>	<b>0,88</b>	<b>1,31</b>	<b>1,99</b>	<b>2,29</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	272	281	292	300	310
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>105</b>	<b>101</b>	<b>101</b>	<b>99</b>	<b>98</b>

Die **Stadt Siegen** plant ihre Aufwendungen und Auszahlungen lediglich im Jahr 2019 in nahezu ausreichender Höhe. Der Grad der Inanspruchnahme zeigt deutlich, dass nur durch die Fortschreibung der Ermächtigungsübertragungen die Ansätze ausreichen. In den Jahren 2015 bis 2017 hat die Stadt sogar mehr Aufwendungen geleistet, als sie im Haushalt zuzüglich Ermächtigungsübertragungen veranschlagt hat. Nach Aussage der Stadt Siegen stehen den übertragenen Aufwandsermächtigungen auch im konsumtiven Bereich nennenswerte Erträge zur Finanzierung gegenüber, die sich aus konsumtiven Fördermaßnahmen (Gute Schule, Kommunalinvestitionsförderung, Städtebauförderung) ergeben. Im Ertragsbereich werden jedoch keine „Reste“ übertragen. Der Überschreitung der fortgeschriebenen Aufwandsermächtigungen in den Jahren 2017 bis 2019 in Höhe von zwölf, zwei und drei Mio. Euro stehen Mehrerträge von 14, 13 und 18 Mio. Euro gegenüber. Demzufolge wurde eine „unechte Deckung“ i. H. v. 13,2, 9,5 und 7,9 Mio. Euro gebucht. In 2017 wurde beispielsweise eine erhöhte KIBIZ-Landeszuweisung zur Deckung erhöhter Betriebskostenzuschüsse für Kitas i. H. v. 2,6 Mio. Euro verwendet.

Die Haushaltsansätze werden durch die Ermächtigungsübertragungen im Durchschnitt um 1,51 Prozent erhöht. Gleichwohl überträgt Siegen im interkommunalen Vergleich mit 16 Kommunen die zweithöchsten konsumtiven Ansätze je Einwohner ins folgende Haushaltsjahr.

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



### Investive Auszahlungen Siegen 2015 bis 2019

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Mio. Euro	22,55	21,06	20,98	24,25	29,16
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	13,82	11,11	13,83	19,64	23,76
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>61,24</b>	<b>52,78</b>	<b>65,90</b>	<b>81,03</b>	<b>81,48</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	36,37	32,17	34,81	43,89	52,92
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>37,98</b>	<b>34,54</b>	<b>39,72</b>	<b>44,76</b>	<b>44,90</b>
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	25,07	18,62	11,23	12,13	19,40
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>68,94</b>	<b>57,88</b>	<b>32,27</b>	<b>27,64</b>	<b>36,65</b>

Die Stadt Siegen hat mit Ausnahme des Jahres 2015 die investiven Auszahlungsermächtigungen in ausreichender Höhe geplant. Auffällig ist, dass sich sowohl der Haushaltsansatz wie auch die Ermächtigungsübertragungen im Eckjahresvergleich 2015 bis 2019 deutlich erhöht haben. Die Ermächtigungsübertragungen zur Deckung von investiven Auszahlungen waren in den restlichen Jahren nicht notwendig. Das von der Stadt Siegen angestrebte Ziel, die Ermächtigungsübertragungen deutlich zu reduzieren, wird nicht erreicht.

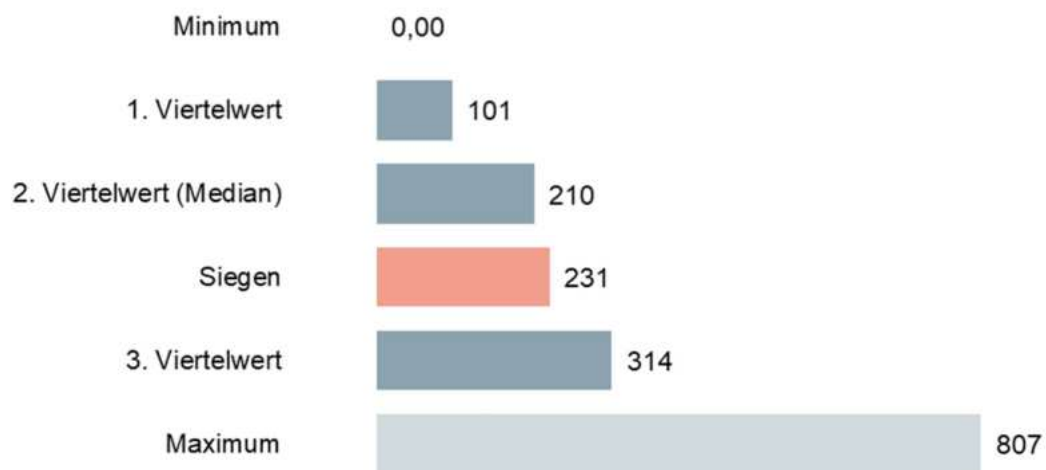
Ursächlich für die hohen Übertragungen waren nach Aussage der Stadt insbesondere folgende Maßnahmen:

- Straßenbaumaßnahmen (7,83 Mio. Euro),
- sonstige Hochbaumaßnahmen ZGW (2,57 Mio. Euro) und Baumaßnahmen ESi (2,29 Mio. Euro),
- Maßnahmen Kommunalinvestitionsförderungsgesetz (2,04 Mio. Euro) sowie

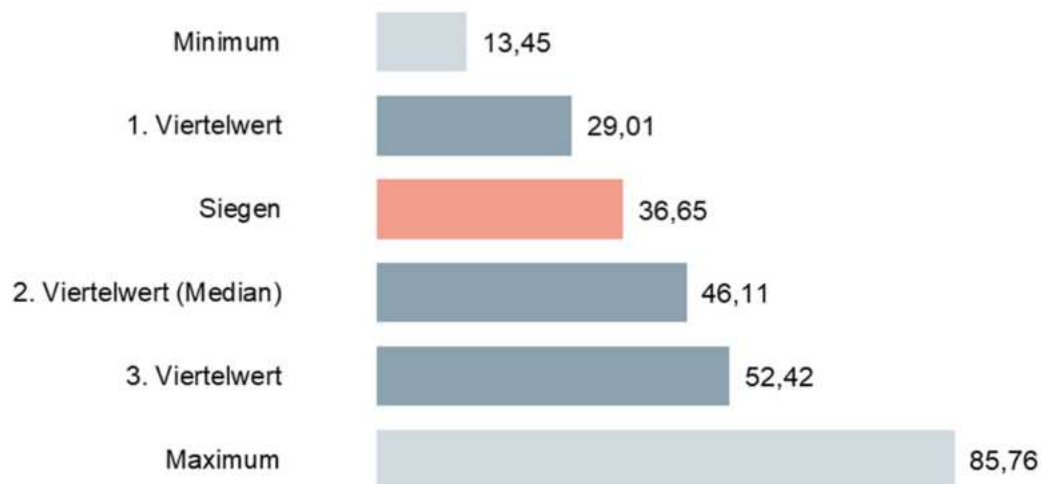
- Maßnahmen „Gute Schule 2020“ (1,92 Mio. Euro).

In den Jahren 2016 bis 2019 sind die investiven Ermächtigungen im Vergleich zu den anderen Kommunen in Siegen immer überdurchschnittlich. Lediglich das Jahr 2015 bildet mit einem Wert unterhalb des Median eine Ausnahme. Der aktuelle Vergleich für das Jahr 2019 mit 16 Vergleichswerten stellt sich wie folgt dar:

**Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro**



**Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2019**



Im interkommunalen Vergleich mit anderen großen kreisangehörigen Kommunen positioniert sich die Stadt unter den 50 Prozent mit der geringsten Inanspruchnahme.



Im Schnitt wurden durchschnittlich nur 45 Prozent ausgeschöpft. 2019 sogar nur 36,65 Prozent. Auffällig ist, dass die Höhe der Ermächtigungsübertragungen im Zeitverlauf steigen, die Inanspruchnahme dagegen bis 2018 rückläufig ist.

Nach Aussage der Stadt Siegen ist der ursächliche Grund dafür, dass zahl- und umfangreiche städtebauliche Maßnahmen in den vergangenen Jahren begonnen wurden. Aufgrund der mehrjährigen Bauzeitenplanung können diese nicht innerhalb eines Jahres abgeschlossen werden. Auch fehlendes Personal und die Auftragslage am Markt - Handwerker sind schwer zu bekommen - erschweren oftmals die zeitnahe Fertigstellung innerhalb eines Jahres.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen noch restriktiver auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

## 1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

### 1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Das Fördermittelmanagement der Stadt Siegen wird federführend von der Zuschussstelle in der Kämmerei geführt. Sie nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Verschriftlichte, strategische Vorgaben und Ziele hat Siegen nicht.

*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 Siegen** hat eigens eine Stelle für das Fördermittelmanagement – Zentrale Zuschussstelle – in der Kämmerei eingerichtet. Diese ist federführend für die Akquise von Fördermitteln zuständig. Anregungen und Anstöße hierzu kommen aus den Fachabteilungen. Gleichzeitig werden allgemeine Förderprogramme (Gute Schule, Kommunalinvestitionsförderungsgesetz) bearbeitet. Bedarfsorientiert wird geprüft, ob für Maßnahmen Förderprogramme in Frage kommen. Schriftliche Regelungen oder Dienstanweisungen zu Prozessabläufen liegen nicht vor. Durch eine entsprechende strategische Vorgabe, z. B. in Form einer Dienstanweisung, wird der Akquise von Fördermitteln eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

Die Regelungen sollten mindestens folgende Punkte enthalten:

- Notwendigkeit einer Fördermittelrecherche vor Beginn einer Maßnahme.
- Dokumentation der erfolgten Fördermittelrecherche.
- Prüfung, ob weitere Fachbereiche einzubinden sind (z. B. der Fachbereich Finanzen oder Fachbereiche, mit denen eine Fördermaßnahme kombiniert werden könnte).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.

Über mögliche Förderprogramme ist die Stadt Siegen informiert. Das Fördermittelmanagement nutzt regelmäßig die Förderdatenbanken, die Newsletter der Ministerien, Suchseiten im Internet, aber auch die Erfahrungen anderer Kommunen. Aufgrund der Haushaltssicherung liegt der Schwerpunkt auf der Beantragung von Fördermitteln die technisch, wirtschaftlich oder rechtlich erforderlich sind. Allerdings scheitert die Bewilligung teilweise daran, dass die Konkurrenz anderer Kommunen sehr hoch ist und Fördermaßnahmen überzeichnet sind.

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen musste nach eigener Aussage bisher nur geringfügig Fördermittel zurückzahlen. Die Fördermittelbewirtschaftung und das -controlling erfolgt durch den Mitarbeiter der Zentralen Zuschussstelle.

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

Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von der zentralen Organisationseinheit, in Abstimmung mit den Fachämtern, überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der Zuschussstelle in der Kämmerei. Hier wird auch eine zentrale Datei geführt. Für die Zukunft ist eine zentrale Datenbank geplant. Eine Abstimmung zwischen Fachämtern und Kämmerei erfolgt regelmäßig.

Das Fördermittelcontrolling bildet die Grundlage, um Fördermittel aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis kann die Stadt geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

Die Berichtserstattung erfolgt überwiegend über die Städtebauförderung, den Straßenbau, sowie über Maßnahmen im Bereich Schule und Kultur. Der Rat und die politischen Gremien werden bedarfsorientiert ohne feste Terminierung informiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

Rückzahlungen von Fördermitteln konnte die Stadt Siegen nach eigener Aussage nicht vermeiden. Ursächlich für Rückzahlungen waren geringere Kosten, Nichteinhaltung der Fristen gemäß Verwendungsnachweis und teilweise nach Prüfung durch den Fördergeber.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die gesetzlichen vorgesehenen Fristen aus der GO NRW, zur Feststellung der Haushalte und der Jahresabschlüsse, hält die Stadt Siegen nicht ein. Dennoch liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Haushaltssituation vor.	56	E1.1	Die Stadt sollte sich als Ziel setzen, die Entwürfe der Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufzustellen und an den Rat weiterzuleiten.	57
			E1.2	Die Stadt Siegen sollte das Finanzcontrolling und besonders das Finanzberichts-wesen weiterentwickeln und als Instrumente für eine aktive, unterjährige Haushaltssteuerung nutzen. Ebenso sollte die Politik weiterhin regelmäßig über die Entwicklung und Prognosen zum Haushalt informiert werden.	57
F2	Einige der Konsolidierungsmaßnahmen aus dem HSK wurden umgesetzt, reichen aber nicht aus, die steigenden Aufwendungen zu decken. Insgesamt ist die Entwicklung der Haushaltssituation fast ausschließlich von äußeren Einflüssen wie die Entwicklung des Steueraufkommens und der Kreisumlage abhängig.	58	E2	Die Stadt Siegen sollte mit geeigneten Konsolidierungsmaßnahmen einer dauerhaften Verringerung der allgemeinen Rücklage entgegenwirken. Ziel sollte es sein, einen nachhaltigen Haushaltsausgleich und eine stabile Haushaltslage zu erzielen.	60
F3	Die Stadt Siegen überträgt Ermächtigungsübertragungen sowohl im konsumtiven wie auch im investiven Bereich im steigenden Maße. Dieses fördert die Haushaltsgrundsätze der Transparenz und Klarheit nicht.	61	E3	Die Stadt Siegen sollte wesentliche investive Auszahlungsermächtigungen noch restriktiver auf eine Übertragung hin prüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	65
F4	Das Fördermittelmanagement der Stadt Siegen wird federführend von der Zuschussstelle in der Kämmerei geführt. Sie nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Verschriftlichte, strategische Vorgaben und Ziele hat Siegen nicht.	65	E4	Die Stadt Siegen sollte strategische Vorgaben schriftlich formulieren. Dadurch ist ein geregelter, standardisierter Ablauf möglich.	66

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Siegen musste nach eigener Aussage bisher nur geringfügig Fördermittel zurückzahlen. Die Fördermittelbewirtschaftung und das -controlling erfolgt durch den Mitarbeiter der Zentralen Zuschussstelle.	66	E5	Die Stadt Siegen sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	67

**Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019**

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	101	96,14	100	102	104	110	29
Eigenkapitalquote 1	17,79	-15,86	5,91	24,56	36,01	59,94	31
Eigenkapitalquote 2	47,16	3,67	35,61	46,90	54,38	72,92	31
Fehlbetragsquote	0,69	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	29,79	0,00	24,47	28,66	33,87	46,18	31
Abschreibungsintensität	7,18	0,47	4,19	5,77	6,87	8,49	29
Drittfinanzierungsquote	42,75	39,14	48,01	55,74	67,25	81,16	30
Investitionsquote	92,07	33,42	80,68	95,36	131	368	31
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	73,22	54,31	74,92	84,55	92,93	110	31
Liquidität 2. Grades	20,66	11,18	35,70	49,49	105	541	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	30,20	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,11	2,12	6,55	9,67	15,81	28,73	31

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Zinslastquote	2,42	0,23	0,98	1,30	2,17	3,66	29
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	46,08	33,08	45,58	49,86	55,49	62,38	24
Zuwendungsquote	33,28	12,68	22,82	26,61	31,20	44,03	27
Personalintensität	25,09	17,18	19,73	21,51	25,03	29,69	29
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,26	6,22	12,61	15,90	18,46	28,48	29
Transferaufwandsquote	47,03	38,59	43,37	46,25	48,02	53,07	29

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) Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2019**

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-30,49	-13,81	-6,82	-6,82	-1,22	
Gewerbesteuern	51,21	49,73	53,59	59,47	60,44	54,89
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	39,96	41,26	43,64	46,41	47,94	43,84
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	8,02	8,26	10,29	11,99	13,29	10,37
Ausgleichsleistungen	4,01	4,08	4,29	4,40	4,56	4,27
Schlüsselzuweisungen	38,07	42,30	48,23	56,03	61,51	49,23

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0,35	0,23	1,41	0,41	0,94	0,67
<b>Summe der Erträge</b>	<b>142</b>	<b>146</b>	<b>161</b>	<b>179</b>	<b>189</b>	<b>163</b>
Steuerbeteiligungen	8,47	7,11	7,27	8,47	8,02	7,87
Allgemeine Kreisumlagen	55,27	58,35	60,12	63,47	65,10	60,46
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>63,74</b>	<b>65,46</b>	<b>67,38</b>	<b>71,93</b>	<b>73,12</b>	<b>68,33</b>
<b>Saldo</b>	<b>77,88</b>	<b>80,40</b>	<b>94,07</b>	<b>107</b>	<b>116</b>	<b>94,94</b>

**Tabelle 4: Eigenkapital Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2019**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	208	191	185	178	180
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>208</b>	<b>191</b>	<b>185</b>	<b>178</b>	<b>180</b>
Sonderposten für Zuwendungen	269	266	265	263	261
Sonderposten für Beiträge	39,32	39,07	38,06	37,72	37,25
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>516</b>	<b>496</b>	<b>489</b>	<b>479</b>	<b>478</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>1.043</b>	<b>1.031</b>	<b>1.023</b>	<b>1.009</b>	<b>1.014</b>

**Tabelle 5: Schulden Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2019**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	92,67	88,05	87,18	84,12	86,44
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	236	249	244	239	230

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	11,48	11,40	11,31	11,21	11,11
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8,08	5,69	4,36	6,35	6,59
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,96	0,88	2,40	2,60	3,19
Sonstige Verbindlichkeiten	5,60	4,19	7,89	4,13	4,98
Erhaltene Anzahlungen	10,52	12,89	12,18	10,63	15,06
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>366</b>	<b>372</b>	<b>370</b>	<b>358</b>	<b>357</b>
Rückstellungen	130	131	133	140	146
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3,40	2,49	2,01	1,69	1,41
<b>Schulden</b>	<b>499</b>	<b>506</b>	<b>505</b>	<b>500</b>	<b>504</b>

**Tabelle 6: Gesamtschulden Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2018**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	479	485	484	480
Rückstellungen	143	143	142	148
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3,40	2,49	2,01	1,69
<b>Gesamtschulden</b>	<b>625</b>	<b>630</b>	<b>628</b>	<b>629</b>

**Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2018**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	207	202	202	202
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	236	249	244	239



Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	11,22	9,91	6,83	11,53
Sonstige Verbindlichkeiten	13,73	11,82	18,67	16,42
Erhaltene Anzahlungen	10,54	12,92	12,31	10,78
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>479</b>	<b>485</b>	<b>484</b>	<b>480</b>

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Siegen in Mio. Euro 2019**

Grunddaten Kernhaushalt	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	357
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0,00
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0,00
Ausleihungen an Sondervermögen	0,00
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0,00
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,00
Grunddaten Beteiligungen*	
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	141
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?*	13,37

Grunddaten Kernhaushalt	2019
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>485</b>

\*Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH, Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen, ESI GmbH, Siegener Versorgungsbetriebe GmbH

\*\*hilfsweise ermittelt, da Daten noch nicht vorliegen

**Tabelle 9: Rückstellungen Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2019**

	2015	2016	2017	2018	2019
Pensionsrückstellungen	119	121	123	129	133
Instandhaltungsrückstellungen	0,42	0,47	0,27	0,86	0,90
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO	10,29	9,99	9,63	9,94	11,72
<b>Summe der Rückstellungen</b>	<b>130</b>	<b>131</b>	<b>133</b>	<b>140</b>	<b>146</b>

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2025**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-30,49</b>	<b>-13,81</b>	<b>-6,82</b>	<b>-6,82</b>	<b>-1,22</b>	<b>-6,81</b>	<b>-3,89</b>	<b>0,34</b>	<b>1,94</b>	<b>2,51</b>	<b>3,25</b>
Gewerbesteuer	51,21	49,74	53,59	59,47	60,44	63,00	55,00	69,00	70,50	72,00	73,50
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	39,96	41,26	43,64	46,41	47,94	49,68	47,00	50,70	53,00	56,00	59,00
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	8,02	8,26	10,29	11,99	13,29	14,40	13,50	12,50	12,80	13,00	13,20
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	4,36	4,31	5,70	4,81	5,50	5,34	4,88	4,20	4,35	4,45	4,55
Schlüsselzuweisungen vom Land	38,08	42,29	48,23	56,03	61,52	59,57	65,81	65,21	53,35	66,20	69,30
<b>Summe der Erträge</b>	<b>141</b>	<b>146</b>	<b>161</b>	<b>179</b>	<b>189</b>	<b>192</b>	<b>186</b>	<b>202</b>	<b>204</b>	<b>212</b>	<b>220</b>
Steuerbeteiligungen	8,47	7,11	7,27	8,47	8,02	4,55	3,97	4,88	4,99	5,09	5,20

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Allgemeine Kreisumlage	55,27	58,35	60,12	63,47	65,10	68,02	66,21	67,31	72,50	75,00	77,00
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>63,74</b>	<b>65,46</b>	<b>67,38</b>	<b>71,93</b>	<b>73,12</b>	<b>72,57</b>	<b>70,18</b>	<b>72,19</b>	<b>77,49</b>	<b>80,09</b>	<b>82,20</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>77,88</b>	<b>80,40</b>	<b>94,07</b>	<b>106,77</b>	<b>115</b>	<b>119</b>	<b>116</b>	<b>129</b>	<b>127</b>	<b>132</b>	<b>137</b>
Saldo der Sondereffekte	-4,01	-1,98	5,44	-2,64	-4,43	-0,11	11,82	3,74	9,37	6,17	2,63
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-104</b>	<b>-92,23</b>	<b>-106</b>	<b>-111</b>	<b>-112</b>	<b>-126</b>	<b>-132</b>	<b>-133</b>	<b>-134</b>	<b>-135</b>	<b>-137</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	12,13	-1,98	-6,59	-7,99	-21,77	-27,36	-28,47	-29,58	-30,87	-32,38

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Siegen in Mio. Euro 2015 bis 2025**

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-104</b>	<b>-92,23</b>	<b>-106</b>	<b>-111</b>	<b>-112</b>	<b>-126</b>	<b>-132</b>	<b>-133</b>	<b>-134</b>	<b>-135</b>	<b>-137</b>
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-6,63	-6,80	-6,95	-6,62	-5,02	-6,81	-7,14	-7,46	-8,37	-8,50	-8,62
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-36,23	-35,85	-38,06	-41,90	-42,10	-44,84	-49,63	-50,90	-51,96	-52,48	-53,19
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>	<b>-62,50</b>	<b>-49,58</b>	<b>-61,33</b>	<b>-62,43</b>	<b>-65,54</b>	<b>-74,48</b>	<b>-74,96</b>	<b>-74,48</b>	<b>-73,61</b>	<b>-74,25</b>	<b>-74,93</b>
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	12,92	1,17	0,07	-2,73	-11,97	-12,46	-11,97	-11,11	-11,75	-12,43

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

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

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

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Siegen ist zum 31. Dezember 2019 an insgesamt 32 Unternehmen beteiligt, die sich auf zwei Beteiligungsebenen verteilen. Auf fünf dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden und auf fünf weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgaben weist die Beteiligungsstruktur eine mittlere Komplexität auf.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen befindet sich auf mittlerem Niveau. Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Siegen durch die Beteiligungen im Jahr 2019 mit 1,6 Mio. Euro entlastet. Das Sachanlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der Beteiligungen liegen deutlich unter denen des Kernhaushaltes. Die Stadt Siegen hat im Jahr 2019 Bürgschaften in Höhe von 9,6 Mio. Euro für ihre Beteiligungsgesellschaften übernommen.

Aus der Sicht der gpaNRW ergeben sich daraus insgesamt mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen. Die Stadt Siegen erfüllt diese Anforderungen überwiegend. In einzelnen Bereichen bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten. So sieht die gpaNRW noch Verbesserungspotenziale beim Berichtswesen sowie bei der Unterstützung ihrer Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen. Des Weiteren empfiehlt die gpaNRW, eine Beteiligungsrichtlinie zu etablieren.

Die gpaNRW hat am Beispiel der Beteiligungen Siegener Versorgungsbetriebe GmbH und Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH geprüft, wie die Stadt Siegen ihren Einfluss auf die eigenen Beteiligungen sichert. Positiv hervorzuheben ist die rechtliche Einflussnahme der Stadt auf die beiden Beteiligungsgesellschaften durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung. Das standardisierte unterjährige Berichtswesen der beiden Beteiligungsgesellschaften könnte jedoch verbessert werden.

### 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen

len Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken. Folglich sind die Beteiligungen für die Kommunen von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kommunen sind zu beachten.

Jede Kommune ist gehalten, die kommunalrechtlichen Vorschriften einzuhalten und die Beteiligungen hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Entwicklung zu beobachten. Daneben sollten die Beteiligungen entsprechend der kommunalen Zielsetzungen geführt und gesteuert werden. Die Entscheidungsträger der Kommune (Rat und Verwaltungsführung) tragen diesbezüglich die Verantwortung.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Wir untersuchen in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben, wie z.B. Berichtswesen oder Unterstützung der Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme der Kommune auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

#### Die Prüfung der gpaNRW

- schafft Transparenz hinsichtlich des Beteiligungsportfolios sowie der Bedeutung der kommunalen Beteiligungen und vorhandener Risiken,
- stellt die gegenwärtige Situation im Bereich des Beteiligungsmanagements dar,
- gibt Empfehlungen zu den Instrumenten der Beteiligungssteuerung an die Hand und
- zeigt konkrete Lücken und mögliche Stellschrauben hinsichtlich der Einflussnahme der Kommune auf.

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Rat sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme der Kommune auf ihre Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Dies waren zum Zeitpunkt der Prüfung die aktuellsten Daten. Ausgehend von diesem Stichtag liegen

der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2019 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

## 2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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

### 2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur ergeben sich aus der Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen.

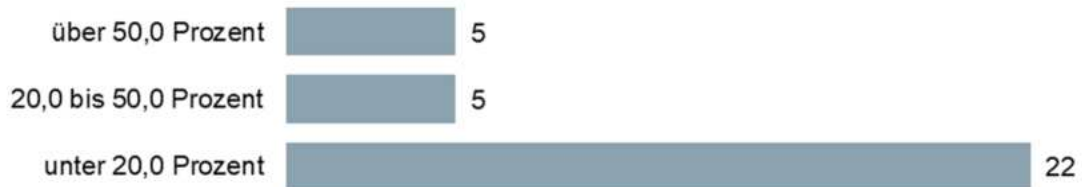
Die Beteiligungsstruktur ist durch die Anzahl der Beteiligungen und Beteiligungsebenen und die Rechtsformen der Beteiligungen gekennzeichnet. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement steigen mit der Anzahl der Beteiligungen, da mehr Beteiligungen gesteuert und betreut werden und sich im Regelfall auch das Aufgabenspektrum der Beteiligungen vergrößert. Je weiter eine Beteiligung von der Kommune entfernt ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Kommune. Neben den inhaltlichen Anforderungen je nach Betätigungsfeld der Beteiligungen (z.B. Strommarkt) sind auch die unterschiedlichen Rechtsformen mit unterschiedlichen Vorschriften zu berücksichtigen. Beispielsweise sind die unterschiedlichen Rechnungslegungsvorschriften nach HGB und NKF oder auch spezielle Vorschriften wie z. B. bei Krankenhäusern zu beachten. Insoweit steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement, das über Fachkompetenz in vielen verschiedenen Bereichen verfügen muss.

Die **Stadt Siegen** ist zum 31. Dezember 2019 an insgesamt 32 Unternehmen<sup>21</sup> in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar gehalten werden. Die Beteiligungen werden in acht verschiedenen Rechtsformen geführt. Die Stadt Siegen ist unter anderem an einer Aktiengesellschaft, fünf eingetragenen Genossenschaften und neun Waldgenossenschaften beteiligt. Darüber hinaus ist Siegen Mitglied in drei Zweckverbänden.

<sup>21</sup> Mittelbar gehaltene Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter fünf Prozent wurden nicht berücksichtigt.

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

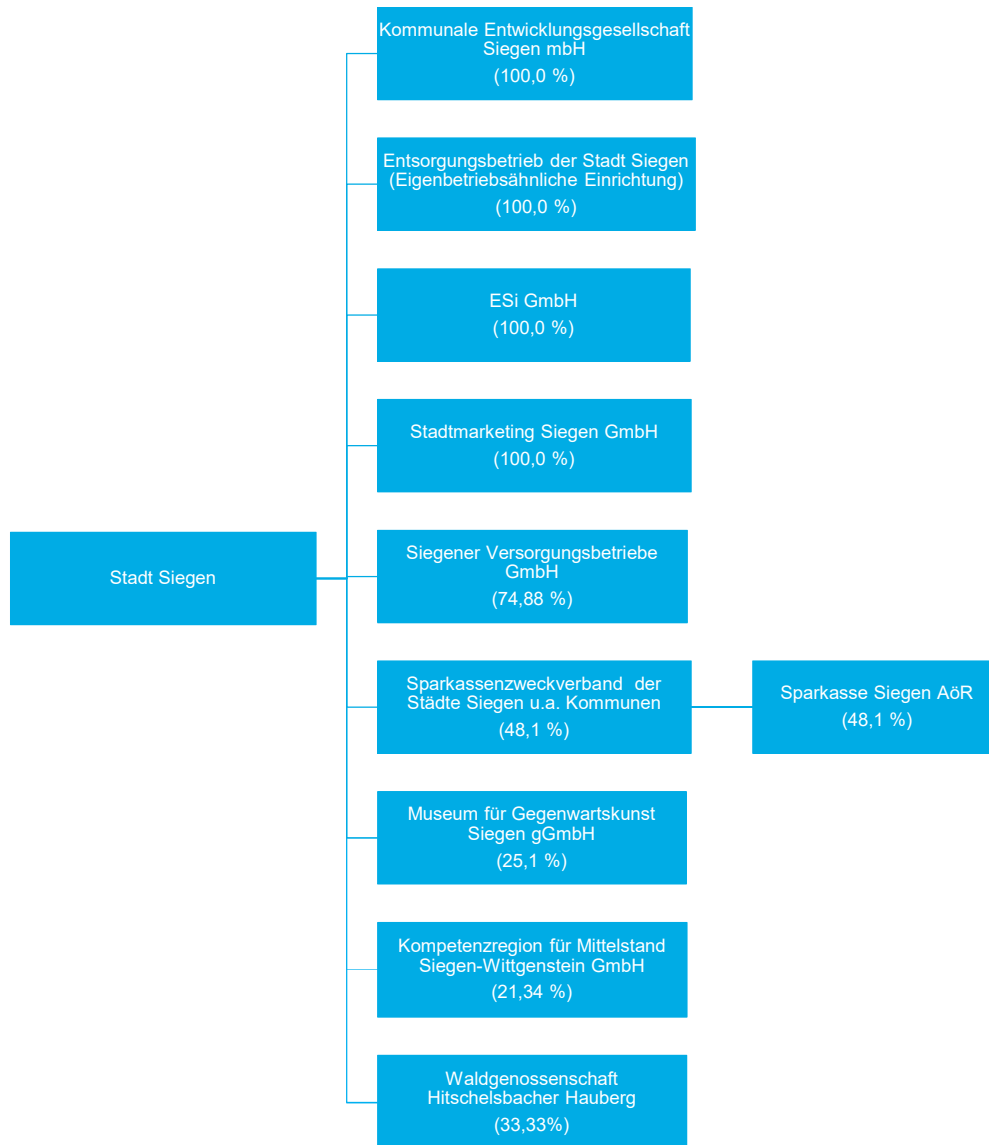
**Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019**



Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher untersuchen wir nachfolgend diejenigen Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei der Stadt Siegen handelt es sich zum 31. Dezember 2019 hier um folgende Beteiligungen:

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>22</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019**



Die Stadt Siegen liegt im Siegerland und ist von großen Waldflächen umgeben. Diese sind teilweise im Eigentum von historisch gewachsenen Waldgenossenschaften, an denen die Stadt Anteile hält. Nur bei einer von neun Waldgenossenschaften, der Waldgenossenschaft Hirschelsbacher Hauberg, liegt der Anteil der Stadt Siegen über 20,0 Prozent.

Die im Jahr 2019 gegründete Stadtmarketing Siegen GmbH hat ihr operatives Geschäft erst im Jahr 2020 aufgenommen.

<sup>22</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.



Die Stadt Siegen hat zum 01. Januar 2020 einen Kommanditanteil an der Stromnetzgesellschaft Siegen GmbH & Co. KG erworben. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch die gpaNRW ist die Stadt mit 74,9 Prozent an dieser Gesellschaft beteiligt.

Des Weiteren ist die Stadt Siegen zum 01. Januar 2020 der d-NRW AöR beigetreten und hält einen Anteil in Höhe von 0,1 Prozent.

Seit Dezember 2020 ist die Stadt Siegen mit 1,0 Prozent an der NRW.URBAN Kommunale Entwicklung GmbH beteiligt.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Neben dem Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen sind insbesondere die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH und die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH von wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt. Die wirtschaftliche Bedeutung der städtischen Beteiligungen insgesamt liegt auf einem mittleren Niveau.

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des kommunalen Haushaltes. Darüber hinaus stellen Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften, die die Kommune ihren Beteiligungen gewährt, zusätzliche Risiken für den kommunalen Haushalt dar. Beispielsweise kann im Falle einer Insolvenz der Beteiligung die Rückzahlung von Gesellschafterdarlehen ausfallen bzw. die Kommune kann zu Verpflichtungen aus Bürgschaften herangezogen werden. Je höher die Risiken und Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den kommunalen Haushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum städtischen Haushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerten. Neben ertragsstarken Beteiligungen gibt es auch Beteiligungen, die durch hohe Aufwendungen belastet sind. Auch dies ist in die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung einzubeziehen. Denn auch ohne bzw. nur mit geringen Gewinnausschüttungen oder Verlustübernahmen können Beteiligungen für die Kommune von Bedeutung sein. Häufig sind in kommunalen Konzernstrukturen beispielsweise steuerliche Querverbünde vorzufinden. Gewinne eines Unternehmens (z.B. Stadtwerke) werden zur Deckung von Verlustbetrieben (z.B. Bäderbetrieb) genutzt.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Siegen** stellen sich wie folgt dar:

**Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der Stadt in Tausend Euro**

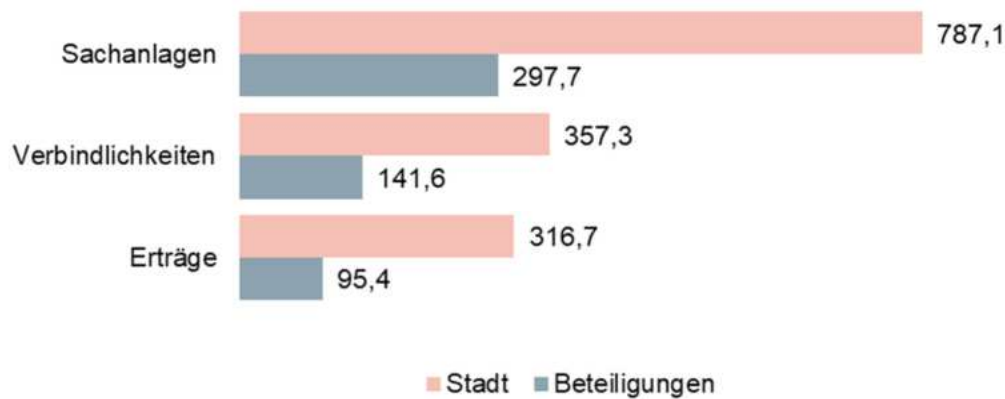
Art der Erträge und Aufwendungen	2017	2018	2019
Erträge aus Gewinnausschüttungen und Dividenden	3.614	4.321	3.747
- Aufwendungen aus Zuschüssen, Umlagen und Verlustübernahmen	1.976	1.849	2.096
<b>= Ergebnisbelastung/-entlastung</b>	<b>1.638</b>	<b>2.471</b>	<b>1.635</b>

Insgesamt überwiegen die Erträge die Aufwendungen. Infolgedessen entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt im Jahr 2019 mit rund 1,6 Mio. Euro. Mit 2,9 Mio. Euro steuert die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH die meisten Gewinnausschüttungen bei, gefolgt von der Sparkasse Siegen AöR sowie der RWE AG. Bei den Aufwendungen handelt es sich im Wesentlichen um die Umlagen an den Zweckverband Südwestfalen-IT.

Weitere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Bürgschaften. Die Stadt Siegen leistet zum 31. Dezember 2019 Bürgschaften in Höhe von 9,6 Mio. Euro. Der größte Betrag von 9,5 Mio. Euro fällt dabei für die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH an. Im Prüfungszeitraum haben sich die gewährten Bürgschaften planmäßig im gleichen Umfang reduziert, wie die von der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH aufgenommenen Darlehen. Die Stadt Siegen beabsichtigt im Bedarfsfall auch in Zukunft Bürgschaften zugunsten der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH zu vergeben. Nach Angaben der Stadt Siegen überwiegt der hiermit verbundene Zinsvorteil etwaige Risiken eines Bürgschaftsausfalls.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Siegen anhand der Jahresabschlussdaten nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2019. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband der Städte Siegen, Freudenberg, Hilchenbach, Kreuztal, Netphen und der Gemeinde Wilnsdorf sowie die Sparkasse Siegen AöR außer Acht. Die Sparkassenzweckverbände unterliegen einer gesonderten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen. Ebenfalls werden die Waldgenossenschaften in die nachfolgende Betrachtung nicht einbezogen, da die Waldgenossenschaften eine jährliche Einnahmeüberschussrechnung erstellen. Jahresabschlüsse nach doppelten Grundsätzen und damit Werte für das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge sind bei diesen Beteiligungen nicht vorhanden.

### Ausgewählte Jahresabschlusspositionen<sup>23</sup> in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Das Sachanlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der Stadt Siegen sind höher als die Werte der städtischen Beteiligungen. Wie oben beschrieben entlasten die Beteiligungen den Kernhaushalt im Jahr 2019 mit ihren Gewinnausschüttungen und Dividenden von 3,1 Mio. Euro spürbar. Die Stadt Siegen übernimmt hohe Bürgschaften für ihre Beteiligungsgesellschaften und geht damit Risiken ein. Infolgedessen liegt die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Siegen auf einem mittleren Niveau.

