

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Gütersloh im Jahr
2021*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1	
0.1	Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gütersloh	5
0.1.1	Managementübersicht	5
0.2	Ausgangslage der Stadt Gütersloh	9
0.2.1	Strukturelle Situation	9
0.2.2	Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3	Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1	IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2	Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Gütersloh	19
0.4	Überörtliche Prüfung	20
0.4.1	Grundlagen	20
0.4.2	Prüfungsbericht	21
0.5	Prüfungsmethodik	22
0.5.1	Kennzahlenvergleich	22
0.5.2	Strukturen	23
0.5.3	Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4	gpa-Kennzahlenset	23
0.6	Prüfungsablauf	24
0.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1.	Finanzen	32
1.1	Managementübersicht	32
1.1.1	Haushaltssituation	32
1.1.2	Haushaltssteuerung	33
1.2	Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3	Haushaltssituation	34
1.3.1	Haushaltsstatus	35
1.3.2	Ist-Ergebnisse	38
1.3.3	Plan-Ergebnisse	40
1.3.4	Eigenkapital	44
1.3.5	Schulden und Vermögen	46
1.4	Haushaltssteuerung	52
1.4.1	Informationen zur Haushaltssituation	53
1.4.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.3	Ermächtigungsübertragungen	58
1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.5	Zusätzliche Erläuterungen	63

1.5.1	Veranschlagung von Liquiditätskrediten	63
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	64
2.	Beteiligungen	72
2.1	Managementübersicht	72
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	73
2.3	Beteiligungsportfolio	74
2.3.1	Beteiligungsstruktur	74
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	77
2.4	Beteiligungsmanagement	79
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	80
2.4.2	Berichtswesen	82
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	85
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	86
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	87
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	88
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	92
3.	Hilfe zur Erziehung	94
3.1	Managementübersicht	97
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.3	Strukturen	99
3.3.1	Strukturkennzahlen	99
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	100
3.3.3	Präventive Angebote	101
3.4	Organisation und Steuerung	102
3.4.1	Organisation	103
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	104
3.4.3	Finanzcontrolling	105
3.4.4	Fachcontrolling	106
3.5	Verfahrensstandards	107
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	107
3.5.2	Prozesskontrollen	111
3.6	Personaleinsatz	112
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	113
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	113
3.7	Leistungsgewährung	114
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	114
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	123
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	130
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
4.	Bauaufsicht	136

4.1	Managementübersicht	136
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	137
4.3	Baugenehmigung	137
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	137
4.3.2	Rechtmäßigkeit	139
4.3.3	Geschäftsprozesse	142
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	143
4.3.5	Digitalisierung	147
4.3.6	Personaleinsatz	149
4.3.7	Bauberatung	152
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	154
4.3.9	Transparenz und Steuerung	158
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	160
5.	Verkehrsflächen	163
5.1	Managementübersicht	163
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	164
5.3	Steuerung	164
5.3.1	Datenlage	165
5.3.2	Straßendatenbank	166
5.3.3	Kostenrechnung	167
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	167
5.4	Prozessbetrachtung	168
5.4.1	Aufbruchmanagement	168
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	171
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	173
5.5.1	Strukturen	173
5.5.2	Bilanzkennzahlen	174
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	175
5.6.1	Alter und Zustand	176
5.6.2	Unterhaltung	179
5.6.3	Reinvestitionen	179
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	181
	Kontakt	184

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gütersloh

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Gütersloh 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.

Seit 2011 erzielt die Stadt Gütersloh durchgängig Jahresüberschüsse. Damit unterliegt der **Haushalt** keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen. Geprägt wird der Gütersloher Haushalt von Schwankungen bei der Gewerbesteuer. Gleichwohl ist das in einer Modellrechnung ermittelte **strukturelle Jahresergebnis 2020** ebenfalls ausgeglichen; aber geringer als das Ist-Jahresergebnis 2020.

Die Stadt Gütersloh plant bis 2025 mit Jahresfehlbeträgen, die durch Entnahmen aus der Ausgleichsrücklage bzw. in 2025 aus der allgemeinen Rücklage ausgeglichen werden können. Das Planungsvorgehen der Stadt Gütersloh ist nachvollziehbar. Der Haushalt ist von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, die nicht direkt durch die Stadt steuerbar ist. Dies führt zu allgemeinen **haushaltswirtschaftlichen Risiken**. Darüber hinaus ergeben sich zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie bei der Kreisumlage. Ereignisse wie die Corona-Pandemie sowie die jüngsten Entwicklungen in der Ukraine stellen immer wieder unvorhersehbare Herausforderungen und Planungsunsicherheiten dar. In konjunkturell guten Zeiten sollte daher eine solide Eigenkapitalausstattung als Risikovorsorge aufgebaut werden.

Dieser Idee ist die Stadt Gütersloh nachgekommen. Seit 2011 hat die Stadt Gütersloh ihr **Eigenkapital** um 118 Mio. Euro erhöht. Gütersloh gehört damit zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1 und der höchsten Ausgleichsrücklage je Einwohner in 2020.

Krisenfestigkeit zeichnet sich auch dadurch aus, dass die **Verschuldung** der finanziellen Leistungsfähigkeit des Haushaltes entspricht. Aktuell hat die Stadt Gütersloh im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen die geringste effektive Verschuldung je Einwohner und die niedrigsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Somit besteht eine gute Ausgangslage für künftige Herausforderungen. Die Stadt plant mit einem deutlichen Anstieg der Verschuldung. 235 Mio. Euro Investitionskredite (Endstand 2020: 68 Mio. Euro) sollen nach vollständigem Verbrauch der liquiden Mittel zusätzlich aufgenommen werden. Die ordentliche

Tilgung steigt von vier Mio. Euro auf rund zwölf Mio. Euro in 2025. Voraussetzung ist, dass die geplanten Investitionsmaßnahmen auch tatsächlich in diesem Zeitraum umgesetzt werden können. Dies führt dazu, dass die ordentliche Tilgung nicht mehr selber erwirtschaftet werden kann. Die Stadt Gütersloh hat sich selber als Ziel gesetzt, nach 2026 die ordentliche Tilgung wieder selber zu erwirtschaften, und eine weitere Nettoneuverschuldung sowie Liquiditätskredite zu vermeiden.

Fördermittel können die Haushaltssteuerung erheblich unterstützen. Die Stadt Gütersloh könnte die Fördermittelakquise und Fördermittelbewirtschaftung noch weiter optimieren. Sie sollte sicherstellen, dass standardisierte Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen geprüft werden. Zudem sollte Gütersloh sich einen umfassenden Überblick über alle ihre laufenden Förderprojekte verschaffen. Die Stadt Gütersloh sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.

Zukünftige **Investitionen** leiten sich bei den Gebäuden überwiegend nicht aus der Altersstruktur ab, sondern aus Erweiterungsmaßnahmen an Schulen. Bei den Kanälen nehmen die Investitionen, um die Substanz zu erhalten, zukünftig zu. Bei den Straßen zeichnet sich aus bilanzieller Sicht zukünftiger Reinvestitionsbedarf ab, vorausgesetzt die Straßenzustände entsprechen nach wie vor dem aktuellen realen Bild. Die Stadt Gütersloh hat zuletzt 2012 eine Zustandserfassung und -bewertung der **Verkehrsflächen** durchführen lassen. Allerdings lässt der hohe rechnerische Anlagenabnutzungsgrad vermuten, dass die Werte der Anlagebuchhaltung nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Die aktuell geplante Zustandserfassung sollte für die körperliche Inventur genutzt werden und damit auch in die Anlagenbuchhaltung einfließen.

Bei der Prüfung der Verkehrsflächen hat die gpaNRW festgestellt, dass zudem die Unterhaltungsaufwendungen deutlich unterhalb der für eine wirtschaftliche Unterhaltung angesetzten Richtwerte für Verkehrsflächen liegen. Auch waren die Investitionen geringer als die Abschreibungen. Durch zu niedrige Reinvestitionen, das Durchschnittsalter und zu geringe Unterhaltungsaufwendungen kann ein Risiko für den Erhalt der Verkehrsflächen entstehen.

Wesentlichen Grundlagen für die **Steuerung** der Verkehrsflächenflächenerhaltung sind in Gütersloh vorhanden. Mit Blick auf ein an wirtschaftlichen Maßstäben orientiertes, strategisches Erhaltungsmanagement kann die Stadt jedoch noch weitere Optimierungen vornehmen. Aufbauend auf die geplante Zustandserfassung und -bewertung sollte sie ein strategisches und langfristig ausgerichtetes Erhaltungskonzept aufbauen. Dabei ermöglicht eine Differenzierung nach Straßenarten und den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine **Gesamtstrategie** zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Die bereits definierten Ziele und Kennzahlen bieten hier bereits eine geeignete Richtschnur.

Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine geeignete Straßendatenbank. Hier befindet sich die Stadt Gütersloh bereits auf dem richtigen Weg und möchte nach Möglichkeit noch in 2022 von der alten Datenbank auf die Neue umstellen. Im Zuge des Aufbaus der neuen Straßendatenbank 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 Gütersloh nutzt, wie viele andere Kommunen auch, das Instrument der **Ermächtigungsübertragung** nach § 22 der Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW). In den vergangenen Jahren hat die Stadt Gütersloh jeweils etwas weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen Haushaltsansätze für Investitionen tatsächlich in Anspruch genommen. Der Fachbereich Finanzen arbeitet aktuell in Zusammenarbeit mit den anderen Fachbereichen daran, die investiven Auszahlungen zukünftig stärker an den realisierbaren Umsetzungsmöglichkeiten zu orientieren. Der Erfolg wird sich erst in den zukünftigen Haushaltsplanungen ab 2023 zeigen.

Für eine erfolgreiche **Haushaltssteuerung** ist eine ausreichende und regelmäßige Information über die Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung wichtig. Die Stadt Gütersloh hält die gesetzlichen Fristen für die Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse zum Teil nicht ein. Die aktuellen Informationen zur Haushaltssituation liegen den politischen Gremien und der Verwaltung für den Kernhaushalt dennoch vor. Die Entscheidungsträger haben dadurch die Möglichkeit, zeitnah auf Veränderungen zu reagieren.

Die Stadt Gütersloh verfügt über eine umfangreiche **Beteiligungsstruktur**. Sie ist zum 31. Dezember 2019 an 33 Unternehmen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Auf 14 dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden und auf acht weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. In der Gesamtbetrachtung befindet sich die Komplexität des Beteiligungsportfolios, die Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt sowie auch die unmittelbaren finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auf einem hohen Niveau. Entsprechend hoch sind auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die Stadt Gütersloh hat ihr **Beteiligungsmanagement** gut aufgestellt und kann diese Anforderungen überwiegend erfüllen. In einzelnen Bereichen bestehen Optimierungsmöglichkeiten. So sieht die gpaNRW Verbesserungspotentiale beim Berichtswesen sowie bei der Aktualisierung der Beteiligungsrichtlinie.

Die gpaNRW hat am Beispiel der Beteiligungen Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und Stadtwerke Gütersloh GmbH geprüft, wie die Stadt Gütersloh ihren Einfluss auf die eigenen Beteiligungen sichert. Positiv hervorzuheben ist die rechtliche Einflussnahme durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen. Während die Stadt bei der Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung ihren Einfluss angemessen wahrnimmt, könnte die unterjährige Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans verbessert werden.

Im Bereich der **Hilfe zur Erziehung** weist die Stadt Gütersloh 2019 einen sehr niedrigen Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre auf. Dieser stellt den Minimalwert der Vergleichskommunen dar. Er wird maßgeblich durch die Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung beeinflusst. Die Aufwendungen HzE bezogen auf die Einwohner bis 21 Jahre bzw. je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich niedrig.

Betrachtet man die **Aufwendungen je Hilfefall** differenziert nach den ambulanten und stationären Hilfen, stellen die stationären Maßnahmen den kostenintensiven Hilfebereich dar. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Gütersloh gering. Dies bedeutet, dass nur wenige Fälle der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist. Hier nutzt die Stadt Gütersloh Synergien, die sich aus einer Zusammenarbeit mit den Pflegekinderdiensten benachbarter Kommunen ergeben.

In der Stadt Gütersloh besteht ein differenziertes Netz an niedrigschwelligen Unterstützungs- und Beratungsangeboten, das durch die Stadt selbst, freie Träger sowie andere öffentliche

Leistungserbringer gewährleistet wird. Es richtet sich an unterschiedliche Zielgruppen und trägt zu der ausgesprochen geringen Falldichte bei. Diese geringe Falldichte wirkt sich entscheidend auf den niedrigen Fehlbetrag aus.

Die Steuerungsleistungen bei den Erzieherischen Hilfen sind stark ausgeprägt. Die erhobenen Daten werden in monatlichen Abständen ausgewertet und die entwickelten Kennzahlen quartalsweise zu Steuerungszwecken genutzt.

Insgesamt konnten wir in der Prüfung feststellen, dass die Stadt Gütersloh im Bereich der Hilfen zur Erziehung sehr gut aufgestellt ist und sich dies auch in der Positionierung der einzelnen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich widerspiegelt.

Die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh ist ebenfalls in vielen Bereichen gut aufgestellt. So liefert die im Rahmen der überörtlichen Prüfung vorgenommene Betrachtung des Baugenehmigungsverfahrens keine Hinweise, die Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns aufkommen lassen. Die gesetzlichen Fristen hält die Bauaufsicht ein, auch wenn die Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren in Gütersloh im interkommunalen Vergleich lang sind. Ein Grund dafür sind lange Zeiträume, die für die Vervollständigung von Anträgen benötigt werden. Vollständige Anträge bearbeitet die Bauaufsicht in kurzer Zeit.

Das Baugenehmigungsverfahren bearbeitet die Bauaufsicht überwiegend mittels der Papierakte. Dieser Umstand erschwert ein beschleunigtes Verfahren. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt daher die Beschäftigten nur zum Teil. Beteiligungsverfahren können teilweise nicht gleichzeitig durchgeführt werden. Die Stadt hat bereits damit begonnen, die Voraussetzung für die digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu schaffen.

Grundlagen für Ermessensentscheidungen im zentralen EDV-System steigern die Handlungssicherheit der Beschäftigten. Dazu tragen auch die von der Stadt Gütersloh erstellten detaillierten Prozessdarstellungen der einzelnen Genehmigungsverfahren bei. Zudem sind Arbeitsanleitungen in der Fachsoftware eingepflegt, die die Sachbearbeitung Schritt für Schritt durch das Genehmigungsverfahren führen.

Die gebildeten Kennzahlen in Bezug auf Einwohnerzahl und Gemeindefläche weisen auf eine rege Bautätigkeit im Gebiet der Stadt Gütersloh hin. Dazu trägt auch der große Anteil an bebaubaren Flächen im Stadtgebiet bei. Bauinteressierte werden im Rahmen der Bauberatung über die notwendigen Antragsunterlagen und Verfahren informiert. Die Informationen liefern einen Beitrag, den Anteil zurückgenommener Anträge gering zu halten.

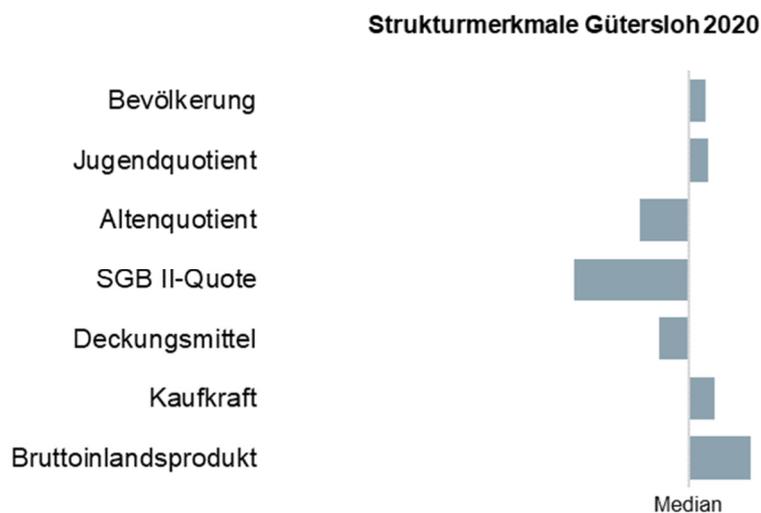
Insgesamt arbeitet die Bauaufsicht noch wenig mit Kennzahlen und Zielwerten. Die Definition von Zielwerten und dessen Überprüfung im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs können Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen liefern. Fehlentwicklungen können so frühzeitig erkannt und mit gegensteuernden Maßnahmen begegnet werden.

0.2 Ausgangslage der Stadt Gütersloh

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Gütersloh 2020



Gütersloh ist eine große kreisangehörige Kommune im Kreis Gütersloh. Die Stadtfläche beträgt 11 202 Hektar. Bereits in der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW die Strukturmerkmale der Stadt detailliert betrachtet und dargestellt. Wesentliche Änderungen haben sich seitdem nicht ergeben. Die in der letzten Prüfung bereits festgestellte steigende Einwohnerzahl mit ausgewogenem Jugend- und Altenquotient setzt sich fort.

Die Zuzugsgewinne in allen Altersgruppen erfordern laufende Aktivitäten in der Wohnraumversorgung. Zudem führen die stark steigenden Geburtenzahlen zu einem umfangreichen Ausbau der Kindertagesbetreuung und des Schulangebots.

Entlastend ist die im Vergleich mit den anderen großen kreisangehörigen Kommunen geringere SGB II-Quote. Diese wird durch die gute Arbeitsplatzsituation der Stadt begünstigt.

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

Die Stadt Gütersloh hat niedrigere allgemeine Deckungsmittel, obwohl die Kaufkraft und Bruttoinlandsprodukt überdurchschnittlich sind. Grund hierfür sind die niedrigen Hebesätze für Realsteuern in Gütersloh. Gleichwohl verfügt die Stadt über eine starke Steuerkraft (Ergebnis 2019 = 89,6 Mio. Euro) Dies verdankt sie neben einigen namhaften Großunternehmen auch 5.000 mittelständischen Unternehmen in einem breit gestreuten Branchenmix. Auf diese Thematik geht die gpaNRW im Teilbericht Finanzen näher ein.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Der Prüfbericht zur letzten überörtlichen Prüfung 2016 wurde dem Finanz- und dem Rechnungsprüfungsausschuss der Stadt Gütersloh in der gemeinsamen Sitzung am 09. Mai 2017 vorgelegt. Dem Rat der Stadt wurde der Prüfbericht am 09. Juni 2017 vorgelegt.

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 ^[1] 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 ^[2] 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

^[1] Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

^[2] 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)

liegen und wo wir noch Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten im Bereich der interkommunalen Zusammenarbeit sehen.