Binahe die gesamten in den Beteiligungen bilanzierten Verbindlichkeiten und Sachanlagevermögen sowie 96 Prozent der erwirtschafteten Erträge verteilen sich auf die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH und die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH sowie auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen für das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung

<sup>23</sup> nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb prüfen wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

## 2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

### → Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements der Stadt Siegen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Siegen ergeben.

*Ein effektives Beteiligungsmanagement setzt eine organisatorische Zuordnung innerhalb der Verwaltung mit klaren Zuständigkeiten voraus. Hilfreich ist eine gewisse Nähe zur Verwaltungsleitung, um diese bei ihren Aufgaben zu unterstützen. Unter Berücksichtigung des Beteiligungsportfolios ist eine ausreichende Personalausstattung entsprechend den sich hieraus ergebenden Anforderungen an das Beteiligungsmanagement Grundvoraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement und eine effektive Beteiligungssteuerung.*

*Um die Aufgaben des Beteiligungsmanagements wirksam erfüllen zu können, sind konzernweite Regelungen hinsichtlich der Einbindung des Beteiligungsmanagements in die Entscheidungen und Strategien der Unternehmen erforderlich. Zudem sollte das Beteiligungsmanagement die Voraussetzungen einer guten Unternehmensführung innerhalb des Konzerns schaffen. Hierzu sind eine Richtlinie zur guten Führung öffentlicher Unternehmen (Public Corporate Governance Kodex) sowie eine Beteiligungsrichtlinie notwendig.*

*Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Siegen** ist in der Abteilung 3/1 Kämmerei innerhalb des Geschäftsbereiches des Stadtkämmerers (Geschäftsbereich 3) angesiedelt. Im Stellenplan sind 0,7 vollzeitverrechnete Stellen für diese Aufgaben vorgesehen. Das Beteiligungsmanagement ist zentral organisiert. Die Aufgaben des Beteiligungsmanagements werden anteilig von einem Sachbearbeiter, einer Arbeitsgruppenleitung sowie bei Bedarf von der Abteilungsleitung wahrgenommen.

Viele Abläufe haben sich in der Stadt Siegen als gelebte gängige Praxis verfestigt, schriftlich sind sie jedoch nicht festgehalten. Die Stadt verfügt nicht über eine Beteiligungsrichtlinie oder einen Public Corporate Governance Kodex (PCGK).

Ein PCGK richtet sich direkt an die Geschäftsführungs- und Aufsichtsorgane der Unternehmen und formuliert Grundsätze verantwortungsvoller Führung öffentlicher Unternehmen sowie Wertmaßstäbe. Grundsätzlich ist eine übersichtliche und widerspruchsfreie Konzeption des PCGK

erforderlich. Eine Beteiligungsrichtlinie ergänzt den PCGK durch weitergehende interne Regelungen. Die Verantwortlichkeiten des Beteiligungsmanagements und das Zusammenwirken des Beteiligungsmanagements und der Beteiligungen bzw. der Organe der Beteiligungen sollten darin geregelt werden. Die Beteiligungsrichtlinie kann das Beteiligungsmanagement vereinfachen, indem den Beteiligungen zum Beispiel klare Vorgaben zur Übersendung von Unterlagen und der Ausgestaltung des Berichtswesens gemacht werden. Andererseits können die Berichtspflichten des Beteiligungsmanagements an die kommunalen Gremien in der Beteiligungsrichtlinie festgehalten werden. Die Zuständigkeiten und Aufgaben des Beteiligungsmanagements sollten benannt werden. Aber auch andere administrative Angelegenheiten können mit Hilfe einer Beteiligungsrichtlinie geregelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte verbindliche Standards mindestens in Form einer Beteiligungsrichtlinie schriftlich formulieren.

Die Stadt Siegen hält alle relevanten beteiligungsbezogenen Unterlagen, wie Satzungen, Gesellschaftsverträge, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse, Prüfberichte, Einladungen und Niederschriften für Sitzungen des Aufsichtsrates und der Gesellschafterversammlung für die Beteiligungen vor, die für die Stadt Siegen fiskalisch relevant sind und in den städtischen Gesamtabchluss einfließen. Für weitere Gesellschaften liegen die genannten Unterlagen teilweise oder gar nicht vor. Aufgrund spezieller Thematik verwaltet die Abteilung 4/5 Stadtentwicklung/-planung, Liegenschaften alle Daten der Waldgenossenschaften.

Die Unterlagen zu den städtischen Beteiligungen werden zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten. Sie werden teilweise digital verwaltet, somit ist der Datenzugriff auf diese Unterlagen gesichert. Das Beteiligungsmanagement hat die Dokumente im digitalen Format nur dann, wenn auch die Datenlieferung der Beteiligung digital erfolgt. Einige Unterlagen werden nach wie vor in Form einer Papierakte vorgehalten. Die Papierakten werden im Büro des entsprechenden Sachbearbeiters aufbewahrt. In Vertretungsfällen können befugte Personen auf die Unterlagen zugreifen.

Aktuell führt die Stadt eine verwaltungsweite digitale Akte ein. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch die gpaNRW ist nicht bekannt, wann genau die digitale Akte in der Kämmerei und somit im Beteiligungsmanagement aufgebaut wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte ihre Bemühungen intensivieren, eine digitale Akte einzuführen. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen sollte darauf hinwirken, dass die städtischen Beteiligungen ihre Unterlagen und Daten digital zur Verfügung stellen. Übergangsweise sollten zukünftig erhaltene Unterlagen eingescannt und in digitaler Form vorgehalten werden.

Neben der reinen Beteiligungsverwaltung übernimmt das Beteiligungsmanagement auch umfangreiche weitere Aufgaben im Zusammenhang mit den städtischen Beteiligungen. Dazu zählen insbesondere die Erstellung des Beteiligungsberichts und Fragestellungen im Zusammenhang mit Gesellschafts- und Unternehmensverträgen.

## 2.4.2 Berichtswesen

### → Feststellung

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Portfolio der Stadt Siegen ergeben.

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

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

*Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planaabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Rat über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Rat unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für die Kommune erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.*

### Beteiligungsbericht

Der Rat der **Stadt Siegen** hat gemäß § 116a GO NRW Befreiungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses für die Jahre 2019 und 2020 beschlossen. Es ist geplant, auch in den kommenden Jahren einen entsprechenden jährlichen Beschluss zu fassen. Damit ist die Stadt Siegen weiterhin verpflichtet, einen jährlichen Beteiligungsbericht zu erstellen und in den Rat einzubringen.

Die Stadt hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2019 im vierten Quartal des Folgejahres in den Rat eingebracht. Der Beteiligungsbericht für das Jahr 2020 wurde aufgrund von Personalengpässen erst im Juni 2022 verfasst und dem Rat der Stadt Siegen vorgelegt. Dieser Beteiligungsbericht wurde erstmals nach dem neuen Muster gemäß Anlage 32 des Runderlasses „Muster für das doppische Rechnungswesen sowie zu Bestimmungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen und der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)“ erstellt.

Neben der grafischen und tabellarischen Übersicht der Beteiligungen umfasst der Beteiligungsbericht unter anderem Übersichten über wichtige Unternehmensdaten und über wesentliche Finanz- und Leistungsbeziehungen der Beteiligungen untereinander und mit der Stadt Siegen. Die aus der städtischen Sicht wesentlichen Beteiligungen werden im Bericht einzeln dargestellt. Als wesentlich betrachtet die Stadt Siegen diejenigen Beteiligungen, an denen die Stadt mehr als 50 Prozent der Anteile hält und die auch für den Gesamtabschluss relevant wären. Dazu gehören die Beteiligungsgesellschaften Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH, die ESi GmbH, die Stadtmarketing Siegen GmbH, die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH, die

Stromnetzgesellschaft Siegen GmbH & Co. KG sowie die eigenbetriebliche Einrichtung Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen.

### **Unterjähriges Berichtswesen**

Die Stadt Siegen verfügt noch nicht über ein vollständiges unterjähriges Berichtswesen. Es gibt keine konkreten Regelungen für die unterjährige Berichterstattung der Beteiligungen an die Stadt und vom Beteiligungsmanagement an den Rat.

Jedoch erstellen der Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen, die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH und die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH unterjährige Berichte. Diese werden von der jeweiligen Beteiligung den Mitgliedern der Aufsichtsgremien, der Verwaltungsführung und dem Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen zur Kenntnis gegeben. Die Berichtsinhalte dieser drei Beteiligungen unterscheiden sich erheblich.

Für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen werden quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt. Die Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Abwicklung des Vermögens- und Finanzplanes. Neben den Soll-Ist-Vergleichen wird eine Prognose für das laufende Jahr erstellt. Die dabei entstehenden Abweichungen werden erläutert. Zusätzlich erhalten die Zwischenberichte Informationen zu den von dem Entsorgungsbetrieb eingesetzten Finanzderivaten.

Auch die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH informiert quartalsweise über die prognostizierte wirtschaftliche Entwicklung und erläutert einzelne Positionen der Gewinn- und Verlustrechnung im Vergleich zum Vorjahr und zum Wirtschaftsplan. Das Zahlenwerk wird von verbalen Erläuterungen begleitet. Ergänzend bietet der Bericht Informationen zu Investitionen, soweit welche im betreffenden Zeitraum getätigt wurden<sup>24</sup>.

Die Quartalsberichte der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH enthalten neben den Positionen der Ergebnisrechnung Investitionen sowie die Daten zum Erdgas-, Wasser und Strombezug. Im Gegensatz zur unterjährigen Berichterstattung des Entsorgungsbetriebs Siegen und der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH werden Abweichungen von der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH nicht kommentiert<sup>25</sup>.

Auf Veranlassung des Rates erstellt das Beteiligungsmanagement seit 2016 einen jährlichen Bericht zur städtischen Beteiligung am RWE-Konzern für den Rat. Darin werden u.a. das Konzernergebnis des Vorjahres, die daraus resultierende Dividende der Stadt Siegen und die prognostizierte Dividende für das laufende Jahr dargestellt. Des Weiteren fasst das Beteiligungsmanagement die Entwicklung des vergangenen und des laufenden Jahres sowie die zu erwartende zukünftige Entwicklung des RWE-Konzerns zusammen. Des Weiteren enthält dieser Bericht eine Stellungnahme zur weiteren Beteiligung der Stadt Siegen an RWE.

Für die übrigen Beteiligungsgesellschaften der Stadt Siegen erfolgt keine unterjährige Berichterstattung.

<sup>24</sup> zur unterjährigen Berichterstattung der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH s.a. Kapitel 2.5.2.2

<sup>25</sup> zur unterjährigen Berichterstattung der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH s.a. Kapitel 2.5.2.1

Der Rat und seine Ausschüsse werden anlassbezogen informiert. Zu solchen Anlässen gehören z.B. Satzungsänderungen, Kapitalerhöhungen, Aufgabe von Beteiligungen, Erteilung von Weisungen an die vom Rat entsandten Mitglieder in den Beteiligungsgremien. Über die laufende unterjährige wirtschaftliche Entwicklung der städtischen Beteiligungen erfolgt keine Berichterstattung des Beteiligungsmanagements an den Rat. Bei gravierenden Änderungen des zu erwartenden Ergebnisses der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH wird der Rat im Rahmen der unterjährigen Finanzberichterstattung informiert.

Die unterjährige Berichterstattung ist aus Sicht der gpaNRW notwendig, um die politischen Vertreter und Vertreterinnen auch unterjährig über eventuelle wirtschaftliche Veränderungen regelmäßig zu informieren. Nur so liegen der Politik ausreichende Informationen vor, um gegebenenfalls frühzeitige Gegensteuerungsmaßnahmen zu beschließen. Dies könnte in Form eines komprimierten Gesamtberichtes über die wesentlichen städtischen Beteiligungsgesellschaften geschehen. Der Bericht sollte standardisiert sein und alle wichtigen Informationen übersichtlich und einfach lesbar für die Ratsmitglieder enthalten. Wesentliche Kernaussagen sollten direkt für die Ratsmitglieder erkennbar sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen. Dabei könnte eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen, die die Mindeststandards hinsichtlich der Inhalte, des Aufbaus und des Berichtsrhythmus sowohl für die Berichterstattung der Beteiligungsgesellschaften an die Stadtverwaltung als auch für das Berichtswesen der Verwaltung an die städtischen politischen Gremien festlegt.

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

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Siegen ergeben.

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

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



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

Die **Stadt Siegen** organisiert keine regelmäßigen Schulungen der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter. Die letzte Schulung für kommunale Aufsichtsratsmitglieder fand im November 2014 statt. Zu den Inhalten dieser Schulung gehörten Rechte und Pflichten kommunaler Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen, rechtliche Grundlagen der Kommunalwirtschaft, betriebliche Themenbereiche und spartenbezogene Fachthemen.

Die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen bringen unterschiedliches Vorwissen für ihre Tätigkeit mit. Um ein einheitliches Wissensniveau sicherzustellen ist es sinnvoll, mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung für die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anzubieten, in der sie über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Neben den Mitgliedern von Aufsichtsgremien betrifft es auch die Vertreter und Vertreterinnen in den anderen Gremien der Beteiligungen. Im Fall komplexer Fachthemen kann es notwendig sein, auch spezielle Schulungen zu fachlichen Themen anzubieten.

Insbesondere zu Rechten und Pflichten von Vertreterinnen und Vertretern in den Gremien sowie zu Grundlagenkenntnissen der Gremientätigkeit gibt es kompakte Fachliteratur<sup>26</sup>, die durch die Stadt den Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen zur Verfügung gestellt werden kann. Dies stellt eine Alternative zur Durchführung von Schulungen dar, um die Gremienvertreter in die Lage zu versetzen, sich im Selbststudium notwendiges Wissen über ihre Aufgaben anzueignen.

Regelmäßige Hinweise an alle Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen auf Schulungsangebote von Drittanbietern sind eine zusätzliche Möglichkeit, Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter bei der Fortbildung für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe zu unterstützen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung über die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anbieten. Darüber hinaus können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.

Die Stadt Siegen ist in einigen Gremien der Beteiligungen durch ihre Verwaltungsführung vertreten. Des Weiteren entsendet der Rat der Stadt Siegen seine Mitglieder in diverse Aufsichtsräte. Damit diese ihre Verpflichtungen ihrem Mandat entsprechend erfüllen können, ist es notwendig, dass sie auch die Interessen der Stadt kennen. Das Beteiligungsmanagement analysiert regelmäßig Tagesordnungen der anstehenden Gremiensitzungen und fertigt bedarfsorientiert Stellungnahmen für die Verwaltungsführung. Dies betrifft vor allem Tagesordnungspunkte, die das Beteiligungsportfolio der Stadt Siegen wesentlich tangieren oder finanzielle Auswirkungen

<sup>26</sup> z.B. Taschenbuch „Plötzlich Aufsichtsrat – was nun?“, Das Taschenbuch für Aufsichtsräte in öffentlichen Unternehmen, Institut für den öffentlichen Sektor

gen haben. Ergänzend hinzu erstellt das Beteiligungsmanagement im Bedarfsfall Stellungnahmen zu Jahresabschlüssen und Wirtschaftsplänen ausgewählter Beteiligungen für den Bürgermeister und den Stadtkämmerer. Diese Stellungnahmen gehen den Ratsvertretern und Ratsvertreterinnen nicht zu. Aufgrund der Besetzung der Gremien auch durch eine Vertreterin oder einen Vertreter des Verwaltungsvorstandes ist zwar sichergestellt, dass bei Bedarf entsprechende Informationen in der jeweiligen Sitzung weitergegeben werden können. Jedoch verfügen die Ratsvertreter und Ratsvertreterinnen nicht zeitig genug über alle Informationen, um sich auf die Gremiensitzung vorbereiten zu können.

Die Stadt Siegen verfasst Beschlussvorlagen für den Rat für Beschlüsse, die einer vorherigen Zustimmung des Rates bedürfen, z.B. Änderungen bei Beteiligungen wie Gründung oder Aufgabe einer Beteiligung sowie Änderungen von Beteiligungsverhältnissen. Für diese Zustimmung fertigt das Beteiligungsmanagement Beschlussvorlagen an. Des Weiteren verfasst das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen bei Bedarf Stellungnahmen für Weisungsbeschlüsse für den Rat. Die Entscheidung, wann es sich um einen Bedarf handelt, trifft der Stadtkämmerer. Solche Stellungnahmen werden überwiegend für die drei bedeutenden Beteiligungen, die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH, den Entsorgungsbetrieb der Stadt Siegen und die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH gefertigt.

Darüber hinaus verfasst das Beteiligungsmanagement keine Stellungnahmen zu den Tagesordnungen der Gremien der Beteiligungen mit Beschlussempfehlung. Infolgedessen ist nicht unmittelbar sichergestellt, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Stadt und eventuelle finanzielle Auswirkungen kennen.

Nach Angaben der Stadt hat der Rat jedoch die Möglichkeit, z.B. über Anfragen der Fraktionen Beteiligungsangelegenheiten zu thematisieren.

#### → **Empfehlung**

Um die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in ihrer Arbeit zu unterstützen und die Gremien über die Sichtweise der Stadt und eventuelle finanzielle Auswirkungen zu informieren, sollte das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen die Tagesordnungen der Gremiensitzungen strukturiert untersuchen und zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen verfassen.

Die Beteiligungssteuerung hat kein Gastrecht in den Gesellschafterorganen. Sie erhält jedoch, wie im Kapitel „2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements“ beschrieben, Niederschriften sämtlicher Gremiensitzungen.

## 2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

Nach § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich eine Kommune u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Kommune steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betätigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig gemacht (§ 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts

darf sich die Kommune nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Insoweit sind auch Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

Anhand ausgewählter Beteiligungen wird in diesem Kapitel nachvollzogen, wie die konkrete Beteiligung seitens der Kommune gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune sichergestellt wird. Einbezogen werden hierbei auch vorhandene Regelungen im Public Corporate Governance Kodex und der Beteiligungsrichtlinie.

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

- Siegener Versorgungsbetriebe GmbH und
- Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH.

## 2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Siegen stellt ihre Einflussnahme auf die Siegener Versorgungsbetriebe GmbH und die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH durch entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung rechtlich sicher.

*Die Kommune sollte rechtlich sicherstellen, dass sie bei ihren Beteiligungen einen angemessenen Einfluss erhält. Im Falle öffentlich-rechtlicher Beteiligungen ergeben sich gesetzliche Vorgaben aus der GO NRW, der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) und dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit NRW (GkG NRW). Im Falle von Beteiligungen an Unternehmen in privater Rechtsform hat die Kommune ihren Einfluss nach § 108 Abs. 1 Nr. 6 GO NRW insbesondere in einem Überwachungsorgan sicherzustellen. Dazu sollte sie entsprechende Regelungen im Gesellschaftsvertrag, in der Satzung oder in sonstiger Weise treffen.*

### 2.5.1.1 Siegener Versorgungsbetriebe GmbH

Die **Stadt Siegen** ist unmittelbar mit 74,88 Prozent an der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH (SVB) beteiligt. Die anderen Gesellschafter sind die rhenag Rheinische Energie AG mit 24,92 Prozent und die Bethmann Bank AG mit 0,20 Prozent. Damit kann die Stadt Siegen einen beherrschenden Einfluss auf die Gesellschaft ausüben, soweit dieser nicht durch Regelungen in dem Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Gegenstand der SVB ist

- die Energie-, Wärme- und Wasserversorgung sowie alle in diesem Zusammenhang stehenden versorgungswirtschaftlichen Aufgaben und Dienstleistungen,
- die Errichtung, das Halten, die Pachtung und Verpachtung, der Erwerb, die Betriebsführung sowie das Betreiben der dazugehörigen Anlagen und Werke und damit zusammenhängender Infrastruktur.

## **Gesellschaftsorgane**

Die Gesellschaftsorgane bestehen nach § 5 des Gesellschaftsvertrages aus der Geschäftsführung, dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung.

Der Aufsichtsrat setzt sich aus 17 Mitgliedern zusammen. Die Stadt Siegen entsendet 14 Mitglieder, dabei ist der Bürgermeister der Stadt Siegen geborenes Aufsichtsratsmitglied. Acht Mitglieder werden von den Ausschüssen der Stadt Siegen bestellt. Fünf weitere Mitglieder wählt die Belegschaft der SVB. Die rhenag Rheinische Energie AG entsendet drei Mitglieder.

In der Gesellschafterversammlung wird die Stadt Siegen durch die Mitglieder des Haupt- und Finanzausschusses des Rates vertreten, mit der Maßgabe, dass das Stimmrecht für alle Geschäftsanteile einheitlich ausgeübt wird. Die rhenag AG und die Bethmann Bank AG entsenden eine ihrer Beteiligung entsprechende Anzahl von Vertreterinnen und Vertretern. Auch hier wird das Stimmrecht für jeden Geschäftsanteil einheitlich ausgeübt.

## **Zustimmungsvorbehalte**

Nach § 9 des Gesellschaftsvertrages darf die Geschäftsführung bestimmte Handlungen und Geschäfte nur mit Zustimmung des Aufsichtsrates vornehmen. Dazu zählen unter anderem die Festsetzung und Änderung der Preise für die Trinkwasserversorgung, die Festlegung und Änderung einer generellen Beschaffungsstrategie für Energie, Wärme und Wasser, die Aufnahme und Hingabe von Darlehen sowie die Errichtung, der Erwerb, die Veräußerung und die Pachtung von Unternehmen und Beteiligungen. Im § 9 der „Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH“ sind Wertgrenzen für die zustimmungspflichtigen Geschäfte der Geschäftsführung definiert.

## **Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung**

Die Geschäftsführung hat gemäß § 12 des Gesellschaftsvertrages einen Wirtschaftsplan und eine fünfjährige Finanzplanung aufzustellen. Der aufgestellte Wirtschaftsplan bedarf der Genehmigung des Aufsichtsrates. Der Wirtschaftsplan und die Finanzplanung sind den Gesellschaftern zur Kenntnis vorzulegen. Es ist vertraglich festgelegt, dass die Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Jahresabschlusses und über die Verwendung des Jahresergebnisses beschließt. Sie werden zuvor vom Aufsichtsrat beraten und mit Beschlussempfehlungen an die Gesellschafterversammlung versehen.

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

### **2.5.1.2 Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH**

Die Stadt Siegen ist mit 100 Prozent an der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH (KEG) beteiligt. Sie ist alleinige Gesellschafterin und kann somit einen beherrschenden Einfluss auf die KEG ausüben.

Gegenstand der KEG ist die Wahrnehmung städtebaulicher und wohnungswirtschaftlicher Aufgaben sowie Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, insbesondere der Standortentwicklung und der Strukturpolitik, soweit diese Aufgaben und Maßnahmen einem öffentlichen Zweck dienen sollen.

## **Gesellschaftsorgane**

Die Gesellschaftsorgane bestehen nach § 6 der Satzung aus der Geschäftsführung, dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung.

Der Aufsichtsrat setzt sich aus mindestens zehn Mitgliedern zusammen, wobei neun Mitglieder vom Rat der Stadt Siegen zu benennen sind. Die Fraktionen des Rates, die auf diesem Wege keinen Sitz erhalten, haben das Recht, ein stimmberechtigtes Mitglied in den Aufsichtsrat zu entsenden. Die Gesellschafterversammlung wählt nach diesem Vorschlag die Mitglieder des Aufsichtsrates. Der Bürgermeister der Stadt Siegen ist geborenes Mitglied des Aufsichtsrates der KEG.

Die Gesellschafterversammlung besteht aus den Mitgliedern des Haupt- und Finanzausschusses des Rates der Stadt Siegen. Der Aufsichtsratsvorsitzende ist gleichzeitig Vorsitzender der Gesellschafterversammlung.

Die Geschäftsführung der KEG wird vom Kämmerer der Stadt Siegen in Personalunion wahrgenommen. Das sichert zusätzlich den städtischen Einfluss auf die KEG.

## **Zustimmungsvorbehalte**

Nach § 10 der Satzung kann der Aufsichtsrat in seiner Geschäftsordnung zustimmungspflichtige Geschäfte für die Geschäftsführung festlegen. Die Geschäftsführung darf Handlungen und Geschäfte, die über den gewöhnlichen Geschäftsbetrieb der Gesellschaft hinausgehen, nur mit Zustimmung des Aufsichtsrates vornehmen. Dazu zählen unter anderem der Erwerb, die Veräußerung und Belastung von Grundstücken, die Aufnahme und Hingabe von Darlehen sowie die Übernahme von Bürgschaften und der Abschluss von Verträgen. Im § 8 der „Geschäftsordnung für den Aufsichtsrat der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH“ sind Wertgrenzen für die zustimmungspflichtigen Geschäfte der Geschäftsführung definiert.

## **Wirtschaftsplan, Jahresabschluss und Ergebnisverwendung**

Die Geschäftsführung hat gemäß § 13 der Satzung einen Wirtschaftsplan und einen fünfjährigen Finanzplan aufzustellen. Nach § 14 der Satzung ist die Geschäftsführung verpflichtet, den Jahresabschluss und den Lagebericht dem Aufsichtsrat vorzulegen. Des Weiteren hat die Geschäftsführung den Prüfungsbericht unverzüglich nach seinem Eingang an die Stadt Siegen als Gesellschafterin zu senden. Es ist vertraglich festgelegt, dass die Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Jahresergebnisses beschließt sowie dem Wirtschafts- und Finanzplan ihre Zustimmung erteilt. Sowohl der Wirtschaftsplan als auch der Jahresabschluss werden zuvor vom Aufsichtsrat beraten und mit Beschlussempfehlungen an die Gesellschafterversammlung versehen.

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

### **2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung**

#### **→ Feststellung**

Die Stadt Siegen nimmt angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung sowie auf die Ergebnisverwendung der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH und der Kommunalen Entwick-

lungsgesellschaft mbH. Bei den beiden Gesellschaften bestehen noch Optimierungspotenziale hinsichtlich der Etablierung bzw. Fortführung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens.

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

### **2.5.2.1 Siegener Versorgungsbetriebe GmbH**

#### **Wirtschaftliche Situation**

In den geprüften Jahren 2017 bis 2019 hat die SVB Jahresergebnisse zwischen 4,3 und 5,0 Mio. Euro erwirtschaftet. In der Regel werden die Ergebnisse zum größten Teil bis vollständig an die Gesellschafter ausgeschüttet. Im Prüfungszeitraum sind zwischen 3,9 und 5,0 Mio. Euro an die Gesellschafter ausgeschüttet worden. Die verbleibenden Beträge wurden in die Rücklagen der Gesellschaft eingestellt. Diese bilden aktuell 13 Prozent des gesamten Eigenkapitals. Im Jahr 2020 hat die SVB neben dem Ergebnis auch ein Teil der nicht mehr benötigten Rücklagen ihren Gesellschaftern zur Verfügung gestellt.

Die SVB ist an der SE Sauber Energie GmbH & Co. KG, der SE Verwaltungs-GmbH und der Energie für Geisweid GmbH beteiligt. Im Jahr 2019 hat die SVB Erträge aus ihren Beteiligungen in Höhe von rund 62.000 Euro erwirtschaftet.

Die Gesellschaftsanteile werden im Betrieb gewerblicher Art Bäder der Stadt Siegen (BGA) gehalten. Die Gewinne der SVB fließen an den BGA und werden im nächsten Schritt mit den Verlusten aus der Bädersparte verrechnet. Auf diese Art werden die von der Dividende zuerst einbehaltenen Kapitalertragssteuern im Folgejahr erstattet.

Durch die aktuelle Entwicklung auf den Energiemärkten könnte es für die Stadt Siegen in Zukunft problematischer werden, die Verluste der Bädersparte mit voraussichtlich rückläufigen Überschüssen der Versorgungssparte auszugleichen.

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

Nach § 12 des Gesellschaftsvertrages ist die SVB verpflichtet, einen Wirtschaftsplan und eine fünfjährige Finanzierungsplanung zu erstellen. Der Wirtschaftsplan beinhaltet einen Erfolgsplan, einen Stellenplan und einen Finanzplan.

Das geplante Jahresergebnis liegt in der Regel Ende Oktober / Anfang November vor und bildet die Grundlage für die Berechnung der Ausschüttung in der Haushaltsplanung der Stadt. In der Haushaltsplanung geht die Stadt Siegen von einer Vollausschüttung aus.

Der Wirtschaftsplan ist gemäß § 9 des Gesellschaftsvertrages von dem Aufsichtsrat zu beschließen.

Die oben beschriebene wirtschaftliche Entwicklung macht die Einbindung der Stadt Siegen in die Wirtschaftsplanung der SVB besonders wichtig. Die Stadt Siegen ist in die Erstellung des Wirtschaftsplanes nicht unmittelbar involviert. Ein bis zweimal jährlich finden jedoch Strategiesitzungen unter der Beteiligung des Bürgermeisters, Stadtkämmerers und der Geschäftsführung der SVB statt. Das Beteiligungsmanagement erhält die Unterlagen zur Wirtschaftsplanung erst mit der Einladung zur Aufsichtsratssitzung und kommentiert sie in der Regel für den Bürgermeister und den Kämmerer. Im Jahr 2021 erfolgte krankheitsbedingt keine Kommentierung. Die Stadt beabsichtigt jedoch, diese in der Zukunft wieder aufzugreifen.

Der Rat der Stadt Siegen wird vor der Beschlussfassung des Wirtschaftsplanes im Aufsichtsrat der SVB nicht beteiligt.

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

Die Geschäftsführung ist nach § 12 des Gesellschaftsvertrages verpflichtet, den Aufsichtsrat laufend über die Entwicklung des Geschäftsjahres zu informieren. Weitere Regelungen zur Ausgestaltung des unterjährigen Berichtswesens sind im Gesellschaftsvertrag nicht enthalten.

Die SVB erstellt unterjährige Quartalsberichte zur wirtschaftlichen Entwicklung der Gesellschaft. Der Adressat ist der Aufsichtsrat der Gesellschaft. Die Berichte ließen bis zum Jahr 2021 keine Rückschlüsse zu, ob der Wirtschaftsplan erreicht wird. Mit der neuen Geschäftsführung hat sich die Vergleichsbasis geändert, so dass eine aktuelle Ergebnisprognose in der unterjährigen Berichterstattung enthalten ist und mit den Plandaten verglichen wird. Die Abweichung sowie die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft insgesamt werden in den Quartalsberichten der SVB nicht kommentiert. Über einzelne Punkte der Geschäftsentwicklung, wie z.B. die Situation auf den Energiemärkten, berichtet die Geschäftsführung dem Aufsichtsrat in mündlicher Form in den Aufsichtsratssitzungen.

Das Beteiligungsmanagement erhält die Quartalsberichte der SVB zusammen mit den Einladungen zu den entsprechenden Aufsichtsratssitzungen. Diese gehen in Papierform ein. Eine digitalisierte Zusendung des unterjährigen Berichtswesens könnte aus der Sicht der gpaNRW die Arbeitsprozesse des Beteiligungsmanagements verschlanken. So könnte ein größerer Personenkreis auf die Unterlagen zugreifen und auch im Vertretungsfall könnte der Zugriff einfacher sichergestellt werden.

Das Beteiligungsmanagement kommentiert die Berichte für die städtischen Vertreterinnen und Vertreter im Aufsichtsrat nicht. Es nimmt auch keinen Einfluss hinsichtlich Gegensteuerungsmaßnahmen.

#### **→ Empfehlung**

Aus Transparenzgründen sollte die Stadt Siegen darauf hinwirken, dass die unterjährige schriftliche standardisierte Berichterstattung um weiterführende Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Siegener Versorgungsbetrieb GmbH, z.B. in Form von Erläuterungen von Abweichungen, ergänzt wird. Des Weiteren wäre es hilfreich, Quartalsberichte für die städtischen Vertreterinnen und Vertreter im Aufsichtsrat zu kommentieren.

Es gibt keine formalisierte schriftliche unterjährige Berichterstattung des Beteiligungsmanagements über die unterjährige wirtschaftliche Entwicklung der SVB an die Ausschüsse oder den Rat der Stadt Siegen. Sollten jedoch Abweichungen vom geplanten Ergebnis der SVB zu erwarten sein, informiert das Beteiligungsmanagement den Rat im Rahmen der unterjährigen Finanzberichterstattung. Diese erfolgt in der Regel zweimal jährlich und befasst sich unter anderem mit Abweichungen über 100.000 Euro.

### **Beschluss über die Ergebnisverwendung**

Nach § 13 des Gesellschaftsvertrages hat die Geschäftsführung den Jahresabschluss und den Lagebericht unverzüglich nach Prüfung durch die Abschlussprüfer dem Aufsichtsrat vorzulegen. Des Weiteren ist die Geschäftsführung verpflichtet, den Prüfungsbericht unverzüglich nach seinem Eingang den Gesellschaftern und dem Aufsichtsrat zur Verfügung zu stellen.

Die SVB erfüllt diese Vorgaben und beschließt regelmäßig bereits in der ersten Jahreshälfte über die Feststellung des Jahresabschlusses des vergangenen Geschäftsjahres und die Ergebnisverwendung. Der Aufsichtsrat prüft den Jahresabschluss, den Lagebericht sowie den Vorschlag der Geschäftsführung zur Verwendung des Jahresergebnisses und berichtet darüber der Gesellschafterversammlung. Die Gesellschafterversammlung beschließt anschließend über die Feststellung des Jahresabschlusses und die Verwendung des Jahresergebnisses. Die Gesellschafterversammlung besteht aus den Mitgliedern des Haupt- und Finanzausschusses des Rates der Stadt Siegen. Auf diese Weise wird der Rat der Stadt Siegen indirekt in diesen Prozess eingebunden. Nach der Erstellung des Jahresabschlusses findet ein Gespräch zwischen der Geschäftsführung, dem Bürgermeister und dem Kämmerer zum Jahresabschluss statt. Im Mittelpunkt des Gespräches steht die Höhe der Gewinnausschüttung. Der Prüfungsbericht wird in der Regel durch das Beteiligungsmanagement nicht kommentiert, er wird lediglich zur Kenntnis genommen. Der Verwaltungsführung und den städtischen Vertretern und Vertreterinnen im Aufsichtsrat fehlen damit notwendige Informationen.

Durch das gewählte Verfahren ist sichergestellt, dass die Stadt Siegen ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses der SVB ausreichend geltend macht. Bei der Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes bestehen aus der Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenziale. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

## **2.5.2.2 Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH**

### **Wirtschaftliche Situation**

Die Jahresüberschüsse der KEG lagen in den Jahren 2017 bis 2019 zwischen 0,2 und 0,7 Mio. Euro. In der Regel verzichtet die Stadt Siegen auf die Ausschüttungen der KEG. Nach städtischen Angaben werden die von der KEG erwirtschafteten Ergebnisse reinvestiert. Die Ausnahme von dieser Regel bildet das Jahr 2018. Die KEG hat das Ergebnis des Jahres 2018 in Höhe von 160.000 Euro an die Stadt Siegen im Jahr 2020 ausgeschüttet.

Wie im Kapitel „2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung“ dargestellt, hat die Stadt Siegen für die KEG Bürgschaften übernommen. Deren Umfang hat sich in den geprüften Jahren planmäßig reduziert und liegt am 31. Dezember 2019 bei 9,5 Mio. Euro.



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

Nach § 13 der Satzung ist die KEG verpflichtet, einen Wirtschaftsplan sowie eine fünfjährige Finanzplanung zu erstellen. Diese sollen so rechtzeitig erstellt werden, dass die Gesellschafterversammlung vor Beginn des betreffenden Geschäftsjahres ihre Zustimmung erteilen kann. Der Wirtschaftsplan besteht aus einem Erfolgs- und einem Finanzplan. Der Finanzplan beinhaltet einen Investitions-, Modernisierungs- und Instandhaltungsplan, einen Vermögensplan, einen Stellenplan sowie einen Liquiditätsplan.

Da der Kämmerer der Stadt Siegen in Personalunion Geschäftsführer der KEG ist, ist er in die Erstellung eines Wirtschaftsplanentwurfs eng eingebunden. Der Kämmerer tauscht sich in dieser Funktion regelmäßig mit dem Bürgermeister aus, der seinerseits Mitglied des Aufsichtsrates der KEG ist. Nach diesen Abstimmungen wird der offizielle Entwurf des Wirtschaftsplans dem Aufsichtsrat der KEG vorgelegt. Dieser berät über den Wirtschaftsplan und versieht ihn mit der Beschlussempfehlung für die Gesellschafterversammlung. Die Gesellschafterversammlung beschließt den Wirtschaftsplan und die fünfjährige Finanzplanung. Da die Gesellschafterversammlung aus den Mitgliedern des Haupt- und Finanzausschusses des Rates der Stadt Siegen besteht, ist nach Auskunft der Stadt Siegen eine ausreichende Beteiligung der städtischen Gremien sichergestellt. In der Regel erfolgt die Beschlussfassung vor Beginn des Wirtschaftsjahres. Pandemiebedingt weicht die Gesellschaft seit der Wirtschaftsplanung für das Jahr 2021 davon ab. Der Gesellschafterbeschluss für das Jahr 2021 wurde nicht gefasst. Die Gesellschafterversammlung zur Wirtschaftsplanung 2022 fand erst im zweiten Quartal des Jahres 2022 statt.

### **→ Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte darauf hinwirken, dass die Beschlussfassung des Wirtschaftsplans mit der fünfjährigen Finanzplanung in der Gesellschafterversammlung der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH zukünftig vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres erfolgt.

## **Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans**

Gemäß § 13 der Satzung ist die Geschäftsführung der KEG verpflichtet, den Aufsichtsrat über die Entwicklung der Gesellschaft laufend zu informieren. Weitere Regelungen zur Ausgestaltung des unterjährigen Berichtswesens sind in der Satzung nicht enthalten.

Die unterjährige Berichterstattung der KEG fand bis 2019 in Form von Quartalsberichten statt. Die Grundlage für die Berichterstattung sind die Ist-Zahlen, denen die Wirtschaftsplanung und die Vorjahreszahlen gegenübergestellt werden. Die Veränderungen werden detailliert erläutert. Des Weiteren gibt die Geschäftsführung ihre Einschätzung ab, ob der Wirtschaftsplan erreicht wird. Der Adressat des unterjährigen Berichtswesens ist der Aufsichtsrat. Die unterjährigen Berichte werden dem Beteiligungsmanagement zusammen mit der Einladung zu entsprechenden Aufsichtsratssitzungen zugeleitet. Das Beteiligungsmanagement erstellt keine Stellungnahmen für den Verwaltungsvorstand. Da der Kämmerer der Stadt Siegen in Personalunion auch Geschäftsführer der KEG ist, ist diese Vorgehensweise für die gpaNRW nachvollziehbar. Im Jahr 2021 wurde ein Halbjahresbericht erstellt. Für das Jahr 2022 ist aktuell (August 2022) noch keine unterjährige Berichterstattung erfolgt.

Die Gesellschafterversammlung wird über die unterjährige wirtschaftliche Entwicklung der KEG nicht informiert. Insoweit erhält der Haupt- und Finanzausschuss keine Kenntnis über die unter-

jährige Entwicklung der KEG. Auch dem Rat stellt das Beteiligungsmanagement keine unterjährigen Informationen zum Geschäftsverlauf zur Verfügung. Auf die Notwendigkeit des unterjährigen Berichtswesens an den Rat wird im Abschnitt „2.4.2. Berichtswesen“ eingegangen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte darauf hinwirken, dass die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH ihre regelmäßige unterjährige Berichterstattung in Form von Quartalsberichten wieder aufnimmt. Aus der Sicht der gpaNRW sollte der Rat darüber informiert werden, ob der Wirtschaftsplan unterjährig eingehalten wird.

**Beschluss über die Ergebnisverwendung**

Nach § 14 der Satzung hat die Geschäftsführung einen Jahresabschluss und einen Lagebericht aufzustellen und zur Abschlussprüfung vorzulegen. Nach der Abschlussprüfung hat die Geschäftsführung den Jahresabschluss und den Lagebericht unverzüglich dem Aufsichtsrat zur Verfügung zu stellen. Des Weiteren ist der Prüfungsbericht unverzüglich an die Stadt Siegen als Gesellschafterin zu übersenden.

Die Unterlagen werden dem Aufsichtsrat in der Regel im dritten Quartal des Jahres zur Verfügung gestellt. Dieser berät über den Jahresabschluss und erstellt eine Beschlussempfehlung für die Gesellschafterversammlung. Anschließend beschließt die Gesellschafterversammlung auf der Grundlage der Beschlussempfehlung des Aufsichtsrates. Da sich die Gesellschafterversammlung aus den Mitgliedern des Haupt- und Finanzausschusses des Rates der Stadt Siegen zusammensetzt, werden die städtischen Gremien aus der Sicht der Stadt Siegen ausreichend in die Entscheidungen über die Ergebnisverwendung eingebunden. In der Regel kommentiert das Beteiligungsmanagement den Prüfungsbericht für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen nicht.

Durch das gewählte Verfahren ist sichergestellt, dass die Stadt Siegen ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses der KEG ausreichend geltend macht. Bei der Überprüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes bestehen aus der Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenziale. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

Es gibt aktuell keine schriftlichen Vereinbarungen, die diese Prozesse zwischen der Stadt und den Beteiligungen verbindlich regeln. Eine Beteiligungsrichtlinie könnte die Stadt Siegen und ihre Beteiligungen dabei unterstützen, die Abläufe klar zu definieren und auch bei Personalwechsel oder Vertretungen sicherzustellen. Auf die Notwendigkeit einer Beteiligungsrichtlinie zur Ausgestaltung der Beteiligungssteuerung wird im Kapitel „2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements“ hingewiesen.

## 2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 - Beteiligungen**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements der Stadt Siegen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Siegen ergeben.	84	E1.1	Die Stadt Siegen sollte verbindliche Standards mindestens in Form einer Beteiligungsrichtlinie schriftlich formulieren.	85
			E1.2	Die Stadt Siegen sollte ihre Bemühungen intensivieren, eine digitale Akte einzuführen. Das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen sollte darauf hinwirken, dass die städtischen Beteiligungen ihre Unterlagen und Daten digital zur Verfügung stellen. Übergangsweise sollten zukünftig erhaltene Unterlagen eingescannt und in digitaler Form vorgehalten werden.	85
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Portfolio der Stadt Siegen ergeben.	86	E2	Die Stadt Siegen sollte die Politik unterjährig standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen informieren. Dies kann in Form des noch aufzubauenden Berichtswesens erfolgen. Dabei könnte eine Beteiligungsrichtlinie unterstützen, die die Mindeststandards hinsichtlich der Inhalte, des Aufbaus und des Berichtsrhythmus sowohl für die Berichterstattung der Beteiligungsgesellschaften an die Stadtverwaltung als auch für das Berichtswesen der Verwaltung an die städtischen politischen Gremien festlegt.	88
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Siegen ergeben.	88	E3.1	Die Stadt Siegen sollte mindestens einmal in jeder Wahlperiode eine Schulung über die Rechte und Pflichten von Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter anbieten. Darüber hinaus können Schulungen zu fachlichen Themen sinnvoll bzw. notwendig sein.	89

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E3.2 Um die Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter in ihrer Arbeit zu unterstützen und die Gremien über die Sichtweise der Stadt und eventuelle finanzielle Auswirkungen zu informieren, sollte das Beteiligungsmanagement der Stadt Siegen die Tagesordnungen der Gremiensitzungen strukturiert untersuchen und zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen verfassen.	90
<b>Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen</b>				
F4	Die Stadt Siegen nimmt angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung sowie auf die Ergebnisverwendung der Siegener Versorgungsbetriebe GmbH und der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft mbH. Bei den beiden Gesellschaften bestehen noch Optimierungspotenziale hinsichtlich der Etablierung bzw. Fortführung eines standardisierten unterjährigen Berichtswesens.	93	E4.1 Aus Transparenzgründen sollte die Stadt Siegen darauf hinwirken, dass die unterjährige schriftliche standardisierte Berichterstattung um weiterführende Informationen zur wirtschaftlichen Entwicklung der Siegener Versorgungsbetrieb GmbH, z.B. in Form von Erläuterungen von Abweichungen, ergänzt wird. Des Weiteren wäre es hilfreich, Quartalsberichte für die städtischen Vertreterinnen und Vertreter im Aufsichtsrat zu kommentieren.	95
			E4.2 Die Stadt Siegen sollte darauf hinwirken, dass die Beschlussfassung des Wirtschaftsplans mit der fünfjährigen Finanzplanung in der Gesellschafterversammlung der Kommunalen Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH zukünftig vor Beginn des jeweiligen Geschäftsjahres erfolgt.	97
			E4.3 Die Stadt Siegen sollte darauf hinwirken, dass die Kommunale Entwicklungsgesellschaft Siegen mbH ihre regelmäßige unterjährige Berichterstattung in Form von Quartalsberichten wiederaufnimmt. Aus der Sicht der gpaNRW sollte der Rat darüber informiert werden, ob der Wirtschaftsplan unterjährig eingehalten wird.	98

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

#### **Hilfe zur Erziehung**

Die Stadt Siegen erreicht im Jahr 2020 einen überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der absolute Fehlbetrag liegt bei rund 20,4 Mio. Euro.

Der Fehlbetrag wird vor allem durch die hohen Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung geprägt. Hier fließen insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die freien Träger ein. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle (Falldichte) und die Aufwendungen je Hilfeplanfall aus. Die Falldichte sowie die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sind in Siegen überdurchschnittlich hoch. Die Stadt Siegen weist hohe fallbezogene Aufwendungen für die ambulanten Hilfen auf. Im interkommunalen Vergleich bildet Siegen den Maximalwert ab. In der Stadt Siegen werden ambulante Hilfen allgemein als erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII verbucht. Eine Ausnahme davon bildet die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Eine vertiefende Differenzierung nach einzelnen ambulanten Hilfeformen erfolgt nicht. Die erzieherischen Hilfen werden überwiegend von sogenannten Sozialraumträgern erbracht, die pro Hilfeplanfall

eine Fallpauschale erhalten. Aus Sicht der gpaNRW stellt die konkrete Festlegung von Fachleistungsstunden im individuellen Einzelfall ein großes Steuerungspotenzial bei der Hilfestellung dar und sollte das Ergebnis einer Einzelfallentscheidung in Abhängigkeit vom konkreten Hilfefall sein. Die Stadt Siegen schöpft diese Steuerungsmöglichkeit mit der Gewährung der Fallpauschale nicht aus.

Ein umfassendes Finanzcontrolling gibt es in Siegen noch nicht. Die Stadt hat sich aber bereits intensiv mit dem Prozess der steuerungsrelevanten Kennzahlenbildung auseinandergesetzt. Insbesondere vor dem Hintergrund des hohen Fehlbetrages für die erzieherischen Hilfen, sollte die Betrachtung des Ressourceneinsatzes in Siegen noch stärker fokussiert und der Prozess der steuerungsrelevanten Kennzahlenbildung weiterverfolgt werden.

Im Rahmen des Fachcontrollings betrachtet das Jugendamt der Stadt Siegen innerhalb eines Hilfefalles die Wirksamkeit der Hilfe. Einzelfallbezogen werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung bei der Hilfeplanfortschreibung und auch bei Beendigung der Hilfen bewertet. Fallübergreifende Auswertungen, wie zum Beispiel zur Zielerreichung, zu Laufzeiten, zu Abbrüchen oder trägerbezogene Auswertungen erfolgen bisher nicht. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparenter. Zusätzlich können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Siegen für den Bereich des Allgemeinen Sozialdienstes ein Qualitätshandbuch erstellt hat. Darin ist u. a. der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sowie die Fallsteuerung standardisiert und ausführlich beschrieben. Dies bietet eine gute Grundlage für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung.

Im Hinblick auf die Kennzahlenwerte und die vergleichsweise hohen Aufwendungen sollte die Stadt Siegen ihre Steuerungsmöglichkeiten ausschöpfen und das Finanzcontrolling weiter ausbauen. Voraussetzung für eine gut strukturierte und wirtschaftliche Fallsteuerung ist eine individuelle Festlegung und fortlaufende Überprüfung der erbrachten Fachleistungsstunden. Die Stadt Siegen sollte daher die Leistungsgewährung auf der Grundlage der einheitlichen Fallpauschale eingehend überprüfen und überdenken.

## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>27</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

<sup>27</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

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

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

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

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

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

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

### 3.3 Strukturen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die Stadt Siegen ist dem Jugendamtstyp acht und der Belastungsklasse zwei nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>28</sup> zugeordnet. Damit gehört die Stadt Siegen zu den 17 kreisangehörigen Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohner, die eine hohe Kinderarmut aufweisen. Elf Jugendämter dieser Größenordnung weisen eine sehr hohe Kinderarmut auf.

Für eine weitere Betrachtung der Strukturen der **Stadt Siegen** stellt die gpaNRW nachfolgend weitere strukturelle Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich dar.

<sup>28</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

- Insgesamt weichen die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in der Stadt Siegen jeweils nur leicht vom Median ab.

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

Kennzahlen	Stadt Siegen	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	19,39	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	3,70	0,60	2,65	3,30	4,00	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,33	15,61	17,27	18,23	19,61	21,82	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	5,24	1,42	4,32	5,34	7,18	10,46	35

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

Die Stadt Siegen hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der niedriger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen ist. Mehr als die Hälfte der großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben einen höheren Anteil. Rein rechnerisch wirkt sich der niedrigere Anteil belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

#### Jugendarbeitslosenquote

Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Siegen liegt mit 3,70 Prozent im interkommunalen Vergleich leicht über dem Median. Die Jugendarbeitslosigkeit und die damit verbundene Perspektivlosigkeit kann sich negativ auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15 bis 24-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

#### Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Die Stadt Siegen hat einen geringeren Anteil an Alleinerziehenden in Bedarfsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II als die meisten großen kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Dies kann einen positiven Einfluss auf die Hilfen zur Erziehung haben.

Die gpaNRW konnte in ihren Jugendprüfungen bislang keinen direkten Zusammenhang zwischen soziostrukturellen Rahmenbedingungen und dem Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen einer Stadt Einfluss auf die Hilfe zur Erziehung nehmen. So sieht beispielsweise der Arbeitskreis Jugend (AKJ)



der TU Dortmund, in seinem auf Basis der Daten des Jahres 2017 verfassten HzE-Bericht 2019, einen Zusammenhang zwischen dem Bezug von Transferleistungen und der Inanspruchnahme von Leistungen der Hilfe zur Erziehung<sup>29</sup>.

### Schulabgänger ohne Abschluss

In Siegen gibt es einen geringen Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen. In den meisten anderen Vergleichskommunen ist der Anteil der Schulabgänger ohne Abschluss höher. Dieser Faktor kann sich begünstigend auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist auch hier mit den über 15jährigen Kindern und Jugendlichen nur ein Teil der für die Hilfen zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe betroffen.

### 3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die Stadt Siegen verfügt über ein sozialräumliches Monitoring. Dabei werden unterschiedlichste Indikatoren erfasst, so dass soziostrukturelle Rahmenbedingungen bekannt sind. Örtliche Unterschiede sowie höhere Belastungsfaktoren können identifiziert und dort gezielt präventive Maßnahmen verstärkt werden.

Die **Stadt Siegen** wertet die strukturellen Rahmenbedingungen aus. Die Sozial-, Jugendhilfe- und Bildungsplanung der Stadt Siegen veröffentlicht in regelmäßigen Abständen einen Sozialbericht in Form eines Sozialmonitorings mit dem Schwerpunkt Armut und Armutsgefährdung. Das Stadtgebiet ist in sechs Stadtbezirke und 36 Sozialstatistikbezirke eingeteilt. U.a. wurden Indikatoren zu den folgenden Bereichen aufgenommen und ausgewertet:

- Bevölkerungsstruktur
- Arbeitsmarkt und Transferleistungen
- Haushalte
- Gesundheit – Daten der Schuleingangsuntersuchungen.

In der Berichterstattung wurden anhand der Berechnung eines Armutsindex seit dem Jahr 2013 wiederkehrend bestimmte Räume in Siegen identifiziert, für welche besondere Bedarfe aufgrund der sozialen Lebenslagen der dort lebenden Menschen festgestellt wurden. Dies sind u.a. "Siegen-Fischbacherberg, Siegen-Geisweid, Siegen-Lindenberg". Nach Angaben der Stadt Siegen ist in diesen Bezirken seit vielen Jahren ein vergleichsweise größerer Bedarf an Beratung, erzieherischen Hilfen und Kinderschutz gegeben als in ländlicheren Bezirken von Siegen. In den Bericht fließen auch die in den einzelnen Stadtbezirken bereits eingesetzten Maßnahmen und Angebote für die jeweiligen Zielgruppen ein. Die Berichterstattung zum Sozialmonitoring erfolgt regelmäßig, letztmalig im April 2021.

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

<sup>29</sup> LWL: HzE Bericht 2019, S. 7, HzE-Bericht 2019, Stand 05. September 2020

### 3.3.3 Präventive Angebote

- Die präventiven Angebote des Jugendamtes schaffen gute Voraussetzungen für ein sicheres Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen in Siegen.

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

Ein Gesamtkonzept kommunaler Prävention gibt es in der **Stadt Siegen** bislang noch nicht. Aber die Stadt hat bereits einige wichtige Bausteine eines Gesamtkonzeptes etabliert.

Seit 2012 gibt es in Siegen eine Koordinierungsstelle "Frühe Hilfen". Im Netzwerk Frühe Hilfen kooperieren die Stadt Siegen und die DRK Kinderklinik sowie der Kinderschutzbund als Träger der sogenannten Willkommensbesuche. Diese Willkommensbesuche sind ein Angebot der Stadt, nach der Geburt eines Kindes, von einer Mitarbeiterin des Familienbüros der Stadt Siegen, der DRK-Kinderklinik oder des Kinderschutzbundes besucht zu werden. Das Angebot gilt auch für Eltern, die neu nach Siegen gezogen sind und ein Kind unter drei Jahren im Haushalt haben. Ziel ist es, Eltern in ihrer verantwortungsvollen Aufgabe zu stärken und über Service- und Förderleistungen in der Stadt Siegen zu informieren. Daneben gibt es weitere Einzelmaßnahmen wie der Einsatz von Familienhebammen und Familien-Gesundheits-Kinderkrankenpfleger, Elterncafés oder Lotsendienste in Kinderarztpraxen. Zusätzlich gibt es in Siegen die Familienbroschüre "Familien in Siegen". Diese bietet zahlreiche Informationen über die Angebote und Dienstleistungen für Familien der Stadtverwaltung Siegen als auch der zahlreichen freien Träger, Vereine, Initiativen und Kirchen. Von der Kinderbetreuung über schulische und berufliche Bildung, Wohnungen und Baugrundstücke, familienunterstützende Angebote bis hin zur gesundheitlichen Vorsorge und Beratung. Außerdem gibt es ein Elternbegleitbuch in dem Tipps zur Gesundheit, Ernährung, Entwicklung und Förderung des Kindes so wie eine Adressensammlung mit wichtigen Anlaufstellen in Siegen enthalten sind.

Seit 2020 ist die Stadt Siegen eine der Kommunen des Landesprogramms "Aufbau einer kommunalen Präventionskette - kinderstark NRW". Zielgruppe ist hier zunächst die Gruppe der 3 bis 6jährigen Kinder. Zur Planung und Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Landesprogrammes wurde eine kommunale Steuerungsgruppe eingerichtet. Diese besteht aus allen Abteilungsleitungen des Geschäftsbereiches 5 der Stadt Siegen (mit Ausnahme der ESI), dem Sozialdezernenten, Leitung des Jugendamtes, Jugendhilfeplanung und Koordinierung Frühe Hilfen und kinderstark NRW. Nach Angaben der Stadt Siegen liegt der Schwerpunkt für die Jahre 2021 und 2022 auf der Begleitung von Familien mit Kindern von null bis sechs Jahren, die die Regelangebote der Kindertagesbetreuung nicht oder nur schwer erreicht und für die andere Zugangswege eröffnet werden müssen. Ziel ist ein gleichberechtigter Zugang zu Förderung und Bildung. Vielfach handelt es sich dabei um Familien mit Migrationshintergrund.

Darüber hinaus gibt es in der Stadt Siegen auch zahlreiche Angebot für ältere Kinder und Jugendliche in den Bereichen Übergang Schule-Beruf, Schulabsentismus etc., sowie eine Jugendberufsagentur. Durch den Träger Katholisches Jugendwerk FÖRDERBAND Siegen-Wittgenstein werden nachfolgende Projekte und Angebote für Kinder und Jugendliche durchgeführt:

- Das Projekt „BUS - BETRIEB UND SCHULE“ ist ein präventives Angebot, das dazu beiträgt, dass junge Menschen nicht aus dem Regelsystem von Schule, Ausbildung und Beschäftigung herausfallen. Es richtet sich an Schülerinnen und Schüler, die sich im letzten Schulbesuchsjahr befinden und die Schule voraussichtlich ohne Schulabschluss verlassen werden. Ziel ist die Entwicklung einer dauerhaften Motivation und die Stabilisierung der Jugendlichen. Dies wird durch eine Mischung aus praktischem Arbeiten (Praktika in geeigneten Ausbildungsbetrieben), gezielter schulischer Förderung in Kleingruppen und sozialpädagogischer Betreuung erreicht.
- Das Projekt „Die 2. Chance“. Zielgruppe sind Schüler/innen ab zwölf Jahren, deren Schulabschluss gefährdet ist, weil sie eine Distanz zur Schule und zum Lernen entwickelt haben.
- Ein weiteres Angebot ist die „Jugendwerkstatt“. Die Jugendwerkstatt richtet sich an junge Menschen im Alter von 15 bis ca. 25 Jahren, die den Zugang zu beruflicher Bildung und zum 1. Arbeitsmarkt noch nicht meistern können.
- Zusätzlich gibt es die „Kompetenzagentur“. Diese ist für junge Menschen ab dem letzten Schulbesuchsjahr bis 27 Jahre ausgerichtet, die Unterstützung bei der sozialen und beruflichen Integration benötigen.
- Darüber hinaus gibt es ein das Projekt „Just“ für Jugendliche und junge Erwachsene im Alter von 14 - 26 Jahren. Ziel der aufsuchenden Arbeit bzw. Streetworker sind Jugendliche, die sich nicht mehr von bestehenden Angeboten in Jugendtreffs, Beratungsstellen etc. erreichen lassen und viel Zeit an ihren informellen (oft wechselnden) Treffpunkten verbringen.
- Das Projekt „Wegweiser“ unterstützt junge Menschen im Rahmen von schulbegleitender Jugendsozialarbeit bei ihrer sozialen und beruflichen Integration.
- Die „Zukunftswerkstatt; Stellwerk“ ist eine Themenunabhängige Beratungsstelle für junge Menschen und deren Angehörige oder Betreuer. Hier gibt es Kurzberatungen, Weitervermittlung an andere Beratungsangebote, Mobile Angebote.
- Das Angebot „Hafen 57“ richtet sich an junge Menschen von 15 bis 25 Jahre, die Unterstützungsbedarf bei dem Aufbau einer geregelten Tagesstruktur haben und aktuell keine Leistungen des Jobcenters in Anspruch nehmen, aber grundsätzlich anspruchsberechtigt sind. Hierzu gehört ein Café-Betrieb und "offenes Haus" um Wäsche zu waschen, zur Ruhe zu kommen sowie als Austausch und Treffpunkt.

Darüber hinaus gibt es Angebote der Jugendsozialarbeit für junge Menschen mit Migrationshintergrund von unterschiedlichen Trägern. Dazu gehören Multiprofessionelle Teams zur Integration durch Bildung für neuzugewanderte Schüler und Schülerinnen, Jugendmigrationsdienst, Erwerbslosenberatung, Work Space (für Personen mit dem Aufenthaltsstatus einer Duldung sowie Personen mit einer Aufenthaltsgestattung).

## 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

In der **Stadt Siegen** gibt es die Abteilung Soziale Dienste (5/3), die dem Geschäftsbereich 5 zugeordnet ist. Die Abteilung Soziale Dienste ist in folgende Arbeitsgruppen untergliedert:

- 5/3-1 Wirtschaftliche Jugendhilfe
- 5/3-2 Beistand, Vormundschaften, Unterhaltsvorschuss, Betreuungen
- 5/3-3 ASD Regionalteam Nord
- 5/3-4 ASD Regionalteam Süd/Ost
- 5/3-5 ASD Regionalteam Mitte/West.

Zusätzlich sind die Jugendgerichtshilfe und die Adoptionsvermittlung als Teilbereiche in der Abteilung Soziale Dienste angesiedelt. Im Geschäftsbereich 5 sind außerdem die Abteilungen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend und Familienförderung und die Abteilung Schulen vertreten. Da alle Abteilungen stellenweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist in Siegen sozialräumlich organisiert. Es gibt eine Außenstelle, die historisch gewachsen ist und derzeit eher der Raumnot geschuldet ist. Die Außenstelle befindet sich im Stadtteil Fischbacherberg. Dort ist der ASD Mitte West untergebracht. Langfristig ist vorgesehen, alle ASD Fachkräfte zentral unterzubringen und auf die Außenstelle zu verzichten.

Innerhalb der drei ASD-Teams gibt es jeweils noch zwei Unterteams. So ist zum Beispiel das Team Nord in die beiden Unterteams Geisweid und Weidenau untergliedert.

Der Abteilungsleitung „Soziale Dienste“ obliegt die uneingeschränkte Dienst- und Fachaufsicht aller ASD-Kräfte und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu). Die jeweiligen Arbeitsgruppenleitungen übernehmen ebenfalls Personalverantwortung sowie mit der Abteilungsleitung abgestimmte fach- und dienstrechtliche Aufgaben.

Es finden zweiwöchentlich regelmäßige Besprechungen mit den Arbeitsgruppenleitungen und der Abteilungsleitung statt. Diese werden genutzt um sich über neue Entwicklungen, gesetzliche Änderungen, anstehende Termine und eventuelle personelle Fluktuation auszutauschen sowie ein allgemeines Stimmungsbild einzufangen. Diese Leitungssitzungen werden protokolliert. Auch die einzelnen ASD Teams führen wöchentliche Teamsitzungen durch. Dazu erhalten Sie auch die Protokolle der Leitungssitzungen. Zusätzlich finden anlassbezogen auch ASD-Gesamtsitzungen statt. Daran nehmen alle ASD Teams gemeinsam sowie die Abteilungsleitung teil.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → Feststellung

Die Stadt Siegen verfügt bislang über keine formulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Mit dem Leitbild für den ASD und benannten Zielen im Haushalt hat sie bereits Grundlagen einer Gesamtstrategie geschaffen.

*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 **Stadt Siegen** hat bisher keine Gesamtstrategie und darauf ausgerichtete Ziele und Maßnahmen für den Bereich der Hilfen zur Erziehung verschriftlicht. Die Stadt Siegen hat aber für den Bereich des ASD ein Leitbild entwickelt und damit einen Baustein einer Gesamtstrategie gelegt. Mit dem formulierten Leitbild hat sie ihr Verständnis und ihre Zielvorstellungen für die Erfüllung des Aufgabenbereiches der erzieherischen Hilfen verschriftlicht.

Nach Angaben der Stadt Siegen sollen die Hilfen bedarfsgerecht, effektiv und effizient unter Beachtung der gesetzlichen Grundlagen erbracht werden. Ressourcen des Sozialraumes sollen Berücksichtigung finden und einfließen. Präventive Angebote sollen bedarfsentsprechend entwickelt werden.

Auch hat die Stadt Siegen für den Bereich der erzieherischen Hilfen bereits die nachfolgend aufgeführten Ziele im Haushalt benannt:

- „Die Hilfen zur Erziehung werden vorrangig in ambulanter Form erbracht: das Verhältnis der HzE ambulant-stationär (Minderjährige ohne Pflegekinder) ist mindestens 60 % zu 40 % (monetärer Indikator), das Verhältnis der ambulant und stationär betreuten Kinder (Minderjährige mit Pflegekindern) ist mindestens 57 % zu 43 % (fachlicher Indikator)“
- „Kinder (v.a. mit langfristiger Unterbringungsperspektive) werden vorrangig im familialen Kontext (Pflegefamilien, Erziehungsstellen) untergebracht: das Verhältnis Familienunterbringung (Minderjährige in Pflegefamilien und Erziehungsstellen) zu sonstiger stationärer Unterbringung ist mindestens 60 % zu 40 %“
- „die stationäre Unterbringung von jungen Menschen erfolgt möglichst ortsnah (bis max. 50 km Entfernung zu Siegen): mindestens 70 % der stationären Unterbringungen (Minderjährige und Volljährige) in Heimeinrichtungen erfolgt ortsnah (Umkreis max. 50 km).“

Aufgrund zum Teil abweichender Berechnungsgrundlagen sind die definierten Kennzahlen der Stadt Siegen nicht mit den Kennzahlen der gpaNRW in diesem Bericht vergleichbar.

Mit Blick auf das Leitbild wird deutlich, dass sich die Stadt Siegen und die politischen Gremien ausführlich mit dem Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung auseinandergesetzt haben und die Entwicklung gemeinsam vorantreiben möchten.

Die Stadt Siegen hat zur Thematik der Kennzahlen im ASD einen Unterausschuss des Jugendhilfeausschusses eingerichtet. Ziel ist es, entlang des Leitbildes des Jugendamtes Teilziele für Aufgabenbereiche und Ziele in denen das Jugendamt als Ganzes abgebildet ist, zu formulieren. Auch soll der Grad der Zielerreichung anhand von Kennzahlen abgebildet und transparent dargestellt werden.

Konkrete Konzepte und Maßnahmen zur Erreichung der genannten Ziele im Kontext einer Gesamtstrategischen Ausrichtung der erzieherischen Hilfen, die auch die angrenzenden Bereiche einbezieht, liegen in Siegen aber noch nicht vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen erstellt jährlich einen Controllingbericht für den Bereich der erzieherischen Hilfen. Darin werden auch Kennzahlen abgebildet. Derzeit findet eine Überarbeitung der Kennzahlen gemeinsam mit Politik und Verwaltung statt.

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

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes der **Stadt Siegen** ist in der Abteilung 5/3-1 Wirtschaftliche Jugendhilfe angesiedelt. Die Arbeitsgruppenleitung der WiJu und die Abteilungsleitung Soziale Dienste erstellen gemeinsam einen jährlichen Bericht für die Hilfen zur Erziehung. Der Bericht enthält Fallzahlen und Aufwendungen getrennt nach Hilfearten. Auch eine Zeitreihe, die die Entwicklung der letzten Jahre aufzeigt ist enthalten. Ebenso sind durchschnittliche Fallkosten pro Monat sowie die prozentualen Veränderungen der Aufwendungen zum Vorjahr enthalten sowie ergänzende Informationen zu einzelnen Hilfen.

Nach Angaben der Stadt Siegen wurden die im Haushaltsplan genannten Kennzahlen anhand theoretischer Überlegungen entwickelt. Bislang fußen diese nicht auf einer mit Politik und Verwaltung vereinbarten strategischen Zielsetzung.

Wie bereits im Kapitel 4.4.2 zuvor beschrieben, wird die Thematik der Kennzahlen im ASD in einem Unterausschuss des Jugendhilfeausschusses behandelt. Neben der Verbindung von Zielen und Kennzahlen soll auch der Grad der Zielerreichung anhand von Kennzahlen abgebildet und transparent dargestellt werden.

Aus Sicht der gpaNRW bieten u.a. folgende Kennzahlen eine gute Steuerungsgrundlage: Aufwendungen HzE je Hilfefall und je Einwohner unter 21 Jahre sowie Aufwendungen je Hilfefall für einzelne Hilfearten. Auch die Entwicklung der Anzahl der Hilfefälle bezogen auf die Einwohner unter 21 Jahre oder des Anteils ambulanter Hilfen gemessen an den gesamten Hilfefällen kann wichtige Steuerungsinformationen liefern. Durch regelmäßige Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen sind von der Planung abweichende negative Entwicklungen ebenso wie die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen schneller auszumachen. Diese Entwicklungen können dann analysiert, in einem Berichtswesen aufbereitet und zusammengefasst werden und als Grundlage zur Gegensteuerung oder Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen dienen. In den Berichten sollten die Verantwortlichen konkrete Maßnahmen darstellen, mit denen man bestimmten Entwicklungen (z.B. Fallzahlensteigerungen), entgegenwirken kann. Derzeit fehlen aus Sicht der gpaNRW die konkrete Darstellung von gezielten Maßnahmen um negativen Entwicklungen entgegenzuwirken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte den Prozess der steuerungsrelevanten Kennzahlenbildung weiterführen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen. Dabei sollte sie auch konkrete Maßnahmen entwickeln und darstellen, um negativen Entwicklungen gegenzusteuern.

### 3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Ein fallübergreifendes Bewertungsverfahren zur Wirksamkeit und Zielerreichung gibt es nicht. Ebenfalls gibt es bislang keine trägerbezogenen Auswertungen zu Fachleistungsstunden- und Kosten.

*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 erfolgt in der **Stadt Siegen** durch die Abteilungsleitung Soziale Dienste sowie in Abstimmung mit der Abteilungsleitung durch die Arbeitsgruppenleitungen ASD. Beim Hilfeplangespräch werden konkrete Ziele der Hilfe festgelegt. Im Vorfeld der Fortschreibung des Hilfeplanes wird ein sogenannter Vorbericht durch den jeweiligen Leistungsanbieter aufgrund eines einheitlichen Vordruckes zur Zielerreichung erstellt. Dies dient einer einheitlichen Berichtserstellung zu vorgegebenen Inhalten. In dem Gespräch zur Hilfeplanfortschreibung wird dann die Erreichung der Ziele mit allen Beteiligten besprochen und ggf. neue Ziele festgelegt.

Fallübergreifende Auswertungen im Rahmen des Fachcontrollings zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen erfolgen nicht. Auch weitere Auswertungen zu Laufzeiten, Abbruchquoten und Anzahl der benötigten Fachleistungsstunden sowie trägerbezogene Auswertungen werden nicht erstellt.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte auch die fallübergreifende qualitative Zielerreichung überprüft werden. Es sollten die Bewertungen der Zielerreichung aus den einzelnen Hilfefällen an einer Stelle zusammengeführt und ausgewertet werden. Es könnte ein übergreifender Zielerreichungsgrad ermittelt werden und Auswertungen zum Beispiel nach Trägern differenziert erstellt werden. Auch Abbruchquoten könnten dargestellt und analysiert werden. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparent und es können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt werden als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden. Die Ergebnisse dieses fallübergreifenden Fachcontrollings sollten in einem regelmäßigen Berichtswesen dokumentiert werden. Dabei sollten die Ergebnisse des Fachcontrollings mit dem Finanzcontrolling verknüpft werden, damit die finanziellen Auswirkungen, die auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen und Maßnahmen, transparent werden. Die Ergebnisse könnten auch für die Qualitätsdialoge mit den Trägern verwendet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollte sie träger- und hilfearbeitbezogen durchführen. Außerdem sollte sie die Laufzeiten der Hilfen sowie die Anzahl der Fachleistungsstunden- und Kosten je Träger auswerten und analysieren. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten in einem Controllingbericht zusammengeführt werden. Im Hinblick auf den vergleichsweise hohen Fehlbetrag sollten die Auswertungen zu Steuerungszwecken genutzt werden.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen hat für den ASD die Verfahrensstandards und Prozessabläufe in einem Qualitätshandbuch verschriftlicht. Darüber hinaus bestehen weitere ergänzende Informationen und Standards in einem ergänzenden Handbuch. Diese verbindlichen Verfahrensstandards bieten eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung. Für den Bereich der WiJu sind bisher keine entsprechenden Verfahrensstandards verschriftlicht.

*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.*



Im Jahr 2020 hat die **Stadt Siegen** durch ein beauftragtes Unternehmen eine Organisationsuntersuchung für den Bereich der erzieherischen Hilfen durchgeführt. Im Rahmen dieser Organisationsuntersuchung wurde neben einer Personalbemessung auch ein Qualitätshandbuch für den Bereich des ASD erstellt. Das Handbuch beschreibt unter anderem Kernprozesse zur Abwehr einer Kindeswohlgefährdung, zu Beratungen, den Hilfen zur Erziehung und den Inobhutnahmen. Es beschreibt die Kern- und Teilprozesse mit zugehörigen Zielen, Aktivitäten, Schnittstellen, Instrumenten und Dokumenten, sowie den Zeitbedarf und die verbindlichen Fristen. Der Aufbau der Verfahrensstandards ist im QM-Handbuch für alle Bereiche einheitlich gestaltet. Zunächst wird anhand eines Ablaufdiagrammes veranschaulicht, aus welchen Teilprozessen der Kernprozess besteht und wo Schnittstellen zu anderen Kernprozessen gegeben sind. Im Anschluss werden die einzelnen Teilprozesse tabellarisch näher erläutert. Dabei werden folgende Punkte im Detail dargestellt: „Ziel / Ergebnis“, „Aktivitäten“, „Prozessbeteiligte“, „Schnittstellen“, „Instrumente / Dokumente“, „Zeitbedarf + Frist“ und „Anmerkungen“. Es folgen ergänzende Checklisten sowie Handlungsleitfäden (z. B. Leitfaden Eingangsbearbeitung, Erstgespräch) oder weitere Dokumente. Insgesamt bildet das Qualitätshandbuch somit eine übersichtliche Darstellung aller Abläufe, Prozessbeteiligten und Fristen der Abteilung „Hilfen für Familien“ ab.

Zusätzlich dazu verfügt die Stadt Siegen bereits seit einigen Jahren über ein Handbuch ASD, welches noch vertiefende und ergänzende Regelungen und Ausführungen für den Bereich der erzieherischen Hilfen enthält. Beide Handbücher stehen den Fachkräften in digitaler Form zur Verfügung und werden regelmäßig aktualisiert.

Eine vollständige elektronische Aktenführung gibt es für den Bereich der erzieherischen Hilfen in der Stadt Siegen bislang noch nicht. Bereits jetzt werden über die Fachsoftware die Bereiche Antragsverfahren, Hilfeplanung und Bewilligung abgedeckt. Darüber hinaus auch die finanzielle Abwicklung der Fälle durch die WiJu. Die im Qualitätshandbuch festgelegten Prozesse sollen zukünftig in der eingesetzten Jugendamtssoftware noch besser dargestellt werden können. Derzeit wird die Software in Zusammenarbeit mit dem Jugendamt der Stadt Siegen auf deren Bedürfnisse und Arbeitsabläufe angepasst. Künftig soll es auch möglich sein, eine Personalbemessung aufgrund der individuell angelegten Prozessschritte durch die Software zu erstellen. Im Ergebnis soll die Software künftig alle Arbeitsschritte der Antragsbearbeitung, des Hilfeplanverfahrens und der Bewilligung analog zum Qualitätshandbuch abdecken. Einhergehend mit diesen Änderungen ist langfristig auch die Einführung der E-Akte vorgesehen.

#### → **Empfehlung**

Ergänzend zu dem bereits vorhandenen Qualitätshandbuch für den Bereich des ASD, sollte die Stadt Siegen auch die Verfahrensstandards für die WiJu verschriftlichen.

### **3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren**

- Die im Qualitätshandbuch verschriftlichten Abläufe zum Hilfeplanverfahren beinhalten die von der gpaNRW skizzierten Standards und schaffen die Voraussetzungen für eine gute fachliche Hilfeplanung.

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

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

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

Die **Stadt Siegen** hat schriftliche und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch und dem Handbuch für den ASD festgelegt. Neben detaillierten textlichen Prozessbeschreibungen sind auch übersichtliche Ablaufdiagramme zur Prozesssystematik enthalten.