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

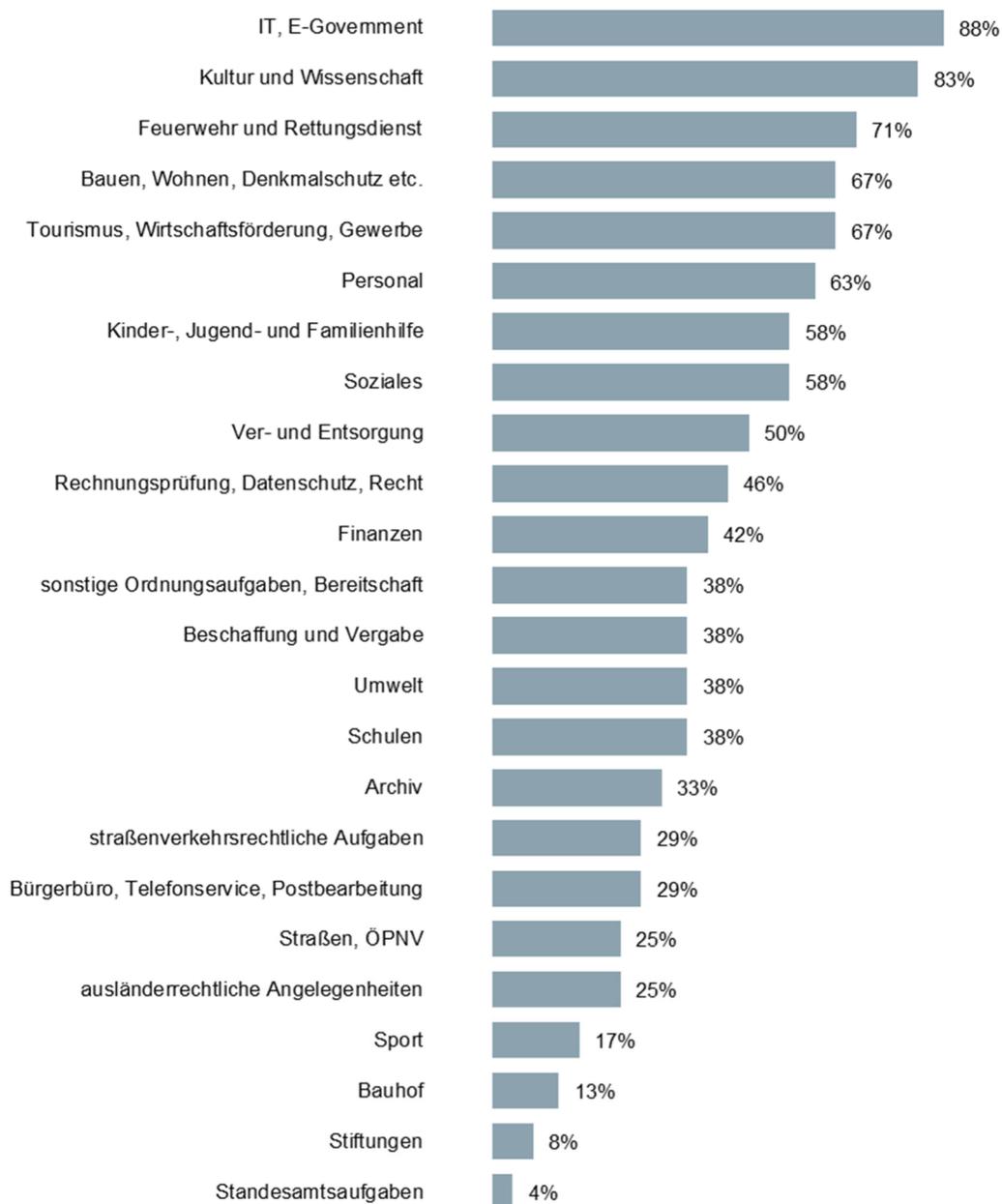
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021



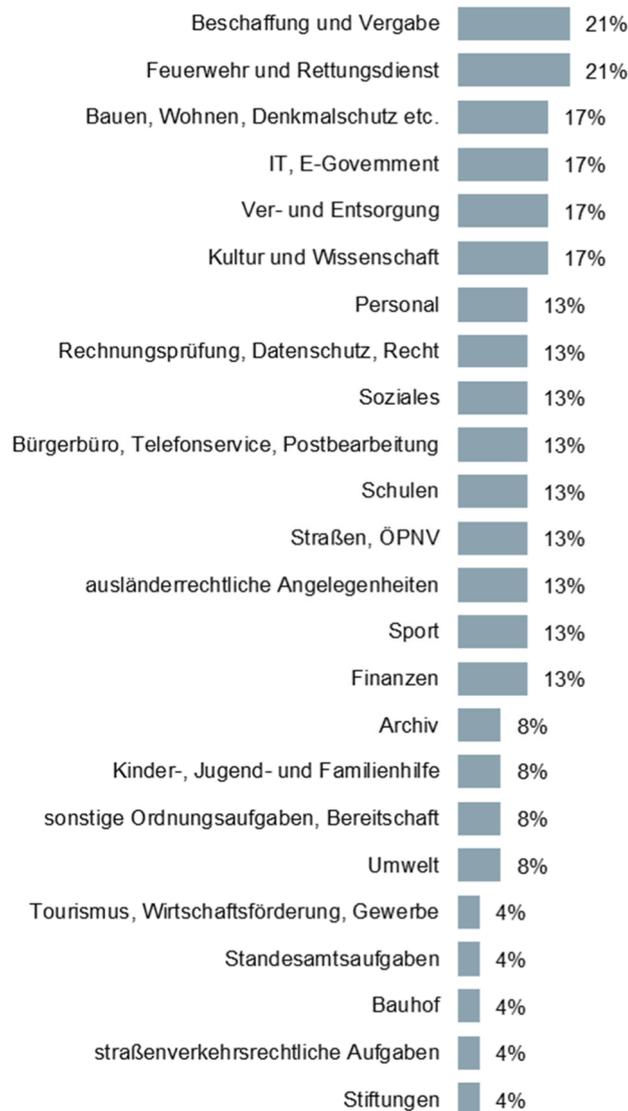
Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

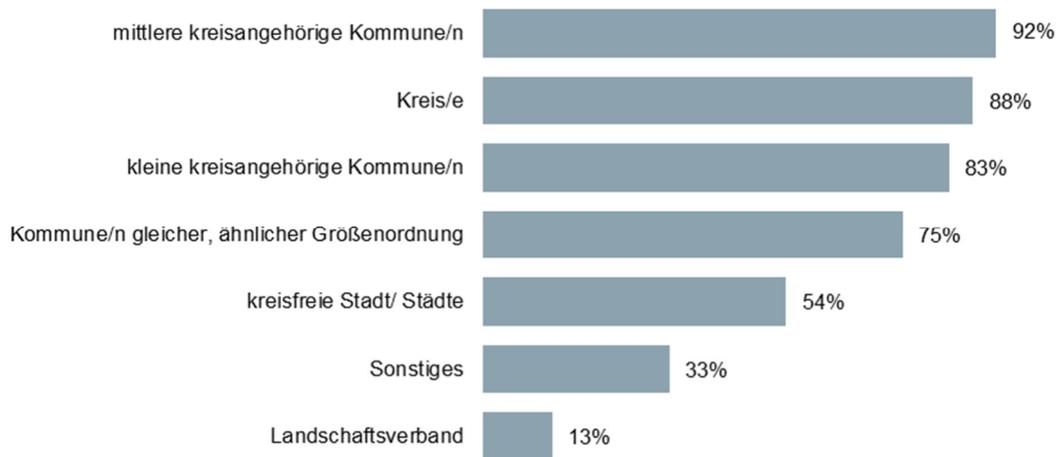
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2021



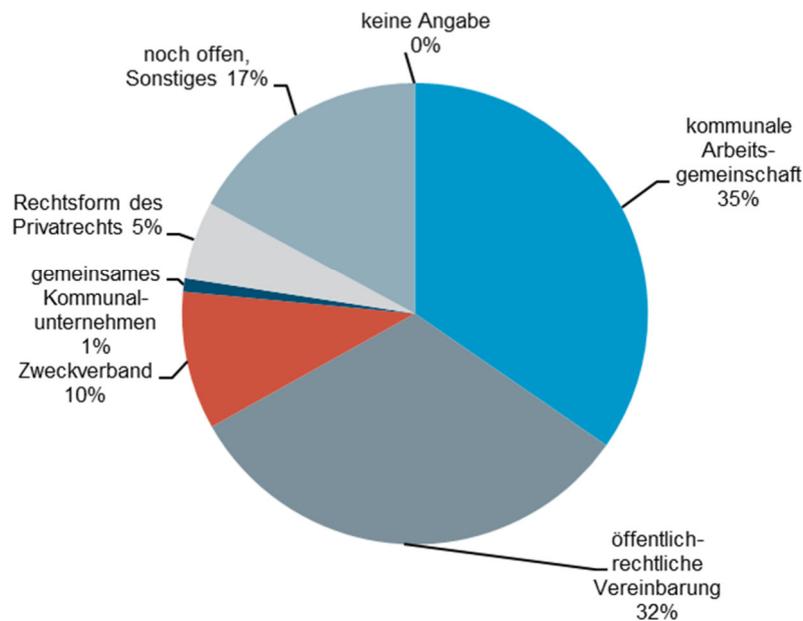
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

0.3.1.4 Rechtsformen

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

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen².

Rechtsformen IKZ 2021



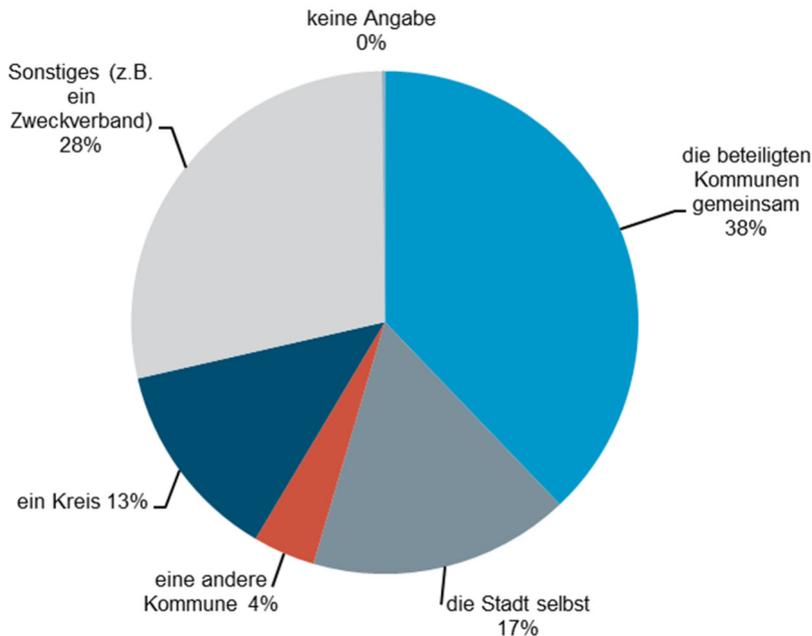
Für etwa ein Drittel aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Ein weiteres Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund drei Viertel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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

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

Aufgabendurchführung IKZ 2021

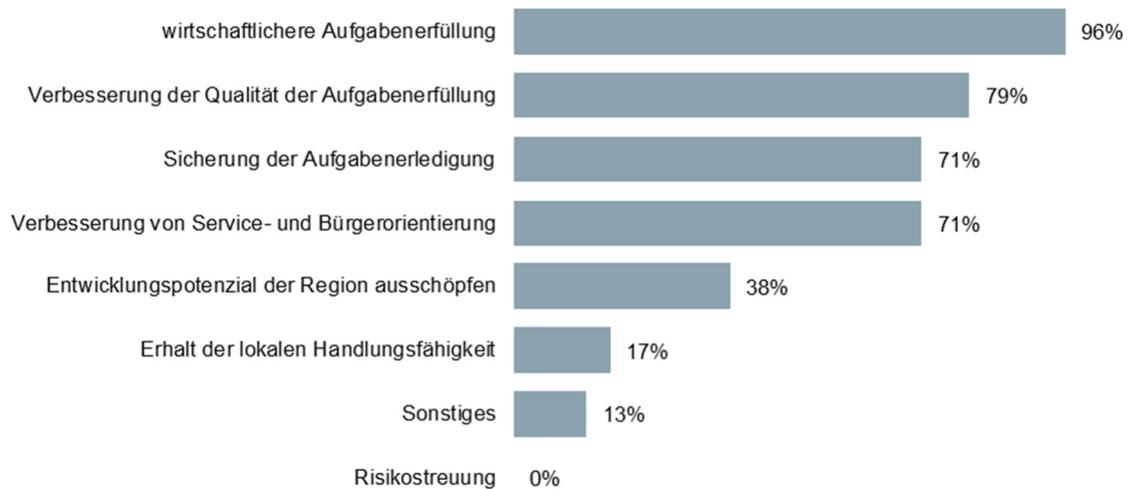


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in etwa 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

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

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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Gütersloh

Die Stadt Gütersloh zählt zu den Kommunen mit einer großen Anzahl an interkommunalen Kooperationen. Dabei umfassen die interkommunalen Zusammenarbeiten jedoch nicht nur die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, Gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge.), sondern auch eine Vielzahl informeller Zusammenarbeit.

Beispiele für formelle Zusammenarbeit in Gütersloh sind die vertraglich geregelte Stellung einer Führungsassistenz für den Führungsleitdienst, die gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle oder das kommunale Integrationsmanagement (KIM) in Zusammenarbeit mit dem Kreis Gütersloh. Informell arbeitet zum Beispiel eine Arbeitsgruppe „Umsetzung § 2 b Umsatzsteuergesetz“ interkommunal zusammen.

Aktuell steht das Projekt Smart City an, bei dem die Stadt Gütersloh auch durch interkommunale Zusammenarbeit einiges bewegen möchte.

Der Beginn interkommunaler Zusammenarbeit ergibt sich bei vielen Projekten in Gütersloh eher zufällig. Oftmals besteht auf operativer Ebene ein Austausch, hierdurch entsteht eine win-win-

Situation für alle Beteiligten, die sich bis hin zu einer interkommunalen Zusammenarbeit entwickelt. So stehen fachliche Gründe im Fokus. Natürlich werden auch wirtschaftliche Aspekte betrachtet, doch treiben diese die Stadt Gütersloh nicht zu interkommunaler Zusammenarbeit. Sie stellen eher einen Hinderungsgrund dar, wenn vor dem formellen Entschluss zur Zusammenarbeit festgestellt wird, dass diese unwirtschaftlich ist. So zum Beispiel in Gütersloh bei der Frage, ob eine Teilnahme an der Einkaufsgemeinschaft der Kommunen in NRW erfolgen soll.

Die Stadt Gütersloh arbeitet sowohl mit Städten ähnlicher Größenordnung als auch mit kleinen und mittleren kreisangehörigen Kommunen sowie dem Kreis zusammen. Wie der größte Anteil der anderen großen kreisangehörigen Kommunen übt die Stadt ihre formelle interkommunale Zusammenarbeit meist in Form kommunaler Arbeitsgemeinschaften oder auf der Grundlage von öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen aus.

Die Aufgabendurchführung der interkommunalen Zusammenarbeit wird auch bei der Stadt Gütersloh größtenteils durch alle beteiligten Kommunen ausgeübt. Eine dauerhafte erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit setzt vor allem eine Kooperation auf Augenhöhe und gegenseitigem Vertrauen voraus. Die beteiligten Kommunen müssen in gleichem Maße voneinander profitieren. Dies wird unter anderem durch eine gemeinsame Ausübung der Aufgaben erreicht.

Zu berücksichtigen ist bei der Stadt Gütersloh, dass diese als große kreisangehörige Kommune aktuell keine massiven personellen Engpässe zu verzeichnen hat, die die Stadt zwingend interkommunal zusammenzuarbeiten, um die Aufgabenerfüllung zu gewährleisten. Daher sind die örtlichen IKZ-Aktivitäten bedarfsgerecht und die Stadt Gütersloh ist in diesem Bereich gut aufgestellt.

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 auszugleichen³. 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.

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁴. 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.

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus unterschiedlichsten Gründen einzelne Kennzahlen nicht mit den Kennzahlen anderer Kommunen vergleichbar.

In beiden Fällen kennzeichnet die gpaNRW in Grafiken und Tabellen den Wert der Kommune mit „k.A.“. Sollte die Kennzahl der Kommune nicht mit den Kennzahlen der Vergleichskommunen vergleichbar sein, so erläutert die gpaNRW textlich den Grund hierfür. Die Angabe „k.A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

0.5.2 Strukturen

Die Haushaltswirtschaft in den Kommunen hängt von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab. Diese können zum Teil unmittelbar gesteuert werden. Es gibt jedoch auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Unter Strukturmerkmalen versteht die gpaNRW verschiedene, von außen auf die Kommune einwirkende, Einflussfaktoren. Faktoren, die Ergebnisse kommunalpolitischer Beschlüsse sind, zählen nicht dazu, da diese ausdrücklich der Willensbildung unterliegen. Dennoch beeinflussen sie das Gesamtbild einer Kommune. Wir gehen darauf - soweit möglich und erforderlich – in den Teilberichten sowie unter „Ausgangslage der Kommune“ ein.

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Gütersloh wurde im Zeitraum April 2021 bis Mai 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Gütersloh überwiegend das Vergleichsjahr 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2020 sowie der Gesamtabschluss 2010.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Sandra Diebel
Finanzen	Manuela Gebendorfer
Beteiligungen	Jan Müller/Antonina Silberkuhl
Hilfe zur Erziehung	Jörg Nathaus
Bauaufsicht	Andreas Pickhard
Verkehrsflächen	Marie-Kristin Klincker

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Am 5. Mai 2022 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 03. August 2022

gez.