Häufig erfolgt die erste Kontaktaufnahme über den sogenannten Tagesdienst. Der Tagesdienst nimmt das Anliegen mit den entsprechenden Problemstellungen auf und leitet die Informationen dann an das jeweils zuständige ASD-Team weiter. Innerhalb des Teams erfolgt die Fallverteilung in den wöchentlich stattfindenden Teamsitzungen. In der Regel erfolgt innerhalb einer Woche die erste Rückmeldung durch die zuständige Fachkraft.

Im Anschluss erfolgt seitens der zuständigen Fachkraft gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten und dem Kind / Jugendlichen bzw. dem jungen Volljährigen die Klärung des Hilfebe-

darfs in Form einer sozialpädagogischen Diagnostik und Bedarfsanalyse. Dazu werden Gespräche mit den Personensorgeberechtigten und den Kindern / Heranwachsenden geführt sowie Hausbesuche durchgeführt und diverse Informationen zum jeweiligen Einzelfall eingeholt.

Die fallzuständige Fachkraft stellt den Fall in der kollegialen Beratung, auch Fachgespräch genannt, vor. Hier beraten mindestens drei Fachkräfte über den Hilfebedarf und stimmen nach Möglichkeit im Einvernehmen darüber ab. Bei Bedarf wird z.B. auch die Erziehungsberatungsstelle oder der Pflegekinderdienst beteiligt. Die jeweilige Arbeitsgruppenleitung ist nicht grundsätzlich an den Gesprächen beteiligt. Sie kann auf eigenen Wunsch oder auf Wunsch der zuständigen Fachkraft teilnehmen. Die Letztverantwortung liegt bei der Arbeitsgruppenleitung, die den Bescheid unterzeichnet und dazu die fachliche Nachvollziehbarkeit der Entscheidung prüft. Die Arbeitsgruppenleitung bekommt dazu die Fallakte mit den hilfebegründeten Dokumenten sowie dem vorbereiteten Bewilligungsbescheid einschl. der sogenannten Generalverfügung. Die Arbeitsgruppenleitung hat an dieser Stelle noch die Möglichkeit die Entscheidung zu hinterfragen und ggf. zu intervenieren. Die Auswahl des Leistungsanbieters trifft in der Regel die fallführende Fachkraft.

Die WiJu nimmt nicht an dem Fachgespräch teil. Zur Prüfung der Zuständigkeit und möglichen Kostenerstattungen wird seitens der ASD-Kräfte eine Generalverfügung angefertigt und an WiJu weitergeleitet. In dieser Generalverfügung sind alle wichtigen Informationen zum Hilfefall enthalten. Hierbei wird zwischen ambulanten und stationären Leistungen unterschieden. Sofern Unsicherheiten bestehen wird bereits nach der ersten Kontaktaufnahme unmittelbar geklärt ob die Zuständigkeit gegeben ist. Der entsprechende Bewilligungsbescheid wird erst erstellt, wenn die Prüfung der Zuständigkeit erfolgt ist.

Für die Hilfeplanung ist in der Regel eine halbjährliche Fortschreibung vorgesehen. Bei Bedarf wird dieser Zeitrahmen individuell angepasst. Vor der Hilfeplanfortschreibung erstellt der Leistungserbringer einen sogenannten Vorbericht, der die aktuelle Situation und Entwicklung im Hinblick auf die vereinbarten Ziele beschreibt. Für diesen Vorbericht hat die Stadt Siegen einen eigenen Vordruck entwickelt. Dieser wird von den ambulanten Trägern durchgehend genutzt. Die Träger der stationären Hilfen greifen häufig auf eigene Vordrucke zurück.

### **3.5.1.2 Fallsteuerung**

#### **→ Feststellung**

Im Jugendamt der Stadt Siegen gibt es eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Im Hinblick auf die konkrete Fallsteuerung im Einzelfall sind aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten gegeben.

*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.*

Wie bereits erläutert, werden die Hilfefälle im Jugendamt der **Stadt Siegen** in einem strukturierten Prozess bearbeitet. Die Prozesse sind in einem Handbuch anschaulich dargestellt und zusätzlich textlich beschrieben.

Die Stadt Siegen verfügt für den ambulanten und stationären Bereich über ein Anbieterverzeichnis. Hierin sind die Kosten und Leistungen der Anbieter enthalten und losgelöst vom Fachverfahren auf einem Laufwerk für alle Fachkräfte hinterlegt. Erfahrungen mit den einzelnen Leistungsanbietern werden nach Aussage des Jugendamtes in den regelmäßigen Teamsitzungen ausgetauscht.

Der Leistungsanbieter wird in der Regel von der der fallzuständigen Fachkraft ermittelt. Bei der Auswahl von stationären Unterbringungen wird darauf geachtet, eine möglichst ortsnahe Unterbringung zu ermöglichen, sofern dies die individuelle Fallkonstellation und auch das Angebot von freien Plätzen zu lässt. Bei der Auswahl der ambulanten Träger gibt es in der Stadt Siegen sogenannte Sozialraumträger. Diese Sozialraumträger sind historisch gewachsen. Bis zum Jahr 2015 gab es in der Stadt Siegen noch Sozialraumbudgets. Grundlage dafür war das Arbeitskonzept der Sozialraumorientierung. Das Konzept geht davon aus, dass die hilfeleistende Fachkraft des jeweiligen Trägers sich über den Fallzugang ins Feld (Lebensraum) begibt und von dort wiederum, zuvor und zunächst fallunabhängig ermittelte Ressourcen in den spezifischen Fall eingebracht werden können (vom Fall zum Feld und wieder zurück in den Fall). Durch die Kenntnis des sozialen Raumes und die gute Vernetzung gerade mit Regeleinrichtungen, sollen Problemlagen frühzeitig erkannt und auf diese schnell reagiert werden können. Innerhalb von Siegen waren insgesamt sechs Sozialräume unterteilt. Die freien Träger in diesen Sozialräumen hatten ein zugewiesenes Budget, in dessen Rahmen die notwendigen ambulanten Hilfen erbracht wurden.

Die Finanzierungsform der Sozialraumbudgets hat die Stadt Siegen aufgrund von mehreren Gerichtsurteilen, die eine Unzulässigkeit dieser Sozialraumbudgets festgestellt haben, zum Ende des Jahres 2015 eingestellt.

Die Stadt Siegen hat gemeinsam mit Arbeitsgruppen, Verwaltung und Politik festgelegt, dass sich die freien Träger weiterhin auf Sozialräume fokussieren. Die Finanzierung beruht seit dem 01. Januar 2016 nicht mehr auf Sozialraumbudgets, sondern wurde entsprechend angepasst.

Der ASD entscheidet und begründet über die Beauftragung eines freien Trägers zur Leistungserbringung. Dabei wird nach Angaben der Stadt Siegen davon ausgegangen, dass der sozialraumkompetente Träger am ehesten fachlich in der Lage ist, eine ressourcenorientierte, flexible Hilfe zur Erziehung für diesen Raum zu erbringen.

Konkret sieht die Finanzierung der Sozialraumträger vor, dass die Finanzierung der sozialraumbezogenen Hilfen zur Erziehung im Rahmen des § 77 SGB VIII erfolgt. Dazu legt der freie Träger eine Leistungsbeschreibung vor, die Aussagen zu Inhalt, Umfang und Qualität der angebotenen Leistungen enthält. Daneben enthält diese Aussagen zur Sicherstellung der Qualität der Leistung und zu deren Bewertung. Die Finanzierung der Hilfen zur Erziehung erfolgt mittels monatsbezogener Fallpauschalen auf Basis von Fachleistungsstunden, um eine flexible Fallgestaltung zu ermöglichen. Die Fallpauschale beinhaltet 16 Fachleistungsstunden.

Die genannte Fallpauschale gilt unabhängig vom individuellen Einzelfall. Die Sozialraumträger erbringen keine Nachweise über die geleisteten Fachleistungsstunden. Nach Aussage der Stadt Siegen findet die Fallsteuerung anhand der Ziele, die im Hilfeplan formuliert sind statt und nicht über die Höhe der Fachleistungsstunden.

Aus Sicht der gpaNRW stellen die bewilligten Fachleistungsstunden ein großes Steuerungsinstrument bei der Gewährung der erzieherischen Hilfen dar. Durch eine konkrete und individuell festgelegte Anzahl von Fachleistungsstunden im individuellen Einzelfall, kann die zuständige Fachkraft im ASD die größtmögliche Einflussnahme und Steuerung auf den Hilfeverlauf nehmen. In den regelmäßig stattfindenden Hilfeplangesprächen kann anhand der Überprüfung der Zielerreichung eine Anpassung der FLS zum Erreichen der vereinbarten Ziele jederzeit angepasst werden. Das Heft des Handelns bleibt damit in der Hand der für die Steuerung des Hilfealles verantwortlichen Fachkraft.

Auch bei der Erfassung der erzieherischen Hilfen gibt es in der Stadt Siegen eine Besonderheit. Alle ambulanten Hilfen werden unter den erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII erfasst. Unabhängig davon, um welche Hilfeart es sich handelt. Das gilt sowohl für die Aufwendungen als auch die Hilfefälle. Auch die zuvor erwähnte Fallpauschale der Fachleistungsstunden für die ambulanten Hilfen wird, trotz der unterschiedlichen Intensität der einzelnen Hilfen, unabhängig von der Hilfeart gewährt. Einzige Ausnahme hiervon bildet die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Diese wird separat erfasst. Eine vergleichende Prüfung, heruntergebrochen auf die verschiedenen Hilfearten im ambulanten Bereich für die Stadt Siegen, erfolgt daher nicht. Weitere Erläuterungen dazu folgen im Kapitel 4.7.2.1.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die derzeitige Leistungsgewährung auf der Grundlage der einheitlichen Fallpauschale eingehend überprüfen und überdenken. Für eine gut strukturierte und wirtschaftliche Fallsteuerung ist eine individuelle Festlegung und fortlaufende Überprüfung der erbrachten Fachleistungsstunden unabdingbar.

Nach Angaben des Jugendamtes wurden während der Corona Pandemie Mindestbesetzungszeiten im Jugendamt definiert. Es bestand eine Mischung aus Home-Office und Präsenzzeiten.

Es wurde vermehrt auf digitale Kommunikationswege zurückgegriffen. Hierzu gehören z.B. E-Mail-Verkehr sowie, Video- und Telefonkonferenzen. Notwendige Inaugenscheinnahmen wurden ausnahmslos umgesetzt. Auch notwendige persönliche Kontakte wurden möglichst mit Abstand und/oder im Freien oder in speziell eingerichteten Beratungsbüros der Stadtverwaltung

durchgeführt. Soweit es fachlich vertretbar war, wurden die Kontakte über digitale Medien gestaltet.

Die Standards des Hilfeplanverfahren mit den entsprechenden Prozessabläufen wurde auch in dieser Phase der Pandemie eingehalten. In seltenen Fällen wurde die Hilfeplanfortschreibung verschoben, was aber bei fortschreitender Dauer der Pandemie nicht fortgesetzt wurde.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

#### → Feststellung

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

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

Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt im Jugendamt der **Stadt Siegen** grundsätzlich durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu).

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem ASD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden.

Nach Angaben des Jugendamtes wird die örtliche und sachliche Zuständigkeit jährlich überprüft, zusätzlich bei Umzug, Einrichtungen weiterer Hilfen oder Mitteilung durch den ASD, dass eine körperliche oder geistige Beeinträchtigung vorliegt. Die Kostenerstattungsansprüche gem. §§ 89 ff. SGB VIII werden ebenfalls bei Umzug oder Mitteilung durch den ASD geprüft.

Für die Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es keine schriftlichen Verfahrensstandards. Das Jugendamt hat nach eigener Einschätzung vor Ort erfahrene Fachkräfte, die die Geltendmachung der Kostenerstattungen intensiv betreiben. Hierfür werden gesetzliche Grundlagen, Kommentierungen und die Rechtsprechung einbezogen. In der Regel erfolgt die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungen vor der Einleitung des Hilfeplanverfahrens. Die Prüfung erfolgt grundsätzlich in allen Fällen, in denen die Zuständigkeit nicht eindeutig ist und auch bei Änderungen im Verlauf des Hilfeplanverfahrens.

Auch wenn diese Prüfung in der Praxis gut und intensiv erfolgt, sollten schriftliche Verfahrensstandards für die Prüfung der Zuständigkeit und von möglichen Kostenerstattungen erarbeitet werden. Dies erleichtert die Einarbeitung neuer Fachkräfte und macht den Arbeitsablauf transparenter.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte Kernprozesse für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu in die Verfahrensstandards aufnehmen.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Es finden prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachsoftware und im Rahmen der Fallüberprüfung durch die Arbeitsgruppenleitung statt. Für die WiJu gibt es ein internes Kontrollsystem welches stichprobenhafte Einzelfallprüfungen vorsieht. Im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenziale.

*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.*

Bei der **Stadt Siegen** finden prozessintegrierte Kontrollen in erster Linie über die Verfahrensstandards und die zu verwendenden Vordrucke statt. Das Vier-Augen-Prinzip wird in jedem Fall durch die kollegiale Beratung gewahrt. Wie bereits im Kapitel 4.5.1.1 beschrieben liegt die Letztverantwortung bei der jeweiligen Arbeitsgruppenleitung, die den Bescheid unterzeichnet und die fachliche Nachvollziehbarkeit der Entscheidung prüft. Die Arbeitsgruppenleitung sieht die Fallakte mit den hilfebegründeten Dokumenten sowie dem vorbereiteten Bewilligungsbescheid einschließlich der sogenannten Generalverfügung ein.

Die Jugendamtssoftware prüft während der Eingabe, ob die notwendigen Arbeitsschritte eingehalten wurden. Nur bei vollständiger Datenlage ist eine weitere Fallbearbeitung möglich. Bei Unstimmigkeiten kann keine weitere Dateneingabe erfolgen. Eine automatisierte Wiedervorlage über die Jugendamtssoftware ist vorhanden. Die automatisierten Wiedervorlagen werden aber nur der entsprechend zuständigen Fachkraft bzw. nur beim expliziten Aufrufen des Falles angezeigt. Eine allgemeine Wiedervorlage, die für jeden einsehbar und damit auch über die Vorgesetzten kontrollierbar ist, gibt es bisher nicht.

Die Auszahlung der Leistungen erfolgt über das eingesetzte Fachverfahren. Für die Ermächtigung von Auszahlungen der Leistungen für die erzieherischen Hilfen hat die Stadt Siegen im sogenannten internen Kontrollsystem folgende Staffelungen schriftlich festgelegt:

- Sachbearbeitung bis 5.000 Euro
- Arbeitsgruppenleitung bis 25.000 Euro
- Abteilungsleitung und Stellvertretung bis 50.000 Euro
- Geschäftsbereichsleitung unbegrenzt.

Ebenfalls ist in dem internen Kontrollsystem verschriftlicht, dass in regelmäßigen Abständen vierteljährlich durch die Arbeitsgruppenleitung stichprobenweise Einzelfallprüfungen vorgenommen werden. Diese aktenbezogene Überprüfung erfolgt „themenbezogen“ (stationäre Hilfen,

Pflegekinder, teilstationäre Hilfen, ambulante Hilfen) und „sachbearbeiterbezogen“ durch Überprüfung jeweils einer Akte pro Fachkraft. Die Überprüfung der Arbeitsgruppenleitung erfolgt durch die Abteilungsleitung analog der zuvor beschriebenen Vorgehensweise. Im Rahmen der Überprüfung werden Ergebnisprotokolle gefertigt. Diese Protokolle werden der Abteilungsleitung sowie dem Rechnungsprüfungsamt zur Kenntnis und Verbleib vorgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte über die laufenden Fälle allgemeine Wiedervorlagen führen, damit sichergestellt ist, dass eine rechtmäßige Aufgabenerledigung erfolgt.

## 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).

- Die Stadt Siegen hat eine Personalbemessung für den ASD und die WiJu durchgeführt. Eine regelmäßige Fortschreibung der Personalbemessung ist vorgesehen.

*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.*

Im Jahr 2020 hat die **Stadt Siegen** eine Personalbemessung für den Bereich des ASD und der Jugendgerichtshilfe durch einen beauftragten Dritten durchgeführt. Auch für den Bereich der WiJu erfolgte bereits 2015 eine Stellenbemessung, diese wurde 2018 fortgeschrieben. Eine Fortschreibung der Personalbemessung des ASD in Eigenregie ist grundsätzlich möglich. Zukünftig ist geplant, die Stellenbemessung durch eine Prozessdokumentation über die im Bereich der Hilfen zur Erziehung eingesetzte Software regelmäßig durchzuführen.

Im Rahmen der durchgeführten Personalbemessung wurden für den Bereich des ASD sechs zusätzliche Stellenanteile geschaffen. Die Stellenbesetzung ist inzwischen abgeschlossen.

Eine Wiederbesetzungssperre für offene Stellen gibt es in Siegen nicht. Aber die Anzahl an Bewerbungen auf offene Stellen ist nach Angaben des Jugendamtes deutlich gesunken. Häufig gehen Bewerbungen von Studienabgängern ein, welche noch über keine bzw. sehr wenig Berufserfahrung verfügen. Eine so genannte Springerstelle für unvorhersehbare Ausfallzeiten, wie z.B. krankheitsbedingte Ausfälle, gibt es nicht. Nach Angaben des Jugendamtes war der ASD in vergangenen Jahren von erheblichen Personalwechseln und Vakanzen betroffen. Bedingt dadurch entstanden zusätzliche Anforderungen für die Beschäftigten.



- Das von der Stadt Siegen durchgeführte Trainee-Konzept für eine systematische Heranführung und Einarbeitung in die Arbeitsfelder der Jugendhilfe wird von der gpaNRW positiv bewertet.

Die Stadt Siegen hat ein Trainee-Konzept entwickelt. Dies ermöglicht Absolventinnen und Absolventen des Studienganges Soziale Arbeit eine systematische Heranführung und Einarbeitung in die Arbeitsfelder der Jugendhilfe. Konkret in den Bereichen Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) und Kinder- und Jugendförderung in Einrichtungen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit. Es erfolgt eine systematische Einarbeitung auf Grundlage eines Einarbeitungskonzeptes sowie Anleitung und Begleitung durch interne Mentorinnen und Mentoren. Grundsätzlich ist das Trainee-Programm auf die Dauer von zwei Jahren angelegt. Nach dem ersten Jahr wird gemeinsam mit den Absolventen, Mentoren und der Abteilungsleitung eine Beurteilung erstellt und die Entscheidung über die Teilnahme am zweiten Jahr getroffen. Im zweiten Jahr können die Absolventen schon einzelne Aufgaben im ASD übernehmen. Aus Sicht der gpaNRW ist dies ein gelungenes Konzept, welches sowohl für die Stadt Siegen als auch die Absolventinnen und Absolventen Synergieeffekte bietet.

### Personaleinsatz 2020

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	32	18	27	30	33	49	20
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	138	75	110	135	158	233	20

In der dargestellten Tabelle 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

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

Wie bereits zuvor beschrieben, hat die Stadt Siegen für den ASD eine Stellenbemessung durchgeführt. Im Vergleichsjahr 2020 waren 22,20 Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Auch die

Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die rund 707 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 32 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Siegen im interkommunalen Vergleich über dem Median.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

Für den Bereich der WJH liegt der Stadt Siegen keine Stellenbemessung vor. Sie legt für den Bereich der WiJu den Personalrichtwert der gpaNRW zu Grunde. Im Jahr 2020 waren 5,14 Vollzeit-Stellen im Einsatz, die rund 707 Hilfeplanfälle bearbeitet haben. Auf eine Vollzeit-Stelle fielen demnach rund 138 Hilfeplanfälle. Damit liegt die Anzahl der Hilfefälle leicht unterhalb des Personalrichtwertes der gpaNRW. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Siegen hier über dem Median.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre ist in Siegen überdurchschnittlich hoch. Ursächlich dafür sind eine hohe Falldichte sowie hohe einwohner- und fallbezogene Aufwendungen.

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

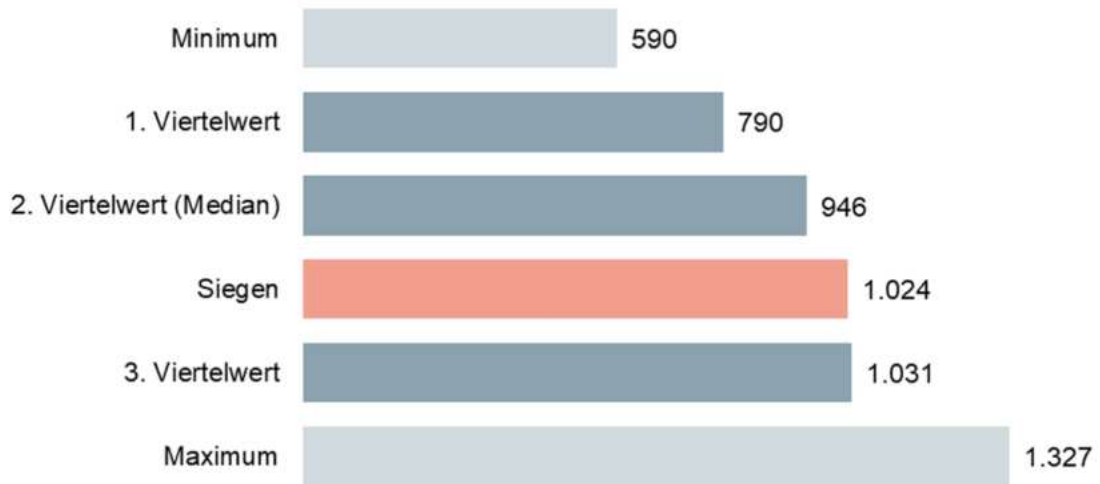
Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes „06.01.01 Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ des Haushaltsplanes der Stadt Siegen gleichzusetzen. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

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

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Jahr 2019 bei rund 19 Mio. Euro. In 2020 steigt der Fehlbetrag auf rund 20 Mio. Euro an. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen sind im Jahr 2020 um rund 250.000 angestiegen, bei etwa konstantem Fallaufkommen von rund 707 Hilfefällen in 2020 gegenüber 709 Hilfefällen in 2019.

Bezogen auf die Altersgruppe der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren, stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2020 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 20 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

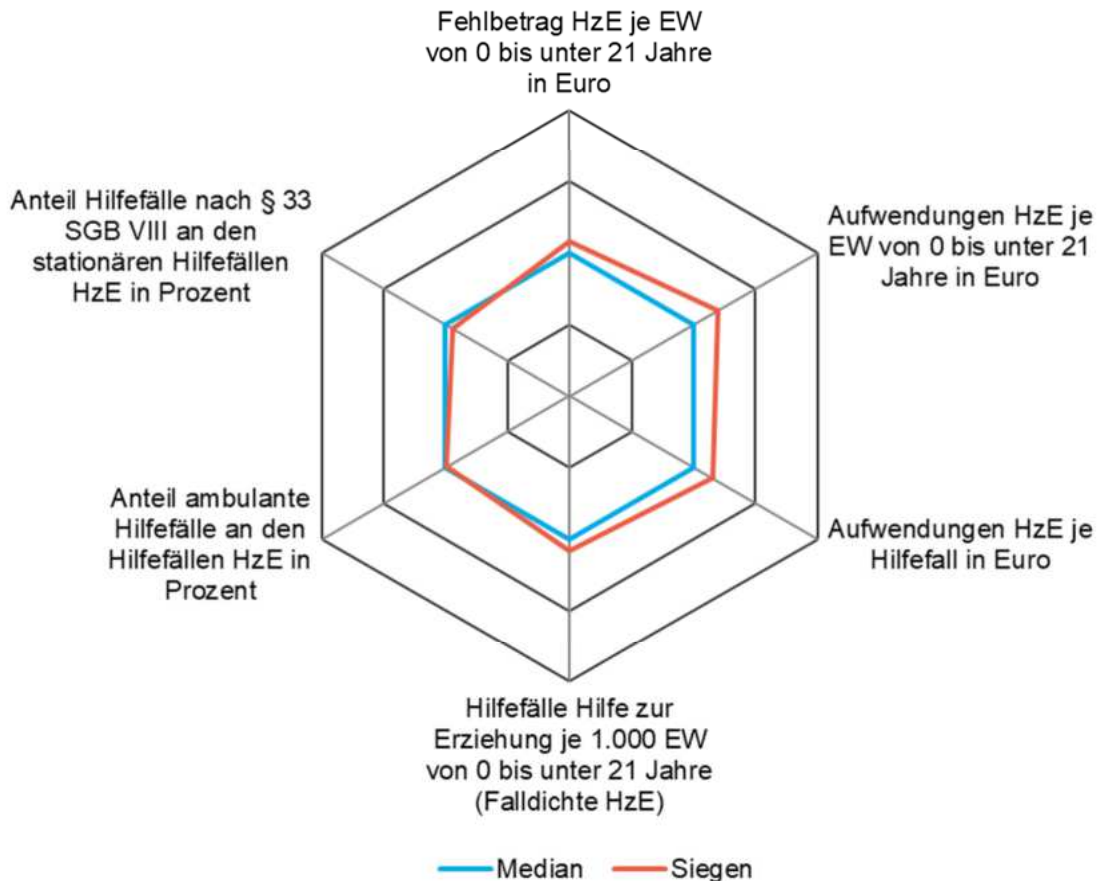


**Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro**

2017	2018	2019	2020
935	1.021	963	1.024

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

## Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2020



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

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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

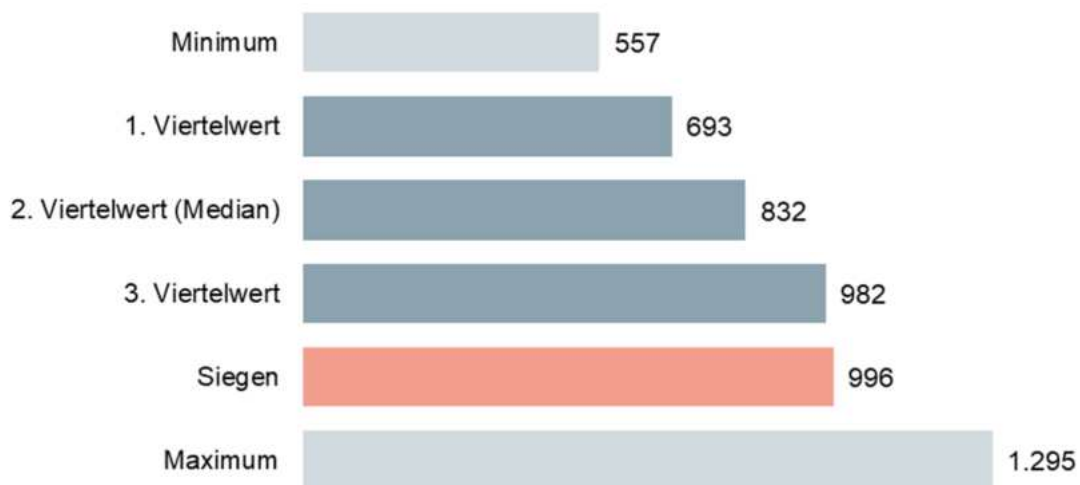
- Die Stadt Siegen hat hohe einwohnerbezogene Aufwendungen und hohe Aufwendungen je Hilfefall. Im ambulanten Bereich bilden die Aufwendungen je Hilfefall den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ab. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung aus.

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

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

Im Jahr 2020 hat die **Stadt Siegen** Aufwendungen in Höhe von rund 19,8 Mio. Euro.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



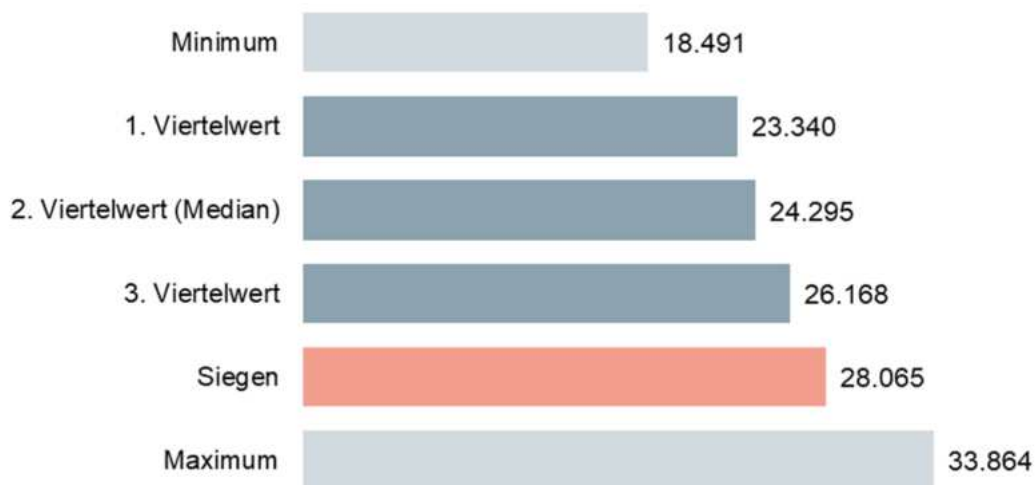
### Entwicklungen der Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre

2017	2018	2019	2020
959	983	982	996

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen steigen im Jahr 2020 weiter an. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Siegen im Jahr 2020 zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Aufwendungen.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfefall.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der differenzierten Betrachtung wird deutlich, dass die Stadt Siegen sehr hohe Aufwendungen im ambulanten Bereich hat. Im interkommunalen Vergleich bildet Siegen im Jahr 2020 mit 16.855 Euro den Maximalwert ab. Im Bereich der stationären Hilfen liegen die Aufwendungen dagegen leicht unter dem Median.

### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	16.855	7.598	9.589	10.901	12.830	16.855	24
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	44.084	34.462	40.946	45.153	47.383	52.910	24

In die Kennzahl „Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall“ fließen neben den erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, noch die ambulanten Hilfen nach § 35a SGB VIII sowie die Aufwendungen der teilstationären Hilfen für die Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII und die ambulanten Hilfen der jungen Volljährigen ein.

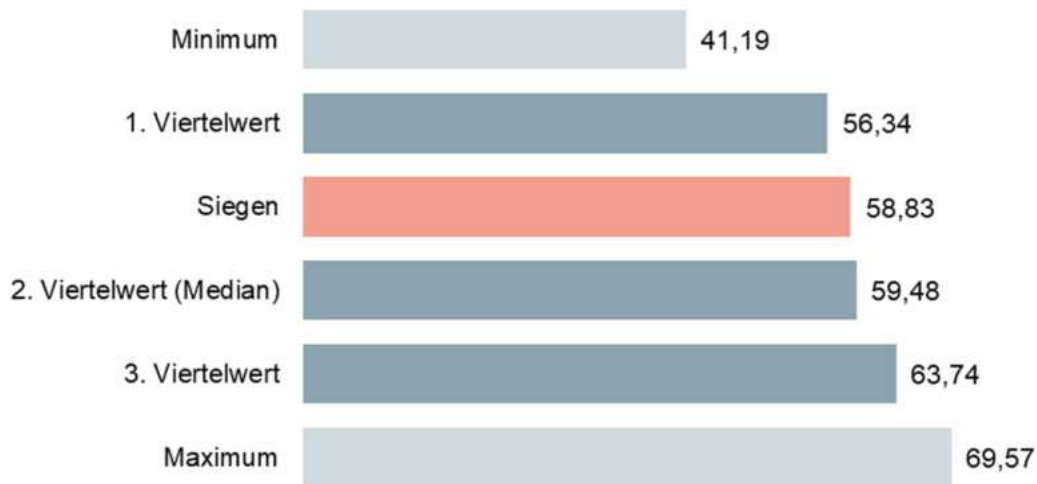
Wie bereits im Kapitel 4.5.1.2 beschrieben, werden in der Stadt Siegen alle ambulanten Hilfen unter den erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII erfasst. Lediglich die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII wird separat erfasst. An dieser Stelle wäre eine differenziertere Betrachtung und interkommunaler Vergleich heruntergebrochen auf die verschiedenen ambulanten Hilfearten hilfreich, um mögliche Kostentreiber in der Hilfestellung ausfindig zu machen.

Weitere vertiefende Ausführungen zu den ambulanten Hilfen, insbesondere zur Gewährung der Fachleistungsstunden, folgt im Kapitel 4.7.2.1 zu den Erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII.

### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Siegen hat einen geringeren Anteil ambulanter Hilfefälle als die meisten anderen Kommunen. Dies wirkt sich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit belastend auf den Fehlbetrag aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2019 waren von den 709 Hilfefällen rund 409 ambulant und rund 300 stationär. Auch im Jahr 2020 liegt der Anteil der ambulanten Hilfefälle mit 59 Prozent auf einem ähnlich niedrigen Niveau.

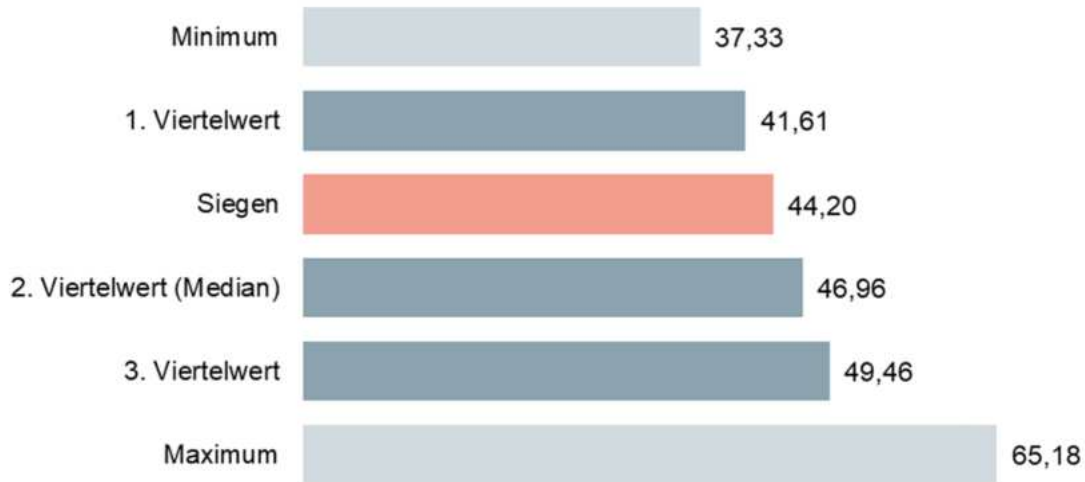
Der niedrige Anteil an ambulanten Hilfefällen und dem analog hohen Anteil an stationären Hilfefällen wirkt sich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus. Ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei konstanter bzw. niedriger Fall-dichte ist erstrebenswert, um u. a. kostenintensive stationäre Hilfen zu vermeiden. Das ist in Siegen noch nicht eingetreten.



### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Siegen hat einen geringeren Anteil an Vollzeitpflegefällen als andere Städte. Da Vollzeitpflege deutlich weniger kostet als andere stationäre Hilfen, belastet das den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

2017	2018	2019	2020
38,30	38,25	38,91	44,20

Betrachtet man die Entwicklung des Anteils der Vollzeitpflegefälle, gemessen an den stationären Hilfen wird deutlich, dass die Stadt Siegen die Vollzeitpflege im Jahr 2020 gegenüber den Vorjahren ausbauen konnte. Dennoch liegt der prozentuale Anteil im interkommunalen Vergleich mit rund 45 Prozent unter dem Median.

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

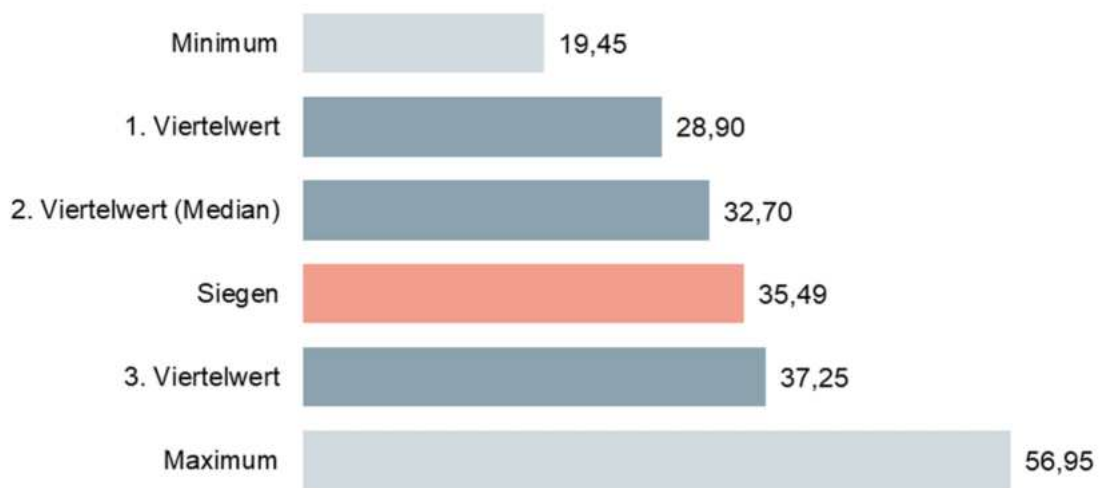
### 3.7.1.4 Falldichte

- Die Stadt Siegen hat eine überdurchschnittlich hohe Falldichte. Das wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Durch präventive Maßnahmen und eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte niedrig bleibt, um den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre nicht zu belasten.

Die Falldichte definiert die gpaNRW als Hilfefälle je 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahren. Die **Stadt Siegen** hatte 2020 rund 707 Hilfeplanfälle.

#### Falldichte HzE 2020



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2020 liegt die Stadt Siegen mit einer Falldichte von rund 35 Hilfefällen Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre im interkommunalen Vergleich bei der Hälfte der Kommunen mit einem erhöhten Fallaufkommen.

Bei Betrachtung der Entwicklung der Hilfefälle zeigt sich, dass das Fallaufkommen ab 2018 auf einem etwa gleichbleibenden Niveau liegt.

### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle	373	405	409	416
Stationäre Hilfefälle	307	295	300	291
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>679</b>	<b>701</b>	<b>709</b>	<b>707</b>

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

### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	193,66	199,33	181,42	174,83
Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII	./.	./.	./.	./.
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	./.	./.	./.	./.
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	./.	./.	./.	./.
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	43,83	46,42	48,00	45,33
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	117,67	143,17	163,25	182,08
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationsshelfer	96,17	116,00	125,42	134,58
ambulante Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII	18,42	16,42	16,42	13,75
<b>ambulante Hilfefälle gesamt</b>	<b>372,58</b>	<b>405,34</b>	<b>409,09</b>	<b>415,99</b>
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	108,83	106,25	110,08	121,67
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	139,92	130,33	132,83	125,16
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	5,33	1,83	0,25	1,83
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	52,67	57,00	56,92	42,42
davon Hilfen für Junge Volljährige in Vollzeitpflege	8,67	6,75	6,67	7,00
davon Hilfen für Junge Volljährige in Heimerziehung	38,08	42,92	40,25	31,00
davon Hilfen für Junge Volljährige in stationärer Eingliederungshilfe	5,92	7,33	10,00	4,42
<b>stationäre Hilfefälle gesamt</b>	<b>306,75</b>	<b>295,41</b>	<b>300,08</b>	<b>291,08</b>
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>679,33</b>	<b>700,75</b>	<b>709,17</b>	<b>707,07</b>

Im ambulanten Bereich sind die die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII deutlich gestiegen. Im stationären Bereich ist eine leicht positive Tendenz erkennbar. Die Vollzeitpflegefälle sind bei einem leichten Rückgang der Heimerziehungsfälle angestiegen. Auch bei den jungen Volljährigen sind die Heimunterbringungen und die stationäre Eingliederungshilfe in 2020 rückläufig.

Weitere Erläuterungen zu den einzelnen Hilfen finden sich in den Kapitel 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII.

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

Die 707 Hilfeplanfälle der **Stadt Siegen** verteilen sich 2020 auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

#### Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2020

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil an Aufwendungen in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen gem. § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	174,83	13,43
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	45,33	5,45
Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII	121,67	8,26
Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII	125,17	44,57
Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII	183,91	16,35
davon ambulant gem. § 35a SGB VIII	182,08	95,63
davon stationär gem. § 35a SGB VIII	1,83	4,37
Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII gesamt	56,16	11,94
davon Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII ambulant	13,74	6,83
davon Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII stationär	42,42	93,17

Bezogen auf die dargestellten Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes der Stadt Siegen in 2020 im stationären Bereich bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Im ambulanten Bereich liegt der Schwerpunkt bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII gefolgt von den erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII.

Die größten Aufwandspositionen finden sich insbesondere im Bereich der Heimerziehung gefolgt von der Eingliederungshilfe und den erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII.

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

##### → Feststellung

Die Stadt Siegen hat im Bereich der erzieherischen Hilfen höhere fallbezogene Aufwendungen als die meisten anderen Kommunen. Dies belastet den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Der Erziehungsbeistand und der Betreuungshelfer gem. § 30 SGB VIII sollen Kinder und Jugendliche bei der Bewältigung von Entwicklungsproblemen unterstützen und die Verselbständigung fördern. Das soziale Umfeld soll dabei einbezogen werden.

Die Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) gem. § 31 SGB VIII 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.

Wie bereits beschrieben, erfolgt in der Stadt Siegen keine konkrete Unterscheidung nach den ambulanten Hilfen, die Hilfen werden allgemein als erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII verbucht. Ausnahme hiervon bildet die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII.

Im interkommunalen Vergleich betrachten wir daher die Aufwendungen der Stadt Siegen für die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII unter Hinzuziehung der interkommunalen Vergleichswerte für die ambulanten Aufwendungen des Erziehungsbeistandes nach § 30 SGB VIII sowie der SPFH nach § 31 SGB VIII.

**Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3, § 30 und § 31 SGB VIII 2020**

Kennzahl	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.248	2.404	6.067	9.768	13.541	20.960	23
Aufwendungen nach § 30 SGB VIII je Hilfefall in Euro		3.647	5.648	7.273	8.661	11.506	18
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro		6.744	8.064	9.457	11.151	13.119	20
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	8,78	0,00	1,01	2,05	7,00	15,33	24

Mit Blick auf die Kennzahlen wird deutlich, dass die fallbezogenen Aufwendungen für die erzieherischen Hilfen in Siegen vergleichsweise hoch sind. Im interkommunalen Vergleich weisen nur zwei weitere Kommune höhere Aufwendungen je Hilfefall aus.

**Betreuungszeiten der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII**

Kennzahl	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	64,36	0,00	61,43	67,71	77,72	100	20

Kennzahl	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	35,64	0,00	22,28	32,29	38,58	100	20

Auch die Falldichte ist in Siegen überdurchschnittlich hoch. Im interkommunalen Vergleich haben nur drei weitere Kommunen eine höhere Falldichte als Siegen. Eine hohe Falldichte kann auch aus langen Laufzeiten der Hilfefälle resultieren. Die Stadt Siegen verzeichnet bei den Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII vergleichsweise lange Laufzeiten. Ein geringerer Anteil Hilfefälle als in anderen Städten hat eine Betreuungszeit von unter 18 Monaten, ein höherer Anteil hat eine Betreuungszeit von mehr als 18 Monaten.

Wie bereits im Kapitel 4.5.1.2 erläutert, wird im Rahmen der Leistungsgewährung in jedem Hilfefall, unabhängig von der jeweils vorliegenden Fallkonstellation, eine einheitliche Fallpauschale gewährt. Die sogenannten Sozialraumträger erhalten danach für die Hilfen gem. § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII eine Fallpauschale von 16 FLS pro Monat. Die Sozialraumträger erbringen keine Nachweise über die tatsächlich geleisteten Fachleistungsstunden. Die einheitlichen Fallpauschalen wirken sich belastend auf die Aufwendungen und damit auf den Fehlbetrag aus.

Laufzeitenbegrenzungen oder Obergrenzen für Fachleistungsstunden sind ein Steuerungsinstrument des Jugendamtes um die Hilfen auf das notwendige Maß zu reduzieren.

Die Stadt Siegen sollte die Laufzeiten für die ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII stärker in den Fokus nehmen und regelmäßig auswerten. Wie bereits im Kapitel 4.5.1.2 (Fallsteuerung) empfohlen, sollte die Stadt Siegen die Leistungsgewährung auf der Grundlage der einheitlichen Fallpauschale eingehend überprüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII stärker in den Blick nehmen und dazu Fallzahlen, Aufwendungen sowie die Laufzeiten, auch trägerbezogen, analysieren und regelmäßig auswerten.

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

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

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

Die **Stadt Siegen** leistet Hilfen nach § 32 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahl	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	23.860	6.831	24.779	34.736	41.204	62.773	22
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	2,28	0,00	0,27	0,55	1,18	5,23	24
Anteil Hilfefälle nach § 32 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,41	0,00	0,99	2,07	3,06	15,95	24

Die Aufwendungen je Hilfefall sind in Siegen mit 23.860 Euro niedrig. Damit gehört die Stadt Siegen zu der Hälfte der Kommunen mit den geringeren fallbezogenen Aufwendungen. Die Falldichte hingegen ist sehr hoch. Nur drei weitere Kommunen weisen eine höhere Falldichte im Bereich der Tagesgruppen nach § 32 SGB VIII aus.

In Siegen gibt es eine Kooperation zwischen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit der Stadt Siegen und der Evangelischen Jugendhilfe. Im Rahmen dieser Kooperation finden Gruppenangebote für Kinder im Alter von 6 bis 12 Jahren in den Räumlichkeiten der Kinder- und Jugendtreffs der jeweiligen Stadtteile statt. Dieses Angebot gibt es in den Sozialräumen Siegen-Weidenau, Siegen-Geisweid und Siegen-Eiserfeld.

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

#### 3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die Stadt Siegen hat vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Hilfefall in Vollzeitpflege. Durch den geringen Anteil an Hilfefällen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfen wird der positive Einfluss auf den Fehlbetrag abgeschwächt.

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

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

Die **Stadt Siegen** wendet im Jahr 2020 rund 1,6 Mio. Euro für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII für 122 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfefall von 13.741 Euro.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Siegen wie folgt:

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

Kennzahl	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	13.471	13.304	14.623	16.442	18.571	33.082	24
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	6,11	3,14	4,92	5,87	7,55	9,39	24
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	44,20	37,33	41,61	46,96	49,46	65,18	24

Die fallbezogenen Aufwendungen sind in Siegen im interkommunalen Vergleich niedrig. Wie bereits im Kapitel 3.7.1.3 beschrieben ist der Anteil an Vollzeitpflegefällen, gemessen an den stationären Hilfefällen, vergleichsweise niedrig.

Die Stadt Siegen hat keinen eigenen Pflegekinderdienst. Die Aufgaben, wie die Akquise neuer Pflegefamilien, die Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Beratung und Begleitung der Pflegefamilien wird durch freie Träger durchgeführt.

- Die Festlegung gemeinsamer Qualitätsstandards in der Pflegekinderhilfe mit dem Kreis Siegen-Wittgenstein und freien Trägern in der Pflegekinderhilfe bewertet die gpaNRW positiv.

Die Stadt Siegen und der Kreis Siegen-Wittgenstein haben in der Zeit von November 2015 bis Januar 2017 gemeinsam ein Projekt zur Qualitätsentwicklung der Pflegekinderhilfe umgesetzt. In diesen Prozess wurden die im Bereich der Pflegekinderhilfe tätigen freien Träger und gewerblichen Anbieter einbezogen.

Ziel war es, gemeinsame Standards zur größeren fachlichen Annäherung der Angebote der Pflegekinderhilfe bei Kreis und Stadt zu entwickeln und so ein besonders leistungsfähiges System der regionalen Pflegekinderhilfe zu schaffen und Synergieeffekte zu nutzen. Die Ergebnisse des Projektes wurden in den „Qualitätsstandards in der Pflegekinderhilfe“ verschriftlicht.

Neben Standards zur fachlich fundierten Auswahl von Pflegefamilien sind auch Standards zur Gewinnung neuer vielfältiger Pflegeeltern verschriftlicht worden. Danach soll die Akquise das Bewusstsein der Menschen in Siegen-Wittgenstein für die Bedürfnisse von Pflegekindern und den Gewinn, den Pflegefamilien haben können, wenn sie ein Kind bei sich aufnehmen, geschärft werden. Mit einer gezielten langfristigen, zusammenhängenden und kontinuierlichen Schaffung von Präsenz der zentralen Themen rund um die Pflegekinderhilfe in der Öffentlichkeit soll dies erreicht werden.

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



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

#### → Feststellung

Die Stadt Siegen weist erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen sowie eine erhöhte Falldichte im Bereich der Heimerziehung auf. Sie hat sich bereits intensiv mit der Rückführungsarbeit auseinandergesetzt. Eine Auswertung der Rückführungen in die Herkunftsfamilie erfolgt bislang nicht.

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

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

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

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	44,57	33,77	41,03	44,17	46,77	55,52	24
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	444	196	319	367	449	606	24
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	70.656	62.167	68.811	70.900	72.735	78.395	24
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	6,28	3,04	4,21	5,16	6,34	8,34	24

Die Stadt Siegen hat bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII leicht unterdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall in 2020. Die Aufwendungen je Jugendeinwohner sind dagegen erhöht. Das hängt mit der einwohnerbezogenen Falldichte zusammen. Diese ist im interkommunalen Vergleich ebenfalls leicht überdurchschnittlich. Die Falldichte wird neben dem Fallaufkommen auch von den Laufzeiten der Hilfe beeinflusst. Bei Betrachtung der Laufzeiten für die Heimerziehung zeigen sich im interkommunalen Vergleich keine Auffälligkeiten. Die Laufzeiten für die Heimerziehung liegen in Siegen am Median.

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

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	24,24	12,82	18,32	23,07	27,86	55,88	22

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	9,09	0,00	7,41	9,21	12,50	42,86	21
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	18,18	0,00	11,81	18,35	23,56	57,89	20

Bei der Entscheidung welche Einrichtung gewählt wird, wird in Siegen auch die Ortsnähe berücksichtigt. Die Entscheidung ist nach Aussage des Jugendamtes überwiegend von freien Kapazitäten in den Einrichtungen abhängig. Die Situation, bei gleicher Eignung die günstigere Einrichtung zu wählen, findet nach Aussage des Jugendamtes daher kaum statt.

Nach Angaben des Jugendamtes wird in Siegen grundsätzlich die Rückführung angestrebt. Ein Rückführungskonzept gibt es in Siegen bislang nicht. Aber das Jugendamt der Stadt Siegen hat sich bereits intensiv mit dem Thema der Rückführung auseinandergesetzt. Als wichtigen Bestandteil sieht die Stadt die Perspektivklärung. Die Stadt Siegen hat dazu die zwei folgenden Fragen im Hilfeplan implementiert, die im Hilfeplan schriftlich zu dokumentieren sind.

- Warum kann das Kind nicht mehr zu Hause leben?
- Was muss getan werden damit das Kind zu Hause leben kann?

Innerhalb des ASD wurden die Ergebnisse bzw. die Art und Weise der Beantwortung der genannten Fragen bereits zweimal evaluiert. Nach Aussage des Jugendamtes hat dies dazu geführt, dass bei den Fachkräften des ASD das Thema der Rückführung und die ständige, zielgerichtete Abfrage darauf noch mehr in den Fokus der Fallarbeit gerückt ist. Die gpaNRW bewertet dieses intensive Auseinandersetzen mit der Rückführungsarbeit positiv.

Wie erfolgreich die Rückführung im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen ist, kann in Siegen jedoch nicht bewertet werden. Bislang wertete die Stadt Siegen nicht aus, ob eine Rückführung tatsächlich erfolgt ist. Aus Sicht der gpaNRW stellt diese Auswertung eine wichtige Grundlage dar um messen und überprüfen zu können, ob die zuvor beschriebenen Maßnahmen sich positiv auf die Rückführung auswirken.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die Rückführungsarbeit weiterhin intensiv verfolgen und stetig die eigenen Standards weiterentwickeln. Erfolgte Rückführungen sollten zukünftig ausgewertet werden, um die Ergebnisse der Rückführungsarbeit transparent zu machen. Die Ergebnisse könnten Bestandteil eines zukünftigen Controllingberichtes sein.

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

### 3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

#### → Feststellung

Die Stadt Siegen hat im interkommunalen Vergleich hohe ambulante Aufwendungen je Hilfe-fall bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Einen Spezialdienst gibt es aktuell noch nicht.

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 Facharztes oder Fachtherapeuten, 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 Siegen** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfe-fall in Euro	17.642	8.344	15.062	17.291	22.282	34.313	24
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	9,23	2,28	4,23	6,01	7,76	11,19	24
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	99,00	72,68	88,03	93,81	96,59	99,26	24
Ambulante Aufwendungen je Hilfe-fall in Euro	17.040	6.885	10.838	12.738	15.515	21.175	24
Stationäre Aufwendungen je Hilfe-fall in Euro	77.484	49.970	70.186	80.598	90.679	145.193	24
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfe-fall in Euro	21.733	9.601	12.447	15.917	19.730	31.992	19
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	73,91	32,62	37,22	50,98	70,90	80,49	22

Die Stadt Siegen hatte für den Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Jahr 2020 Aufwendungen in Höhe von 3,2 Mio. Euro für rund 184 Hilfefälle. Die Aufwendungen je Hilfe-fall Eingliederungshilfe sind höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfe-fall gehört die Stadt zu den 25 Prozent der Kommunen mit den

höchsten Aufwendungen. Die ambulanten Aufwendungen werden in Siegen differenziert verbucht. So können die Leistungen für Integrationshelfer differenzierter ausgewertet werden. Dies ist unter Steuerungsaspekten positiv zu bewerten. Die Aufwendungen für die Integrationshelfer in Siegen sind ebenfalls hoch. Im interkommunalen Vergleich gibt es nur drei weitere Kommunen, die höhere Aufwendungen ausweisen. Nach Aussage des Jugendamtes gibt es an drei Schulen bereits sogenannte Poollösungen. Bei einer Poollösung werden mehrere Kinder in der Schule durch einen gemeinsamen Integrationshelfer betreut. Die Kinder sind nicht einem Integrationshelfer fest zugeordnet. Es können somit Ausfälle durch Vertretungen leichter kompensiert werden. Außerdem sind bei dieser Lösung nicht mehrere Integrationshelfer gleichzeitig in den Klassen anwesend. Es wird aber für jedes Kind im Rahmen eines Hilfeplanverfahrens die Teilhabebeeinträchtigung geprüft.

### Entwicklung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfefälle gesamt	117,67	143,17	163,25	182,08
davon Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen	96,17	116,00	125,42	134,58
Stationäre Hilfefälle	5,33	1,83	0,25	1,83
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>123</b>	<b>145</b>	<b>163,5</b>	<b>183,91</b>

Betrachtet man die die Entwicklung der Fallzahlen im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII wird deutlich, dass die Fallzahlen im ambulanten Bereich und bei den Integrationshelfern kontinuierlich ansteigen. Damit folgt die Stadt Siegen dem allgemeinen Trend der zunehmenden ambulanten Eingliederungshilfen. Dies spiegelt sich auch in der stetig steigenden Falldichte in Siegen wider.

Einen Spezialdienst für den Bereich der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII gibt es in Siegen bisher nicht. Nach Angaben des Jugendamtes soll sukzessive ein Spezialdienst für die Eingliederungshilfe aufgebaut werden. Derzeit befinden sich in jedem Team zwei Fachkräfte, die über vertiefende Kenntnisse zur Eingliederungshilfe nach 35a SGB VIII verfügen.

Die gpaNRW befürwortet eine entsprechende Spezialisierung, auch vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen und den Anforderungen und die komplexen Prüfungen der Teilhabebeeinträchtigung. Aus Erfahrung ist die gpaNRW der Auffassung, dass die Durchführung dieser Aufgaben mit einem Spezialdienst zu einer gezielteren Zugangs- und Verlaufssteuerung führt. Zudem gewährleistet der Spezialdienst eine einheitliche Bearbeitung der Fälle.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte wie geplant einen Spezialdienst für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII einrichten.

#### → Feststellung

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Integrationshelfer sind in Siegen ebenfalls hoch. Bislang werden Hospitationen im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung nur teilweise durchgeführt.

Die Fallbearbeitung erfolgt nach festgelegten Standards, welche im Qualitätshandbuch verschriftlicht sind. Die Feststellung der (drohenden) seelischen Störung wird von einem Arzt oder Kinder- und Jugendpsychotherapeuten durchgeführt. Die daraus resultierende Teilhabebeeinträchtigung wird von den Fachkräften des ASD ermittelt.

Neben den ärztlichen Gutachten, gibt es standardisierte Diagnosebögen zur Überprüfung der Teilhabebeeinträchtigung. Es erfolgen persönliche Gespräche mit allen Beteiligten und schriftliche Stellungnahmen der Schulen werden einholt.

Einen wesentlichen Verfahrensschritt zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung sieht die gpaNRW in der Hospitation im Schulunterricht. Stellen die Sorgeberechtigten einen Antrag auf Schulbegleitung, erfolgt nach Aussage des Jugendamtes zum Teil eine Hospitation am Schulunterricht durch die zuständige ASD-Fachkraft. Insbesondere im Hinblick auf die steigenden Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Integrationshelfer, sollten die Fachkräfte regelmäßig Hospitationen am Schulunterricht durchführen.

→ **Empfehlung**

Um den steigenden Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Integrationshelfer zu begegnen, sollte die Stadt Siegen im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung regelmäßige Hospitationen durchführen.

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

**3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen je Hilfefall für die Hilfen der jungen Volljährigen sind in Siegen vergleichsweise hoch. Im ambulanten Bereich bildet die Stadt Siegen den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ab.

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 Siegen** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	42.182	13.541	25.560	30.521	36.562	48.317	24
Anteil Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	7,94	3,86	6,99	8,68	11,15	15,29	24

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VII)	15,34	8,85	13,77	20,46	22,37	35,86	24
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	11.768	4.317	6.373	7.811	8.871	11.768	23
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	24,48	20,50	33,98	41,26	48,54	57,41	23
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	52.031	22.154	39.284	46.640	52.779	59.850	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	11.197	8.069	13.013	15.987	18.299	25.716	24
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	57.301	11.706	47.606	54.772	60.802	80.297	24
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	11,54	0,00	0,00	2,86	11,54	44,44	21

In der Stadt Siegen sind im Jahr 2020 Aufwendungen in Höhe von 2,4 Mio. Euro für rund 56 Hilfefälle entstanden. Die Aufwendungen je Hilfefall sind sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich überdurchschnittlich hoch. Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall für die jungen Volljährigen bildet die Stadt Siegen im interkommunalen Vergleich den Maximalwert ab. Die hohen stationären und ambulanten Aufwendungen der jungen Volljährigen wirken sich negativ auf die Aufwendungen der erzieherischen Hilfen insgesamt und damit auch negativ auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung aus.

Die stationären Aufwendungen für die jungen Volljährigen liegen über dem Median und werden insbesondere durch die Heimunterbringungen negativ beeinflusst. Auch bei den Aufwendungen für die Heimerziehung der jungen Volljährigen gehört die Stadt Siegen zur Hälfte der Kommunen mit den hohen Aufwendungen im interkommunalen Vergleich. Ebenso sind die Laufzeiten für die stationären Hilfen der jungen Volljährigen im Siegen überdurchschnittlich hoch.

#### Entwicklungen der Fallzahlen für die Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

	2017	2018	2019	2020
Anzahl der Hilfefälle nach 41 SGB VIII gesamt	71,08	73,42	73,33	56,16
Anzahl der Hilfefälle nach 41 SGB VIII ambulant	18,42	16,42	16,42	13,75
davon UMA nach § 41 SGB VIII ambulant	6,67	7,25	8,67	2,58
Anzahl der Hilfefälle nach 41 SGB VIII stationär	52,67	57,00	56,92	42,42

	2017	2018	2019	2020
davon UMA nach § 41 SGB VIII stationär	22,75	24,83	21,17	11,17

Mit Blick auf die Fallzahlenentwicklung wird deutlich, dass die Hilfeplanfälle der jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII insbesondere von 2019 nach 2020 stark rückläufig sind. Ursächlich hierfür ist, dass die ab Ende 2015 zugewiesenen UMA älter geworden sind und so nach und nach aus der Hilfeform fallen. Das betrifft sowohl den ambulanten als auch stationären Bereich.

Nach Angaben des Jugendamtes handelt es sich bei den stationären Unterbringungen in der Regel um Jugendliche die bereits zuvor im Rahmen von § 34 SGB VIII stationär untergebracht waren.

Auch für die Hilfen der jungen Volljährigen ist eine Hilfeplanfortschreibung grundsätzlich nach sechs Monaten vorgesehen. Für die Hilfen der jungen Volljährigen sind keine gesonderten Verfahrensstandards vorgesehen. Die Standards entsprechen den Prozessbeschreibungen des Qualitätshandbuchs.

Eine Verselbstständigung wird in Siegen in Abhängigkeit der physischen und psychischen Reife des Jugendlichen ab dem 17. Lebensjahr in den Blick genommen. Auch um die Perspektive im Hinblick auf eine Anschlusshilfe (z.B. § 41 SGB VIII) rechtzeitig zu planen. Ein schriftliches Konzept zur Verselbstständigung gibt es in Siegen nicht.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die Hilfen der jungen Volljährigen stärker in den Blick nehmen und dazu Aufwendungen, Laufzeiten und Fachleistungsstunden analysieren. Zusätzlich sollte sie eigene Standards zur Verselbstständigung verschriftlichen.

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

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Im Jahr 2020 hat die **Stadt Siegen** rund 950.000 Euro für 22 Hilfefälle für UMA aufgewendet. Im Jahr zuvor waren es noch rund 1,4 Mio. Euro für 37 Hilfefälle. Daran ist erkennbar, dass sowohl die Aufwendungen als auch Fallzahlen merkbar zurückgegangen sind. Damit folgt die Stadt dem interkommunalen Trend der rückgängigen Fallzahlen im Bereich der UMA.

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

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	43.469	12.783	35.930	46.161	56.383	126.243	23

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,09	0,29	1,73	2,58	3,41	5,77	23

Die Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro bei der Stadt Siegen fallen in 2020 niedrig aus. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen haben höhere fallbezogene Aufwendungen. Hinsichtlich des Anteils der Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE positioniert sich die Stadt Siegen im interkommunalen Vergleich leicht über dem Median.

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



## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Hilfe zur Erziehung**

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F1	Die Stadt Siegen verfügt bislang über keine formulierte Gesamtstrategie für die erzieherischen Hilfen. Mit dem Leitbild für den ASD und benannten Zielen im Haushalt hat sie bereits Grundlagen einer Gesamtstrategie geschaffen.	109	E1	Die Stadt Siegen sollte für eine Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.	110
F2	Die Stadt Siegen erstellt jährlich einen Controllingbericht für den Bereich der erzieherischen Hilfen. Darin werden auch Kennzahlen abgebildet. Derzeit findet eine Überarbeitung der Kennzahlen gemeinsam mit Politik und Verwaltung statt.	110	E2	Die Stadt Siegen sollte den Prozess der steuerungsrelevanten Kennzahlenbildung weiterführen. Hierzu können beispielsweise einige Kennzahlen aus diesem Prüfbericht fortgeschrieben werden. Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet werden. Dies kann dazu dienen, die Steuerung zu unterstützen, Ursachen für gestiegene Aufwendungen zu analysieren und die Wirksamkeit von Maßnahmen transparenter zu machen. Dabei sollte sie auch konkrete Maßnahmen entwickeln und darstellen, um negativen Entwicklungen gegenzusteuern.	111
F3	Die Stadt Siegen bewertet die Zielerreichung der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten. Ein fallübergreifendes Bewertungsverfahren zur Wirksamkeit und Zielerreichung gibt es nicht. Ebenfalls gibt es bislang keine trägerbezogenen Auswertungen zu Fachleistungsstunden- und Kosten.	111	E3	Die Stadt Siegen sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollte sie träger- und hilfearbeitbezogen durchführen. Außerdem sollte sie die Laufzeiten der Hilfen sowie die Anzahl der Fachleistungsstunden- und Kosten je Träger auswerten und analysieren. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten in einem Controllingbericht zusammengeführt werden. Im Hinblick auf den vergleichsweise hohen Fehlbetrag sollten die Auswertungen zu Steuerungszwecken genutzt werden.	112

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
<b>Verfahrensstandards</b>					
F4	Die Stadt Siegen hat für den ASD die Verfahrensstandards und Prozessabläufe in einem Qualitätshandbuch verschriftlicht. Darüber hinaus bestehen weitere ergänzende Informationen und Standards in einem ergänzenden Handbuch. Diese verbindlichen Verfahrensstandards bieten eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung. Für den Bereich der WiJu sind bisher keine entsprechenden Verfahrensstandards verschriftlicht.	112	E4	Ergänzend zu dem bereits vorhandenen Qualitätshandbuch für den Bereich des ASD, sollte die Stadt Siegen auch die Verfahrensstandards für die WiJu verschriftlichen.	113
F5	Im Jugendamt der Stadt Siegen gibt es eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Im Hinblick auf die konkrete Fallsteuerung im Einzelfall sind aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungsmöglichkeiten gegeben.	115	E5	Die Stadt Siegen sollte die derzeitige Leistungsgewährung auf der Grundlage der einheitlichen Fallpauschale eingehend überprüfen und überdenken. Für eine gut strukturierte und wirtschaftliche Fallsteuerung ist eine individuelle Festlegung und fortlaufende Überprüfung der erbrachten Fachleistungsstunden unabdingbar.	117
F6	Die WiJu prüft frühzeitig mögliche Kostenerstattungsansprüche und macht diese umgehend geltend. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Prüfung gibt es nicht.	118	E6	Die Stadt Siegen sollte Kernprozesse für die Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen durch die WiJu in die Verfahrensstandards aufnehmen.	119
F7	Es finden prozessintegrierte Kontrollen durch die Fachsoftware und im Rahmen der Fallüberprüfung durch die Arbeitsgruppenleitung statt. Für die WiJu gibt es ein internes Kontrollsystem welches stichprobenhafte Einzelfallprüfungen vorsieht. Im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	119	E7	Die Stadt Siegen sollte über die laufenden Fälle allgemeine Wiedervorlagen führen, damit sichergestellt ist, dass eine rechtmäßige Aufgabenerledigung erfolgt.	120
<b>Leistungsgewährung</b>					
F8	Die Stadt Siegen hat im Bereich der erzieherischen Hilfen höhere fallbezogene Aufwendungen als die meisten anderen Kommunen. Dies belastet den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung.	132	E8	Die Stadt Siegen sollte die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII stärker in den Blick nehmen und dazu Fallzahlen, Aufwendungen sowie die Laufzeiten, auch trägerbezogen, analysieren und regelmäßig auswerten.	134
F9	Die Stadt Siegen weist erhöhte einwohnerbezogene Aufwendungen sowie eine erhöhte Falldichte im Bereich der Heimerziehung auf. Sie hat sich bereits intensiv mit der Rückführungsarbeit auseinandergesetzt. Eine Auswertung der Rückführungen in die Herkunftsfamilie erfolgt bislang nicht.	137	E9	Die Stadt Siegen sollte die Rückführungsarbeit weiterhin intensiv verfolgen und stetig die eigenen Standards weiterentwickeln. Erfolgte Rückführungen sollten zukünftig ausgewertet werden, um die Ergebnisse der Rückführungsarbeit transparent zu machen. Die Ergebnisse könnten Bestandteil eines zukünftigen Controllingberichtes sein.	138

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Die Stadt Siegen hat im interkommunalen Vergleich hohe ambulante Aufwendungen je Hilfefall bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Einen Spezialdienst gibt es aktuell noch nicht.	139	E10	Die Stadt Siegen sollte wie geplant einen Spezialdienst für die Bearbeitung der Hilfeplanfälle nach § 35a SGB VIII einrichten.	140
F11	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Integrationshelfer sind in Siegen ebenfalls hoch. Bislang werden Hospitationen im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung nur teilweise durchgeführt.	140	E11	Um den steigenden Fallzahlen und Aufwendungen im Bereich der Integrationshelfer zu begegnen, sollte die Stadt Siegen im Rahmen der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung regelmäßige Hospitationen durchführen.	141
F12	Die Aufwendungen je Hilfefall für die Hilfen der jungen Volljährigen sind in Siegen vergleichsweise hoch. Im ambulanten Bereich bildet die Stadt Siegen den Maximalwert im interkommunalen Vergleich ab.	141	E12	Die Stadt Siegen sollte die Hilfen der jungen Volljährigen stärker in den Blick nehmen und dazu Aufwendungen, Laufzeiten und Fachleistungsstunden analysieren. Zusätzlich sollte sie eigene Standards zur Verselbständigung verschriftlichen.	143

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	101.863	102.337	102.836	102.770
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	15.694	15.977	16.199	16.262
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	19.862	19.913	19.976	19.923

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	19.055.782	19.574.075	19.606.868	19.843.742
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	959	983	982	996

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	28.051	27.933	27.648	28.065
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	6.058.887	6.625.680	6.603.427	7.011.838
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	15.759	13.431	14.116	15.248
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	12.996.895	12.948.395	13.003.441	12.831.904
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	42.370	43.830	43.333	44.084
<b>Falldichte HzE</b>				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	34,20	35,19	35,50	35,49
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	54,85	57,84	57,69	58,83
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	38,30	38,25	38,91	44,20

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	3.036.056	2.677.292	2.560.892	2.665.737
Hilfefälle	193	199	181	175
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.
Hilfefälle	./.	./.	./.	./.
<b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>				

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	903.239	990.609	1.067.278	1.081.579
Hilfefälle	44	46	48	45
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.345.175	1.426.282	1.505.346	1.638.999
Hilfefälle	109	106	110	122
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	8.844.375	8.795.471	8.716.955	8.843.970
Hilfefälle	140	130	133	125
<b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	./.	./.	./.	./.
Hilfefälle	./.	./.	./.	./.
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	2.222.783	2.770.571	2.745.449	3.244.512
Hilfefälle	123	145	164	184
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	2.704.154	2.913.850	3.010.947	2.368.944
Hilfefälle	71	73	73	56
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	17,05	18,65	19,41	15,34
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.100.343	2.298.497	1.367.296	948.938
Hilfefälle	67	54	37	22

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Siegen 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 Stadt Siegen verfügt über ein höheres Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle als die meisten anderen Vergleichskommunen. Dieses belegt die Fallzahl je Vollzeitstelle, die in Siegen höher ist als bei der Hälfte der anderen bisher erfassten Kommunen. Trotz dieses guten Ergebnisses sieht die gpaNRW Optimierungspotenzial.

Der abgebildete Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens zeigt zahlreiche Schnittstellen. Aufwendige und mehrstufige Beteiligungsverfahren sowie späte Vollständigkeitsprüfungen führen dazu, dass die vorgegebenen Fristen häufig nicht eingehalten werden. Die Bauaufsicht wendet noch nicht konsequent das Vier-Augen-Prinzip an. Teils fehlende bzw. unvollständige Erfassungen in der Bearbeitungssoftware lassen keine automatisierten Auswertungen zu. Das gilt beispielsweise für die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren. Diese könnten durch die im Bericht aufgezeigten Optimierungspotenziale verkürzt werden.

Ein Beitrag dazu kann die bereits beabsichtigte Umstellung der heutigen Papierakte in ein vollständige digitale Baugenehmigungsverfahren leisten. Dabei sollten die Angebote des Bauportals des Landes NRW berücksichtigt werden. Beteiligungsverfahren könnten dann unabhängig von der Anzahl der vorliegenden Antragsausfertigungen parallel vorgenommen werden. Die Bauaufsicht könnte die Genehmigungsverfahren medienbruchfrei bearbeiten. Auf die heutige hybride Aktenführung könnte verzichtet werden. Personalressourcen für aufwendiges Archivieren und spätere Einsichtnahmen würden eingespart. Die digitale Bauakte ermöglicht eine vollumfängliche Bearbeitung der Genehmigungsverfahren, wie es das Onlinezugangsgesetz bis Ende 2022 verlangt.

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen hat für ihre Bediensteten noch keine Checklisten und Arbeitsanleitungen erstellt. Mit derartigen Grundlagen könnten einheitliche und sichere Bearbeitungen der Genehmigungsverfahren gefördert werden. Das gilt auch für Kriterienkataloge für Ermessensentscheidungen und klare Vorgaben für Unterschriften- und Entscheidungsbefugnisse. Diese Grundlagen, die rechtssichere Verfahren gewährleisten, erleichtern zudem die Einarbeitung neuer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die im Bericht aufgezeigten Möglichkeiten um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen helfen dabei, den Anteil noch unerledigter Fälle zu verringern. Dieser hat im Betrachtungszeitraum zugenommen. Ein Grund dafür ist das hohe Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle. Dieses ist höher als in der Hälfte der anderen Kommunen. Die in Siegen nicht auswertbaren Daten über die Anteile der einzelnen Verfahrensarten erschweren weitere Analysen. Wenn die Stadt die im Bericht abgebildeten Personalkennzahlen fortschreibt, können Über- und Unterlastungen des Personal frühzeitig erkannt und mit gegensteuernden Maßnahmen begegnet werden.

Die Stadt Siegen bietet Bauwilligen umfangreiche Vorabinformation durch ihre Servicestelle Bauberatung. Dort erhalten die Interessierten ausführliche Informationen insbesondere über bauplanungsrechtliche Belange. Die Bauaufsicht unterstützt bei der Beratung zu bauordnungsrechtlichen Fragen. Diese Unterbrechungen erschweren zum Teil die laufende Bearbeitung komplexer Antragsverfahren.

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen hat bisher auf die Bildung und Entwicklung von Kennzahlen und Zielwerten verzichtet. Sie sollte mit einheitlichen Datengrundlagen Möglichkeiten schaffen, automatisierte Auswertungen mit ihrer Bearbeitungssoftware anzustoßen. Mit der Fortschreibung der in diesem Bericht genutzten Kennzahlen erhält die Bauaufsicht Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen.

## 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.

Die Stadt Siegen hat eine Gebietsfläche von knapp 115 qkm. Mit dieser Größe gehört sie zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der größeren Fläche. Mit einem Anteil von 51,3 Prozent stellt der Wald den größten Anteil der Fläche dar. Ein Anteil von 12,7 Prozent der Gesamtfläche nutzt die Landwirtschaft. Diese Flächen liegen fast ausschließlich im planungsrechtlichen Außenbereich und sind so einer Bebauung im Allgemeinen entzogen.

Als Wohnbau-, Industrie- und Gewerbeflächen sind knapp 19 Prozent der Gebietsfläche ausgewiesen. Sie sind grundsätzlich baulich nutzbar. Dieser Anteil ist fast doppelt so groß wie im Durchschnitt aller Kommunen des Landes NRW, der gut zehn Prozent beträgt<sup>30</sup>.

Zum Stand 31. Dezember 2020 lebten in der Stadt Siegen 101.943 Einwohner<sup>31</sup>. Damit gehört Siegen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der größeren Einwohnerzahl. Die Gemein-demodellrechnung prognostiziert eine Bevölkerungszunahme von knapp fünf Prozent auf insgesamt 107.292 Einwohner zum 01. Januar 2040.

Siegen besteht aus 23 Stadtteilen, wovon die Kernstadt knapp 40.000 Einwohner aufweist. Die nächstgrößeren Orte sind Geisweid mit knapp 14.000 Einwohner und Weidenau mit rd. 16.000 Einwohner. Zahlreiche gewerblich nutzbare Bauflächen befinden sich in den Talbereichen.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	59	33	46	51	59	97	33
Fälle je qkm	5,32	2,41	3,50	4,98	5,87	9,00	33
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	2,62	0,00	1,32	2,62	7,14	36,89	33

<sup>30</sup> Kommunalprofil Stadt Siegen, Landesdatenbank IT.NRW, Stand 15. Februar 2022

<sup>31</sup> Kommunalprofil Stadt Siegen, Landesdatenbank IT.NRW, Stand: 15. Februar 2022



Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	50,46	76,22	85,13	90,30	96,58	22
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k.A.	2,93	7,48	10,92	13,27	18,57	22

Der hohe Anteil der bebaubaren Flächen spiegelt sich bei der Betrachtung der Fallzahlen der Stadt Siegen wider. Bezogen auf die Einwohnerzahl werden in Siegen mehr Bauanträge gestellt, als in drei Viertel der anderen Vergleichskommunen. Der Wert von Siegen stellt den 3. Viertelwert dar. Ähnlich positioniert sich die Stadt Siegen auch bei der Kennzahl der Anträge bezogen auf die Fläche. Hier gehört Siegen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Fallzahlen. Beide Kennzahlen weisen auf eine rege Bautätigkeit in Siegen hin.