Dr. Klaus-Peter Timm-Arnold

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die noch offenen Gesamtabschlüsse bis 2018 sind vollumfänglich zu erstellen, sofern ein beherrschender Einfluss vorliegt und die Gesellschaften nicht von untergeordneter Bedeutung sind.		
		E1.1	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gütersloh vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchzuführen. Vor allem in der Vorplanungsphase braucht ein Projekt ausreichend Zeit, um gut geplant zu werden, anderenfalls können sich ungeplante und möglicherweise kostenintensive Nachträge ergeben. Durch die Planung der gesamten Lebenszykluskosten wird die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt.
		E1.2	Im Sinne einer möglichst vorausschauenden und nachhaltigen Haushaltswirtschaft sollte die Stadt Gütersloh Maßnahmen priorisieren und hinterfragen, um die zukünftige konjunkturelle Entwicklung abzufedern und Handlungsspielräume zu bewahren.
F2	Die Stadt Gütersloh hat nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Geschäftsanweisung geregelt. Sie überträgt ausschließlich Ermächtigungen für investive Auszahlungen. Diese jedoch in größerem Umfang als andere Kommunen. Die fortgeschriebenen Ansätze schöpft sie im Schnitt nicht einmal zur Hälfte aus. Aktuell arbeitet die Stadt Gütersloh bereits mit den Fachbereichen zusammen daran, realistischere Planansätze zu veranschlagen.		
F3	Die Stadt Gütersloh nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierungsfähig.	E3.1	Die Stadt Gütersloh sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.2	Die Stadt Gütersloh sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.
F4	Die Stadt Gütersloh hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.	E4.1	Die Stadt Gütersloh sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.
		E4.2	Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.
F5	Die Stadt Gütersloh sollte die Liquiditätskredite beim Saldo aus Finanzierungstätigkeit berücksichtigen.		
Beteiligungen			
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gütersloh ergeben.	E1.1	Die Stadt Gütersloh sollte ihre Beteiligungsrichtlinie regelmäßig aktualisieren.
		E1.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gütersloh sollte die Einladungen und Niederschriften aller Beteiligungen anfordern, um so einen Überblick über die wichtigen Themen aller Beteiligungen zu haben.
		E1.3	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gütersloh sollte seine Bemühungen intensivieren, alle Beteiligungen betreffenden Unterlagen in digitaler Form vorzuhalten.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gütersloh ergeben.	E2.1	Die Stadt Gütersloh sollte darauf achten, den Beteiligungsbericht innerhalb des Folgejahres zu erstellen und in die politischen Gremien einzubringen.
		E2.2	Die Stadt Gütersloh sollte darauf hinwirken, dass die durch die Beteiligungsrichtlinie festgelegten Bestimmungen zur unterjährigen Berichterstattung in der Praxis konsequent befolgt werden bzw. die Beteiligungsrichtlinie bei Bedarf angepasst wird.
		E2.3	Die Stadt Gütersloh sollte die Politik unterjährig und standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der Beteiligungen informieren. Auch für die Beteiligungen der Kategorien C und D sollten der Politik grundlegende Informationen unterjährig zur Verfügung gestellt werden. Die Regelungen in der Beteiligungsrichtlinie sollten an die aktuellen Bedarfe angepasst werden und ein entsprechendes Berichtswesen wiedereingeführt werden. Des Weiteren sollte die Stadt die Implementierung einer geeigneten Fachsoftware vorantreiben.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gütersloh ergeben.	E3	Die Stadt Gütersloh sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreter und – vertreterinnen des Rates erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorfeld damit beschäftigen können.
F4	Die Stadt Gütersloh nimmt durch die Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstandes und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Ergebnisverwendung der Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und der Stadtwerke Gütersloh GmbH. Für beide Beteiligungen bestehen jedoch noch Optimierungspotentiale bei der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Der Stadt Gütersloh sind die demografische Entwicklung sowie soziostrukturelle Merkmale bekannt. Sie nutzt diese aufgabenbezogen für die Entwicklung von Maßnahmen in den Sozialräumen. Differenzierte Berichte für den Jugendhilfeausschuss werden vom Jugendamt nicht regelmäßig erstellt.	E1	Die Stadt Gütersloh sollte ein fachbereichsübergreifendes Berichtswesen einführen, um insbesondere den Jugendhilfeausschuss mindestens einmal im Jahr über die Entwicklung der Angebote in der Jugendhilfe in der Stadt und in den Sozialräumen zu unterrichten. Hierbei ist insbesondere die Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.
F2	Das Jugendamt der Stadt Gütersloh führt bislang lediglich prozessintegrierte Kontrollen durch.	E2	Das Jugendamt der Stadt Gütersloh sollte zukünftig unterjährig stichprobenartige und prozessunabhängige Fallprüfungen durchführen.
F3	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII bewegen sich nahe am dritten Viertelwert. Die Falldichte ist vergleichsweise hoch. Die bestehenden Verfahrensstandards für die Verselbständigung junger Volljähriger sind nicht schriftlich dokumentiert.	E3	Die Stadt Gütersloh sollte die schon bestehenden Prozesse und Standards für die Verselbständigung älterer Jugendlicher und junger Volljähriger in das Qualitätshandbuch aufnehmen.
Bauaufsicht			
F1	Das betrachtete Baugenehmigungsverfahren liefert keine Hinweise auf unrechtmäßiges Verwaltungshandeln. Zentrale Dokumentationen zu schwierigen Entscheidungen helfen, einheitliche und rechtssichere Ermessensentscheidungen zu treffen und den vorhandenen Wissensschatz zu erhalten. Zum Teil finden Beteiligungsverfahren nacheinander statt und führen zu zusätzlichen Bearbeitungszeiten.	E1.1	Die Stadt Gütersloh sollte die Inanspruchnahme der Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 aus Rechtssicherheitsgründen ausreichend dokumentieren.
		E1.2	Die Stadt Gütersloh sollte zur Beschleunigung der Verfahren notwendige Entscheidungen und Stellungnahmen gleichzeitig und sternförmig digital einholen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Bearbeitung der Bauakten erfolgt in der Stadt Gütersloh noch mittels der Papierakte. In der begleitenden Fachsoftware sind Arbeitsanleitungen hinterlegt, die die Sachbearbeitung Schritt für Schritt durch die Prüfverfahren leiten. Diese Vorgaben werden ergänzt durch Regelungen zu Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnissen.	E2	Die Stadt Gütersloh sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, eine medienbruchfreie Bearbeitung zur weiteren Beschleunigung der Genehmigungsverfahren einzuführen.
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens der Stadt Gütersloh ist gut strukturiert und bietet daher wenig Optimierungspotenzial. Der effektive Ablauf hat wenige Schnittstellen. Es fehlt die konsequente Anwendung des Vier-Augen-Prinzips um die Korruptionsprävention zu verbessern. Umfassende Prozessdarstellung unterstützen besonders neue Bedienstete bei der Einarbeitung.	E3	Die Stadt Gütersloh sollte als weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention die Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“ konsequent sicherstellen.
F4	Die Stadt Gütersloh nutzt aktuell noch nicht alle Vorteile der digitalen Bearbeitung der Genehmigungsverfahren. Die Annahme von digital eingereichten Bauanträgen ist noch nicht möglich. Noch während der laufenden überörtlichen Prüfung leitete die Stadt Schritte zur digitalen Bauantragsannahme ein.	E4.1	Die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh sollte alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.
		E4.2	Die Stadt Gütersloh sollte den eingeschlagenen Weg zur vollständigen digitalen Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren fortsetzen. Sie sollte dabei die Angebote des Bauportals des Landes NRW berücksichtigen.
F5	Je Vollzeit-Stelle ist das Antragsaufkommen in der Stadt Gütersloh hoch. Sie wendet durchschnittlich für ein Baugenehmigungsverfahren weniger Bearbeitungszeit auf. Die Anzahl der noch nicht bearbeiteten Fälle hat im Betrachtungszeitraum zugenommen und liefert Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Mit der Nutzung der aufgezeigten Potenziale kann diesem Trend entgegengewirkt werden.	E5	Die Stadt Gütersloh sollte die Personalkennzahlen fortschreiben und dabei besonders den hohen Anteil unerledigter Anträge berücksichtigen. Diesen gilt es mit geeigneten Maßnahmen zu reduzieren. Über- und Unterlastungen des Personals sind auszuschließen.
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh schafft es mit einer persönlichen Beratung den Anteil zurückgenommener Anträge gering zu halten. Dazu trägt auch das digitale Angebot auf der Homepage der Stadt bei. Optimierungspotenzial besteht bei der Versorgung der Bauwilligen mit notwendigen Bauformularen.	E6	Die Stadt Gütersloh sollte die Beratungsangebote auf einer Seite der Homepage zusammenführen und aktualisieren. Mögliche Verlinkungen sollten auf ihre Funktionalität überprüft werden.
F7	Die Gesamtlaufzeiten der einfachen und normalen Genehmigungsverfahren überschreiten den Orientierungswert der gpaNRW. Die Stadt Gütersloh benötigt mehr Zeit für die Genehmigung der Bauanträge als die meisten anderen bisher geprüften Vergleichskommunen.	E7.1	Die Stadt Gütersloh sollte ihre rechtlichen und sonstigen Möglichkeiten ausnutzen, den Zeitraum zur die Vervollständigung von Anträgen so gering wie möglich zu halten, um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.
		E7.2	Die Stadt Gütersloh hat die Rechtsfolge der Rücknahmefiktion anzuwenden, wenn Mängel des Bauantrages nicht innerhalb der festgelegten Frist behoben werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E7.3	Die Stadt Gütersloh sollte im Zuge der Einholung von Stellungnahmen eine möglichst kurze Frist setzen, um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Auf die mögliche Zustimmungsfiktion nach § 71 Abs. 2 BauO NRW sollte hingewiesen werden.
F8	Die Stadt Gütersloh nutzt zum Teil die Vorteile von Zielwerten und Kennzahlen. Durch die weitere Bildung von Kennzahlen und Zielwerten erhält sie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Fehlentwicklungen werden so frühzeitig erkannt, denen mit steuernden Maßnahmen begegnet werden kann.	E8.1	Die Stadt Gütersloh sollte Vorgaben für die Datenerfassung aufstellen. Nur so lassen sich aussagekräftige Auswertungen automatisiert vornehmen.
		E8.2	Die Stadt Gütersloh sollte weitere Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und dessen Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Sie sollte die Ergebnisse für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen. Dazu sollte sie mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Gütersloh verfügt über eine grundlegende Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Allerdings stammt die letzte Zustandserfassung aus dem Jahr 2012. Erhaltungsmaßnahmen können von der Stadt Gütersloh noch besser geplant werden, wenn sie auf aktuelle Schadensbilder zurückgreifen kann.	E1.1	Die noch für das Jahr 2022 geplante Zustandserfassung und –bewertung sollte die Stadt Gütersloh nutzen, um eine verlässliche Basis für das Erhaltungsmanagement aufzubauen. Auch zukünftig sollte sie regelmäßig den Zustand der Verkehrsflächen erfassen, damit sie stets auf aktuelle Daten zurückgreifen kann.
		E1.2	Die bisherige Planung von Straßenbau-Programmen sollte die Stadt Gütersloh 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 Gütersloh führt bereits eine Straßendatenbank. Aktuell laufen Arbeiten, eine neue Straßendatenbank aufzubauen. In die neue Straßendatenbank sollen neben aktuellen Daten auch weitere Informationen wie zum Beispiel Aufbruchdaten integriert werden.	E2.1	Die Stadt Gütersloh sollte im Zusammenhang mit dem Aufbau der neuen Straßendatenbank definieren, welche Daten sie zukünftig noch für die Planung der Straßenunterhaltung berücksichtigen möchte. Denn eine möglichst umfassende Kenntnis der Einflussfaktoren auf die Verkehrsflächen ermöglicht es, eine zukunftsfähige Erhaltungsstrategie zu entwickeln.
		E2.2	Die Stadt Gütersloh sollte mit Hilfe der neuen Straßendatenbank ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Gütersloh hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.		
F4	Die Stadt Gütersloh hat für die Verkehrsflächen Ziele mit begleitendem Controlling definiert. Eine langfristige Strategie zum Erhalt der Verkehrsflächen ist noch nicht aufgestellt.	E4	Die Stadt Gütersloh sollte den bestehenden drei- bis fünfjährigen Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamte Lebensdauer der Verkehrsflächen berücksichtigen.
F5	Die Stadt Gütersloh 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 des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank können die Prozesse weiter digitalisiert und optimiert werden.		
F6	In der Stadt Gütersloh stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.	E6.1	Die gegenwärtige Abstimmung zur neuen Straßendatenbank sollte genutzt werden, um ggf. auch eine Schnittstelle einzurichten. Hierdurch reduziert sich der Aufwand in der Datenpflege.
		E6.2	Die geplante Zustandserfassung in 2022 sollte die Stadt Gütersloh nutzen, um die körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchzuführen. Hierbei sollte eine enge Abstimmung zwischen der Kämmerei und der Fachbereich Tiefbau erfolgen.
F7	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich in den vergangenen Jahren verringert. Die Abschreibungen waren höher als die getätigten Investitionen.		
F8	In der Stadt Gütersloh lässt sich aus der Bilanz eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens ablesen. Die Einteilung in die Zustandsklassen zeigt ein deutlich besseres Bild. Diese beruht jedoch auf dem tatsächlichen Zustand im Jahr 2012 und gibt somit nicht zwingend den heutigen Stand wider.	E8.1	Die Stadt Gütersloh sollte die geplante Zustandserfassung und –bewertung nutzen, um den bilanziellen und technischen Zustand der Verkehrsflächen abzugleichen.
		E8.2	Die Erkenntnisse aus der geplanten Zustandserfassung sollte die Stadt Gütersloh verstärkt in die aktuelle Maßnahmenplanung einbeziehen.
F9	Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrsweisen für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf erreicht die Stadt Gütersloh nicht. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen dauerhaft auf einem niedrigen Niveau.		

Feststellung		Empfehlung	
F10	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Gütersloh ein Risiko darstellen.	E10	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Gütersloh 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 Gütersloh im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Der Haushalt der Stadt Gütersloh unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Beschränkungen.

In die Prüfung wurden die Jahresabschlüsse 2015 bis 2020 einbezogen. Die Stadt Gütersloh erzielt seit 2011 durchgängig Jahresüberschüsse. Der Haushalt ist von den Schwankungen bei der Gewerbesteuer geprägt. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Jahresergebnis 2020 ist ebenfalls ausgeglichen, aber geringer als das Ist-Jahresergebnis 2020.

Die Stadt Gütersloh plant nach dem aktuellen Haushalt 2022 bis 2025 mit hohen Jahresfehlbeträgen. Das Planungsvorgehen der Stadt Gütersloh ist nachvollziehbar. Der Haushalt ist von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig, die nicht direkt durch die Stadt steuerbar ist. Dies führt zu allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Darüber hinaus ergeben sich zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken in den Jahren 2023 und 2025 aufgrund des individuellen Planungsvorgehens der Stadt Gütersloh bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie bei der Kreisumlage. Ereignisse wie die Corona-Pandemie sowie die jüngsten Entwicklungen in der Ukraine stellen immer wieder unvorhersehbare Herausforderungen und Planungsunsicherheiten dar. In konjunkturell guten Zeiten sollte daher eine solide Eigenkapitalausstattung als Risikovorsorge aufgebaut werden.

Dieser Idee ist die Stadt Gütersloh nachgekommen. Seit 2011 hat die Stadt Gütersloh ihr Eigenkapital um 118 Mio. Euro erhöht. Gütersloh gehört damit zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1 und der höchsten Ausgleichsrücklage je Einwohner in 2020.

Krisenfestigkeit zeichnet sich auch dadurch aus, dass die Verschuldung der finanziellen Leistungsfähigkeit des Haushaltes entspricht. Aktuell hat die Stadt Gütersloh im Vergleich zu den anderen großen kreisangehörigen Kommunen die geringste effektive Verschuldung je Einwohner und die niedrigsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Somit besteht eine gute Ausgangslage für künftige Herausforderungen. Die Stadt plant mit einem deutlichen Anstieg der Verschuldung. 235 Mio. Euro Investitionskredite (Endstand 2020: 68 Mio. Euro) sollen nach vollständigem Verbrauch der liquiden Mittel zusätzlich aufgenommen werden. Die ordentliche

Tilgung steigt von vier Mio. Euro auf rund zwölf Mio. Euro in 2025 (+ acht Mio. Euro). Voraussetzung ist, dass die geplanten Investitionsmaßnahmen auch tatsächlich in diesem Zeitraum umgesetzt werden können. Im Planungszeitraum kann die ordentliche Tilgung nicht mehr selber erwirtschaftet werden. Die Stadt Gütersloh hat sich selber als Ziel gesetzt, nach 2026 die ordentliche Tilgung wieder selber zu erwirtschaften, und eine weitere Nettoneuverschuldung sowie Liquiditätskredite zu vermeiden.

Zukünftige Investitionen leiten sich bei den Gebäuden überwiegend nicht aus der Altersstruktur ab, sondern aus Erweiterungsmaßnahmen an Schulen. Bei den Kanälen nehmen die Investitionen, um die Substanz zu erhalten, zukünftig zu. Bei den Straßen zeichnet sich aus bilanzieller Sicht zukünftiger Reinvestitionsbedarf ab, vorausgesetzt die Straßenzustände entsprechen nach wie vor dem aktuellen realen Bild. Diese Frage kann nur die ausstehende Inventur klären.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Gütersloh konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden. Im Sinne einer möglichst vorausschauenden und nachhaltigen Haushaltswirtschaft sollte die Stadt Gütersloh Maßnahmen priorisieren und hinterfragen, um die zukünftige Entwicklung abzufedern und Handlungsspielräume zu bewahren.

Für eine erfolgreiche Haushaltssteuerung ist eine ausreichende und regelmäßige Information über die Entwicklung der Haushaltsbewirtschaftung wichtig. Die Stadt Gütersloh hält die gesetzlichen Fristen für die Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse zum Teil nicht ein. Die aktuellen Informationen zur Haushaltssituation liegen den politischen Gremien und der Verwaltung für den Kernhaushalt dennoch vor. Die Entscheidungsträger haben dadurch die Möglichkeit, zeitnah auf Verschlechterungen zu reagieren. Im Hinblick auf das Baukosteninvestitionscontrolling zeigt sich Optimierungspotenzial.

Fördermittel können die Haushaltssteuerung erheblich unterstützen. Die Stadt Gütersloh könnte die Fördermittelakquise und Fördermittelbewirtschaftung noch weiter optimieren. Sie sollte sicherstellen, dass standardisierte Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen geprüft werden. Zudem sollte Gütersloh sich einen umfassenden Überblick über alle ihr Förderprojekte verschaffen. Die Stadt Gütersloh sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt. Ergänzend ist es sinnvoll Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen zu informieren.

Ebenso gehören zu einer guten Haushaltssteuerung realistisch geplante Auszahlungen für Investitionsmaßnahmen (vgl. Kapitel Schulden). In den vergangenen Jahren hat die Stadt Gütersloh jeweils etwas weniger als die Hälfte der fortgeschriebenen Haushaltsansätze für Investitionen tatsächlich in Anspruch genommen. Der Fachbereich Finanzen arbeitet aktuell in Zusammenarbeit mit den anderen Fachbereichen daran, die investiven Auszahlungen zukünftig stärker an den realisierbaren Umsetzungsmöglichkeiten zu orientieren. Der Erfolg wird sich erst in den zukünftigen Haushaltsplanungen ab 2023 zeigen.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen ein. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den 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 coronabedingten Belastungen in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Die gpaNRW geht in den betreffenden Kapiteln auf die Auswirkungen der Pandemie auf den Haushalt der Stadt Gütersloh ein.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Stadt Gütersloh 2015 bis 2022

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

Zwischenzeitlich ist der Jahresabschluss 2020 festgestellt (Beschluss des Rates vom 08. April 2022) und der Jahresabschluss 2021 aufgestellt (Zuleitung Entwurf Jahresabschluss Rat 23. Juni 2022).

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushalt 2022 der Stadt Gütersloh ist fiktiv ausgeglichen. Damit ist sie haushaltsrechtlich uneingeschränkt handlungsfähig.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Stadt Gütersloh 2015 bis 2022

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
ausgeglichener Haushalt	X	X	X	X	X	X	X	
fiktiv ausgeglichener Haushalt								X

*Der Haushaltsstatus ist den Ist-Jahren 2015 bis 2020 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Planjahren ab 2021 am Haushaltsplan.

Die **Stadt Gütersloh** erreicht den in der Tabelle dargestellten Haushaltsstatus 2021 und 2022 ohne Veranschlagung eines globalen Minderaufwands nach § 75 Abs. 2 Satz 4 der Gemeindeordnung.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Gütersloh 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	5,51	1,10	28,13	28,00	12,89	22,45
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	54,72	55,82	83,95	112	125	147
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	311	310	308	314	313	312
Veränderung der Ausgleichsrücklage zum Vorjahr in Mio. Euro	5,51	1,10	28,13	28,00	12,89	22,45
Veränderung der allgemeinen Rücklage zum Vorjahr in Mio. Euro	0,61	-1,37	-2,06	5,96	-0,94	-0,98
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	5,51	1,10	28,13	28,00	12,89	22,45
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 44 Abs. 3 KomHVO (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	0,46	-1,86	-1,59	5,96	-0,94	-0,98
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,16	0,49	-0,47	0,00	0,00	0,00

*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.

Die Veränderung der allgemeinen Rücklage nach § 44 Abs. 3 KomHVO resultiert 2018 aus der Änderung der Bewertungsmethode bei einem Eigenbetrieb. Nähere Ausführungen enthält das Kapitel 1.5.1.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2021 bis 2025 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis in Mio. Euro	0,75	-48,95	-37,08	-34,69	-34,97
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	148	99,09	62,01	27,33	0,00

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	311	309	308	306	289
Veränderung der Ausgleichsrücklage zum Vorjahr in Mio. Euro	0,75	-48,95	-37,08	-34,68	-27,33
Veränderung der allgemeinen Rücklage zum Vorjahr in Mio. Euro	-1,26	-1,34	-1,54	-1,54	-16,83
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,75	-48,95	-37,08	-34,68	-27,33
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 KomHVO (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-1,26	-1,34	-1,54	-1,54	-1,54
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	-7,64
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

*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.