Für Wohnbauvorhaben, die in einem Gebiet mit einem Bebauungsplan ausgeführt werden sollen, kann das zeitsparende Freistellungsverfahren angewandt werden. Siegen bearbeitet häufig derartige Vorlagen. Die Fallzahl der Stadt Siegen bildet den Median. Ein Freistellungsverfahren ist nicht mit einem gesetzlichen Prüfauftrag verbunden. Es ist daher gewöhnlich mit einem geringeren Prüfumfang abzuwickeln.

Für die überörtliche Prüfung fragt die gpaNRW die Fallzahlen der einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren ab. Das normale Genehmigungsverfahren ist für große Sonderbauten anzuwenden. Dazu gehören beispielsweise größere gewerbliche Vorhaben, Schulen oder Gaststätten mit mehr als 200 Sitzplätzen. Der Prüfumfang für normale Verfahren ist umfassender und daher in der Regel auch zeitaufwendiger.

Die Stadt Siegen konnte nur die Gesamtanzahl der Bauanträge ermitteln. Eine Differenzierung auf einzelne Verfahrensarten war ihr nicht möglich. Sie erfasst die einzelnen Verfahrensarten nicht separat. Für weitere Auswertungen und Analysen fehlen so notwendige Datengrundlagen. Wir müssen uns daher im Zuge der weiteren Betrachtungen auf die Gesamtfälle der Genehmigungsverfahren beschränken. Auf eine gebotene einheitliche Datenerfassung geht die gpaNRW im Kapitel 5.3.5 zum Thema Digitalisierung näher ein.

Trotz dieser fehlenden Datengrundlage sind nach Aussage der Stadt Siegen häufig aufwendige und schwierige Baugenehmigungsverfahren abzuwickeln. Der dortige Einzelhandel habe ein Einzugsgebiet von rd. 600.000 Menschen. Dieses schlage sich auch in der Ausstattung und Dimension des Einzelhandels nieder. Zudem ist Siegen eine Universitätsstadt. Neben den rd. 2.200 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern studieren dort mittlerweile rd. 18.000 Personen. Das sind fast doppelt so viele Studenten bzw. Studentinnen als noch 2010. Die Universität habe ein Sanierungs- und Neubauprogramm mit einem Finanzvolumen von rd. 500 Millionen Euro erstellt. Dafür seien zahlreiche bauordnungsrechtliche Prüfungen und Genehmigungsverfahren erforderlich, die in der Bauaufsicht der Stadt Siegen abzuwickeln seien. Zudem seien aktuell größere Sanierungsmaßnahmen in den Kliniken und in den Schulen in der Stadt Siegen geplant bzw. in der Umsetzung, die aufwendige Baugenehmigungsverfahren auslösen.

## Entwicklung der Fallzahlen der Stadt Siegen

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	10	30
Summe Bauanträge (einfache und normale Verfahren)	607	594

Im Betrachtungszeitraum ist das Fallaufkommen der Freistellungsverfahren um 20 Fälle gestiegen. Die Anzahl der Bauantragsverfahren hat geringfügig um 13 Fälle bzw. etwas mehr als zwei Prozent abgenommen. Im Betrachtungszeitraum hat sich das Fallaufkommen mit Ausnahme der Freistellungsverfahren nicht signifikant geändert.

Aktuell werden in der Stadt Siegen nach Auskunft der Bauaufsicht zahlreiche Bestandsgebäude saniert bzw. umgebaut. Im Zuge von Baugenehmigungsverfahren seien daher häufig über baurechtliche Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen zu entscheiden.

Für Bauinteressierte hat die Stadt Siegen auf Ihrer Homepage Informationen zu Grundstücksausschreibungen und Baugebieten aufgenommen. Neben der Möglichkeit zur Bewerbung für ein Grundstück sind dort bebaubare Flächen im Bauflächenkataster gekennzeichnet. Mit einem Klick auf die gewünschte Fläche erhält der Interessent bzw. die Interessentin Angaben zum Planungsrecht, dem Kaufpreis und Informationen zur Kontaktaufnahme. Eine weitere Folienebene gibt Informationen über die bauplanungsrechtliche Situation der Baulandfläche. Zusätzlich sind die Zuständigkeitsbereiche der Bauaufsicht und die jeweiligen Kontaktdaten der Ansprechpartner bzw. Ansprechpartnerinnen integriert.

Interessenten für gewerbliche Vorhaben steht noch der Layer „Gewerbeimmobilienangebote“ zur Verfügung. Dort ist die Suche nach bestimmten gewerblichen Objekttypen möglich, wie beispielsweise Bürogebäude, Einzelhandelsflächen oder Gewerbehallen sowie Gewerbeflächenangebote.

Nach Aussage der Stadt Siegen ist die Nachfrage an Baulandflächen aktuell sehr hoch. Die Homepage der Stadt weist momentan darauf hin, dass keine Grundstücksausschreibungen stattfinden<sup>32</sup>. Aktuell ist die Stadt Siegen dabei, neue Wohnbaugebiete zu entwickeln, unter anderem am Bürbacher Giersberg, am Wellersberg und am Geisweider Schießberg. Es handelt sich dabei nach Aussage der Arbeitsgruppe Liegenschaften der Stadt Siegen um komplexe Bauleitplanungen, die voraussichtlich in zwei bis fünf Jahren abgeschlossen werden können. Für das weitere Baugebiet „Breslauer Straße“ am Fischbacherberg plant die Stadt die öffentliche Auslegung des Bebauungsplanes noch bis Mitte 2022 durchzuführen und die Grundstücksausschreibung zeitnah zu veröffentlichen.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen überschreitet bei den Baugenehmigungsverfahren häufig die gesetzlich vorgegebenen Fristen. Für Ermessensentscheidungen hat sie noch keine ein-

<sup>32</sup> Stand 07. Oktober 2022

deutigen und nachvollziehbaren Kriterien erlassen. Sie bildet noch keinen Kostendeckungsgrad ab und verzichtet teilweise auf Gebühreneinnahmen. Die Rechtssicherheit könnte durch weitere Dokumentationen verbessert werden.

*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.*

Um das rechtmäßige Handeln der Bauaufsicht der **Stadt Siegen** beurteilen zu können, wurde mit der dortigen Bauaufsicht ein standardisiertes Interview geführt. Darin wurden unter anderem Fragen zum fristgerechten Bearbeiten bauaufsichtlicher Verfahren, das Vorhandensein nachvollziehbarer Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen, zu Angrenzerbeteiligungen und zu Gebührenerhebungen gestellt.

Entsprechend der BauO NRW 2018<sup>33</sup> hat die Bauaufsicht die eingehenden Anträge innerhalb einer Frist von zwei Wochen auf Vollständigkeit und Mangelfreiheit zu prüfen. Die Bauaufsicht der Stadt Siegen hält diese Frist nur selten ein. Sie beteiligt zunächst einige am Genehmigungsverfahren Beteiligte, bevor sie die Vorprüfung vornimmt. Das ist auch ein Grund, warum sie die „Zwei-Wochen-Frist“ nach § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nur selten einhält.

Der längere Zeitraum für die Vorprüfung des Antrages führt auch dazu, dass die Bauaufsicht die Frist nach § 68 Abs. 2 BauO NRW 2018 nur selten einhält. Danach ist über einfache Baugenehmigungsverfahren mit vollständigen Unterlagen innerhalb eines Zeitraumes von sechs Wochen zu entscheiden. Das setzt voraus, dass das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegt oder bereits ein Vorbescheid mit wesentlichen Prüfinhalten für das Bauvorhaben erlassen wurde.

Stellt sich heraus, dass für die Genehmigungsprüfung der Antrag vervollständigt werden muss, fordert die Stadt Siegen die fehlenden Unterlagen nach. Diese Vorgehensweise ergibt sich aus § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018. Danach fordert die Bauaufsichtsbehörde die Bauherrschaft auf, die Mängel des Antrages innerhalb einer angemessenen Frist zu beheben.

Nach den Vorgaben der BauO NRW 2018 gilt der Bauantrag als zurückgenommen, falls die Mängel nicht innerhalb der angemessenen Frist behoben werden. Diese gesetzliche Vorgabe bezeichnet man als Rücknahmefiktion. Abweichend von dieser gesetzlichen Regelung werden bei der Bauaufsicht der Stadt Siegen vereinzelt auch nach Ablauf dieser Frist noch Unterlagen angenommen, obwohl dieses gesetzlich nicht vorgesehen ist.

Wenn auch diese Verwaltungspraxis auf den ersten Blick bürgerfreundlich erscheint, führt sie doch letztendlich zu erheblichen Mehraufwand für die Bauaufsichtsbehörde. Die Sachbearbeitung muss sich mehrfach mit dem Antrag befassen. Das verbraucht unnötige Personalressourcen. Zudem ist diese Vorgehensweise nicht gesetzeskonform. Rechtsfolge von nicht fristgerechter Mangelbeseitigung ist die gesetzliche Rücknahmefiktion als einzige mögliche Rechtsfolge. Dabei kann sich die Stadt nach Ansicht der gpaNRW sehr wohl entgegenkommend zeigen, wenn

<sup>33</sup> Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018)

- nachvollziehbare Gründe vorliegen,
- eine Fristverlängerung angemessen ist sowie
- die zunächst eingeräumte Frist noch nicht abgelaufen ist.

Nach Ansicht der gpaNRW bestehen strukturelle Probleme, die zu den Fristüberschreitungen führen. Die häufig wechselnden Zuständigkeiten der Bearbeitung des Genehmigungsantrages führen nicht selten zu Fristüberschreitungen. Dieses beginnt bereits zu Anfang des Verfahrens. Werden dann noch großzügige Fristen zur Vervollständigung des Antrages eingeräumt, führt dieses zwingend zu langen Gesamtlaufzeiten und großem Einsatz von Personalressourcen.

Auf die grafische Darstellung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens auf Grundlage der BauO NRW 2018 in Kapitel 5.3.4 dieses Berichtes und die dazu gemachten Ausführungen wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

Durch das Überschreiten der gesetzlich vorgegebenen Fristen erzeugt die Stadt Siegen Angriffspunkte für mögliche Klagen. Es ist daher notwendig, mit geeigneten Steuerungsmaßnahmen die Einhaltung der Fristen zu gewährleisten und so die Rechtssicherheit zu verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für die Nachbesserung von Antragsunterlagen angemessene Fristen setzen, die die Genehmigungsverfahren nicht unnötig verlängern. Die gesetzlichen Vorgaben der Rücknahmefiktion sind zu beachten.

Die BauO NRW 2018 hält für die Bauaufsichtsbehörden die Option bereit, die gewöhnliche Bearbeitungsfrist von sechs Wochen um bis zu weitere sechs Wochen zu verlängern. Das setzt voraus, dass das Beteiligungsverfahren mehr Zeit in Anspruch nimmt oder über Abweichungen oder Befreiungen entschieden werden muss. Diese Möglichkeit nimmt die Bauaufsicht der Stadt Siegen häufig in Anspruch. Sie kommuniziert die Inanspruchnahme der zusätzlichen Bearbeitungszeit mündlich mit dem Antragsteller bzw. Antragstellerin. Auf eine schriftliche Dokumentation verzichtet sie im Regelfall.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die Inanspruchnahme der Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 schriftlich dokumentieren.

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen holt Stellungnahmen und Entscheidungen nacheinander und mehrstufig ein. Erst nach Abschluss eines umfangreichen internen Abstimmungsprozesses beginnt sie mit den externen Beteiligungen. Sie erfolgen mittels Papierakte, von der nach der Bau-PrüfVO<sup>34</sup> drei Ausfertigungen verlangt werden. Der Bauaufsicht fehlt auf Grund der anlog stattfindenden Beteiligungsverfahren häufig eine ausreichende Anzahl an Papierausfertigungen.

Wöchentlich findet die sogenannte „Baugesuchskonferenz“ statt. Insgesamt 13 interne Stellen nehmen an dieser Konferenz teil. Die Liste der zu behandelnden Anträge wird an 51 Einzelempfänger der Stadt Siegen per Mail versandt. Die Genehmigungsanträge werden dort einzeln vorgestellt, bevor die internen Stellen ihre endgültigen Stellungnahmen abgeben. Es ist gelebte

<sup>34</sup> Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO)

Verwaltungspraxis, die zusammengefassten Stellungnahmen innerhalb einer Frist von 14 Kalendarntagen den Genehmigungsvorgängen zuzuordnen. Erst danach beteiligt die Bauaufsicht externe Stellen. So sind keine beschleunigten Beteiligungen möglich.

Die zu beteiligenden Stellen legt der Bedienstete in jedem Einzelfall individuell fest. Die nacheinander stattfindenden Beteiligungsverfahren mit der Papierakte verlängern die Bearbeitungszeiten unnötig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die erforderlichen Beteiligungsverfahren gleichzeitig durchführen. Sie sollte zu diesem Zweck digitale Unterlagen nutzen. In Papier eingehende Anträge sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden.

Die digitale Bearbeitung bringt gegenüber der Bearbeitung mittels Papierakte deutliche Vorteile. Darauf geht die gpaNRW noch im Kapitel 5.3.5 „Digitalisierung“ näher ein.

Im Rahmen der Genehmigungsverfahren kommt es vor, dass über Abweichungen oder Befreiungen zu entscheiden ist. Berühren diese die öffentlich-rechtlich geschützten nachbarlichen Belange, soll der betroffene Angrenzer im Genehmigungsverfahren beteiligt werden. Diese Beteiligungen nehmen zumeist die Antragstellerinnen oder Antragsteller oder deren Entwurfsverfasser selbst vor. Sie entlasten dadurch die Bauaufsichtsbehörde. Nur selten muss die Bauaufsicht Angrenzer beteiligen. In diesen Fällen erhebt die Stadt Gebühren nach der Allgemeinen Gebührenordnung des Landes NRW.

Die Bauaufsichtsbehörden innerhalb des Kreises Siegen-Wittgenstein haben sich gemeinsam abgestimmt, in welcher Höhe sie Verwaltungsgebühren erheben. Das gemeinsame Ziel ist es, auf Kreisebene einheitliche Gebührensätze anzuwenden. Diesen Vorgaben hat sich die Stadt Siegen angeschlossen. Sie ermittelt bisweilen nicht, inwieweit die eingenommenen Gebühren ihren Aufwand decken. Sie bildet bisher noch keinen Kostendeckungsgrad ab. Dieser könnte als Indikator für die Höhe der Rahmengebühren genutzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für ihre Bauaufsicht einen Kostendeckungsgrad ermitteln, der als Indikator für Rahmengebühren nutzbar ist. Ziel sollten weitgehend kostendeckende Gebühren sein.

Die Gültigkeit von Baugenehmigungen beträgt nach § 75 BauO NRW drei Jahre. Die Baugenehmigung verliert ihre Gültigkeit, wenn nicht innerhalb von drei Jahren nach Genehmigung mit dem Bauvorhaben begonnen worden ist oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen wird.

Die Bauaufsicht der Stadt Siegen führt eine Liste über die noch gültigen Baugenehmigungen. Die Aktualität bewahrt sie durch regelmäßige Wiedervorlagen der Genehmigungsakten und deren Überprüfung. Bei einem drohenden Erlöschen der erteilten Baugenehmigung informiert die Bauaufsicht den Genehmigungsinhaber bzw. die Genehmigungsinhaberin. Diese können bis zum Ablauf der Genehmigung beantragen, die Gültigkeit zu verlängern. Die Bauaufsicht kann dann im Regelfall ohne viel Aufwand einer Verlängerung zustimmen. So sind zeitaufwendige neue Genehmigungsverfahren entbehrlich. Zudem ist die Vorgehensweise bürgerfreundlich.

- Die Information der Genehmigungsinhaber über den drohenden Ablauf macht aufwendige neue Genehmigungsverfahren entbehrlich.

In den Bauaufsichtsbehörden sind häufig Ermessensentscheidungen zu treffen. Ziel muss es dabei sein, diese Entscheidungen einheitlich und rechtssicher zu treffen. Diesem Anspruch kann eine Bauaufsicht mit nachvollziehbaren Regelungen, beispielsweise in Form eines Kriterienkataloges, gerecht werden. Dem einzelnen Mitarbeiter steht durch diese Vorgaben eine gute Handlungsgrundlage zur Verfügung. Er erhält damit Handlungssicherheit für den schmalen Grat zwischen geforderter Ermessensausübung und rechtmäßigem Handeln. Grundlagen für Ermessensentscheidungen tragen damit letztendlich zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bei.

Die Stadt Siegen hat noch keine Grundlagen für Ermessensentscheidungen erarbeitet. Vielmehr entscheidet der zuständige Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin im Einzelfall. Damit ist nicht gewährleistet, dass Ermessensentscheidung einheitlich und rechtssicher getroffen werden. Besonders neuen Bediensteten fehlt es an guten Handlungsgrundlagen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für eine einheitliche und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen klare und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen, beispielsweise in Form eines Kriterienkataloges, erstellen.

### 4.3.3 Geschäftsprozesse

#### → **Feststellung**

Die Stadt Siegen hat bisher noch keine Checklisten erstellt, um eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu fördern. Es fehlen zum Teil klare Vorgaben für Verantwortungs- und Entscheidungsbefugnisse. Die Abwicklung des Genehmigungsverfahrens mittels der Papierakte lässt keine medienbruchfreie Bearbeitung zu.

*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.*

Eine Möglichkeit um einheitliche Prozessschritte festzulegen ist die Erstellung von Checklisten für die jeweiligen Genehmigungsverfahren. So wird sichergestellt, dass keine Verfahrens- und Prüfschritte übersehen werden. Sie gewährleisten zudem die Einhaltung von Fristen und fördern die einheitliche und rechtssichere Bearbeitung der Genehmigungsverfahren. Die Checklisten führen die Bediensteten Schritt für Schritt durch das Genehmigungsverfahren. Idealerweise sind die Checklisten bzw. Arbeitsanleitung zentral in der eingesetzten Fachsoftware integriert.

Die **Stadt Siegen** hat bisher keine Checklisten oder Arbeitsanleitungen für die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren erstellt. Vielmehr arbeitet die Sachbearbeitung die Fälle eigenverantwortlich und individuell ab. Teils profitieren langjährig Beschäftigte von ihrem umfassenden Wissensschatz. Dagegen führt die individuelle Bearbeitung für neue Mitarbeiter zu Unsicherheiten. Ihnen fehlt es an der Handlungssicherheit, da Grundlagen für die Bearbeitung fehlen. Sie können nicht auf Entscheidungsgrundlagen wie Checklisten oder Arbeitsanleitungen zurückgreifen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte für die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Checklisten bzw. Arbeitsanleitungen erstellen. Sie sollte diese idealerweise in die eingesetzte Fachsoftware integrieren.

Wie bereits im vorhergehenden Kapitel dargestellt, bearbeitet die Bauaufsicht den Genehmigungsantrag mit der Papierakte. Die eingesetzte Software kann daher nur eingeschränkt unterstützen. Der Einsatz der Papierakte und der begleitenden Fachsoftware im Paralleleinsatz verlangt zum Teil doppelten Erfassungsaufwand. Medienbruchfrei können die Verfahren nicht abgewickelt werden. Gleichzeitige Beteiligungsverfahren erfordern eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen in Papierform. Stellungnahmen aus den Beteiligungsverfahren müssen noch händisch in die Bearbeitungssoftware nacherfasst werden. Dies läuft konträr zur Zielsetzung einer Digitalakte, die die Verfahrensabwicklung erheblich beschleunigen kann, beispielsweise durch eine medienbruchfreie Datenübernahme.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte alle Voraussetzungen schaffen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung der Verfahren zu ermöglichen. Die händische Erfassung von Daten in die Fachsoftware sollte zukünftig entbehrlich sein.

Eine Stadt sollte für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eindeutige Verantwortungs- und Zuständigkeitsbereiche festgelegt haben. Dieser Grundsatz gilt für die Bauaufsicht im besonderen Maße. Denn nur mit klaren Vorgaben, wer beispielsweise Unterschriftsbefugnis hat oder wer bestimmte Entscheidungen treffen darf, ist eine einheitliche und rechtssichere Bearbeitung gewährleistet.

Die Stadt Siegen hat für Ihre Bediensteten die Allgemeine Geschäftsweisung vom 01. August 2018 erlassen. Sie regelt die allgemeinen Dienstangelegenheiten, um den Ablauf der Verwaltungsgeschäfte einheitlich, zweckmäßig, wirtschaftlich und kundenorientiert zu gestalten. Unterschriftenregelungen sind im Kapitel 7 behandelt. Die Regelungen sind jedoch eher allgemein gehalten, so dass die Regelungstiefe für eine konkrete Vorgabe nicht ausreichend ist.

Das Gebiet der Stadt Siegen hat die Bauaufsicht in 16 Teilgebiete aufgeteilt und jeweils Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern der Bauaufsicht zugeordnet. Diese räumlichen Zuständigkeiten sind mittels eines Stadtplanes grafisch dargestellt und auf der Homepage der Stadt veröffentlicht. Es fehlen dort die Kontaktdaten der Ansprechpartner. Die Stadt Siegen hat noch keine schriftlichen Regelungen für Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche getroffen. So fehlen beispielsweise klare Vorgaben, wann Abstimmungen mit der Abteilungsleitung notwendig sind. Auch wenn den langjährigen Beschäftigten die Vorgehensweisen vertraut sind, erhalten besonders neue Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit derartigen Regelungen Handlungssicherheit. Sie erleichtern die Einarbeitungsphase erheblich. Die Vorgaben tragen letztendlich zur Beschleunigung der Genehmigungsverfahren bei.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte nachvollziehbare und eindeutige Regelung über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstweisung oder Organisationsverordnung festlegen.

#### 4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

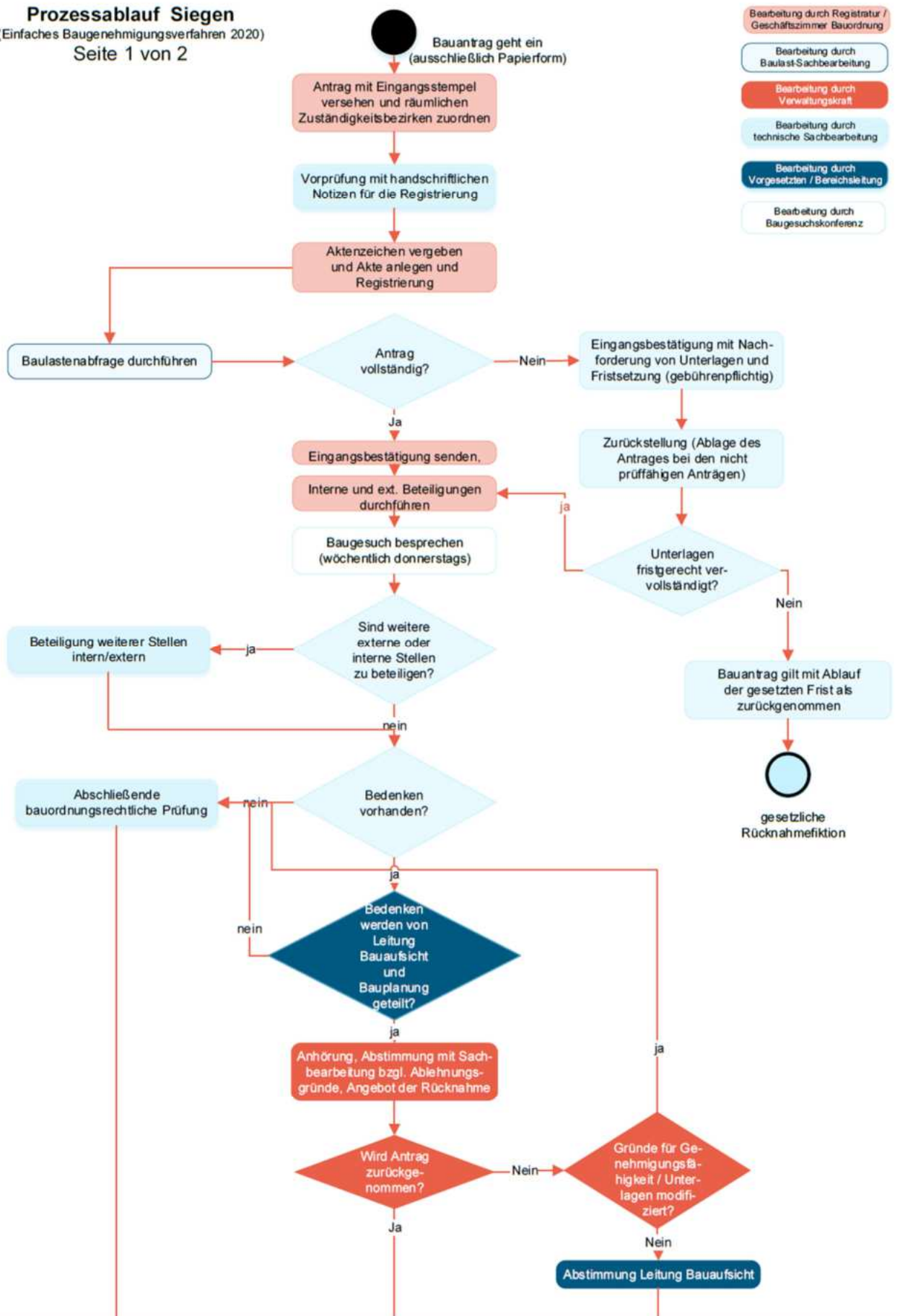
Der abgebildete Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet. Mehrstufige und umfangreiche Beteiligungsverfahren und zahlreiche Zuständigkeitswechsel erschweren ein beschleunigtes Verfahren. Das Vier-Augen-Prinzip wendet die Bauaufsicht nur bei Ablehnungen konsequent an.

*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.*

Im Gespräch mit der Bauaufsicht der Stadt Siegen bildete die gpaNRW nach einheitlichen Mustern den nachfolgenden Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ab. Das Verfahren basiert auf der BauO NRW 2018, die für das einfache Baugenehmigungsverfahren im Vergleichsjahr 2020 Grundlage war. Die Abbildung berücksichtigt die chronologisch stattfindenden Arbeitsschritte geordnet nach den örtlichen Zuständigkeiten.

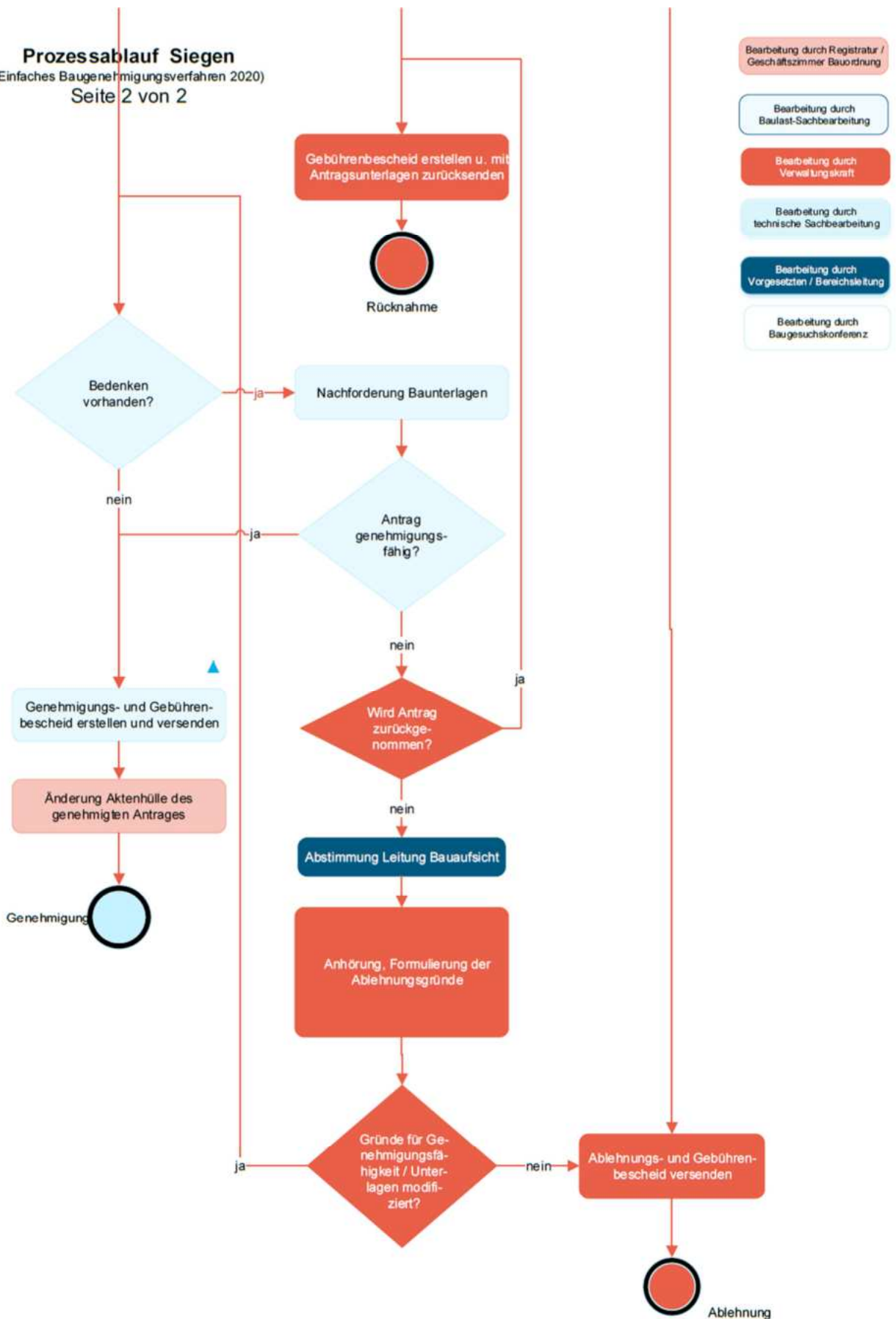


**Prozessablauf Siegen**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020)  
Seite 1 von 2



- Bearbeitung durch Registratur / Geschäftszimmer Bauordnung
- Bearbeitung durch Baulast-Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Verwaltungskraft
- Bearbeitung durch technische Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Vorgesetzten / Bereichsleitung
- Bearbeitung durch Baugesuchskonferenz

**Prozessablauf Siegen**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020)  
Seite 2 von 2



Die Antragsunterlagen gehen bei der Bauaufsicht der Stadt Siegen ausnahmslos in Papierform ein. Die Möglichkeit der aktuell eingesetzten Bearbeitungssoftware zur Annahme von digitalen Anträgen nutzt die Bauaufsicht bisher nicht. Sie beabsichtigt in Zukunft die digitale Bauakte einzuführen und in diesem Zuge auch digitale Unterlagen anzunehmen.

Die Registratur, die in Siegen auch als Geschäftszimmer genannt wird, erhält die eingehenden Anträge. Sie versieht die in Papierform eingehenden Anträge mit dem Eingangsstempel und ordnet sie den Bediensteten nach den gebildeten räumlichen Zuständigkeiten zu. Anschließend erhält die technische Sachbearbeitung den Antrag. Diese ergänzt den Registrierzettel und nimmt die Vorprüfung vor. Danach vergibt das Geschäftszimmer das Aktenzeichen und veranlasst die erste Beteiligung der Baulastenstelle. Stellt die technische Sachbearbeitung der Bauordnung die Vollständigkeit des Antrages fest, versendet das Geschäftszimmer die Eingangsbestätigung und führt die weiteren internen und externen Beteiligungen durch. In der jeweils donnerstags stattfindenden Baugesuchskonferenz besprechen die 13 intern beteiligten Stellen die eingegangenen Anträge. Teils stellt die Baugesuchskonferenz die Notwendigkeit weiterer Beteiligungen fest. Diese erfolgt dann von der technischen Sachbearbeitung der Bauordnung.

Führen die Beteiligungsverfahren zu Bedenken, beteiligt die technische Sachbearbeitung die Leitung der Bauaufsicht und Bauplanung. Teilen diese die vorgebrachten Bedenken, nimmt die Verwaltung die Anhörung des Antragstellers bzw. der Antragstellerin vor. Können die Bedenken nicht ausgeräumt werden, erarbeitet die Verwaltung den Ablehnungsbescheid einschließlich des Gebührenbescheides. In diesem Fall beteiligt sie die Leitung der Bauaufsicht. So berücksichtigt die Bauaufsicht im Falle von Ablehnungen das Vieraugenprinzip.

Die Bauaufsicht räumt den Antragstellerinnen bzw. Antragstellern im Vorfeld die Möglichkeit ein, abzulehnende Genehmigungsanträge zurückzuziehen. Diese bürgerfreundliche Vorgehensweise erspart nicht nur dem Antragsteller Gebühren, sondern der Bauaufsicht auch erheblichen Aufwand für das Erstellen des Ablehnungsbescheides.

Sollte die Sachbearbeitung Bauaufsicht bei der bauordnungsrechtlichen Prüfung zum Ergebnis kommen, dass keine Bedenken bestehen, erstellt diese den Genehmigungs- und Gebührenbescheid. In diesem Fall unterbleibt eine Sichtung durch einen zweiten Bediensteten, das Vieraugenprinzip wird hierbei nicht eingehalten. Lediglich das Geschäftszimmer wechselt noch mit einer andersfarbigen Aktenhülle den Vorgang, um auf Anhieb den abgeschlossenen Genehmigungsfall zu erkennen.

Stellt die Sachbearbeitung zu Beginn des Genehmigungsverfahrens fest, dass die eingereichten Unterlagen unvollständig sind, setzt sie den Antragstellern eine angemessene Frist für die Nachbesserung. Auch wenn die Frist vom Antragsteller nicht eingehalten wird, setzt die Bauaufsicht die Bearbeitung fort. Diese Verwaltungspraxis läuft konträr mit der gesetzlich eingetretenen Rücknahmefiktion.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die zahlreichen Schnittstellen reduzieren. Beteiligungen sollte sie gleichzeitig und digital vornehmen. Einzelne Arbeitsschritte sollten von der zuständigen Stelle vollständig abgeschlossen werden. Damit lassen sich die zahlreichen Zuständigkeitswechsel verringern. Das Vieraugenprinzip sollte die Bauaufsicht konsequent anwenden. Den erforderlichen Aufwand kann sie durch dokumentierte Teilergebnisse in Checklisten reduzieren.

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

**Stellungnahmen Bauaufsicht 2020**

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,95	3,05	3,64	5,37	9,68	23
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	k.A.	1,55	2,64	3,27	4,54	9,09	19
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,37	0,20	0,39	0,57	0,83	1,63	20

Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen sollte auf das notwendige Mindestmaß begrenzt bleiben. Eine Beeinflussung durch die örtliche Bauaufsicht ist nur im begrenzten Maße möglich. Oft bestimmen örtliche Strukturen die vorzunehmenden Beteiligungsverfahren. Dazu gehören beispielsweise Wasserschutzgebiete, Landschaftsschutz- und Naturschutzgebiete, planfestgestellte Straßen, Bahnanlagen etc. All diese besonderen strukturellen Gegebenheiten kommen in der Stadt Siegen vor. Trotzdem gelingt es der Stadt Siegen die Zahl der extern eingeholten Stellungnahmen gering zu halten. Von extern Beteiligten holt sie weniger Stellungnahmen ein, als drei Viertel der anderen Kommunen.

Anders sieht es bei den internen eingeholten Stellungnahmen aus. Hier beteiligt die Bauaufsicht bei zahlreichen Baugenehmigungsverfahren bis zu 13 interne Stellen. Sie führt dazu unter anderen die Baugesuchskonferenz durch, die wöchentlich tagt. Vorab wird den internen Stellen ein eingescannter Lageplan zur Vorabinformation gesandt. Häufig sind die Belange der beteiligten internen Stellen durch das Bauvorhaben überhaupt nicht betroffen, so dass auf eine Beteiligung verzichtet werden könnte. Beispielsweise ist es nicht erforderlich, die Vermessung bei jedem Antrag zu beteiligen. Im Übrigen können gute Informationsgrundlagen, beispielsweise über gesicherte Erschließungssituationen bestimmter Grundstücke zur Reduzierung der Beteiligungsverfahren beitragen.

Die eingesetzte Bearbeitungssoftware erfasst die interne Beteiligung mittels der Baugesuchskonferenz lediglich als eine Beteiligung. Daher können die Daten der Stadt Siegen beim interkommunalen Vergleich nicht als valide Daten berücksichtigt werden. Würde man die Beteiligung der internen Stellen vollständig berücksichtigen, bildet die Bauaufsicht der Stadt Siegen das Maximum.

Auf die zusätzlichen Ausführungen im Kapitel 5.3.1 wird verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die Beteiligungen interner Stellen auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Durch erweiterte Informationsgrundlagen für die Bauaufsicht können teilweise zeit- und arbeitsintensive Beteiligungsverfahren vermieden werden.

### 4.3.5 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen nutzt noch nicht alle digitalen Möglichkeiten ihrer eingesetzten Fachsoftware. Sie beabsichtigt eine vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge mit Unterstützung des Bauportals NRW einzuführen. Einheitliche Dateneingaben könnten weitere automatisierte Auswertungen ermöglichen. Die aktuelle hybride Aktenführung erschwert ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Siegen** bearbeitet die eingehenden Bauanträge ausschließlich in Papierform. Die bearbeitete Bauakte wird in Papierform archiviert, was große Raumressourcen erfordert. Zudem ist eine spätere Einsichtnahme nur mit größerem Aufwand möglich.

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 bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>35</sup> wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG<sup>36</sup> 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

<sup>35</sup> dieses sind Dortmund, Köln, Ennepetal, Xanten, Kreise Gütersloh und Warendorf

<sup>36</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Zwischenzeitlich ist das BAUPORTAL.NRW des Landes online verfügbar. Dort sind umfangreiche Informationen zum Baugenehmigungsverfahren abrufbar. Zudem sind bereits teilweise Bebauungspläne sowie Flächennutzungspläne von NRW-Kommunen hinterlegt. Aktuell wurde vom Land NRW eine Abfrage durchgeführt, ob und wie sich die Bauaufsichtsbehörden an das BAUPORTAL.NRW anschließen werden.

Die Stadt Siegen hat dem Land NRW mitgeteilt, sowohl den Antrag als auch die Bauvorlagen elektronisch annehmen zu wollen (Option 1)<sup>37</sup>. Diese Absicht wird von der gpaNRW begrüßt, ermöglicht sie doch so die medienbruchfreie und vollständige digitale Bearbeitung des Genehmigungsverfahrens. Dies entspricht im Übrigen auch dem Ziel des Bauportals NRW, langfristig alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW mit der Option 1 zu bedienen.

Die in der Stadt Siegen eingesetzte Fachsoftware ist grundsätzlich bereits geeignet, digitale Bauanträge anzunehmen. Die Stadt arbeitet aktuell daran, auch ein elektronisches Dokumentenmanagement einzuführen. Heute ist es ihr noch nicht möglich, die im Rahmen der Beteiligungsverfahren eingehenden Stellungnahmen medienbruchfrei zu erfassen. Nach Aussage der Bauaufsicht werden die analog eingehenden Stellungnahmen lediglich in die Papierakte aufgenommen. Die Stadt verzichtet auf eine Erfassung in der Bearbeitungssoftware. Die parallel geführte elektronische Akte bleibt unvollständig und kann die Sachbearbeitung nur begrenzt unterstützen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte ihre vorhandene Software dazu nutzen, die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren vollständig digital durchzuführen und zu erfassen. Es sollte möglich sein, Genehmigungsanträge digital anzunehmen. Sie sollte die digitalen Möglichkeiten der vorhandenen Software ausschöpfen, um die Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen. Auf eine hybride Aktenführung sollte verzichtet werden.

Die Einführung der digitalen Bearbeitung der Genehmigungsanträge erleichtert auch die Archivierung der Akten erheblich. Neben der Einsparung von notwendigen Raumkapazitäten sind auch einfache und zeitsparende Einsichtnahmen in die Vorgänge möglich. Die Stadt sollte daher auch mittelfristig das vorhandene Bauaktenarchiv digitalisieren und so langfristig nur noch ein digitales Archiv vorhalten.

Für die Analysen im Rahmen der überörtlichen Prüfung forderte die gpaNRW Daten von der Bauaufsicht der Stadt Siegen an. Einige automatisierte Auswertungen waren nicht möglich. Daten waren nicht einheitlich oder gar nicht erfasst. So konnten beispielsweise die Laufzeiten nicht ermittelt werden. Gleiches gilt für differenzierte Informationen zu den Verfahrensarten. Die Anzahl der einfachen und normalen Genehmigungsverfahren ließen sich so nicht ermitteln. In der Bauaufsicht fehlen zum Teil klare Vorgaben, wie die Daten zu erfassen sind.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte Vorgaben für die einheitliche Erfassung von Daten erstellen. So sind automatisierte Auswertungen möglich und die Funktionen der Bearbeitungssoftware sind vollumfänglich nutzbar.

<sup>37</sup> Die Bauaufsichtsbehörde nimmt sowohl den Antrag als auch die Bauvorlagen elektronisch entgegen.

### 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**

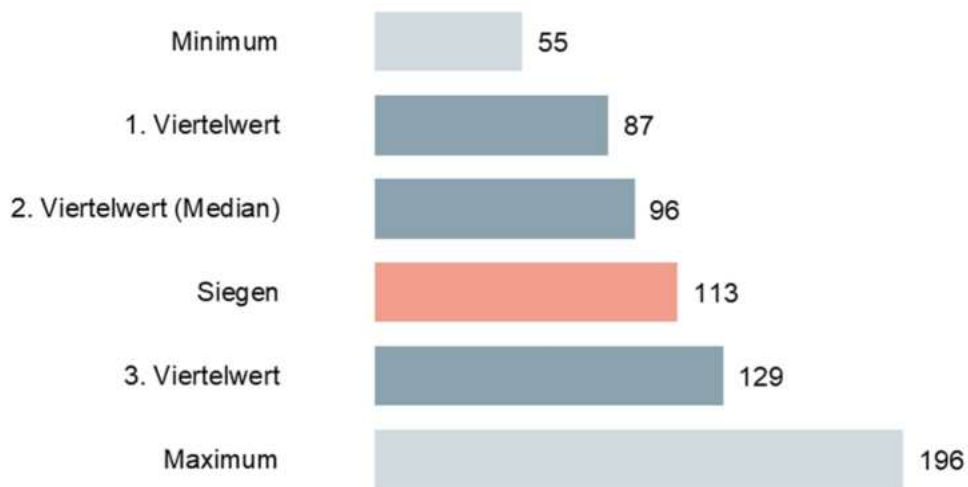
Das Fallaufkommen wie auch die Anzahl der erteilten Bescheide ist in der Stadt Siegen je Vollzeit-Stelle höher als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Dies deutet auf eine hohe Belastung der Bediensteten hin. Mit der Nutzung bestehender Optimierungspotenziale könnte die Bauaufsicht die Mitarbeiter entlasten. Dieses wird helfen, die eingehenden Anträge zeitnah zu bearbeiten und den Anteil unerledigter Fälle zu verringern.

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

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

In dem hier betrachteten Personaleinsatz wurden alle Tätigkeiten, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind, in die Betrachtung einbezogen. So gehören neben dem allgemeinen Prüfungsvorgang beispielsweise die Erstellung des Gebührenbescheides, der Aufwand für die Archivierung des Antrages sowie die Bauberatung dazu. Die Stadt Siegen hat insgesamt 6,83 Vollzeit-Stellen hierfür angegeben, die in die weiteren Auswertungen eingeflossen sind.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Siegen** gehört mit Ihrer Kennzahl zu der Hälfte der bisher erfassten Vergleichskommunen mit den höheren Fallzahlen je Vollzeit-Stelle. Sie positioniert sich zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert. Der Sachbearbeitung der Stadt Siegen steht je Fall weniger Zeit zur Verfügung als den meisten anderen Vergleichskommunen.

Bei dieser Bildung der Kennzahl betrachtet die gpaNRW nur die Belastung durch neue Falleingänge. Wenn die Anzahl der unerledigten Fälle weitgehend gleichbleibt, erhöhen diese die Belastung nicht. Bei der Stadt Siegen hat jedoch die Anzahl der unerledigten Fälle geringfügig zugenommen. Waren zu Beginn des Vergleichsjahres 2020 noch 185 Verfahren unerledigt, hat sich die Anzahl bis zum 01. Januar 2021 um 25 Fälle auf 210 Fälle erhöht.

Da die nicht beschiedenen Fälle das Arbeitsvolumen für die Zukunft erhöhen, ermittelt die gpaNRW zusätzlich die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“. Damit kann besser beurteilt werden, ob Verzerrungen durch die neben den Neueingängen noch zu bearbeitenden unerledigten Fälle entstehen.

Häufig spiegeln sich die geringen Fallzahlen je Vollzeit-Stelle auch bei den in Kapitel 5.3.8 dieses Berichts näher betrachteten Gesamtlaufzeiten wider. Für die Stadt Siegen ist diesbezüglich auf Grund fehlender Datengrundlagen nur eine eingeschränkte Aussage möglich. Auf Grund nicht ermittelbarer Daten ist kein interkommunaler Vergleich möglich.

Mit der nachfolgenden Tabelle werden weitere Kennzahlen bezogen auf die Bauaufsicht zur Information aufgeführt.



### Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	94	43	62	83	98	163	30
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	31,14	6,57	23,68	29,24	50,77	230	21

Die Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“ zeigt, dass die Bauaufsicht der Stadt Siegen mehr Bescheide je Vollzeit-Stelle erteilt als die Hälfte der anderen Vergleichskommunen.

Wenn die Differenz zu den Gesamtfallaufkommen auch gering ausfällt, belegt sie doch den bereits dargestellten Anstieg der unerledigten Fälle. Es sind mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen, als sie abschließend bearbeitet wurden. So fällt es schwer, die Anzahl der Altfälle zu reduzieren.

Im Betrachtungszeitraum 2019 und 2020 hat die Zahl der unerledigten Fälle in jedem Jahr zugenommen. Dieser kurze Zeitraum lässt noch keinen eindeutigen Trend zu, liefert aber Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. So liegt der Anteil der noch nicht bearbeiteten Fälle zu Beginn des Jahres 2020 bereits bei etwas mehr als 31 Prozent. Mit diesem Wert gehört Siegen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höheren Anteil noch nicht abschließend bearbeiteter Fälle. Im Laufe des Jahres hat dieser Anteil noch zugenommen und betrug zum 01. Januar 2021 rd. 34 Prozent.

Die Stadt Siegen beschäftigt in der Bauaufsicht Architekten, Bauingenieure, Städteplaner sowie Verwaltungsfachangestellte. Zum größten Teil handelt es sich um langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Sie sind teils bereit seit Jahrzehnten für die Stadt Siegen tätig. Zwei Bedienstete befinden sich aktuell in der Ausbildung, zwei weitere haben zwischenzeitlich ihre Ausbildung beendet. Altersbedingt scheiden in den nächsten Jahren einige langjährige Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen aus.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Fälle sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden. Die in diesem Bericht aufgezeigten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren sollten umgesetzt werden, um die Sachbearbeitung zu entlasten.

Häufig sind bei den Bauaufsichtsbehörden eine Vielzahl von förmlichen Bauvoranfragen zu bearbeiten. Dieses ist auch in der Stadt Siegen so. Bei der Betrachtung der absoluten Zahlen gehört Siegen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Fallzahlen dieser Antragsart. Dieser Wert belegt, dass die Anzahl der Bauvoranfragen eine relevante Größe für eine Personalbemessung ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte auch die Entwicklung der Fallzahlen der förmlichen Bauvoranfragen zur Personalbemessung fortschreiben um mögliche Fehlentwicklung frühzeitig zu erkennen und entgegenwirken zu können.

Die Stadt Siegen setzt für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen insgesamt 0,58 Vollzeit-Stellen ein. Dieser Wert ist bei der Ermittlung der folgenden Kennzahlen berücksichtigt worden. Da die Anzahl der bisher erfassten Werte für einen interkommunalen Vergleich nicht ausreichend ist, bildet die gpaNRW diese zur Information in Form eines Streudiagrammes ab. Es sind jeweils zehn zwischenzeitlich erfasste Werte in die Abbildung eingeflossen.

**Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020**

**Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide**



**Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide**



Die zuvor im Streudiagramm dargestellten Werte lassen auf Grund ihrer geringen Anzahl keinen interkommunalen Vergleich zu. Sie verdeutlichen aber die hohen Fallzahlen an Bauvoranfragen und Vorbescheiden, die in der Bauaufsicht der Stadt Siegen je Vollzeit-Stelle zu bearbeiten sind. Nur bei zwei bzw. drei anderen Vergleichskommunen ist das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle noch höher.

**4.3.7 Bauberatung**

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen hat mit der Einrichtung der Servicestelle Bauberatung gute Möglichkeiten geschaffen, sich umfassend rund ums Thema Bauen zu informieren. Der Schwerpunkt der Beratung betrifft den bauplanungsrechtlichen Bereich. Teils wirken die technischen Bediensteten der Bauaufsicht bei der Klärung bauordnungsrechtlicher Fragen mit.

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

Die **Stadt Siegen** hat die Servicestelle Bauberatung eingerichtet. Die Kontaktdaten der Ansprechpartner sind auf der Homepage der Stadt veröffentlicht. In der Darstellung auf der Homepage wird eine städtebaurechtliche und gestalterische Beratung für alle Bauwilligen angeboten. Die räumliche Zuständigkeit der Ansprechpartner ist nach Stadtteilen aufgeteilt. Die wesentlichen Bauantragsformulare sind über einen Link auf der Seite der Servicestelle erreichbar und können heruntergeladen und digital ausgefüllt werden.

Zudem gelangt man über einen Link auf eine Übersichtskarte, die die räumlichen Zuständigkeitsbereiche der technischen Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen der Bauaufsicht darstellt. Im jedem Teilgebiet sind die jeweils zuständigen Ansprechpartner genannt. Bei der Bauaufsicht sind häufig komplexe Genehmigungsverfahren durch die technische Sachbearbeitung zu bearbeiten. Häufige Unterbrechungen der Genehmigungsprüfungen im Rahmen von Bauberatungen erschweren eine beschleunigte Bearbeitung. Der Mitarbeiter muss sich mehrfach in den zu bearbeitenden Fall einarbeiten. Diese Vorgehensweise führt zwangsläufig zu längeren Laufzeiten der Genehmigungsverfahren und mindert die Bearbeitungsqualität.

Vor der Pandemie galten auch für die Servicestelle Bauberatung die allgemeinen Öffnungszeiten der Stadtverwaltung. Aktuell bittet die Stadt Siegen darum, eine Voranmeldung für Bauberatungen vorzunehmen.

Für die Bauinteressierten hält die Stadt Siegen einen umfangreichen Gestaltungskompass als Orientierungshilfe für Neubau, Sanierungs- und Umbaumaßnahmen bereit. Darin erläutert sie besonders baugestalterische Elemente, wie Dächer, Fassaden und Außenanlagen und ihre städtebauliche Wirkung. Abschließend stellt sie die häufig verwandten Bauvorschriften vor. Checklisten für Neubauten, Sanierungen und Freiflächengestaltungen helfen den Bauinteressierten bei der Frage, ob gestalterische Elemente den städtebaulichen Zielen entsprechen.

- Die sehr umfassende Orientierungshilfe für Neubau- Sanierungs- und Umbaumaßnahmen der Stadt Siegen liefert umfassende Informationen über ortstypische Baugestaltung.

Um die Bebauungspläne oder den Flächennutzungsplan der Stadt Siegen einsehen zu können, ist der Aufruf weiterer Internetseiten notwendig. Die Stadt Siegen hat zum Lesen von Bebauungsplänen besondere Hinweise verfasst, die den Interessierten Hilfestellung für die Einsichtnahme gibt. Zudem sind dort die Kontaktdaten der Servicestelle Bauberatung der Stadt Siegen hinterlegt.

Der Anteil zurückgenommenen Bauanträge und Ablehnungen einer Bauaufsicht können Hinweise für eine unzureichende Information der Bauinteressierten liefern. Daher wurden im Rahmen der überörtlichen Prüfung weitere Kennzahlen ermittelt, die in der nachfolgenden Tabelle dargestellt werden.

### Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	7,24	0,73	3,74	6,44	9,21	15,46	27
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	2,20	0,00	0,90	2,35	4,62	7,39	31

Mit der Kennzahl „Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent“ gehört die Stadt Siegen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Werten. Fast jeder 13. Bauantrag wird vor abschließender Prüfung zurückgenommen. Nach Aussage der Bauaufsicht legt man den Antragstellern bei einer drohenden Ablehnung häufig nahe, den Antrag zurückzunehmen. So spart der Antragsteller Verwaltungsgebühren und der Aufwand für die Erstellung eines Ablehnungsbescheides entfällt. Diese gelebte Verwaltungspraxis trägt dazu bei, den Anteil ablehnender Bescheide gering zu halten. Die Darstellung des Prozessablaufes im Kapitel 5.3.4 bestätigt diese Praxis.

Verbessert wird die gebildete Kennzahl durch die im Kapitel 5.3.2 beschriebene Verwaltungspraxis, Unterlagen auch noch nach Ablauf der gesetzten Frist zur Nachbesserung der Antragsunterlagen anzunehmen. Bei konsequenter Anwendung der Regelung zur Rücknahmefiktion würde der Antrag als zurückgenommen gelten. Die hier gebildete Kennzahl wäre entsprechend höher.

Pandemiebedingt konnte die Servicestelle der Stadt Siegen im Jahr 2020 nur eingeschränkt ihre Informationsarbeit leisten. Um zu prüfen, ob sich dieses verringerte Angebot auch auf die Anzahl der Ablehnungen und zurückgenommene Anträge auswirkte, bildet die gpaNRW zu Vergleichszwecke die ermittelten Werte aus 2019 ab.

### Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2019

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	5,44	0,77	3,54	5,44	8,61	17,17	27
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	0,17	0,00	1,04	2,05	3,12	6,58	31

In 2019 bildet der Anteil zurückgenommener Bauanträge der Stadt Siegen den Median, ähnlich wie in 2020. Der Anteil ist in 2019 allerdings wertmäßig geringer als 2020. Noch deutlich niedriger ist der Anteil der Ablehnungen. Hier gehört die Stadt Siegen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil an Ablehnungen.

Die gebildeten Kennzahlen liefern keine eindeutigen Hinweise auf die Ursachen für die Rücknahmen und Ablehnungen. Sie zeigen aber einen geringeren Anteil in 2019, als die Bauberatung uneingeschränkt angeboten wurde. So liefern die Werte Hinweise, dass mit einer umfangreichen Bauberatung der Anteil zurückgenommener und abgelehnter Anträge geringgehalten werden kann.

Zurückgenommene oder auch abzulehnende Anträge verursachen oft einen hohen Personalaufwand. Kann beispielsweise die Bauberatung potenzielle Bauherrn von der Genehmigungsfähigkeit eines Antrages überzeugen, bleibt unnötiger Aufwand auf Seiten der Antragsteller wie auch bei der Bauaufsicht erspart. Im Übrigen sollten Antragsteller so informiert sein, dass vollständige und prüffähige Unterlagen eingereicht werden, die eine Rücknahme im Rahmen der gesetzlichen Fiktion entbehrlich machen.

Wir haben bisher von 14 großen kreisangehörigen Kommunen Daten zum Personaleinsatz in der Bauberatung erhalten. Die Stadt Siegen hat dafür einen Personalaufwand von 0,73 Vollzeit-Stellen angegeben. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

#### Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte die gebildeten Kennzahlen zu den Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen weiter fortschreiben und analysieren. Die Anzahl erfolgloser Anträge sollte möglichst geringgehalten werden.

### 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

#### → Feststellung

Durch uneinheitlich und unvollständige Datenerfassungen in der genutzten Software sind Gesamt- und Laufzeiten der Genehmigungsverfahren für die Bauaufsicht Siegen nicht abbildbar. Die Nutzung dieser Daten als Indikator für effektive Genehmigungsverfahren ist so nicht möglich. Die gesetzliche Berichtspflicht erfordert die durchschnittliche Verfahrensdauer zu ermitteln.

*Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019<sup>38</sup> bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.*

<sup>38</sup> Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

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

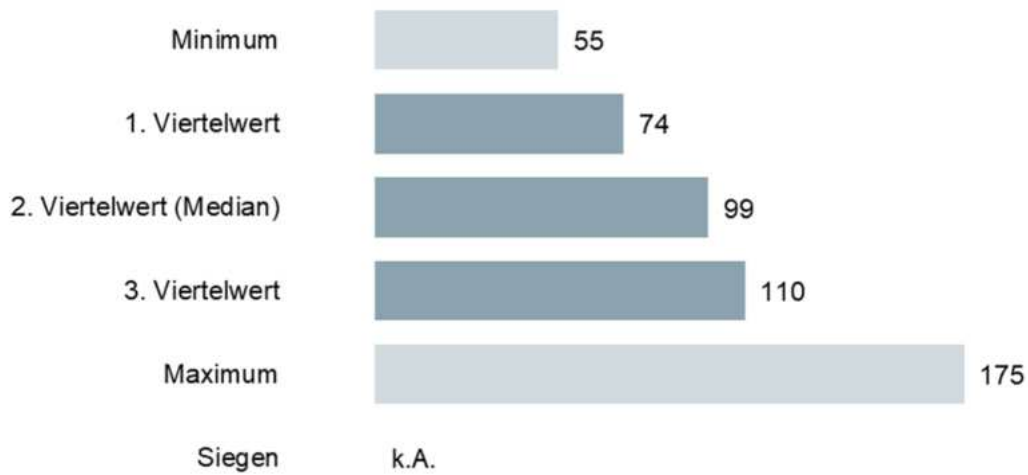
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs-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

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

Wie bereits dargestellt, konnte die Bauaufsicht die Werte für die einfachen und normalen Genehmigungsverfahren nicht ermitteln. So können keine differenzierten Gesamt- und Laufzeiten der einzelnen Verfahrensarten ausgewertet werden. Stichprobenartig ermittelte die Stadt im Vergleichsjahr 2020 durchschnittliche Gesamtlaufzeiten von 77 Kalendertagen ohne nach den einzelnen Verfahrensarten zu differenzieren.

Die nachfolgenden Auswertungen der anderen Kommunen stellt die gpaNRW daher als Vergleichsgrundlage für zukünftige Auswertungen dar. Weitere Analysen im Zuge der überörtlichen Prüfung sind so nur eingeschränkt möglich. Die bisherigen Prüfungsergebnisse zeigen bereits einige Optimierungspotenziale auf, die die Genehmigungsverfahren beschleunigen können. Diese sollten genutzt werden. Mit der Fortschreibung der in diesem Kapitel gebildeten Kennzahlen kann die Bauaufsicht Erfolge der zukünftigen Umsetzung bewerten.

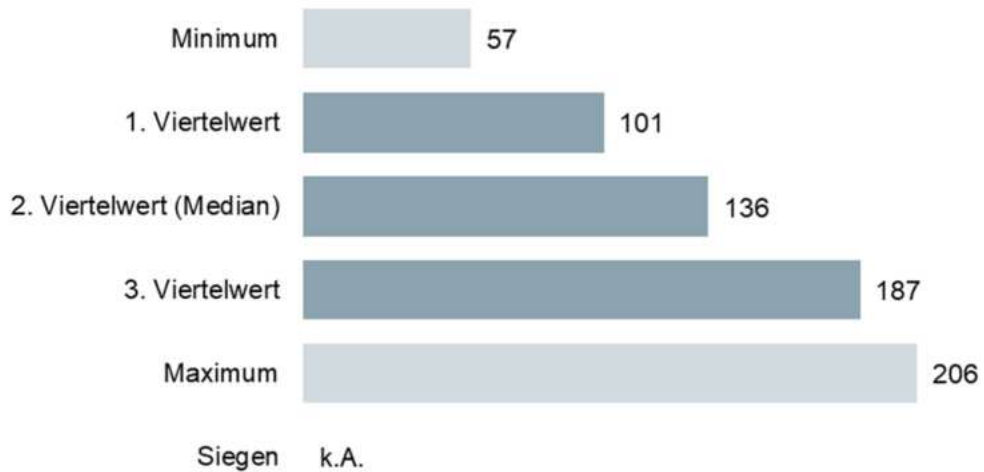
**Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020**



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



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



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



Mit der Einführung der BauO NRW 2018 wurde erstmalig eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung anhand dieser Berichte verfolgen. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018.

Danach haben die Bauaufsichtsbehörden der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten. Inhalt, Art, Form und Umfang der Berichtspflicht wird durch eine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde festgelegt.

Auch mit Stand von August 2022 gibt es noch keine Vorgaben z. B. seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde verabschiedet, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt.

Trotz dieser fehlenden Vorgaben sollte die Bauaufsicht mit automatisierten Mitteln in der Lage sein, die Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln, auch um steuerungsrelevante Indikatoren zu erhalten.

#### → Empfehlung

Die Stadt Siegen sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisierte Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln. Damit erhält sie die Grundlagen für die gesetzliche Berichtspflicht sowie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Sie sollte Vorgaben für eine einheitliche Datenerfassung erlassen. Erfolge der genutzten Optimierungspotenziale lassen sich an ermittelten Laufzeiten ablesen.

### 4.3.9 Transparenz und Steuerung

#### → Feststellung

Die Stadt Siegen hat bisher auf die Bildung von Kennzahlen und Festlegungen von Zielwerten verzichtet. Damit fehlen zum Teil Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen.

*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 Siegen** hat für die Bauaufsicht bisher noch keine konkreten Ziele definiert bzw. Kennzahlen gebildet. Bereits bei der Erhebung der Datengrundlagen zur Durchführung der überörtlichen Prüfung zeigte sich, dass die Dateneingabe in die Bearbeitungssoftware uneinheitlich erfolgt und damit Auswertungen und die Bildung von Kennzahlen erschwert bzw. unmöglich sind. Dieses ist aber Grundlage dafür, im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleiches eine Überprüfung des Erreichens der gesetzten Ziele zu ermöglichen. Nur so sind automatisierte Auswertungen möglich, die Fehlentwicklungen frühzeitig aufzeigen, denen mit gegensteuernden Maßnahmen entgegengewirkt werden kann.

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 Siegen sollte Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs überprüfen. Dazu sollte sie mindestens die im Rahmen dieser Prüfung verwandten Kennzahlen fortschreiben. Für die automatisierte Auswertung sind einheitliche Dateieingaben notwendig.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Siegen überschreitet bei den Baugenehmigungsverfahren häufig die gesetzlich vorgegebenen Fristen. Für Ermessensentscheidungen hat sie noch keine eindeutigen und nachvollziehbaren Kriterien erlassen. Sie bildet noch keinen Kostendeckungsgrad ab und verzichtet teilweise auf Gebühreneinnahmen. Die Rechtssicherheit könnte durch weitere Dokumentationen verbessert werden.	154	E1.1	Die Stadt Siegen sollte für die Nachbesserung von Antragsunterlagen angemessene Fristen setzen, die die Genehmigungsverfahren nicht unnötig verlängern. Die gesetzlichen Vorgaben der Rücknahmefiktion sind zu beachten.	156
			E1.2	Die Stadt Siegen sollte zur Verbesserung der Rechtssicherheit die Inanspruchnahme der Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 schriftlich dokumentieren.	156
			E1.3	Die Stadt Siegen sollte die erforderlichen Beteiligungsverfahren gleichzeitig durchführen. Sie sollte zu diesem Zweck digitale Unterlagen nutzen. In Papier eingehende Anträge sollten zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingescannt werden.	157
			E1.4	Die Stadt Siegen sollte für ihre Bauaufsicht einen Kostendeckungsgrad ermitteln, der als Indikator für Rahmengebühren nutzbar ist. Ziel sollten weitgehend kostendeckende Gebühren sein.	157
			E1.5	Die Stadt Siegen sollte für eine einheitliche und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen klare und nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen, beispielsweise in Form eines Kriterienkataloges, erstellen.	158

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Stadt Siegen hat bisher noch keine Checklisten erstellt, um eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu fördern. Es fehlen zum Teil klare Vorgaben für Verantwortungs- und Entscheidungsbefugnisse. Die Abwicklung des Genehmigungsverfahrens mittels der Papierakte lässt keine medienbruchfreie Bearbeitung zu.	158	E2.1	Die Stadt Siegen sollte für die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren Checklisten bzw. Arbeitsanleitungen erstellen. Sie sollte diese idealerweise in die eingesetzte Fachsoftware integrieren.	159
			E2.2	Die Stadt Siegen sollte alle Voraussetzungen schaffen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung der Verfahren zu ermöglichen. Die händische Erfassung von Daten in die Fachsoftware sollte zukünftig entbehrlich sein.	159
			E2.3	Die Stadt Siegen sollte nachvollziehbare und eindeutige Regelung über Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse durch eine Dienstanweisung oder Organisationsverfügung festlegen.	159
F3	Der abgebildete Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist durch zahlreiche Schnittstellen gekennzeichnet. Mehrstufige und umfangreiche Beteiligungsverfahren und zahlreiche Zuständigkeitswechsel erschweren ein beschleunigtes Verfahren. Das Vier-Augen-Prinzip wendet die Bauaufsicht nur bei Ablehnungen konsequent an.	160	E3.1	Die Stadt Siegen sollte die zahlreichen Schnittstellen reduzieren. Beteiligungen sollte sie gleichzeitig und digital vornehmen. Einzelne Arbeitsschritte sollten von der zuständigen Stelle vollständig abgeschlossen werden. Damit lassen sich die zahlreichen Zuständigkeitswechsel verringern. Das Vieraugenprinzip sollte die Bauaufsicht konsequent anwenden. Den erforderlichen Aufwand kann sie durch dokumentierte Teilergebnisse in Checklisten reduzieren.	164
			E3.2	Die Stadt Siegen sollte die Beteiligungen interner Stellen auf das erforderliche Mindestmaß reduzieren. Durch erweiterte Informationsgrundlagen für die Bauaufsicht können teilweise zeit- und arbeitsintensive Beteiligungsverfahren vermieden werden.	165
F4	Die Stadt Siegen nutzt noch nicht alle digitalen Möglichkeiten ihrer eingesetzten Fachsoftware. Sie beabsichtigt eine vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsanträge mit Unterstützung des Bauportals NRW einzuführen. Einheitliche Dateneingaben könnten weitere automatisierte Auswertungen ermöglichen. Die aktuelle hybride Aktenführung erschwert ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren.	165	E4.1	Die Stadt Siegen sollte ihre vorhandene Software dazu nutzen, die Bearbeitung der Genehmigungsverfahren vollständig digital durchzuführen und zu erfassen. Es sollte möglich sein, Genehmigungsanträge digital anzunehmen. Sie sollte die digitalen Möglichkeiten der vorhandenen Software ausschöpfen, um die Verfahrensabläufe zu vereinfachen und zu beschleunigen. Auf eine hybride Aktenführung sollte verzichtet werden.	166
			E4.2	Die Stadt Siegen sollte Vorgaben für die einheitliche Erfassung von Daten erstellen. So sind automatisierte Auswertungen möglich und die Funktionen der Bearbeitungssoftware sind vollumfänglich nutzbar.	166

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Fallaufkommen wie auch die Anzahl der erteilten Bescheide ist in der Stadt Siegen je Vollzeit-Stelle höher als in den meisten anderen Vergleichskommunen. Dies deutet auf eine hohe Belastung der Bediensteten hin. Mit der Nutzung bestehender Optimierungspotenziale könnte die Bauaufsicht die Mitarbeiter entlasten. Dieses wird helfen, die eingehenden Anträge zeitnah zu bearbeiten und den Anteil unerledigter Fälle zu verringern.	167	E5.1	Die Stadt Siegen sollte die Personalkennzahlen weiter fortschreiben. Bei einem anhaltenden Trend der Zunahme der unerledigten Fälle sollten gegensteuernde Maßnahmen ergriffen werden. Die in diesem Bericht aufgezeigten Möglichkeiten zur Beschleunigung der Verfahren sollten umgesetzt werden, um die Sachbearbeitung zu entlasten.	169
			E5.2	Die Stadt Siegen sollte auch die Entwicklung der Fallzahlen der förmlichen Bauvoranfragen zur Personalbemessung fortschreiben um mögliche Fehlentwicklung frühzeitig zu erkennen und entgegenwirken zu können.	170
F6	Die Stadt Siegen hat mit der Einrichtung der Servicestelle Bauberatung gute Möglichkeiten geschaffen, sich umfassend rund ums Thema Bauen zu informieren. Der Schwerpunkt der Beratung betrifft den bauplanungsrechtlichen Bereich. Teils wirken die technischen Bediensteten der Bauaufsicht bei der Klärung bauordnungsrechtlicher Fragen mit.	170	E6	Die Stadt Siegen sollte die gebildeten Kennzahlen zu den Ablehnungen und zurückgenommenen Anträgen weiter fortschreiben und analysieren. Die Anzahl erfolgloser Anträge sollte möglichst geringgehalten werden.	173
F7	Durch uneinheitlich und unvollständige Datenerfassungen in der genutzten Software sind Gesamt- und Laufzeiten der Genehmigungsverfahren für die Bauaufsicht Siegen nicht abbildbar. Die Nutzung dieser Daten als Indikator für effektive Genehmigungsverfahren ist so nicht möglich. Die gesetzliche Berichtspflicht erfordert die durchschnittliche Verfahrensdauer zu ermitteln.	173	E7	Die Stadt Siegen sollte mit ihrer eingesetzten Fachsoftware in der Lage sein, automatisierte Gesamt- und Laufzeiten zu ermitteln. Damit erhält sie die Grundlagen für die gesetzliche Berichtspflicht sowie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Sie sollte Vorgaben für eine einheitliche Datenerfassung erlassen. Erfolge der genutzten Optimierungspotenziale lassen sich an ermittelten Laufzeiten ablesen.	176
F8	Die Stadt Siegen hat bisher auf die Bildung von Kennzahlen und Festlegungen von Zielwerten verzichtet. Damit fehlen zum Teil Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen.	176	E8	Die Stadt Siegen sollte Zielwerte schriftlich definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen in Form eines Soll-Ist-Vergleichs überprüfen. Dazu sollte sie mindestens die im Rahmen dieser Prüfung verwandten Kennzahlen fortschreiben. Für die automatisierte Auswertung sind einheitliche Dateieingaben notwendig.	177

## 5. Verkehrsflächen

### 5.1 Managementübersicht

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

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

#### **Verkehrsflächen**

Die Stadt Siegen hat die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenflächenerhaltung geschaffen. Mit Blick auf ein an wirtschaftlichen Maßstäben orientiertes, strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt noch weitere Optimierungen vornehmen. Basierend auf den regelmäßig durchgeführten Zustandserfassungen und -bewertungen sollte sie ein strategisches und langfristig ausgerichtetes Erhaltungskonzept aufbauen. Eine Differenzierung nach Straßenarten (z.B. nach Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen) und den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen.

Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine geeignete Straßendatenbank. Hier befindet sich Siegen bereits auf dem richtigen Weg. Zusätzlich sollte die Stadt noch die Daten aus dem Straßenbauprogramm und die entsprechenden Kosten für die Erhaltung implementieren. Die aus den Aufbrüchen resultierenden Erkenntnisse sollten ebenfalls in der Straßendatenbank gesichert werden.

Die Stadt Siegen hat im Jahr 2008 zur Erstellung der Eröffnungsbilanz und dann in 2015 Zustandserfassungen und -bewertungen durchführen lassen. Die Ergebnisse der Zustandserfassung wurden für die körperliche Inventur genutzt und sind damit auch in die Anlagenbuchhaltung eingeflossen.

Seit 2009 ist in Siegen ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen von inzwischen 81 Mio. Euro bzw. 34 Prozent des ursprünglichen Bilanzwertes zu verzeichnen. Diesem Trend konnte die Stadt bislang nicht durch ausreichende Investitionen entgegenwirken. Die Höhe der Reinvestitionen liegt bei rund 47 Prozent. Die getätigten Reinvestitionen reichen nicht aus, um den Werteverlust aufzufangen. Die gpaNRW bewertet es kritisch, dass die Stadt Siegen nicht die Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen insgesamt beziffern kann. Es fehlen die Aufwendungen für die in Eigenleistung erbrachten Arbeiten. Die vorliegenden Informationen deuten jedoch darauf hin, dass die Unterhaltungsaufwendungen unterhalb der für eine wirtschaftliche Unterhaltung angesetzten Richtwerte liegen. Die ausgewogene Altersstruktur der Verkehrsflächen und die Zustandseinteilung der Straßen können kurzfristig geringere Reinvestitionen und Unterhaltungsaufwendungen begründen. Dauerhaft kann hierdurch allerdings ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen entstehen.

## 5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

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

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

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

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

## 5.3 Steuerung

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

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

### 5.3.1 Datenlage

#### → **Feststellung**

Die Stadt Siegen verfügt über Daten zu ihren Verkehrsflächen, mit denen sie ein Erhaltungsmanagement zielgerichtet aufbauen kann. Positiv ist die regelmäßige Zustandserfassung und Bewertung der Straßen.

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

In der **Stadt Siegen** liegt die zentrale Produktverantwortung für die Verkehrsflächen im Geschäftsbereich 4/1 – Straße und Verkehr. Die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung stimmen sich untereinander ab.

Die Stadt Siegen hat die in ihrer Unterhaltungspflicht liegenden Straßen und Wirtschaftswege in der Straßendatenbank erfasst. Die Daten aus der Zustandserfassung aus 2008 sind in 2015 fortgeschrieben worden.

Die Finanzdaten kann die Stadt Siegen nur auf Ebene der Verkehrsflächen insgesamt darstellen. Eine systematische Erhebung der Aufwendungen und Investitionen differenziert nach Straßenkategorien gibt es bislang nicht.

#### → **Empfehlung**

Die bisherige Planung von Straßenbau-Programmen sollte die Stadt Siegen um konkrete Erhaltungsstrategien bezogen auf die unterschiedlichen Straßenkategorien ergänzen. Sie sollte die Aufwendungen nach diesen Straßenkategorien getrennt erfassen, um so noch gezielter steuern zu können.

Eine tiefere Betrachtung der Zielsetzung in Bezug auf die Verkehrsflächen erfolgt im Kapitel „Strategische Ausrichtung und operatives Controlling“.

### 5.3.2 Straßendatenbank

#### → **Feststellung**

Die Stadt Siegen führt eine funktionsfähige Straßendatenbank. Somit verfügt sie über die notwendige Ausstattung, um den Erhalt der Verkehrsflächen zielgerichtet zu steuern. Durch die Integration weiterer Informationen kann sie die Planung der Erhaltung noch weiter optimieren.

*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 Siegen** hat in ihrer Straßendatenbank Informationen zu Leit-, Funktions-, Aufbau- und Zustandsdaten hinterlegt. Informationen über den Aufbau der Verkehrsflächen sind bislang nur teilweise bekannt, sofern vorhanden, sind diese jedoch in der Straßendatenbank eingepflegt. Die Stadt Siegen ermittelt nach Möglichkeit bei Aufbrüchen den Aufbau und hinterlegt diese Informationen in der Straßendatenbank. So hat sie sich zum Ziel gesetzt, über eine umfassende Datenlage zu verfügen. Verfügbare Informationen zu Erhaltungsdaten implementiert sie ebenfalls in das System.