Von 2022 bis 2025 plant die Stadt Gütersloh insgesamt Defizite von 156 Mio. Euro. Nach den Planungsgrundlagen der Haushalte 2021 und 2022 wäre die Ausgleichsrücklage mit dem Jahresfehlbetrag 2025 aufgebraucht. In 2025 würde sich demnach erstmals die allgemeine Rücklage durch den Jahresfehlbetrag um rund acht Mio. Euro verringern.

Der Jahresabschluss 2021 ist zum Prüfungszeitpunkt noch nicht aufgestellt. Die Stadt Gütersloh rechnet jedoch voraussichtlich mit einem Jahresüberschuss von rund 24 Mio. Euro statt der geplanten 0,75 Mio. Euro. Zudem geht sie davon aus, dass auch in 2021 keine Aktivierungshilfe nach dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG)⁵ erforderlich ist. Unter Berücksichtigung des voraussichtlichen Jahresergebnisses 2021 könnte die Stadt die Fehlbeträge der Jahre 2022 bis 2025 durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgleichen. Ende 2025 würde eine Ausgleichsrücklage von rund 15 Mio. Euro verbleiben. Sollten die Plan-Ergebnisse 2022 bis 2025 jedoch tatsächlich eintreten, steuert die Stadt nach der mittelfristigen Planung auf eine regelmäßige Verringerung der allgemeinen Rücklage zu, der vorausschauend entgegenge wirkt werden sollte. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage unterliegt gemäß § 75 Abs. 4 GO einer Genehmigung der Kommunalaufsicht. Die Stadt Gütersloh hat in ihrem Haushalt das Ziel verankert, wieder positive Jahresergebnisse darzustellen.⁶

⁵ Das NKF-CIG zielt darauf ab, die entstandenen bzw. noch entstehenden Mindererträge und Mehraufwendungen zu isolieren, um die kommunale Handlungsfähigkeit abzusichern. Hierzu enthält das NKF-CIG in den §§ 5 und 6 Regelungen zur rechnerischen Ermittlung der pandemiebedingten Haushaltsbelastungen. Die Mindererträge und Mehraufwendungen werden durch die Buchung von außerordentlichen Erträgen kompensiert. Die Gegenbuchung zu den außerordentlichen Erträgen erfolgt im Wege einer Bilanzierungshilfe, als gesonderter Posten vor dem Anlagevermögen.

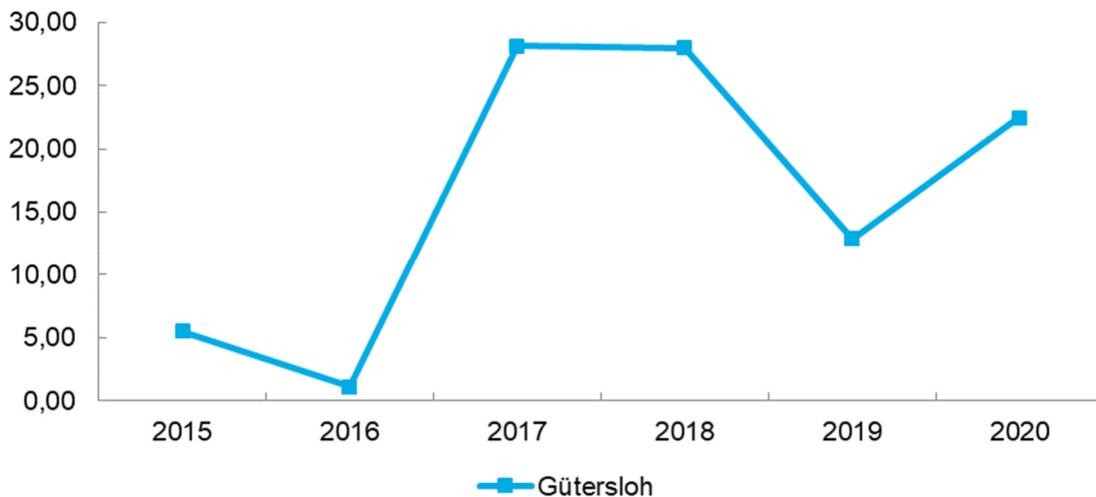
⁶ vgl. Haushalt 2022 2.2 Finanzwirtschaftliche Ziele

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Gütersloh sind durchweg positiv. Allerdings hängen die Ergebnisse wesentlich von der konjunkturellen Entwicklung ab. Aus Sicht der gpaNRW ist die Ergebnisrechnung der Stadt Gütersloh strukturell ausgeglichen.

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

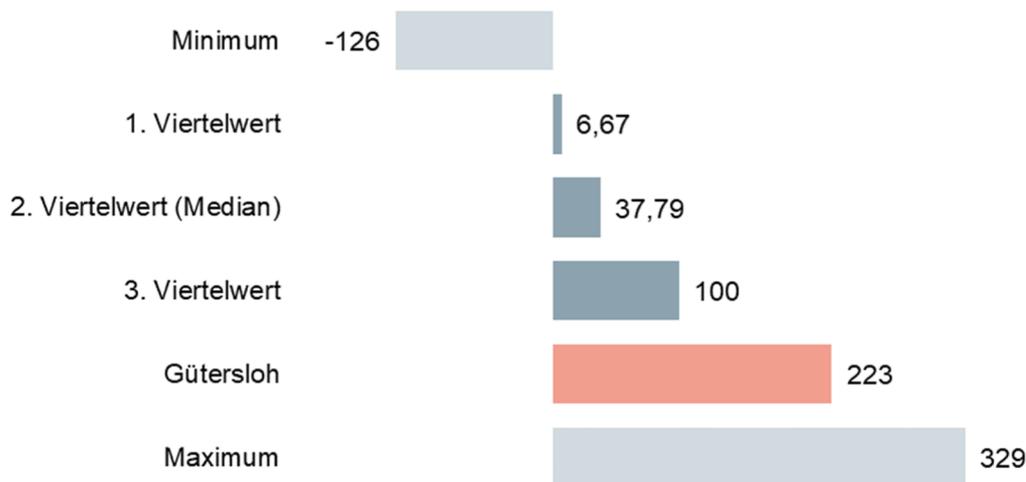
Jahresergebnis Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2020



Nach der NKF-Umstellung im Jahr 2007 hat die Stadt Gütersloh von 2008 bis 2010 negative Jahresergebnisse ausgewiesen. Seit 2011 werden durchgängig Jahresüberschüsse verzeichnet. Die Jahresüberschüsse im aktuellen Prüfungszeitraum 2015 bis 2020 unterliegen Schwankungen. Haupteinflussfaktor dieser Schwankungen sind die Gewebesteuererträge, die 2018 mit 104 Mio. Euro ihren Höchstwert und mit 67 Mio. Euro in 2020 ihren Tiefstwert markieren. Im Jahresabschluss 2020 hat Gütersloh keine Isolation der pandemiebedingten Schäden nach NKF-CIG vorgenommen, weil die Gewerbesteuerausgleichszahlung von 43 Mio. Euro die Gewerbesteuerausfälle überkompensiert hat. Ohne diese Zahlung wäre ein Jahresfehlbetrag in Höhe von rund 21 Mio. Euro entstanden.

In den Jahren 2015 bis 2020 sind die ordentlichen Aufwendungen um rund 61 Mio. Euro gestiegen. Zum Vergleich: In den Jahren 2010 bis 2015 stiegen die ordentlichen Aufwendungen nur um 45 Mio. Euro. Diese Steigerungen haben aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung und den damit einhergehenden Steuererträgen bis jetzt zu keinem Haushaltsdefizit geführt. Eine detaillierte Betrachtung nehmen wir im Kapitel 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung vor.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020



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



Im interkommunalen Vergleich der Jahresergebnisse je Einwohner in den Jahren 2015 bis 2020 gehört die Stadt Gütersloh überwiegend zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen, wie auch das Jahr 2020 hier anschaulich zeigt. Lediglich in 2016 schnitt das Jahresergebnis unterdurchschnittlich ab.

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

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

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Stadt Gütersloh	
Jahresergebnis	22,45
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-125,57
Bereinigungen Sondereffekte	+10,18
= bereinigtes Jahresergebnis	-92,93
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich) der Jahre 2016 bis 2020	100,27
= strukturelles Ergebnis	7,33

Die Modellrechnung zeigt einen strukturellen Überschuss für das Jahr 2020. Das Ergebnis der Modellrechnung 2020 liegt 15,12 Mio. Euro unter dem Jahresergebnis 2020. Die Modellrechnung für das Jahr 2019 fällt im Ergebnis ähnlich aus.

Die Stadt hat vor allem von hohen Gewerbesteuererträgen in 2018 und 2019 profitiert. So sind die Durchschnittswerte der Gewerbesteuer der Jahre 2016 bis 2020 rund 19 Mio. Euro höher, als die Stadt 2020 erhalten hat. Den Einbruch der Gewerbesteuererträge in 2020 hat in Gütersloh jedoch die Gewerbesteuerausgleichszahlung bei weitem überkompensiert. Die Gewerbesteuerausgleichszahlung haben wir daher mit einem Durchschnittswert von 8,65 Mio. Euro in unserer Modellrechnung berücksichtigt.

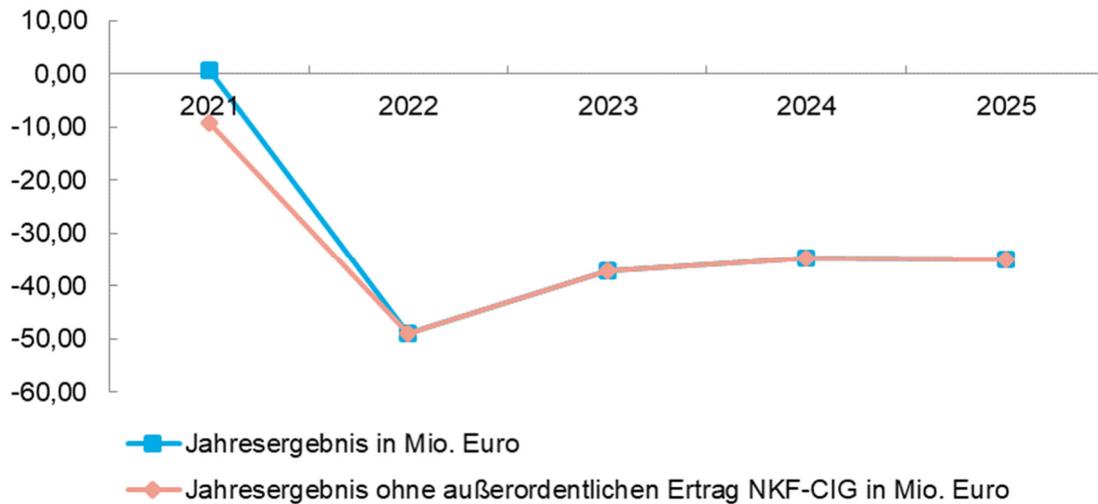
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Handlungsbedarf zu Verbesserung der Haushaltssituation besteht, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Gütersloh plant ab 2022 bis zum Ende der mittelfristigen Planung negative Jahresergebnisse. Für das Jahr 2021 müssen die geplanten außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG voraussichtlich nicht in Anspruch genommen werden.
- Der Haushalt ist grundsätzlich stark von der zukünftigen konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig und unterliegt damit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zusätzlich sorgen die Corona-Pandemie, der Ukraine-Krieg, die Entwicklung der Inflation und Gesetzesänderungen im Bereich der Personal- und Versorgungsaufwendungen für weitere Planungsunsicherheiten. Der Haushalt weist zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen (2024 bis 2025) sowie der Kreisumlage (2023 bis 2025) aus.

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

Jahresergebnisse Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2021 bis 2025



Die Stadt Gütersloh plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022 für 2025 ein Defizit von 35 Mio. Euro. Einen außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG berücksichtigt sie nur im Jahr 2021 in Höhe von 9,93 Mio. Euro, den sie im Jahresabschluss jedoch voraussichtlich nicht ausweisen wird.

Seit der NKF-Einführung fällt das Ist-Ergebnis fast durchgehend deutlich besser aus als das Plan-Ergebnis. Dies galt auch für die mittelfristige Ergebnisplanung. Im Prüfungszeitraum 2015 bis 2020 sind folgende Ergebnisverbesserungen entstanden:

Abweichung Plan-Ergebnis vom Ist-Ergebnis in Mio. Euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Plan-Ergebnis	-4,9	-13	-1,7	-2,8	0,1	-9,4
Ist-Ergebnis	5,5	1,1	28,1	28,0	12,9	22,5
Ergebnisverbesserung	10,4	14,0	29,9	30,8	12,84	31,9

Dabei tragen die Erträge in der Regel deutlich stärker zur Ergebnisverbesserung bei als die Aufwendungen. Ursächlich für diese besseren Ist-Erträge waren zum Beispiel höhere Gewerbesteuererträge (2017 und 2018), die Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz (2020) und die sonstigen ordentlichen Erträge (2015 bis 2020).

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

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

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2025 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	16,0	21,0	5,0	5,6
Gewerbesteuer	66,7 (85,7)	100,6	33,9 (14,9)	8,6 (3,3)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	48,7 (47,9)	62,7	14,0 (14,9)	5,2 (5,6)
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	15,6 (12,0)	14,9	-0,7 (2,9)	-0,9 (4,4)
Zuweisungen (ohne Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz, Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag)	40,0	50,5	10,4	4,7
Zuweisung nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz	43,2 (8,6)	0	-43,2	-100 (-100)
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag	9,1 (5,1)	0	-9,1 (-5,1)	-100 (-100)
Sonstige ordentliche Erträge	12,1	7,4	-4,7	-9,5
übrige Erträge	82,8	80,0	-2,9	-0,7
Erträge gesamt	334,2	337,1	2,9	0,2
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	77,9	92,9	15,0	3,6
Versorgungsaufwendungen	7,9	8,1	0,2	0,4
Aufwendungen für Sach- Dienstleistungen	49,8	65,2	15,4	5,5
Transferaufwendungen (ohne Steuerbeteiligung und Kreisumlage)	75,3	91,9	16,6	4,1
Steuerbeteiligungen	5,7 (12,8)	8,6	2,9 (-4,2)	8,7 (-7,7)
Allgemeine Kreisumlage	57,0 (53,2)	58,3	1,4 (5,1)	0,5 (1,9)
Übrige Aufwendungen	38,3	47,1	8,9	4,3
Aufwendungen gesamt	311,8	372,1	60,3	3,6

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

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

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

Erträge

Bei der **Grundsteuer B** wirkt sich im Wesentlichen die Hebesatzerhöhung von 381 v.H. auf 479 v. H. in 2022 aus. In den Folgejahren sind individuelle Steigerungsraten (2023: 0,58 Prozent, 2024: 0,48 Prozent und 2025: 0,48 Prozent) eingeplant worden. Diese Steigerungen spiegeln erwartete höhere Messbeträge wider, wie zum Beispiel durch Ausweisung in Baugrundstücke.

Die **Gewerbsteuererträge** und die **Gemeindeanteile an der Einkommensteuer** steigen um rund 50 Mio. Euro. Bei den Gewerbesteuererträgen ist eine Erhöhung des Hebesatzes von 411 v.H. auf 414 v.H. berücksichtigt worden. Gütersloh plant aufgrund der aktuellen Situation keine weiteren Steigerungen bei der Gewerbesteuer ab 2022. Dennoch ist der Ansatz für 2022 im Vergleich zum Mittelwert der Jahre 2016 bis 2020 hoch. Die Gewerbesteuererträge und Einkommensteueranteile sind konjunkturabhängig und unterliegen insoweit erheblichen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Die weitere Entwicklung ist zurzeit besonders durch die Corona-Pandemie und den Ukraine-Krieg unsicher. Um diese Risiken für die Gewerbesteuer zumindest abzumildern, hat die Stadt Gütersloh ab 2022 keine weiteren Steigerungen eingeplant.

Die **sonstigen ordentlichen Erträge** sinken. Grund hierfür sind nicht planbare Auflösungen oder Herabsetzungen von Rückstellung sowie Einzel- und Pauschalwertberichtigungen von Forderungen. Dies führte in der Vergangenheit durchschnittlich zu einer Ergebnisverbesserung von rund fünf Mio. Euro.

Die **übrigen Erträge** hat die gpaNRW sichtprobenartig analysiert. Daraus haben sich keine wesentlichen berichtsrelevanten Aspekte ergeben.

Aufwendungen

In den Jahren 2024 und 2025 plant die Stadt **Tarif- und Besoldungszuwächse** von einem Prozent. In der Vergangenheit sind die Tarif- und Besoldungssteigerungen in der Regel höher gewesen als die von der Stadt eingeplanten Steigerungen. Daher ist es ohne zusätzliche Bemühungen zur Personalkostenreduzierung wahrscheinlich, dass die Planansätze der Personal- und Versorgungsaufwendungen für 2024 und 2025 nicht eingehalten werden können. Hier besteht ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko. Zudem liegt ein hohes allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko für die Personal – und Versorgungsaufwendungen ab 2022 in den aktuellen gesetzlichen Änderungen zur Anpassung der Alimentation von Familien, Änderungen in den Besoldungsgruppen A 5 bis A 10 und dem Wegfall der Kostendämpfungspauschale.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei **den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** besteht in der Entwicklung der Inflation.

Die Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen) steigen um rund 17 Mio. Euro. Im Wesentlichen resultiert dies aus den **Produktbereichen Kinder- Jugend- und Familienhilfe** sowie **Soziale Leistungen**. Das Defizit aus diesen beiden Produktbereichen

steigt um rund 17 Mio. Euro. Rund neun Mio. Euro resultieren aus dem Bereich Tagesbetreuung für Kinder und rund sieben Mio. Euro aus dem Bereich Jugend und Familie. Der Ausbau von Betreuungsplätzen führt zu einem höheren Defizit bei der Tagesbetreuung für Kinder. Zudem hat die evangelische Kirchengemeinde einen Antrag gestellt, dass statt der bisher eingeplanten 50 Prozent Trägeranteil zukünftig der Trägeranteil vollständig von der Stadt Gütersloh übernommen werden soll. Wird dem Antrag gefolgt, so wird das Defizit zukünftig höher liegen. Im Bereich Jugend besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko in der Entwicklung der Anzahl der Hilfefälle. Die Planansätze für den Bereich **Soziale Leistungen** sind zwischenzeitlich aufgrund der geflüchteten Menschen aus der Ukraine überholt. Eine verlässliche Prognose ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht möglich.

Die Entwicklung der **Kreisumlage** ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Für die Jahre 2023 bis 2025 geht der Kreis von einer stärkeren Steigerung des Umlagebedarfes aus als die Stadt Gütersloh eingeplant hat, was eine höhere Kreisumlage für die Jahre 2023 bis 2025 zur Folge hätte. In dieser Position besteht somit für die mittelfristige Ergebnisplanung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

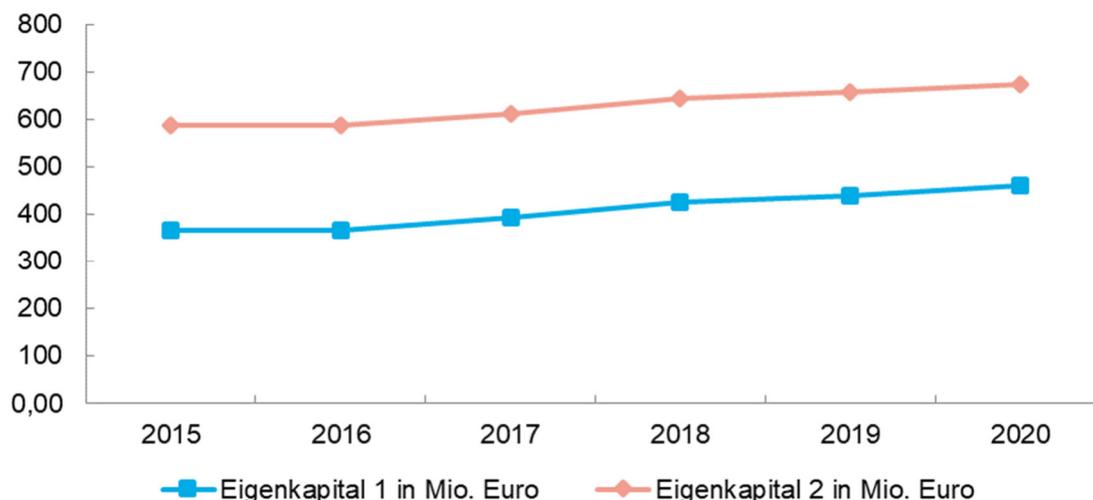
Die **übrigen Aufwendungen** hat die gpaNRW sichtprobenartig analysiert. Hieraus ergaben sich keine wesentlichen berichtsrelevanten Aspekte.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt hat ihre gute Eigenkapitalausstattung dank der Überschüsse der letzten Jahre gesichert. Gütersloh gehört zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Eigenkapitalquoten in unserem Vergleich.

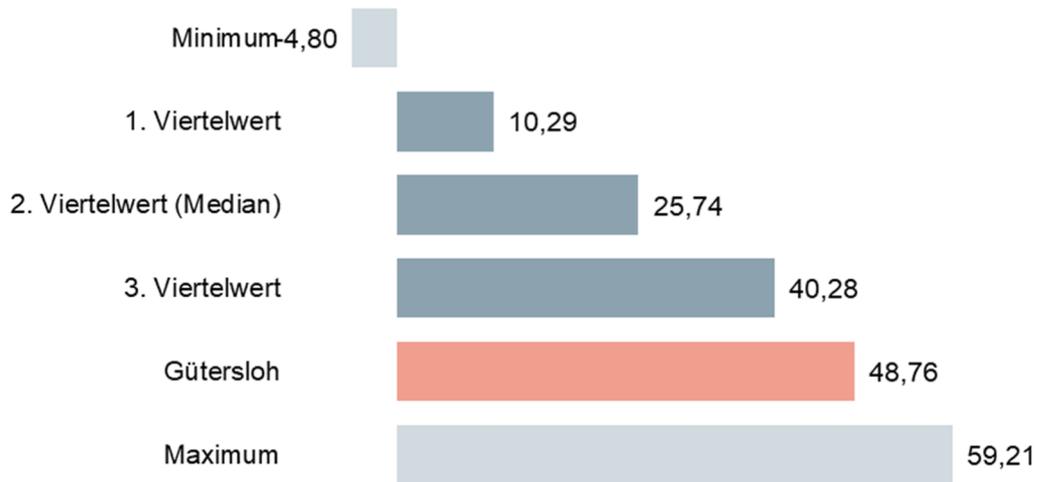
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2020



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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Die Stadt Gütersloh verfügt über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Sie gehört in den Jahren 2015 bis 2020 zu den Kommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote 1. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital ist das Eigenkapital 2 in der Regel deutlich höher. Auch bei der Eigenkapitalquote 2 gehört Gütersloh zu den 25 Prozent der Kommunen mit der höchsten Quote.

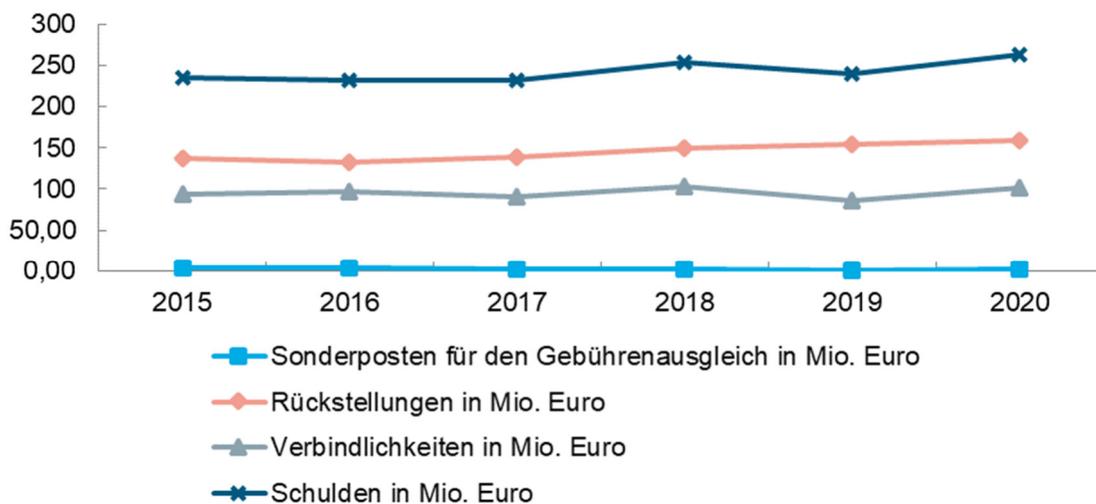
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Gütersloh hat in 2020 die geringste Effektivverschuldung und die geringsten Gesamtverbindlichkeiten in unserem Vergleich. Zukünftig wird die Verschuldung aufgrund umfangreicher Investitionen deutlich steigen.
- Zukünftige Investitionen leiten sich bei den Gebäuden überwiegend nicht aus dem Substanzerhalt ab, sondern aus Erweiterungsmaßnahmen an Schulen. Bei den Kanälen ergeben sich aufgrund des Investitionszyklus zukünftig höhere Investitionen als in den Vorjahren. Eine aktuelle Zustandserfassung der Straßen steht noch aus. Nur mit einem aktuellen Überblick über die Straßenzustände können Maßnahmen sinnvoll und zielgerichtet einem Werteverzehr entgegensteuern. Der bilanzielle Anlageabnutzungsgrad in Gütersloh deutet auf einen Investitionsstau 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 Kernhaushalt Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2020



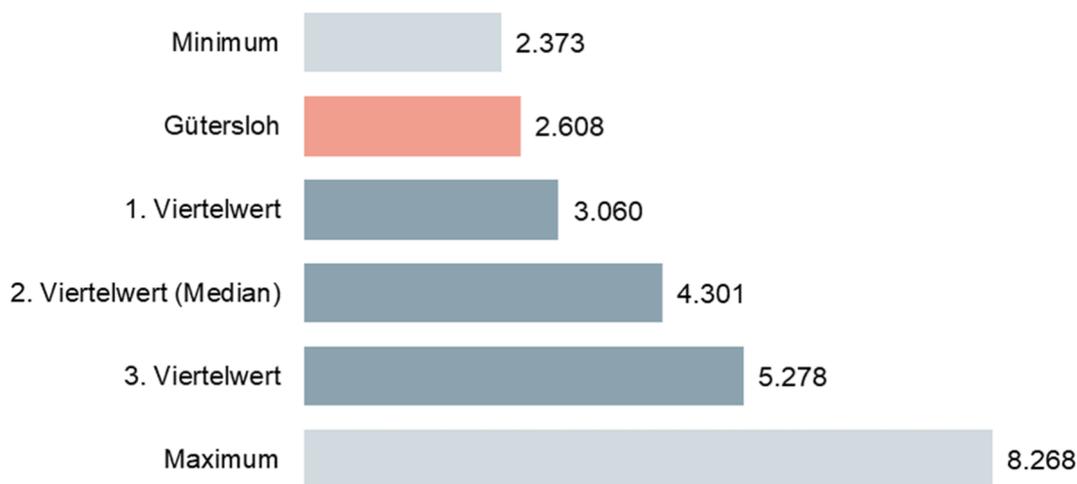
Im Kernhaushalt der **Stadt Gütersloh** sind die Schulden von 235 Mio. Euro in 2015 auf 263 Mio. Euro in 2020 zu gestiegen (+ 28 Mio. Euro). Dabei entfallen allerdings alleine rund zehn Mio. Euro auf stichtagsbezogene Effekte bei den Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen sowie Transferleistungen. Außerdem sind die erhaltenen Anzahlungen um rund elf Mio. Euro angestiegen. Hier werden neben der Investitionspauschale andere Zuwendungen sowie Vorausleistungen erfasst. So lange die jeweiligen Maßnahmen noch nicht fertiggestellt sind, werden diese als Verbindlichkeiten ausgewiesen. Nach der Fertigstellung erfolgt eine Umbu-

chung der Vorausleistungen (Fremdkapital) zu den Sonderposten (Eigenkapital). Dadurch verbessert sich die Eigenkapitalquote 2 in Zukunft. Die für diese Maßnahmen in den jeweiligen Jahren eingenommene Liquidität muss allerdings dann in späteren Jahren bei der Umsetzung der Maßnahmen bereitgestellt werden.

Im Zeitraum von 2015 bis 2020 sind zudem die Rückstellungen um rund 21 Mio. Euro gestiegen. Haupteinflussfaktor sind hier die Pensionsverpflichtungen.

Positiv hervorzuheben ist, dass die Investitionskredite vom ihrem Höchststand in 2011 mit rund 110 Mio. Euro auf etwa 68 Mio. Euro in 2020 abgebaut werden konnten.

Schulden je Einwohner Kernhaushalt Stadt Gütersloh in Euro 2020



Im o. g. interkommunalen Vergleich von 21 Kommunen positioniert sich die Stadt bei den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Schulden. Die künftige Entwicklung sieht eine Neuverschuldung vor (s. Abschnitt 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung - künftiger Finanzierungsbedarf).

Stellt man den Schulden die liquiden Mittel und die Forderungen gegenüber, so erhält man die effektiven Schulden:

Effektive Schulden Kernhaushalt in Mio. Euro

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten	94,08	96,65	90,36	104	85,57	102
+ Rückstellungen	138	133	139	150	154	159
+ Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3,01	3,19	2,12	1,16	0,38	2,23
Schulden	235	233	232	255	240	263
./. liquide Mittel	55,30	45,13	75,70	111	88,69	107
./. Forderungen	7,90	12,11	11,82	15,86	17,70	19,10

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Effektive Schulden	172	176	144	128	133	137
Effektive Schulden je Einwohner	1.788	1.799	1.467	1.287	1.331	1.359

Effektive Schulden Kernhaushalt je Einwohner Stadt Gütersloh 2020

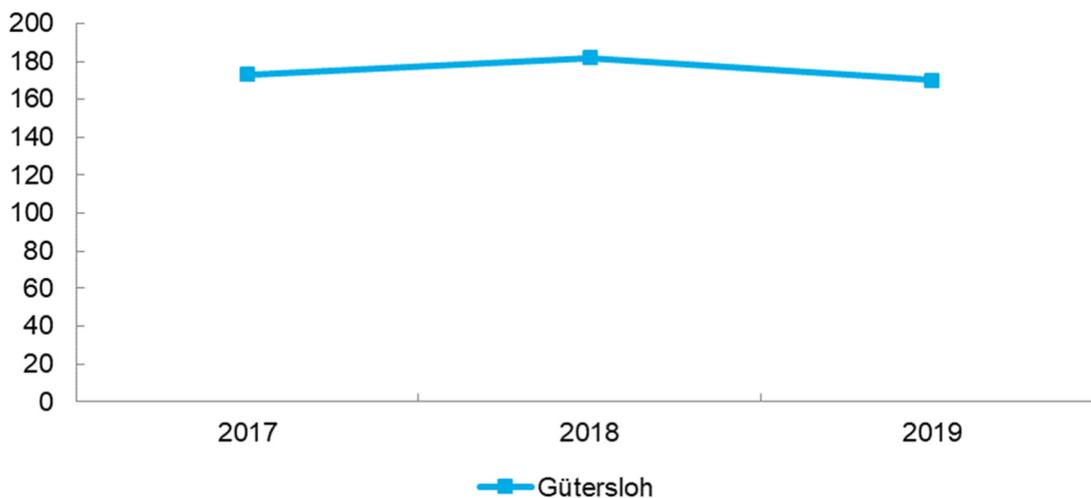
Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.359	1.359	2.662	3.779	4.327	7.910	21

Die Schulden sind im o. g. Zeitraum um 28 Mio. Euro gestiegen. Gleichzeitig steigt aber auch der Bestand an liquiden Mitteln um 52 Mio. Euro an. Stellt man die liquiden Mittel und den ebenfalls gestiegenen Forderungsbestand den Schulden gegenüber, so ergibt sich im o. g. Zeitraum ein Rückgang der effektiven Schulden um 36 Mio. Euro. Seit dem Jahr 2017 stellt Gütersloh auch den Minimalwert der Effektiven Schulden in unserem Vergleich dar. Die in den vergangenen Jahren angesparten liquiden Mittel werden voraussichtlich bis 2025 vollständig aufgebraucht sein.

Da die Stadt Gütersloh bislang lediglich den Gesamtabschluss 2010 aufgestellt hat, konnte kein aktueller Vergleich der Gesamtschulden durchgeführt werden.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2017 bis 2019

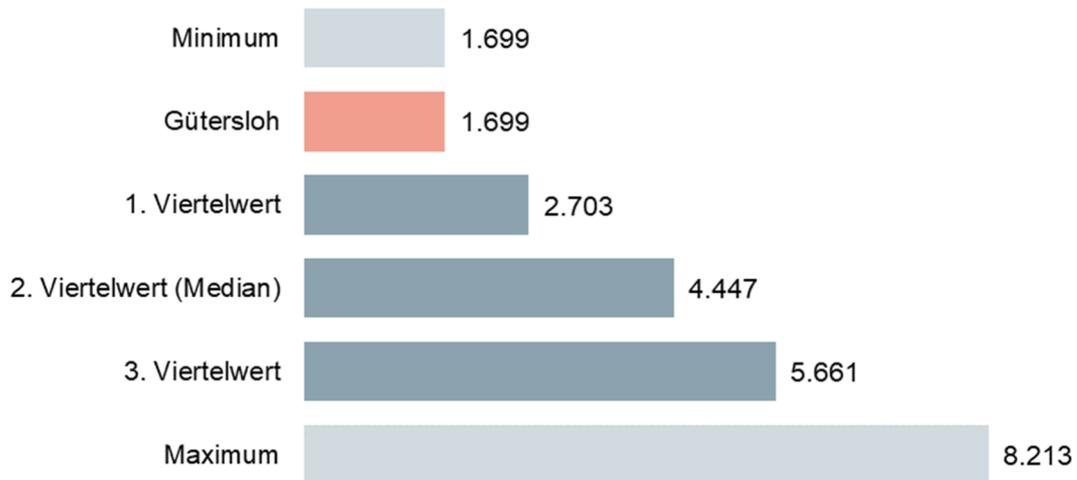


Die Gesamtverbindlichkeiten werden in der Tabelle 7 im Anhang detailliert aufgeschlüsselt.

Für die Jahre 2017 bis 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 je Einwohner in Euro 2019



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



Aus Konzernsicht sind die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Gütersloh niedrig, in den Jahren 2017 und 2019 stellen sie im aktuellen Vergleich sogar das Minimum dar.

Unabhängig von der Positionierung im Vergleich zu anderen Kommunen ist, dass die eingegangenen Verbindlichkeiten der aktuellen und prognostizierten Leistungsfähigkeit des Haushaltes entsprechen. Aus diesem Grund betrachten wir im nachfolgenden Kapitel die Entwicklung der Salden aus der Finanzplanung genauer.

1.3.5.2 Salden der Finanzplanung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2022 bis 2025

Grundzahlen	2022	2023	2024	2025
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-39,21	-20,20	-15,74	-14,07
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-75,05	-80,21	-63,38	-45,44
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-114,26	-100,41	-79,12	-59,51

Grundzahlen	2022	2023	2024	2025
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	70,81	74,98	50,09	33,86
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-43,45	-25,43	-24,03	-25,64
Liquide Mittel Endbestand	61,00	35,58	11,55	-14,09

Die Stadt Gütersloh prognostiziert Ende 2021 einen Bestand an liquiden Mitteln von rund 104 Mio. Euro und hat damit eine gute Liquiditätsausstattung. Im Planungszeitraum 2022 bis 2025 rechnet Gütersloh mit rund 89 Mio. Euro Unterdeckung aus der laufenden Verwaltungstätigkeit. 264 Mio. Euro müssen als Eigenanteil aus den geplanten Investitionen finanziert werden. Zusammen ergibt sich ein Finanzierungsbedarf von 353 Mio. Euro. Davon können 104 Mio. Euro aus vorhandenen liquiden Mittel gedeckt werden. 235 Mio. Euro werden als Nettoneuverschuldung aus Investitionskrediten finanziert. 14 Mio. Euro werden als negativer Bestand an liquiden Mitteln und somit Liquiditätskrediten eingeplant. Dies ist nicht zulässig. Nähere Ausführungen enthält das Kapitel 1.5.2.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass Gütersloh im Finanzplanungszeitraum die ordentliche Tilgung und die notwendigen Eigenanteile für Investitionen nicht selber erwirtschaften kann. Die geplante Verschuldung entspricht nicht mehr der Leistungsfähigkeit des Haushaltes. Die Stadt Gütersloh plant zudem umfassende Investitionsmaßnahmen in 2021 bis 2025 (fünf Jahre), die im Zeitraum 2015 bis 2020 (sechs Jahre) nur etwa 60 Prozent so hoch waren. Es stellt sich somit grundsätzlich die Frage, ob die geplanten Maßnahmen auch realistisch umgesetzt werden können. Dies betrachten wir im Kapitel Ermächtigungsübertragungen genauer (s. Abschnitt 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen).

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Gütersloh zum 31.12.2019

Vermögensgegenstand	Gesamtnutzungsdauer in Jahren*	durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Mio. Euro
Schulen	69	29	59	96,1
Verwaltungsgebäude	67	15	77	11,2
Tageseinrichtungen für Kinder	60	23	62	11,3
Schulsporthallen	40	10	75	9,3
Sporthallen ohne Schulanbindung	40	22	46	2,8
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins- u. Jugendheime	60	19	68	3,1
Öffentlich-rechtliche Wohngebäude	80	28	65	9,4
Feuerwehrgerätehäuser	60	27	55	23,0
Betriebsgebäude	50	21	58	0,6
Mietwohngebäude**	n/a	n/a	n/a	7,9
Kanäle	60	23	62	67,0
Verkehrsflächen	45	16	66	113

* bei unterschiedlichen Gesamtnutzungsdauern einer Gebäudegruppe wurde ein Mittelwert gebildet

** diese Gebäude wurden nach den Ertragswertverfahren in der Eröffnungsbilanz bewertet und daher aus der Berechnung ausgeklammert. Der Investitionsbedarf dieser Gebäude wurde unten textlich aufbereitet

Die Stadt Gütersloh hat für ihre Schulgebäude und öffentlich-rechtliche Wohngebäude lange Nutzungsdauern gewählt. Die Schulen stellen den höchsten Anteil des Restbuchwertes am gesamten Anlagevermögen dar. Durch die langen Gesamtnutzungsdauern hat die Stadt niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kürzeren Gesamtnutzungsdauern. Auch werden eher niedrigere Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Die Gesamtnutzungsdauern der anderen Gebäudegruppen befinden sich im Mittel, bis auf die Schulsporthallen und Sporthallen. Hier sind die Gesamtnutzungsdauern kurz gewählt und führen somit zu höheren Abschreibungen und tendenziell höheren Anlagenabnutzungsgraden.