Weitere Informationen zu den Verkehrsflächen wie z.B. Höchstgeschwindigkeit, Nutzung durch ÖPNV, Lärm, Bedeutung stadtweit oder überregional, Feinstaubbelastung und Unfalldaten erfasst die Stadt Siegen separat und nicht in der Straßendatenbank.

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Siegen bei ihren Planungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen immer die weitere Infrastruktur wie Ingenieur-Bauwerke (z.B. Tunnel) einbezieht.

Die Stadt Siegen hat in Zusammenarbeit mit einem externen Ingenieur-Büro ein Mobilitäts- und Klimaschutzkonzept erarbeitet. Durch

- die Reduzierung der verkehrsbedingten Treibhausgas-Emissionen,
- die Sicherung der Mobilität aller Bevölkerungsgruppen,
- die Weiterentwicklung der Verkehrsplanung unter dem Gesichtspunkt „Klimaschutz“ und
- die Motivation von Bürger\*innen zur Wahl klimafreundlicher Verkehrsmittel

soll in Siegen die Nutzung von Rad und öffentlichem Personennahverkehr positiv beeinflusst werden.

Hierzu ist es sicherlich sinnvoll die o.g. weiteren Informationen ebenfalls in die Straßendatenbank zu integrieren, um die notwendigen Maßnahmen und deren Auswirkungen im Zusammenhang abbilden zu können.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte prüfen, welche Daten sie zukünftig noch für die Planung der Straßenerhaltung in der Straßendatenbank berücksichtigen möchte. Denn eine möglichst umfassende Kenntnis der Einflussfaktoren auf die Verkehrsflächen ermöglicht es, eine zukunftsfähige Erhaltungsstrategie zu entwickeln.

Für die Kontrollen und Begehungen der Straßen gibt es in Siegen verbindliche Vorgaben.

Die Erkenntnisse aus den Straßenbegehungen werden telefonisch oder per Email an die Koordinierungsstelle im Tiefbaubereich weitergegeben. Im Anschluss gewährleistet der Bauhof mit betrieblichen und baulichen Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächigen Arbeiten, die weitere Verkehrssicherheit.

Um ein vollständiges Bild über die Verkehrsflächen und deren Unterhaltungsbedarf zu erhalten, ist es von Vorteil, wenn eine Kommune auch Erhaltungs- und Finanzdaten im Zusammenhang betrachten kann. Erneuerungen an den Verkehrsflächen wie bspw. Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahmen und die Kosten bei Erneuerungsmaßnahmen sind bereits in der Straßenda-



tenbank hinterlegt. Allerdings sind die Kosten für die Unterhaltung und die verfügbaren Haushaltsmittel in separaten Listen zusammengestellt. Ein ganzheitliches Erhaltungsmanagement bietet jedoch den Vorteil, dass deutlich wird, wie sich durchgeführte Maßnahmen hinsichtlich Zustand und Vermögenswert ausgewirkt haben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte ein vollständiges Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.

### 5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.

*Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.*

Das Vorhalten einer Kostenrechnung ist gesetzlich nicht normiert. Insoweit besteht hierzu keine Verpflichtung. Dennoch erachtet die gpaNRW eine aussagekräftige Kostenrechnung für sinnvoll. Aufbau und Gliederungstiefe kann sich am Bedarf der Stadt Siegen orientieren.

Hierzu sollte die Stadt Siegen die Kostenarten, die im Zusammenhang mit den Verkehrsflächen entstehen, auf Kostenstellen verteilen. Als Kostenstellen sollten für die Verkehrsflächen mindestens die Straßen und Wirtschaftswege definiert werden. Aber auch weitere Anlagenteile der Flächen wie Geh- und Radwege, Straßenbegleitgrün u.a. oder auch die Straßenkategorien wie Anlieger- oder Hauptverkehrsstraßen kann die Stadt als Kostenstellen definieren.

Die auch für diese Prüfung zugrundeliegende Definition der Verkehrsfläche sollte hierfür die Grundlage bilden. Damit ist eine Vergleichbarkeit ebenso wie eine Orientierung an dem von der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) ermittelten Finanzbedarf für die Erhaltung gewährleistet. Auch die Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen sollte gewährleistet werden.

Damit sich die Kostenrechnung tatsächlich in der Praxis etabliert, ist es von großer Bedeutung, auf der einen Seite die notwendige Genauigkeit zu erreichen, auf der anderen Seite aber keinen übermäßigen Aufwand dadurch zu erzeugen. Die Stadt Siegen kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe sie die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte. Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimaler Weise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

→ **Empfehlung**

Um auf weitere steuerungsrelevanten Daten für Erhaltungsmaßnahmen zugreifen zu können, sollte die Stadt eine Kostenrechnung einführen. Hierzu sollte die notwendige Genauigkeit auch unter dem Gesichtspunkt des Bearbeitungsaufwandes festlegen.

### 5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

#### → **Feststellung**

Die Stadt Siegen hat für die Verkehrsflächen Ziele mit begleitendem Controlling definiert. Eine langfristige Strategie zum Erhalt der Verkehrsflächen ist noch nicht aufgestellt.

*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.*

Für die Verkehrsflächen hat die **Stadt Siegen** im Zusammenhang mit dem o.g. Klimaschutzkonzept Ziele und begleitende Kennzahlen festgeschrieben.

Zur Optimierung der Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung bedarf es auch strategischer Zielvorgaben für das Verkehrsflächenmanagement. Diese Zielvorgaben sollten durch die Verwaltungsführung formuliert und insbesondere auch dokumentiert werden. Hieraus sollte die Stadt Siegen Ziele ableiten, die mit der Gesamtstrategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen in Einklang stehen.

Die letzte Zustandserfassung und die seitdem gewonnenen Erkenntnisse bilden die Grundlage für Entscheidungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse plant die Stadt Siegen nach eigener Aussage die erforderlichen Maßnahmen in einem zehn-Jahres-Zeitraum.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte den bestehenden Planungszeitraum nach Möglichkeit ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.

Die Stadt Siegen hat es sich nach ihrer Aussage zum Ziel gesetzt, die Verkehrssicherheit der Verkehrsflächen zu gewährleisten.

Hierbei handelt es sich eher um ein allgemein gehaltenes Ziel. Daher sollte die Stadt Siegen zunächst eine Gesamtstrategie für ihre Verkehrsflächen definieren. Es sollte deutlich werden, was die Stadt erreichen möchte. Anschließend sollte sie für sich dieses strategische Ziel konkreter fassen. Um zu überprüfen, ob die Stadt Siegen dann ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Hier bieten sich folgende Kennzahlen an:

- Jährliche Instandsetzung von X Prozent der Flächen in Zustandsklasse X.
- Das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert X sein.

- Verkehrsflächen in den jeweiligen Zustandsklassen von „X“-Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen ausbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und deren Erreichung anhand eines Controllings überprüft. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.

## 5.4 Prozessbetrachtung

### 5.4.1 Aufbruchmanagement

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

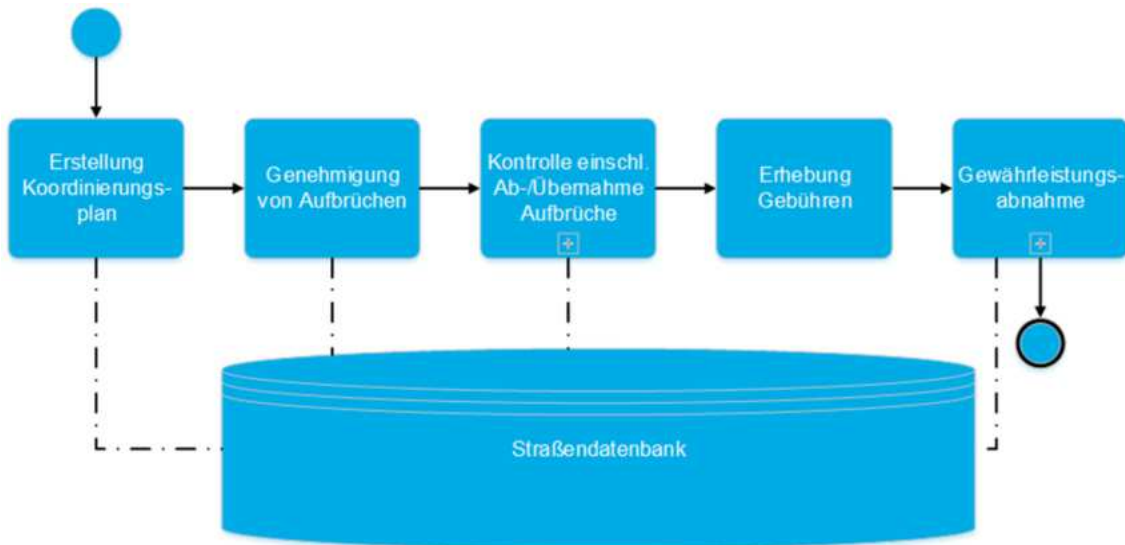
→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen hat das Aufbruchmanagement mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase als auch bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme stichprobenhaft durch. Mit der Integration von Informationen aus den Aufbrüchen in die Straßendatenbank können die Prozesse weiter digitalisiert und optimiert 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



Die **Stadt Siegen** führt jährliche Koordinierungs-Gespräche mit den lokalen Versorgungsträgern. Die Versorgungsträger und die Stadt besprechen die in den nächsten Jahren beabsichtigten Maßnahmen. Diese Projekte werden dann gemeinsam in Einklang gebracht. Die Ergebnisse aus der Abstimmung von geplanten Aufbrüchen werden seitens der Stadt in einem Koordinierungsplan festgehalten. Auf diese Ergebnisse haben die Beteiligten in Form von Protokollen Zugriff. Auch das Jahresbauprogramm wird für die Planung durch die Stadt Siegen zur Verfügung gestellt.

Die Informationen aus dem Koordinierungsplan werden in die Straßendatenbank eingepflegt bzw. integriert. So können die geplanten Aufbrüche in der Straßendatenbank aufgerufen und mit anderen Maßnahmen in der Planung verknüpft werden.

Die Genehmigung von Aufbrüchen erfolgt durch den Bereich Tiefbau. Der Abgleich mit dem Koordinierungsplan ist über die Straßendatenbank sichergestellt. Die Stadt Siegen versagt oder verschiebt Aufbrüche, sofern dies erforderlich ist.

Zu der Genehmigung des Aufbruchs erhält der Maßnahmenträger konkrete Wiederherstellungsvorgaben. Hierzu nutzt die Stadt Siegen einheitliche Vordrucke. Die Kontrolle der Aufbrüche wird durch den Bereich Tiefbau sichergestellt.

Der Vorhabenträger ist in Siegen verpflichtet, den Baubeginn vorher schriftlich anzuzeigen.

Eine gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger und die Abstimmung der Wiederherstellung des Aufbruchs finden bei größeren Maßnahmen statt. Die Stadt Siegen nutzt diese Ortstermine, um den Ausgangszustand durch schriftliche Aufzeichnungen und Fotos zu dokumentieren. So stellt sie sicher, dass die für die Abnahme und Gewährleistung erforderlichen Informationen vorliegen. Handelt es sich um kleinere Aufbrüche, gelingt es der Stadt Siegen nach eigener Aussage aufgrund geringer personeller Kapazitäten nicht immer, einen Ortstermin wahrzunehmen.

Die Stadt Siegen kontrolliert die Arbeiten an den Aufbrüchen in eigenem Ermessen stichprobenhaft. Bei den Kontrollen dokumentiert sie die vorgefundene Situation.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Siegen sollte prüfen, ob sie die Vorhabenträger mit der Genehmigung verpflichtet, den Ausgangszustand und die Phasen während der Ausführung mit schriftlichen Aufzeichnungen, Protokollen und Fotos zu dokumentieren. Dies bietet den Vorteil, dass bei allen Aufbrüchen die für die Abnahme und Gewährleistung erforderlichen Informationen vorliegen.

Bei Mängeln bei der Wiederherstellung des Aufbruchs wird der Vorhabenträger dazu aufgefordert, diese zu beseitigen. Die Beseitigung der Mängel wird kontrolliert.

Die Dokumentation im Rahmen der Aufbrüche möchte die Stadt Siegen nach Möglichkeit zukünftig nutzen, um den Informationsstand in der neuen Straßendatenbank bezüglich der Aufbaudaten sukzessive zu verbessern und so das Erhaltungsmanagement weiter zu optimieren.

Die Vorhabenträger sind verpflichtet, die Fertigstellung nach dem Ende der Baumaßnahme schriftlich anzuzeigen. Die Abnahme erfolgt regelmäßig durch einen Vorort-Termin der Stadt Siegen. Hierbei protokolliert sie die Abnahme. Dieses Protokoll wird durch die ausführende Firma bzw. den Versorgungsträger unterschrieben. Gegebenenfalls fordert die Stadt schriftlich den Vorhabenträger auf, etwaige Mängel zu beseitigen. Die Dokumentation der Abnahme des Aufbruchs wird bislang nicht in die Straßendatenbank eingepflegt. Da dies aktuell als sehr aufwendig eingeschätzt wird, werden die Unterlagen in separaten Ordnern abgelegt.

Die Stadt Siegen prüft und protokolliert im Anschluss die Beseitigung der Mängel.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt Siegen die Aufbrüche über die Straßenbegehung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. Die Mängel werden dokumentiert, dem Vorhabenträger angezeigt und die Mängelbeseitigung abschließend kontrolliert.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt dann die endgültige Gewährleistungsabnahme. Hierzu kontrolliert die Stadt Siegen die Aufbrüche erneut auf Mängel. Ein Protokoll über die Gewährleistungsabnahme wird erstellt. Die Dokumentation der festgestellten Mängel leitet sie dann an den Vorhabenträger mit einer Frist zur Beseitigung der Mängel weiter. Auch hier kontrolliert und protokolliert die Stadt die Mängelbeseitigung. Im Bedarfsfall kann die Stadt Siegen auch Kernbohrungen durchführen.

## 5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

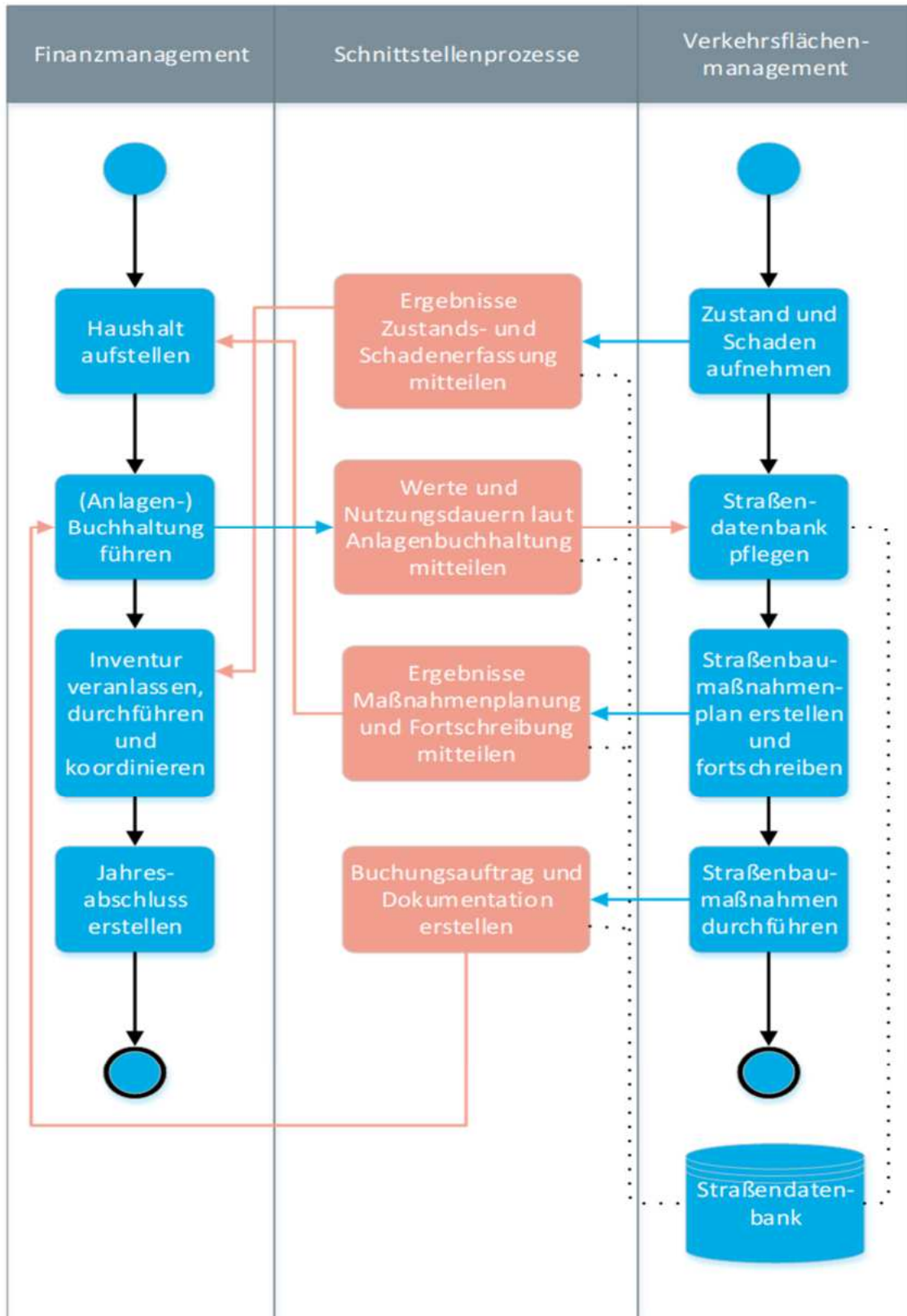
→ **Feststellung**

In der Stadt Siegen stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.

*Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.*

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

**Schnittstellenprozess**



Bei der **Stadt Siegen** werden die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme geführt. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Somit kann der Abgleich und Austausch von Daten und Informationen nicht automatisiert sichergestellt werden.

Zugriffsrechte seitens des Tiefbaus auf die Anlagenbuchhaltung hat die Stadt eingerichtet. Das Finanzmanagement kann jedoch nicht auf die Informationen in der Straßendatenbank zugreifen.

→ **Empfehlung**

Durch eine Verknüpfung der Straßendatenbank mit der Anlagenbuchhaltung kann die Stadt den Ablauf der Arbeiten positiv unterstützen. Daher sollte sie prüfen, in welcher Form sie die Systeme miteinander verbinden kann.

Den Zustand der Verkehrsflächen hat die Stadt Siegen zuletzt 2015 durch ein externes Unternehmen erfassen lassen. Diese Informationen hat der Bereich Tiefbau genutzt, um das Verkehrsflächenvermögen zu bewerten. Ein Abgleich zwischen dem tatsächlichen Vermögenswert und dem Buchwert ist erfolgt. Somit hat die Stadt Siegen auch eine körperliche Inventur durchgeführt.

Der Bereich Tiefbau hinterlegt in der Straßendatenbank Informationen zum Zustand. Die hieraus resultierende Restnutzungsdauer und die Dokumentation der Ergebnisse der Zustandserfassung und -bewertung sind in separaten Dateien gesichert.

Die Stadt Siegen bezieht die buchhalterischen Auswirkungen auf den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen hinsichtlich anstehender Baumaßnahmen ein.

Bei allen Entscheidungen bzw. aktuellen Erkenntnissen über Maßnahmen im Bereich der Verkehrsflächen müssen sich der Bereich Tiefbau und die Kämmerei eng miteinander abstimmen. Diese Abstimmung ist von großer Bedeutung, um neben der technischen Sicht bei Entscheidungen zu Erhaltungsmaßnahmen auch die haushalterischen Auswirkungen zu berücksichtigen. Hier bestehen nach Einschätzung der Stadt Siegen keine Optimierungspotenziale, da der beidseitige Austausch reibungslos läuft.

## 5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

### 5.5.1 Strukturen

- Die Stadt Siegen ist von einer leicht überdurchschnittlichen Bevölkerungsdichte und Gemeindefläche geprägt. Das große Stadtgebiet wirkt sich dabei tendenziell als belastender Faktor aus, da vergleichsweise mehr Verkehrsfläche erforderlich ist, um die sechs Bezirke zu erschließen. Zudem wirkt sich die bergige Lage für die Unterhaltung erschwerend aus.

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	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	897	379	631	846	1.339	2.102	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	41,62	30,30	32,38	38,20	45,77	66,31	19

2019 lebten in Siegen 102.836 Einwohner<sup>39</sup> auf einer Gemeindefläche von rund 115 qkm. Im interkommunalen Vergleich zählt die Stadt Siegen zu der Hälfte der Kommunen mit der größten Fläche. Das Stadtgebiet ist gleichzeitig dichter besiedelt als beim Großteil der Kommunen derselben Größenklasse (vgl. Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm).

Das Stadtgebiet gliedert sich in sechs Bezirke, die aus mehreren Orts- bzw. Stadtteilen bestehen. Die große Fläche der Stadt hat Auswirkungen auf die Verkehrsinfrastruktur. Sie wirkt sich tendenziell als belastender Faktor aus, da viel Verkehrsfläche je Einwohner erforderlich ist, um das gesamte Stadtgebiet zu erschließen. Durch die bergige Lage ist Siegen strukturell stärker belastet als andere Kommunen. Die Aufwendungen für den Neubau und die Unterhaltung der Verkehrsflächen sind unter diesen topografischen Bedingungen höher als in flacheren Regionen.

Rund 98 Prozent der Verkehrsflächen sind Straßen. Der hohe Anteil der Straßen kann sich tendenziell belastend auf den erforderlichen Finanzbedarf für die Erhaltung auswirken. Denn Straßen rufen im Vergleich zu Wirtschaftswegen grundsätzlich höhere Unterhaltungsaufwendungen hervor.

Neben der Verkehrsfläche insgesamt kann auch die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen.

Eine Differenzierung der Straßen z.B. in Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen ist bislang in Siegen nicht möglich. Dies kann für Siegen jedoch eine steuerungsrelevante Information sein, da auch die Straßenkategorie Einfluss auf die Erhaltung nehmen kann. Aufgrund der fehlenden Differenzierung kann die gpaNRW hier keine Aussagen zu Be- und Entlastungen durch unterschiedliche Unterhaltungsnotwendigkeiten (Straßen/Wirtschaftswege/Straßenkategorien) und Verkehrsbelastungen (Hauptverkehrs-/Anliegerstraßen) treffen.

<sup>39</sup> Einwohnerzahl gemäß IT.NRW mit Stand vom 31. Dezember 2018



## 5.5.2 Bilanzkennzahlen

- Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich in den vergangenen Jahren verringert. Die Abschreibungen waren höher als die getätigten Investitionen.

### Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	15,31	7,14	11,02	13,51	17,20	28,24	20
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	35,42	16,62	20,66	26,98	34,07	39,71	18

Der Bilanzwert liegt bei der **Stadt Siegen** höher als bei einem Großteil der Vergleichskommunen. Gründe sind u.a. die ausgewogene Altersstruktur und die Nutzungsdauer der Verkehrsflächen. Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme der Stadt Siegen.

Damit machen die Verkehrsflächen einen deutlichen Anteil an der städtischen Bilanz aus. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen lag zur Eröffnungsbilanz 2009 bei rund 236 Millionen Euro. Bis 2019 hat sich das Vermögen der Verkehrsflächen um rund 34 Prozent auf 155 Mio. Euro verringert.

Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr haben das Vermögen in der Stadt Siegen also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

## 5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent

angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der **Stadt Siegen** gegenübergestellt.

### Einflussfaktoren 2019

Kennzahlen	Richtwert	Siegen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	k.A.
Reinvestitionsquote in Prozent	100	47,32
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	51,28

Die Stadt Siegen kennt die Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen nicht, da sie die Eigenleistung nicht benennen kann. Der Bauhof übernimmt jedoch hauptsächlich kleinflächige Arbeiten, um z.B. die weitere Verkehrssicherheit zu gewährleisten. Ohne die Aufwendungen des Bauhofes liegen die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Siegen für die Verkehrsflächen bei 0,31 Euro je qm. Die Stadt sollte kurzfristig die Eigenleistungen dokumentieren, um die gesamten Unterhaltungsaufwendungen einschätzen zu können. Denn dauerhaft zu niedrige Unterhaltungsaufwendungen stellen ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz dar.

Die deutlich unter dem Richtwert liegenden Reinvestitionen zeigen hingegen offensichtlich ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz.

Der Anlageabnutzungsgrad liegt hingegen in der Nähe des Richtwertes und weist auf eine ausgewogene Altersstruktur der Verkehrsflächen hin.

#### 5.6.1 Alter und Zustand

##### → Feststellung

In der Stadt Siegen ist das Verhältnis von älteren Verkehrsflächen zu noch jüngerem Vermögen noch weitgehend ausgewogen. Nach der Zustandseinteilung befinden sich in Siegen aktuell der überwiegende Teil der Straßen in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Der Anteil schlechter Straßen konnte ebenfalls reduziert werden.

*Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.*

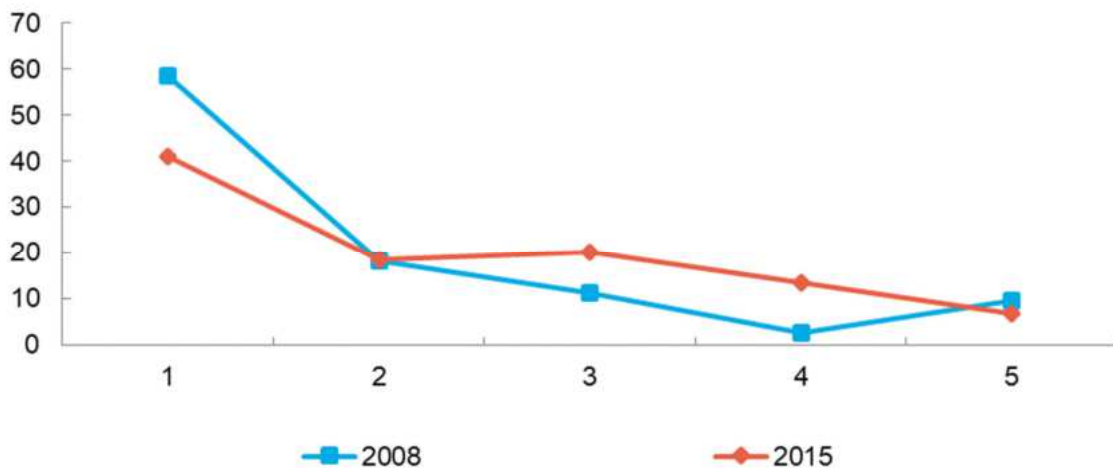
Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen hat die **Stadt Siegen** auf 50 Jahre festgelegt. Somit entspricht sie damit dem zulässigen Rahmen der NKF-Rahmentabelle (30 bis 60 Jahre).

Der Wert von rund 51,28 Prozent deutet - wie bereits zuvor beschrieben - auf eine ausgewogene Altersstruktur hin. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass es sich um einen rechnerisch ermittelten Wert handelt. So sind die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen vom tatsächlichen Zustand und nicht vom rechnerischen Alter der Verkehrsflächen abhängig.

Die Stadt Siegen hat in 2015 den Zustand der Straßen<sup>40</sup> mit Hilfe eines externen Unternehmens ermittelt. Auf Grundlage dieser Zustandserfassung hat sie ihre Straßen in sechs Zustandsklassen eingeteilt. Für die Prüfung hat die Stadt Siegen die von ihr gebildete sechs Zustandsklassen in die o.g. fünf Zustandsklassen umgeordnet.

- Zustandsklasse 1: sehr guter Zustand (Zustandswert bis 1,5)
- Zustandsklasse 2: guter Zustand (Zustandswert 1,5 bis 2,5)
- Zustandsklasse 3: mittlerer Zustand (Zustandswert 2,5 bis 3,5)
- Zustandsklasse 4: schlechter Zustand (Zustandswert 3,5 bis 4,5)
- Zustandsklasse 5: sehr schlechter Zustand (Zustandswert ab 4,5)

**Verteilung der Zustandsklassen der Straßen in Prozent für 2008 und 2015**



**Verteilung der Zustandsklassen der Straßen in m² 2015**

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Verkehrsflä- che gesamt in m²
2008	2.468.981	764.176	470.407	105.818	398.487	4.207.869
2015	1.712.070	774.958	836.919	561.177	277.847	4.162.971

<sup>40</sup> Die Zustandserfassung und -bewertung hat die Stadt Siegen ausschließlich für die Straßen und nicht für die Wirtschaftswege durchgeführt.

Nach der Zustandseinteilung aus 2015 befanden sich in Siegen knapp 80 Prozent der Straßen in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Dennoch lassen sich aus der Tabelle Verschlechterungen im Vergleich zu der Zustandseinteilung aus dem Jahr 2008 erkennen. Positiv hingegen ist die Verbesserung des Anteils der Straßen in einem sehr schlechten Zustand. Ein Grund hierfür liegt an dem Maßnahmenplan, den die Stadt Siegen aufgrund der Zustandserfassungen erstellt hat. Hiernach lag ein besonderer Fokus auf den Straßen, deren Zustand schlechter war als erwartet.

→ **Empfehlung**

Die Erkenntnisse aus nachfolgenden Zustandserfassungen sollte die Stadt Siegen weiterhin in die aktuelle Maßnahmenplanung einbeziehen.

## 5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Stadt Siegen kann die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen nicht benennen. Somit fehlt ihr eine wichtige Information und Steuerungsgrundlage.

*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 **Siegen** kennt nicht die gesamten Unterhaltungsaufwendungen für ihre Verkehrsflächen. Sie erfasst nicht die Arbeiten, die sie in Eigenleistung erbringt.

→ **Empfehlung**

Siegen sollte zukünftig die in Eigenleistung erbrachten Unterhaltungsarbeiten dokumentieren, um die Unterhaltungsaufwendungen insgesamt beziffern zu können.

Ohne die Aufwendungen des Bauhofes liegen die Unterhaltungsaufwendungen der Stadt Siegen für die Verkehrsflächen bei 0,31 Euro je qm. Mittel- und langfristig birgt ein ggf. nicht ausreichender Ressourceneinsatz für die Unterhaltung das Risiko, dass die veranschlagte Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann. Ein vorzeitiger Substanzverlust droht und damit auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen oder Verlusten aus Anlageabgängen.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig geplant wird. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder Maßnahmen müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet.

Der Bauhof der Stadt Siegen erbringt Leistungen für die betriebliche Erhaltung. Die Instandhaltung und Instandsetzung wird fast vollständig von Fremdunternehmen erledigt; lediglich kleinste Flächen werden selbst bearbeitet, sofern die eigenen Mittel und Fähigkeiten bei dem Bauhof der Stadt Siegen vorhanden sind. Positiv ist, dass der Bauhof sich auf diese Erhaltungsmaßnahmen beschränkt.

### 5.6.3 Reinvestitionen

#### → **Feststellung**

Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Siegen ein Risiko darstellen.

*Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.*

Die **Stadt Siegen** hat in 2019 rund 2,31 Millionen Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen Abschreibungen von 4,88 Millionen Euro. Die Reinvestitionsquote lag in 2019 bei 47,32 Prozent. Der Durchschnittswert für die getätigten Reinvestitionen betrug für die Jahre 2017 bis 2019 lediglich 38,48 Prozent.

Bei den Reinvestitionen ist der Blick auf die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen zu richten. Nicht jedes Jahr ist eine Reinvestition in Höhe der Abschreibungen erforderlich. Allerdings wird in dieser Momentaufnahme deutlich, dass die Stadt Siegen in der jüngeren Vergangenheit insgesamt nur geringe Reinvestitionen in das bestehende Verkehrsflächenvermögen getätigt hat.

Eine geringe Reinvestitionsquote kann über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Langfristiges Ziel sollte sein, dass die Reinvestitionen den Werteverlust bei den Verkehrsflächen entsprechen.

Der Werteverlust seit der Eröffnungsbilanz 2009 zeigt deutlich, dass die Investitionen im gesamten Zeitraum nicht ausreichen, um die Abschreibungen aufzufangen. Auch der Anlagenabnutzungsgrad deutet daraufhin hin.

Auf lange Sicht können sich aus niedrigen Reinvestitionen in die bestehenden Verkehrsflächen für Siegen Risiken für die Bilanz und auch den Zustand der Verkehrsflächen ergeben. Zu geringe Reinvestitionen können zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche dauerhaft nicht übereinstimmen.

Zeitweise kann eine Reinvestitionsquote von unter 100 Prozent sinnvoll und technisch gerechtfertigt sein. Hierfür muss die Stadt Siegen allerdings eine Strategie verfolgen, in denen sie Unterhaltung, Erhaltung und Sanierung optimal miteinander verzahnt und aufeinander abstimmt.

#### → **Empfehlung**

Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Siegen regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen analysieren und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Diese Informationen sollten in das Erhaltungsprogramm einfließen und mit einer langfristigen Investitionsstrategie verknüpft werden.

## 5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Steuerung</b>					
F1	Die Stadt Siegen verfügt über Daten zu ihren Verkehrsflächen, mit denen sie ein Erhaltungsmanagement zielgerichtet aufbauen kann. Positiv ist die regelmäßige Zustandserfassung und Bewertung der Straßen.	154	E1	Die bisherige Planung von Straßenbau-Programmen sollte die Stadt Siegen um konkrete Erhaltungsstrategien bezogen auf die unterschiedlichen Straßenkategorien ergänzen. Sie sollte die Aufwendungen nach diesen Straßenkategorien getrennt erfassen, um so noch gezielter steuern zu können.	156
F2	Die Stadt Siegen führt eine funktionsfähige Straßendatenbank. Somit verfügt sie über die notwendige Ausstattung, um den Erhalt der Verkehrsflächen zielgerichtet zu steuern. Durch die Integration weiterer Informationen kann sie die Planung der Erhaltung noch weiter optimieren.	158	E2.1	Die Stadt Siegen sollte prüfen, welche Daten sie zukünftig noch für die Planung der Straßenunterhaltung in der Straßendatenbank berücksichtigen möchte. Denn eine möglichst umfassende Kenntnis der Einflussfaktoren auf die Verkehrsflächen ermöglicht es, eine zukunftsfähige Erhaltungsstrategie zu entwickeln.	159
			E2.2	Die Stadt Siegen sollte ein vollständiges Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.	159
F3	Die Stadt Siegen hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	160	E3	Um auf weitere steuerungsrelevanten Daten für Erhaltungsmaßnahmen zugreifen zu können, sollte die Stadt eine Kostenrechnung einführen. Hierzu sollte die notwendige Genauigkeit auch unter dem Gesichtspunkt des Bearbeitungsaufwandes festlegen.	164

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Siegen hat für die Verkehrsflächen Ziele mit begleitendem Controlling definiert. Eine langfristige Strategie zum Erhalt der Verkehrsflächen ist noch nicht aufgestellt.	165	E4.1	Die Stadt Siegen sollte den bestehenden Planungszeitraum nach Möglichkeit ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.	166
			E4.2	Die Stadt Siegen sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen ausbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und deren Erreichung anhand eines Controllings überprüft. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.	166
<b>Prozessbetrachtung</b>					
F5	Die Stadt Siegen hat das Aufbruchmanagement mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase als auch bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme stichprobenhaft durch. Mit der Integration von Informationen aus den Aufbrüchen in die Straßendatenbank können die Prozesse weiter digitalisiert und optimiert werden.	187	E5	Die Stadt Siegen sollte prüfen, ob sie die Vorhabenträger mit der Genehmigung verpflichtet, den Ausgangszustand und die Phasen während der Ausführung mit schriftlichen Aufzeichnungen, Protokollen und Fotos zu dokumentieren. Dies bietet den Vorteil, dass bei allen Aufbrüchen die für die Abnahme und Gewährleistung erforderlichen Informationen vorliegen.	189
F6	In der Stadt Siegen stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.	189	E6	Durch eine Verknüpfung der Straßendatenbank mit der Anlagebuchhaltung kann die Stadt den Ablauf der Arbeiten positiv unterstützen. Daher sollte sich prüfen, in welcher Form sie die Systeme miteinander verbinden kann.	191
<b>Erhaltung der Verkehrsflächen</b>					
F7	In der Stadt Siegen ist das Verhältnis von älteren Verkehrsflächen zu noch jüngerem Vermögen noch weitgehend ausgewogen. Nach der Zustandseinteilung befinden sich in Siegen aktuell der überwiegende Teil der Straßen in einem sehr guten bis mittleren Zustand. Der Anteil schlechter Straßen konnte ebenfalls reduziert werden.	194	E7	Die Erkenntnisse aus nachfolgenden Zustandserfassungen sollte die Stadt Siegen weiterhin in die aktuelle Maßnahmenplanung einbeziehen.	196
F8	Die Stadt Siegen kann die Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen nicht benennen. Somit fehlt ihr eine wichtige Information und Steuerungsgrundlage.	196	E8	Siegen sollte zukünftig die in Eigenleistung erbrachten Unterhaltungsarbeiten dokumentieren, um die Unterhaltungsaufwendungen insgesamt beziffern zu können.	196

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Siegen ein Risiko darstellen.	197	E9	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Siegen regelmäßig die maßgeblichen Einflussfaktoren wie Zustände der Verkehrsflächen oder Höhe der Unterhaltungsaufwendungen analysieren und bei Bedarf die Reinvestitionen anpassen. Diese Informationen sollten in das Erhaltungsprogramm einfließen und mit einer langfristigen Investitionsstrategie verknüpft werden.	197

**Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019\*\***

Kennzahlen	Siegen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	51,28	52,44	57,87	71,23	73,42	88,30	16
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	k.A.	0,24	0,57	0,65	0,92	1,39	15
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro*	k.A.						
Reinvestitionsquote in Prozent	47,32	9,62	25,56	44,47	63,33	86,04	14
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent*	k.A.						

\*derzeit liegen noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor

\*\* Siegen ist noch nicht in den interkommunalen Vergleich eingeflossen



## → Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)