Die gpaNRW nimmt eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Ein Jahresabschluss soll jedoch u.a. ein den tatsächlichen Verhältnissen entsprechendes Bild der Vermögenslage vermitteln. Daher ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein erster Hinweis, dass zukünftig höhere Investitionen anstehen.

Bei den Verwaltungsgebäuden, Kindertageseinrichtungen, Schulsporthallen, Gemeindehäusern usw. sowie die öffentlichen-rechtlichen Wohngebäuden zeichnet sich aufgrund der fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrade Reinvestitionsbedarf ab. Der Fachbereich 65 „Technisches Gebäudemanagement“ bestätigt die Einschätzung, dass in diesen Gebäudegruppen zukünftig Investitionsbedarf besteht.

Bei dem Anlagenabnutzungsgrad der Schulen ist der Aus- und Neubau der 3. Gesamtschule (ehemalige Hauptschule Nord) noch nicht berücksichtigt, da diese sukzessive bis 2023 fertiggestellt werden soll. Zukünftig ist die Entwicklung des Grundschulstandortes Neißeweg und die Sanierung der Mensa an der Anne-Frank-Schule geplant. Im Projekt zukunftsfähige Schulen soll an 15 Grundschulen der Flächenmehrbedarf durch Erweiterungen in Modulbauweise gedeckt werden. Die Arbeiten sollen im Frühjahr 2023 beginnen.

Das Technische Gebäudemanagement erarbeitet zudem ein Lüftungskonzept für die Gütersloher Schulen. Eingeplant sind laut Haushalt 2022 0,6 Mio. Euro für ein Pilotprojekt und zwei Mio. Euro für die Haushaltsjahre 2022-2025. Sollte das Konzept umgesetzt werden, kommt ein erhebliches Investitionsvolumen auf die Stadt Gütersloh zu. Besonders zu erwähnen sind zudem die anstehenden Maßnahmen bis 2025 am Rathaus mit rund fünf Mio. Euro, am Baubetriebshof mit ebenfalls rund fünf Mio. Euro sowie der Umbau der Jakobuskirche zu einem Bürgerhaus mit 2,6 Mio. Euro.

Die Stadt Gütersloh verfügt über 560 Mietwohneinheiten überwiegend aus den 50er und 60er Jahren. Die Immobilien werden nicht durch die Stadt Gütersloh selber verwaltet. Viele dieser Immobilien wiesen zum Zeitpunkt der Eröffnungsbilanzerstellung bereits einen negativen Ertragswert aus. Aufgrund der Anwendung des Ertragswertverfahren bei diesen Gebäuden wurden die Gebäude nicht bei der Ermittlung des Anlagenabnutzungsgrades berücksichtigt. Circa 90 Prozent dieser Immobilien sind zum 01. Januar 2022 auf die conceptGT Gesellschaft für Wirtschaftsförderung, Immobilien & Stadtentwicklung GT mbh & Co.KG übergegangen. Dort soll nun auskunftsgemäß eine zeitgemäße Modernisierung angestrebt werden. Die finanziellen Belastungen fallen in der Tochtergesellschaft an.

Beim Kanalvermögen wurde im Zeitraum 2015 bis 2019 mit durchschnittlich rund 93 Prozent nicht werterhaltend investiert. Die durchschnittliche Restnutzungsdauer der Schmutz- und Regenwasserkanäle beträgt 23 Jahre und ergibt einen Anlagenabnutzungsgrad von 62 Prozent. Der Anlagenabnutzungsgrad deutet darauf hin, dass die Stadt Gütersloh künftig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen muss als bisher. Dies deckt sich mit der technischen Zustandseinschätzung des Fachbereiches 66. In den kommenden Jahren liegt der Fokus auf dem Erhalt der Regenwasserkanäle. Dazu soll das geplante Investitionsvolumen bis 2026 von rund 2,5 Mio. Euro p. a. auf rd. 5,0 bis 6,0 Mio. Euro p.a. erhöht werden. Entsprechend werden die kalkulatorischen Zinsen und Abschreibungen steigen, die über die Gebühren refinanziert werden müssen.

In der Stadt Gütersloh lässt sich aus der Bilanz eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens ablesen. Die Einteilung in die Zustandsklassen zeigt ein deutlich besseres Bild. Diese beruht jedoch auf dem tatsächlichen Zustand im Jahr 2012 und gibt somit nicht zwingend den heutigen Stand wider (vgl. Teilbericht Verkehrsflächen).

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Gütersloh die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysiert die gpaNRW, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Verwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachtet

sie, wie die Kommune mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht.

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Gütersloh hält die gesetzlichen Fristen für die Haushaltssatzungen und Jahresabschlüsse zum Teil nicht ein. Die aktuellen Informationen zur Haushaltssituation liegen den politischen Gremien und der Verwaltung für den Kernhaushalt dennoch im Wesentlichen vor. Dazu tragen das unterjährige Controlling und die Finanzberichte bei. Im Hinblick auf das Baukosteninvestitionscontrolling zeigt sich Optimierungspotenzial.

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 vom Rat beschlossene Haushaltssatzung ist mit ihren Anlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen, was grundsätzlich spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres erfolgen soll (§ 80 Absatz 5 Satz Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen). In den Jahren vor 2018 hat die **Stadt Gütersloh** die Haushaltssatzung verspätet im März des laufenden Haushaltsjahres der Aufsicht angezeigt. In den Jahren 2018 bis 2020 ist eine deutliche Beschleunigung der Abläufe erkennbar. Die Anzeige an die Aufsichtsbehörde wurde nur um rund zwei bis drei Wochen verfehlt. Der Haushalt 2021 wurde erst im Mai 2021 angezeigt. Der Gesetzgeber hat den Kommunen hier abweichend von § 80 Absatz 5 Satz 2 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen eine Ausnahmeregelung aufgrund der Covid-Pandemie eingeräumt. Die Anzeige der Haushaltssatzung für das Jahr 2021 durfte spätestens bis zum 1. März 2021 erfolgen.⁷ Die Stadt Gütersloh hat hier die Frist überschritten, um zum einen den neu gewählten Ratsmitgliedern sowie dem Bürgermeister die Mitwirkung zu ermöglichen; zum anderen um in der unsicheren Zeit der Pandemie genauere Planungsgrundlagen, insbesondere für die Gewerbesteuer, zu haben. Der Haushalt 2022 wurde dann drei Monate zu spät angezeigt.

Die Stadt Gütersloh stellt die Entwürfe der Jahresabschlüsse in der Regel einen bis sechs Monate zu spät auf. Festgestellt werden die Jahresabschlüsse jedoch fristgerecht noch in dem auf

⁷ § 4 Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen in den kommunalen Haushalten und zur Sicherung der kommunalen Handlungsfähigkeit sowie zur Anpassung weiterer landesrechtlicher Vorschriften

das Haushaltsjahr folgenden Jahr. Der Jahresabschluss 2020 konnte erst Ende November 2021 aufgestellt werden und wird somit auch verspätet festgestellt. Grund hierfür sind Personalvakanz (3,0 von 8,7 Stellen waren unbesetzt) in der entsprechenden Abteilung.

Die Stadt Gütersloh hat bisher nur den Gesamtabchluss für das Jahr 2010 aufgestellt. Für die Jahre 2018, 2019 und 2020 wurde dem Rat vorgeschlagen, die Befreiungsoption nach § 116a GO NRW in Anspruch zu nehmen. Die Inanspruchnahme der Befreiungsoption wurde vom Rat beschlossen. Die Stadt Gütersloh beabsichtigt auch die Gesamtabschlüsse der Jahre 2011 bis 2017 nicht nachzuholen, da ihres Erachtens die Befreiungsregelung des § 116a GO NRW auch für diese Jahre Gültigkeit hat. Gestützt hat die Stadt Gütersloh ihre Auffassung auf verschiedene Kommentierung. Das Verfahren wurde zudem auskunftsgemäß der zuständigen Kommunalaufsicht angezeigt.

Die gpaNRW vertritt hierzu eine andere Auffassung, die mit der Auffassung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung übereinstimmt: Das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse ermöglicht ein verkürztes Verfahren für die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017. Im Kern kann die Kommune auf die Prüfung der Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017 verzichten, wenn diese Abschlüsse dem geprüften Gesamtabchluss 2018 beigefügt werden. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass die Kommune den Gesamtabchluss 2018 spätestens am 31. Dezember 2021 der Aufsichtsbehörde anzeigt. Zwar ermöglicht das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse die Prüfung für die Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017 auszusetzen. Für die Erstellung selbst gelten hingegen keine Vereinfachungsmöglichkeiten.

→ **Feststellung**

Die noch offenen Gesamtabschlüsse bis 2018 sind vollumfänglich zu erstellen, sofern ein beherrschender Einfluss vorliegt und die Gesellschaften nicht von untergeordneter Bedeutung sind.

Die Stadt Gütersloh hat im Prüfungszeitraum die Beteiligungsberichte bis 2020 in den Rat eingebracht. Die Einbringung des Beteiligungsberichtes 2018 erfolgte erst im Juni 2020. Aus Personalmangel erfolgte die Einbringung des Beteiligungsberichtes 2019 zusammen mit dem Beteiligungsbericht 2020 am 25. Februar 2022.

Eine regelmäßige Berichterstattung findet ebenfalls noch nicht statt. (vgl. Teilbericht Beteiligungen).

Der Finanzausschuss wird in der Regel vierteljährlich über die Abwicklung des jeweiligen Haushaltes informiert. Die Berichterstattungen erfolgten in unterschiedlichen Formaten. In manchen Fällen erfolgt ein mündlicher Bericht oder eine Information über aktuelle Entwicklungen, wie z.B. die Corona-Pandemie. Zusätzlich gibt es zwei standardisierte Formate. Zum einen wird über die Entwicklung der Produkte Kommunale Steuern, allgemeine Zuweisungen und allgemeine Umlagen (2901), sonstige allgemeine Finanzwirtschaft (2902) und Umlage Krankenhausfinanzierung (2903) informiert. Dazu wird der Haushaltsansatz einem Prognosewert gegenübergestellt. Eine Prognose des Jahresergebnisses erfolgt in diesem Kontext nicht. Zusätzlich wird noch über die Entwicklung der Liquiditätsbestände berichtet. Zum anderen erfolgt einmal im Jahr eine umfassende Prognose über den gesamten Haushalt sowie der einzelnen Geschäftsbereiche. Hier erfolgt eine Prognose des Jahresergebnisses. Auch hier wird die Liquiditätsentwicklung ergänzt.

Ziele und Kennzahlen sind in den Teilergebnisplänen des Haushaltes formuliert und führen dadurch schon zu einer hohen Transparenz. Nicht alle Ziele und Kennzahlen werden jedoch stringent zur Überwachung genutzt, da oftmals keine messbare Zielgröße hinterlegt ist.

Positiv hervorzuheben ist, dass gemäß der Richtlinie zum Schuldenmanagement bei der Stadt Gütersloh dem Finanzausschuss einmal jährlich ein Schuldenbericht vorgelegt wird. Dieser enthält den Stand der Investitionskredite, die Art der aktuellen Zinsvereinbarungen (Festzins, variable Zinsen, Einsatz Zinssicherungsderivate), die Laufzeiten, ein Zinsrisikoszenario, das Marktumfeld sowie aktiv herbeigeführte Änderungen im Schuldenportfolio.

Vorbildlich ist, dass der Haushaltsplan unter Ziffer 15 eine Liste der gestaltbaren Leistungen pro Produkt enthält. Das fördert die Transparenz und zeigt übersichtlich den möglichen Spielraum im Haushalt.

Im Mai 2020 wurde ein Bauinvestitionscontrolling eingeführt. Das Controlling wird durch einen eigens eingerichteten Stab durchgeführt. Der Stab setzt sich aus dem Leiter und den ausführenden und nutzenden Fachbereichen zusammen. Die jeweiligen Bauvorhaben werden hier kostenmäßig und zeitlich überwacht. Ein optimales Baukosteninvestitionscontrolling beschränkt sich jedoch nicht nur auf die Bauausführung von Projekten, sondern berücksichtigt vor allem auch die Planung sowie die gesamten Lebenszykluskosten. Unter Lebenszykluskosten wird die Summe aller Kosten verstanden, die ein Bauwerk von der Erstellung, über die Nutzung und den Gebäudebetrieb, bis hin zum Rückbau verursacht. Vor einer Investitionsentscheidung sollte daher eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchgeführt werden. Diese sollte unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sichergestellt werden. Vor allem in der Vorplanungsphase braucht ein Projekt ausreichend Zeit, um gut geplant zu werden, anderenfalls können sich ungeplante und möglicherweise kostenintensive Nachträge ergeben. Durch die Planung der gesamten Lebenszykluskosten wird die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gütersloh vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchzuführen. Vor allem in der Vorplanungsphase braucht ein Projekt ausreichend Zeit, um gut geplant zu werden, anderenfalls können sich ungeplante und möglicherweise kostenintensive Nachträge ergeben. Durch die Planung der gesamten Lebenszykluskosten wird die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Stadt Gütersloh konnte Aufwandssteigerungen der letzten Jahre im Wesentlichen durch steigende Steuererträge und nicht steuerbare Haushaltspositionen ausgleichen. Von einer weiteren positiven Entwicklung, insbesondere bei den Steuererträgen, kann nicht ohne weiteres ausgegangen werden.

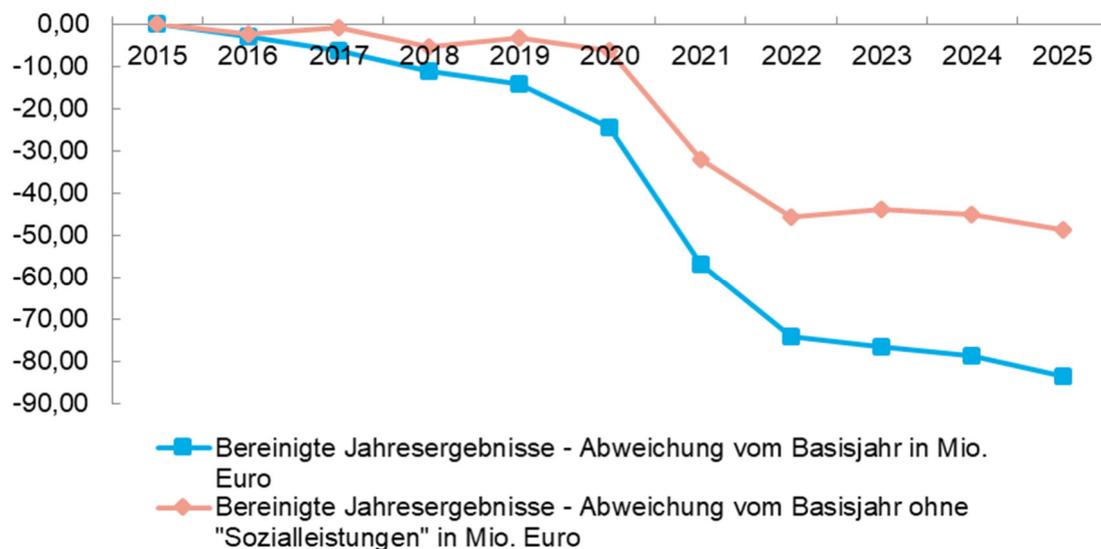
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die coronabedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Gütersloh ermittelten coronabedingten Belastungen (Plan-Ansatz), als auch den außerordentlichen Ertrag für das Jahr 2021 bereinigt. In den Jahren 2022 bis 2025 hat die Stadt keine außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG eingeplant. Die coronabedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten.

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

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

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2025



* 2015 bis 2020: Ist-Ergebnisse, 2021 bis 2025: Planergebnisse

Die **Stadt Gütersloh** hat es nicht geschafft, Inflationseffekte, Tarif- und Besoldungssteigerungen und sonstige steigende Aufwendungen durch Verbesserungen in anderen Bereichen zu kompensieren. In den Jahren 2015 bis 2020 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis

um rund 24 Mio. Euro. 74 Prozent der Steigerungen ergeben sich aus gestiegenen Haushaltsbelastungen durch die Sozialleistungen. Im Planungszeitraum verstärkt sich der Prozess. Von 2021 bis 2025 verschlechtern sich die bereinigten Jahresergebnisse mit 59 Mio. Euro stärker als in den Ist-Jahren. 29 Prozent resultieren aus den Sozialleistungen.

Es zeigt sich, dass die Jahresergebnisse in den letzten Jahren wesentlich auf die hier bereinigten Ertragsarten zurückzuführen sind. Das sind vor allem die Gewerbesteuererträge, die Anteile an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie die Schlüsselzuweisungen. Diese Erträge hängen stark von der konjunkturellen Entwicklung ab und sind entsprechend risikobehaftet.

Die Stadt Gütersloh befindet sich aufgrund der aktuell noch guten Eigenkapitalsituation und Liquiditätsausstattung in einer vergleichsweise guten Ausgangsposition. Im Planungszeitraum rechnet sie jedoch damit, dass sowohl die liquiden Mittel als auch die Ausgleichsrücklage aufgebraucht sind. Die Stadt Gütersloh hat dazu bereits ab 2022 die Hebesätze angepasst (vgl. nächstes Kapitel Auswirkung der Realsteuern), dadurch wird der Trend bereits deutlich abgemildert.

→ **Empfehlung**

Im Sinne einer möglichst vorausschauenden und nachhaltigen Haushaltswirtschaft sollte die Stadt Gütersloh Maßnahmen priorisieren und hinterfragen, um die zukünftige konjunkturelle Entwicklung abzufedern und Handlungsspielräume zu bewahren.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Grundsteuerhebesätze und der Gewerbesteuerhebesatz wurden letztmalig in der Haushaltssatzung 2022 auf die fiktiven Hebesätze des GFG 2022 erhöht. Dadurch vermeidet die Stadt, dass im Rahmen des GFG eine Steuerkraft angerechnet wird, die sie tatsächlich nicht ausschöpft.

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

Hebesätze im Vergleich (Angabe in von Hundert)

	Stadt Gütersloh 2021	Kreis Gütersloh* 2021	Regierungsbezirk Detmold* 2021	gleiche Größenklasse* 2021	fiktive Hebesätze GFG 2021	fiktive Hebesätze GFG 2022
Grundsteuer A	195	211	260	312	223	247
Grundsteuer B	381	367	485	575	443	479
Gewerbesteuer	411	394	427	456	418	414

* gewichtete Durchschnittswerte

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh hat nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Geschäftsanweisung geregelt. Sie überträgt ausschließlich Ermächtigungen für investive Auszahlungen. Diese jedoch in größerem Umfang als andere Kommunen. Die fortgeschriebenen Ansätze schöpft sie im Schnitt nicht einmal zur Hälfte aus. Aktuell arbeitet die Stadt Gütersloh bereits mit den Fachbereichen zusammen daran, realistischere Planansätze zu veranschlagen.

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

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

Die **Stadt Gütersloh** hat die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen mit der Geschäftsanweisung vom 5. Dezember 2014 geregelt. Die Regelung stellt korrekterweise klar, dass die Neuveranschlagung im Sinne der Haushaltstransparenz Vorrang vor Ermächtigungsübertragungen hat. Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen werden ausgeschlossen. Ermächtigungen für investive Auszahlungen können im Rahmen ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung übertragen werden, wenn die reibungslose Abwicklung von Investitionsmaßnahmen dies erfordert.

Entsprechend ihrer Geschäftsanweisung hat die Stadt Gütersloh in keinem Jahr konsumtive Ermächtigungen übertragen. Sie hat die Ansätze jährlich neu veranschlagt. Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner verteilen sich 2020 interkommunal verglichen wie folgt:



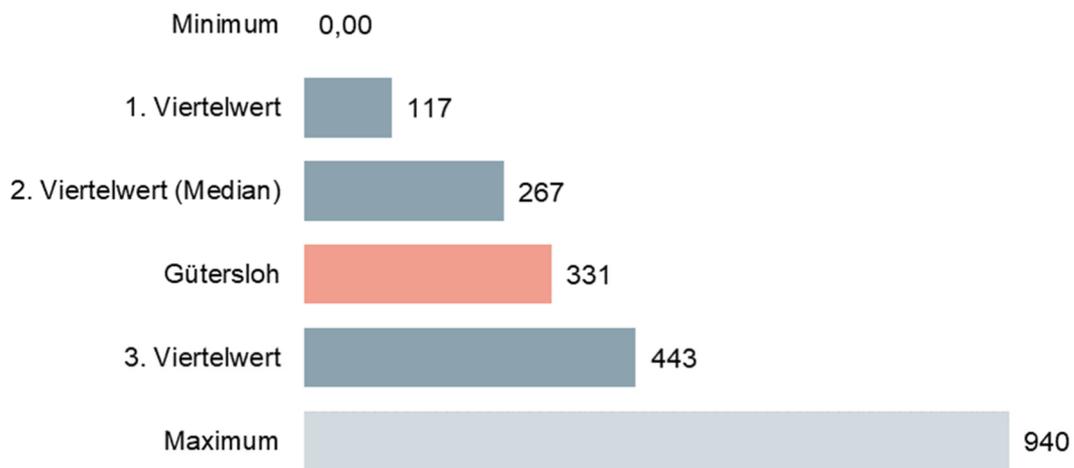
Neben der Stadt Gütersloh veranschlagen vier weitere von insgesamt 20 Kommunen keine Ermächtigungen für die ordentlichen Aufwendungen.

Investive Auszahlungen Stadt Gütersloh 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	29,65	40,28	49,70	57,04	64,58	71,27

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	14,38	14,66	15,93	19,26	29,41	33,35
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	48,51	36,39	32,05	33,76	45,54	46,80
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	44,03	54,93	65,63	76,30	93,99	105
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	32,66	26,68	24,27	25,24	31,29	31,88
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	28,90	25,78	25,07	31,66	44,53	41,67
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	65,64	46,93	38,20	41,49	47,38	39,83

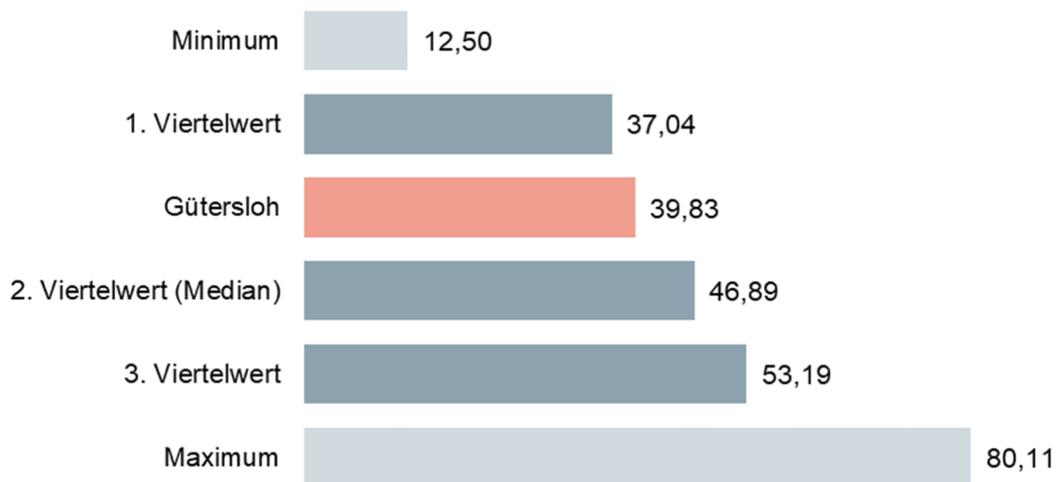
Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2020



In den Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

Die investiven Ermächtigungsübertragungen nehmen jährlich zu. Seit 2016 positionieren sich die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner der Stadt Gütersloh überdurchschnittlich, zwischen dem Median und dem 3. Viertelwert.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



In den Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

In welchem Verhältnis der fortgeschriebene Ansatz zum Ist-Ergebnis steht zeigt der Grad der Inanspruchnahme. Ein niedriger Grad der Inanspruchnahme kann ein Hinweis dafür sein, dass der Plan-Ansatz sowie die Ermächtigungsübertragungen nicht angemessen im Haushaltsjahr umgesetzt werden konnten. Gütersloh nimmt durchschnittlich nur 46,58 Prozent der fortgeschriebenen Haushaltsansätze in Anspruch. Damit bewegt sie sich von 2016 bis 2019 zwar etwa im Mittelfeld der ausgewerteten Vergleichsdaten, allerdings ist eine höhere Inanspruchnahme im Sinne der Haushaltstransparenz erstrebenswert. In 2020 zeigt sich bereits eine deutlich unterdurchschnittliche Inanspruchnahme.

Die Stadt Gütersloh hat folgende Gründe für den Grad der Inanspruchnahme angegeben:

- Zwei große Immobilienkäufe im Rahmen der Projektes Schaffung von Wohnraum/Konversion. In Höhe von rund sechs Mio. Euro wurden dafür Maßnahmen von 2018 nach 2019 übertragen und in Höhe von rund acht Mio. Euro von 2019 nach 2020.
- Durch die zeitlich frühere Verabschiedung des Haushaltes ab 2018 im Vergleich zu den Vorjahren ergaben sich auskunftsgemäß Unsicherheiten bei den Fachbereichen, wie viele Mittel tatsächlich noch im aktuellen Haushaltsjahr abfließen. Dies erklärt den Anstieg von 2017 zu 2018.
- Keine ausreichenden personellen Kapazitäten zur Durchführung von Maßnahmen bei der Stadt insbesondere in der Abwasserbeseitigung.

Wenn die beiden großen Immobilienprojekte in 2019 und 2020 aus den vorliegenden Daten bereinigt werden, ergibt sich sogar ein noch geringer Grad der Inanspruchnahme. Der geringe Grad der Inanspruchnahme ist der Stadt Gütersloh bereits selber aufgefallen. Aktuell hat die Kämmerei die Fachbereiche bereits aufgefordert, realistischer unter Berücksichtigung der vorhandenen Personalkapazitäten zu planen. Kommende Jahre werden den Erfolg erst noch zeigen.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Gütersloh nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierungsfähig.

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 Gütersloh** hat bislang keine strategischen Vorgaben, die eine standardisierte Akquise von Fördermitteln vorsehen. Strategische Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, räumen der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ Empfehlung

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

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

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme nebst Dokumentation.
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen.
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder -gruppen (z. B. Finanzen).
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

Die Stadt Gütersloh akquiriert standardisierte Fördermittel, zum Beispiel in der Städtebauförderung und Förderung von Kindertageseinrichtungen dezentral in den Fachbereichen. Die Mittel werden dann auch dezentral in den Fachbereichen bewirtschaftet. Bei nicht standardisierten Förderprogrammen, zum Beispiel auf EU-Ebene oder zu besonderen Themen erfolgt die Re-

cherche mit einem, nicht exakt definierten Stellenanteil, durch einen Mitarbeiter des Fachbereiches Ratsangelegenheiten und Bürgerdialog (Organisationsbereich des Bürgermeisters). Die Bewirtschaftung erfolgt danach wiederum dezentral in den Fachbereichen. Aktuell erfolgt eine Stellenausschreibung, um im Fachbereich Umweltschutz (Geschäftsbereich 1 Finanzen, Umwelt, Recht und Ordnung) eine Stelle zur Akquise von Fördermitteln aus dem Themenbereich Umwelt- und Klimaschutz zu schaffen.

Bezüglich möglicher Förderprogramme fühlt sich die Stadt Gütersloh ausreichend informiert. Sie greift bei der Fördermittelrecherche auf unterschiedliche Quellen zurück, wie Newsletter oder Förderdatenbanken.

Ein zentraler Überblick über alle möglichen Förderprojekte fehlt der Stadt Gütersloh bislang. Erst ein zentraler Überblick über alle Maßnahmen ermöglicht es, Fördermaßnahmen bei Bedarf zu kombinieren, um eine Förderfähigkeit zu erzielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.

Beim Vorliegen geeigneter Förderprogramme versucht die Stadt Gütersloh stets Förderungen zu erzielen. Abgelehnte Anträge waren u. a. auf überzeichnete Förderprogramme zurückzuführen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.

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

Die **Stadt Gütersloh** bewirtschaftet ihre Fördermittel dezentral. Die Beschäftigten sind individuell dafür verantwortlich, dass die Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid realisiert werden. Die Stadt hat bisher keine zentrale Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte pflegt. Eine zentrale Datei oder Datenbank würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.

→ **Empfehlung**

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

Die Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum,

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

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Gütersloh bislang ebenfalls nicht etabliert. Auskunftsgemäß werden bei den standardisierten Förderprogrammen seitens der Fachbereiche in den jeweiligen Gremien einzelne nicht näher definierte oder standardisierte Informationen zu den Förderprogrammen mitgeteilt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.

1.5 Zusätzliche Erläuterungen

1.5.1 Veranschlagung von Liquiditätskrediten

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh sollte die Liquiditätskredite beim Saldo aus Finanzierungstätigkeit berücksichtigen.

Mit Einführung der KomHVO ist seit 2019 auch die Veranschlagung der Ein- und Auszahlungen für Kredite zur Liquiditätssicherung im Finanzplan vorgeschrieben. Die Pflicht zur Veranschlagung erhöht die Transparenz. Die Ein- und Auszahlungen, die sich voraussichtlich aus der Aufnahme und Tilgung von Krediten ergeben werden, sind den Konten 693 und 792 zuzuordnen und werden nach § 3 Abs. 1 Nr. 27 und 29 KomHVO erfasst.⁸ Die Veranschlagung beschränkt sich auf eine Abbildung der erwarteten saldierten Änderung des Bestandes an Liquiditätskrediten. Es kann also nur eine der beiden vorgesehenen Zeilen (Aufnahme oder Tilgung) geplant werden. Die Stadt Gütersloh plant den Bedarf an Liquiditätskrediten als negative Liquide Mittel und nicht unter dem Saldo aus Finanzierungstätigkeit.

⁸ Vgl. Anlage 5 VV Muster zur GO und KomHVO

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die noch offenen Gesamtabschlüsse bis 2018 sind vollumfänglich zu erstellen, sofern ein beherrschender Einfluss vorliegt und die Gesellschaften nicht von untergeordneter Bedeutung sind.	54		
			E1.1 Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Gütersloh vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchzuführen. Vor allem in der Vorplanungsphase braucht ein Projekt ausreichend Zeit, um gut geplant zu werden, anderenfalls können sich ungeplante und möglicherweise kostenintensive Nachträge ergeben. Durch die Planung der gesamten Lebenszykluskosten wird die Nachhaltigkeit der Projekte sichergestellt.	27
			E1.2 Im Sinne einer möglichst vorausschauenden und nachhaltigen Haushaltswirtschaft sollte die Stadt Gütersloh Maßnahmen priorisieren und hinterfragen, um die zukünftige konjunkturelle Entwicklung abzufedern und Handlungsspielräume zu bewahren.	57
F2	Die Stadt Gütersloh hat nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen in einer Geschäftsanweisung geregelt. Sie überträgt ausschließlich Ermächtigungen für investive Auszahlungen. Diese jedoch in größerem Umfang als andere Kommunen. Die fortgeschriebenen Ansätze schöpft sie im Schnitt nicht einmal zur Hälfte aus. Aktuell arbeitet die Stadt Gütersloh bereits mit den Fachbereichen zusammen daran, realistischere Planansätze zu veranschlagen.	58		
F3	Die Stadt Gütersloh nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche. Der Prozess der Fördermittelakquise ist noch optimierungsfähig.	61	E3.1 Die Stadt Gütersloh sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	61

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E3.2	Die Stadt Gütersloh sollte einen umfassenden Überblick über alle ihre möglichen Förderprojekte haben. Dazu sollte sie diese zentral dokumentieren.	62
F4	Die Stadt Gütersloh hat kein Fördermittelcontrolling und –berichtswesen. Die Fördermittelbewirtschaftung kann sie noch weiterentwickeln.	62	E4.1	Die Stadt Gütersloh sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte ab dem Planungszeitpunkt einpflegt.	62
			E4.2	Die Stadt sollte – soweit nicht bereits praktiziert – Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung und Politik regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen informieren.	63
Zusätzliche Erläuterungen					
F5	Die Stadt Gütersloh sollte die Liquiditätskredite beim Saldo aus Finanzierungstätigkeit berücksichtigen.	63			

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	106	93,34	96,58	97,77	101	109	21
Eigenkapitalquote 1	48,76	-4,8	10,29	25,74	40,28	59,21	21
Eigenkapitalquote 2	71,44	3,28	40,44	47,88	60,06	71,70	21
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	31,84	0,00	19,11	25,86	32,45	43,47	21
Abschreibungsintensität	8,14	0,47	4,03	5,58	6,75	8,14	21
Drittfinanzierungsquote	40,34	26,89	43,52	55,38	65,87	79,01	21
Investitionsquote	176	49,51	91,59	124	179	263	21

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	109	51,16	83,21	89,09	98,79	109	21
Liquidität 2. Grades	329	12,03	36,47	62,88	112	329	21
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	3,45	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,88	3,20	6,38	9,45	17,27	32,81	21
Zinslastquote	0,80	0,15	0,73	0,90	1,69	3,46	21
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	45,68	30,76	43,20	45,59	48,66	55,56	21
Zuwendungsquote	28,08	21,46	28,36	31,02	36,80	45,85	21
Personalintensität	25,19	17,15	20,24	21,33	23,94	30,06	21
Sach- und Dienstleistungsintensität	16,09	7,11	11,14	16,09	18,12	30,39	21
Transferaufwandsquote	44,60	35,54	43,31	46,67	48,62	51,67	21

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	1,10	28,13	28,00	12,89	22,45	
Gewerbesteuern	73,34	95,08	103,97	89,61	66,71	85,74
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	43,75	46,14	49,18	51,50	48,69	47,85
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	7,77	9,78	12,94	14,04	15,56	12,02
Ausgleichsleistungen	4,32	4,54	4,67	4,84	4,95	4,67
Schlüsselzuweisungen	0	9,75	1,19	0,00	0,00	2,19
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	2,78	4,33	4,69	4,91	9,06	5,15
Zuweisung nach dem Gewerbesteuerenausgleichsgesetz	0,00	0,00	0,00	0,00	43,24	8,65
Summe der Erträge	131,97	169,62	176,63	164,89	188,20	166,26
Steuerbeteiligungen	11,04	15,80	19,40	12,08	5,65	12,80
Allgemeine Kreisumlage	51,32	50,92	49,44	57,34	56,98	53,20
Summe der Aufwendungen	62,36	66,73	68,84	69,43	62,63	66,00
Saldo	69,61	102,90	107,79	95,46	125,57	100,27

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	366	366	392	426	438	460
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	366	366	392	426	438	460
Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge	221	222	221	217	219	214

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital 2	588	588	613	643	657	673
Bilanzsumme	828	827	855	904	905	943

Tabelle 5: Schulden Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	80,94	81,92	75,26	72,45	66,54	67,98
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,06	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2,93	3,55	4,62	18,87	5,27	9,40
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,42	1,70	3,17	0,66	3,26	4,36
Sonstige Verbindlichkeiten	7,02	7,83	4,53	5,43	5,53	6,06
Erhaltene Anzahlungen	2,72	1,65	2,78	6,10	4,98	14,13
Verbindlichkeiten	94,08	96,65	90,36	103,51	85,57	102
Rückstellungen	138	133	139	150	154	159
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3,01	3,19	2,12	1,16	0,38	2,23
Schulden	235	233	232	255	240	263

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2017 bis 2019

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	90,36	103,51	85,57

Grunddaten Kernhaushalt	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	2,71	3,44	3,09
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	3,72	5,49	7,20
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0,13	0,15	0,01
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	96,87	93,19	100,75
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	7,48	5,46	5,83
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	173	182	170

* Gütersloh Marketing GmbH, Stadtbibliothek Gütersloh GmbH, Kultur Räume Gütersloh, City Logistik Gütersloh Verwaltungsgesellschaft mbH, Gewerbepark Gütersloh GmbH, Klinikum gGmbH, Medizinisches Versorgungszentrum am Klinikum Gütersloh GmbH, Stadtwerke Gütersloh GmbH, Netzgesellschaft Gütersloh GmbH, Energie und Projekte GmbH, Stadtbus Gütersloh GmbH

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Jahresergebnis	5,5	1,1	28,1	28,0	12,9	22,5	0,8	-49,0	-37,1	-34,7	-35,0
Gewerbesteuer	73,4	73,3	95,1	104,0	89,6	66,7	100,0	100,6	100,6	100,6	100,6
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	42,9	43,8	46,1	49,2	51,5	48,7	49,2	54,2	56,4	59,6	62,7

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	7,6	7,8	9,8	12,9	14,0	15,6	15,4	14,1	14,3	14,6	14,9
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	5,7	7,1	8,9	9,4	9,8	57,2	10,9	5,2	5,4	5,6	5,7
Schlüsselzuweisungen vom Land	1,4	0,0	9,8	1,2	0,0	0,0	8,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe der Erträge	131,1	132,0	169,6	176,6	164,9	188,2	183,6	174,1	176,7	180,4	183,9
Steuerbeteiligungen	12,6	11,0	15,8	19,4	12,1	5,7	8,5	8,6	8,6	8,6	8,6
Allgemeine Kreisumlage	44,4	51,3	50,9	49,4	57,3	57,0	54,8	71,7	60,1	59,2	58,3
Summe der Aufwendungen	57,0	62,4	66,7	68,8	69,4	62,6	63,3	80,3	68,7	67,8	66,9
Saldo der Bereinigungen	74,1	69,6	102,9	107,8	95,5	125,6	120,3	93,8	108,1	0,1	117,0
Saldo der Sondereffekte	0,0	3,1	0,0	0,0	0,0	-10,2	5,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Bereinigtes Jahresergebnis	-68,6	-71,6	-74,8	-79,8	-82,6	-92,9	-125,4	-142,8	-145,1	-34,8	-152,0
Abweichung vom Basisjahr	0	-3,0	-6,2	-11,2	-14,0	-24,3	-56,8	-74,2	-76,6	-78,7	-83,4

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Gütersloh in Mio. Euro 2015 bis 2025

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Bereinigtes Jahresergebnis	-68,6	-71,6	-74,8	-79,8	-82,6	-92,9	-125,4	-142,8	-145,1	-34,8	-152,0
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1,5	-1,0	-5,9	-3,4	-2,9	-6,0	-7,6	-7,0	-8,2	-8,3	-9,2
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-28,2	-29,3	-29,3	-32,3	-37,5	-41,7	-47,0	-51,2	-54,1	-55,0	-55,4
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-38,9	-41,3	-39,6	-44,1	-42,1	-45,2	-70,8	-84,6	-82,8	-84,0	-87,4

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-2,4	-0,8	-5,3	-3,2	-6,3	-31,9	-45,7	-43,9	-45,2	-48,6

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gütersloh 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 Gütersloh** ist zum 31. Dezember 2019 an 33 Unternehmen beteiligt, die sich auf drei Beteiligungsebenen verteilen. Auf 14 dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden und auf acht weitere einen maßgeblichen Einfluss ausüben. Unter Berücksichtigung der verschiedenen Aufgabenbereiche weist **die Beteiligungsstruktur eine hohe Komplexität** auf.

Die **wirtschaftliche Bedeutung** der Beteiligungen befindet sich **auf einem hohen Niveau**. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind um 70 Prozent höher als die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes. Insgesamt wird der Haushalt der Stadt Gütersloh durch die Beteiligungen im Jahr 2019 mit 6,4 Mio. Euro belastet⁹. Zur Belastung von 6,4 Mio. tragen insbesondere die Zuschüsse an die Stadtbibliothek Gütersloh GmbH sowie an den Eigenbetrieb Kultur Räume Gütersloh bei. Ab dem Haushaltsjahr 2023 rechnet die Stadt Gütersloh mit einer Verlustabdeckung an die Stadtwerke. So wird die Belastung für den Kernhaushalt der Stadt Gütersloh weiter ansteigen.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus insgesamt **hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement** der Stadt Gütersloh. Die Stadt Gütersloh hat ihr Beteiligungsmanagement gut aufgestellt und kann diese Anforderungen überwiegend erfüllen. In einzelnen Bereichen bestehen Optimierungsmöglichkeiten. So sieht die gpaNRW Verbesserungspotentiale beim Berichtswesen sowie bei der Aktualisierung der Beteiligungsrichtlinie.

Die gpaNRW hat am Beispiel der Beteiligungen Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und Stadtwerke Gütersloh GmbH geprüft, wie die Stadt Gütersloh ihren Einfluss auf die eigenen Beteiligungen sichert. Positiv hervorzuheben ist **die rechtliche Einflussnahme durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen**. Während die Stadt bei der Wirtschaftsplanung und Ergebnisverwendung ihren Einfluss angemessen wahrnimmt, könnte **die unterjährige Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplans verbessert werden**.

⁹ Für die Berechnung der Belastung saldiert die gpaNRW Zuschüsse, Umlagen, Verlustübernahmen und Verlustabdeckungen, die die Stadt Gütersloh an ihre Beteiligungen leistet, mit den Erträgen, die die Kommune aus den Gewinnausschüttungen und Dividenden erzielt.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken. Folglich sind die Beteiligungen für die Kommunen von wirtschaftlicher Bedeutung. Umfangreiche kommunalrechtliche Vorschriften in Bezug auf die wirtschaftliche und nicht wirtschaftliche Betätigung von Kommunen sind zu beachten.

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

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

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

Die Prüfung der gpaNRW

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung wird betrachtet, ob durch konzernweite Regelungen eine Einbindung des Beteiligungsmanagements als Schnittstelle zwischen Unternehmen, Verwaltung und Rat sichergestellt ist. Hierbei wird untersucht in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unter-

stützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Ergänzend wird die tatsächliche Einflussnahme der Kommune auf ihre Beteiligungen anhand von ausgewählten einzelnen Beteiligungen nachvollzogen.

Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2019 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Sofern sich wesentliche Änderungen nach 2019 ergeben haben, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

- die Beteiligungsstruktur und
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen.

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Die Beteiligungsstruktur der Stadt Gütersloh umfasst insgesamt 33 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf 14 dieser Beteiligungen kann die Stadt einen beherrschenden Einfluss ausüben und auf acht weitere Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss. Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Gütersloh.

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 Gütersloh** ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 an insgesamt 33 Unternehmen¹⁰ beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei mehr Beteiligungen mittelbar als unmittelbar gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit auch in der zweiten und dritten Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in acht verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 17 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2019

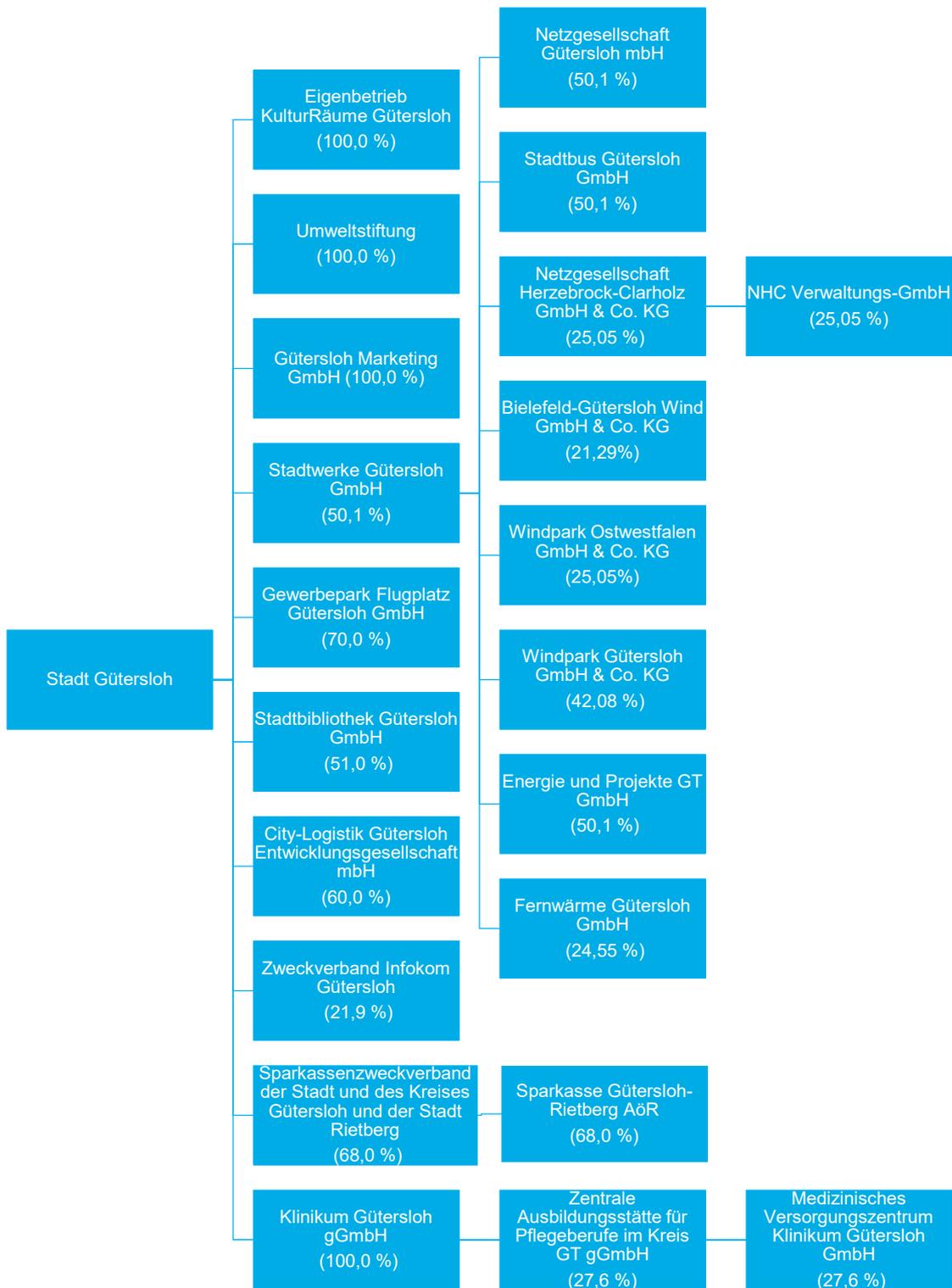


Grundsätzlich sind durch die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick zu nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten,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

¹⁰ Mittelbar gehaltene Kleinstbeteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter fünf Prozent wurden nicht berücksichtigt.

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹¹ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2019



¹¹ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Die Stadtwerke Gütersloh GmbH übernimmt die Rolle einer Holdinggesellschaft für ihre umfangreichen Beteiligungsunternehmen. In dieser Funktion ist sie für die Verwaltung und Steuerung ihrer Tochterunternehmen zuständig.

Die Stadt Gütersloh hat im Jahr 2020 die Klärschlammverwertung OWL GmbH mitgegründet. Zum Zeitpunkt der Prüfung ist die Stadt mit 3,758 Prozent an dieser Gesellschaft beteiligt.

Im Jahr 2021 erfolgte die Gründung der conceptGT Verwaltungs-GmbH und der conceptGT GmbH & Co. KG. Die Stadt hält 100 Prozent der Anteile und ist somit alleinige Gesellschafterin.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Gütersloh sind von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt. Neben der Stadtwerke Gütersloh GmbH und der Klinikum Gütersloh gGmbH sind hier insbesondere die Stadtbibliothek Gütersloh GmbH sowie der Eigenbetrieb Kultur Räume Gütersloh zu nennen.

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

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

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Gütersloh** 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	1.152	24	24
- Aufwendungen aus Umlagen, Zuschüssen und Verlustübernahmen	5.767	6.398	6.447
= Ergebnisbelastung/-entlastung	-4.615	-6.374	-6.423

Insgesamt überwiegen die Aufwendungen die Erträge deutlich. Infolgedessen belasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt im Zeitraum von 2017 bis 2019 durchschnittlich mit rund 5,8 Mio. Euro pro Jahr. Nur im Jahr 2017 erwirtschaftet die Stadt Gütersloh nennenswerte Beteiligungserträge, und zwar 1,1 Mio. Euro durch die Stadtwerke Gütersloh GmbH. Bei den Aufwendungen handelt es sich im Wesentlichen um die Zuschüsse für den Eigenbetrieb Kultur Räume Gütersloh sowie die Stadtbibliothek Gütersloh GmbH. Diese sind im Zeitraum 2017-2019 um elf Prozent gestiegen. Im Jahr 2019 hat die Stadt Gütersloh Zuschüsse in Höhe von 3,5 Mio. Euro an den Eigenbetrieb Kultur Räume Gütersloh und 1,8 Mio. Euro an die Stadtbibliothek GmbH geleistet.

Daneben ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

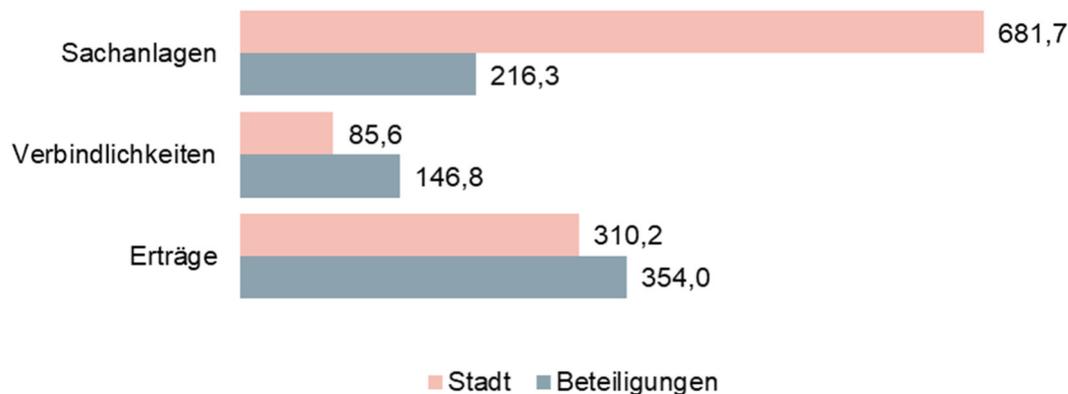
Art der Auswirkungen	2017	2018	2019
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	2.793	3.550	3.127
Bürgschaften (Stand 31.12.)	2.501	2.352	2.165
Gesamtsumme	5.294	5.902	5.292

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. Die Stadt Gütersloh hat mehrere Gesellschafterdarlehen an die Klinikum Gütersloh gGmbH ausgegeben. Sie übernimmt des Weiteren eine Bürgschaft für die Klinikum Gütersloh gGmbH.

Während die geleisteten Darlehen im Betrachtungszeitraum gestiegen sind, hat sich die gewährte Bürgschaft planmäßig im gleichen Umfang reduziert wie das von der Klinikum Gütersloh GmbH aufgenommene Darlehen.

Neben den direkten Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wird die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Gütersloh 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 Stadt und des Kreises Gütersloh und der Stadt Rietberg sowie die Sparkasse Gütersloh-Rietberg außer Acht. Die Sparkassenzweckverbände unterliegen einer gesonderten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW. Eine Einbeziehung dieser Beteiligung würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Sparkassen eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Ausgewählte Jahresabschlusspositionen¹² in Mio. Euro zum 31. Dezember 2019



Das Sachanlagevermögen der Stadt Gütersloh entspricht etwa dem dreifachen Wert des Sachanlagevermögens der Beteiligungen. Im Vergleich zur Stadt Gütersloh bilanzieren die Beteiligungen deutlich höhere Verbindlichkeiten. Rund 60 Prozent der Verbindlichkeiten resultieren aus den Kreditaufnahmen der Beteiligungen. Die Beteiligungen erwirtschaften etwas mehr Erträge als die Stadt Gütersloh.

Rund 60 Prozent des Sachanlagevermögens, 53 Prozent der Verbindlichkeiten und 68 Prozent der Erträge der Beteiligungen entfallen auf die Stadtwerke Gütersloh GmbH und die Klinikum Gütersloh gGmbH. Daneben sind die Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und der Eigenbetrieb Kultur Räume Gütersloh durch die Höhe der städtischen Zuschüsse von wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt Gütersloh.

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 Eigenbetrieb Kultur Räume Gütersloh für das Beteiligungsmanagement der Stadt Gütersloh 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 Abbe-

¹² nur Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent

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

2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

→ Feststellung

Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gütersloh 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 Gütersloh** ist dem Abteilungsleiter Beteiligungen, Vermögen, Schulden zugeordnet und wird durch ihn sowie eine Mitarbeiterin wahrgenommen. Im Jahr 2019 stehen für diese Aufgaben 1,1 Vollzeitstellen zur Verfügung.

Die Stadt Gütersloh hat im Jahr 2014 eine Beteiligungsrichtlinie beschlossen. In dieser werden unter anderem allgemeine Zuständigkeiten und das Zusammenwirken der beteiligten Akteure sowie das Berichtswesen der städtischen Beteiligungen gegenüber der Stadt festgelegt. Zusätzlich ist der Beteiligungsrichtlinie eine Kategorisierung der Beteiligungen angehängt, die die Berichtspflichten in Abhängigkeit von der Steuerungsintensität genauer beschreibt. Die Zuordnung orientiert sich nach der wirtschaftlichen und strategischen Bedeutung für die Stadt sowie nach den gesetzlichen Vorschriften. Insgesamt gibt es vier Kategorien A bis D. Zur Kategorie A gehören die Stadtwerke Gütersloh GmbH und die Klinikum Gütersloh gGmbH. Die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Kultur Räume Gütersloh ist in die Kategorie B eingeordnet. Die Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und die Gütersloh Marketing GmbH bilden die Kategorie C.

Die City-Logistik GmbH und weitere Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote unter 50 Prozent reihen sich in die Kategorie D ein.

Nach der Beteiligungsrichtlinie soll das Beteiligungsmanagement als Bindeglied zwischen den städtischen Beteiligungen und der Stadt Gütersloh dienen. Der Punkt „4.1.6. Das Beteiligungsmanagement“ definiert die dafür erforderlichen Funktionen des Beteiligungsmanagements. Dazu gehören in erster Linie die Beteiligungsverwaltung und das Beteiligungscontrolling. Eine wichtige Aufgabe des Beteiligungsmanagements ist, den Entscheidungsprozess der Stadt Gütersloh als Eigentümerin zu unterstützen. Zu den weiteren Aufgaben des Beteiligungsmanagements gehört auch das unterjährige Berichtswesen über die Entwicklung der Beteiligungen an den Finanzausschuss¹³.

Seit 2014 hat sich die Beteiligungsstruktur verändert. Des Weiteren hat sich im operativen Geschäft gezeigt, dass auch Zeiträume anzupassen sind. Nur durch eine regelmäßige Aktualisierung der Beteiligungsrichtlinie ist sichergestellt, dass der große Nutzen einer Beteiligungsrichtlinie auch zum Tragen kommt.

Da die Zuordnung der Beteiligungen zu den Kategorien A bis D die Grundlage für die einzureichenden Unterlagen und das Berichtswesen ist, sollte die Kategorisierung in regelmäßigen Zeitabständen geprüft und ggf. angepasst werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte ihre Beteiligungsrichtlinie regelmäßig aktualisieren.

Nach eigener Auskunft plant die Stadt Gütersloh, ihre Beteiligungsrichtlinie bis spätestens 2023 zu überarbeiten. Dabei ist es vorgesehen, auch die Empfehlungen aus dem Verfahren zum Deutschen Public Corporate Governance-Musterkodex zu berücksichtigen. Die Überlegungen der Stadt Gütersloh, auch einen Public Corporate Governance Kodex einzuführen, werden von der gpaNRW befürwortet.

Die Stadt Gütersloh hält die Grunddaten, wie Satzungen und Gesellschaftsverträge für alle Beteiligungen vor. Dies schließt auch mittelbare Beteiligungen sowie Kleinstbeteiligungen ein.

Die Einladungen und Niederschriften zu Gremiensitzungen gehen dem Beteiligungsmanagement für die in der Beteiligungsrichtlinie festgelegten Beteiligungen aus den Kategorien A, B und C unaufgefordert zu. Hierbei handelt es sich um die bedeutenden unmittelbaren Beteiligungen. Für die weiteren Beteiligungen liegen diese beim jeweiligen Vertreter bzw. der jeweiligen Vertreterin des Verwaltungsvorstandes vor und können bei Bedarf vom Beteiligungsmanagement dort angefragt werden.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gütersloh sollte die Einladungen und Niederschriften aller Beteiligungen anfordern, um so einen Überblick über die wichtigen Themen aller Beteiligungen zu haben.

Die mittelbaren Kleinstbeteiligungen könnten von dieser Regelung ausgenommen werden.

¹³ Vgl. hierzu Abschnitt „2.4.2 Berichtswesen“.

Die Wirtschaftspläne der Beteiligungen aus den Kategorien A, B und C sowie bestimmter weiterer Beteiligungen wie zum Beispiel der Gewerbepark Flugplatz Gütersloh GmbH erhält das Beteiligungsmanagement ohne gesonderte Aufforderung. Die Wirtschaftspläne werden durch das Beteiligungsmanagement analysiert und in den Rat gegeben, sodass dieser dann eine Weisung für die Gremienvertreter und –vertreterinnen beschließt. Bei den weiteren Beteiligungen stehen die Wirtschaftspläne dem Beteiligungsmanagement nicht zur Verfügung. Die Jahresabschlüsse hingegen werden unaufgefordert an das Beteiligungsmanagement übersendet, sodass hier ein Gesamtüberblick besteht.

Die Unterlagen zu den städtischen Beteiligungen werden zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten. Sie werden teilweise digital verwaltet. Das Beteiligungsmanagement hat die Dokumente im digitalen Format nur dann, wenn auch die Datenlieferung der Beteiligung digital erfolgt. Das Beteiligungsmanagement wirkt aktuell darauf hin, die Digitalisierung der Beteiligungsverwaltung voranzutreiben. Es existiert noch kein Datenmanagementsystem. Die Stadt Gütersloh plant, 2022 im Rahmen des Projektes elektronische Akte auch das Beteiligungsmanagement stärker zu digitalisieren.

Die Gremienbesetzungen sowie die Daten der Gremienvertreter und –vertreterinnen werden zentral im Ratservice verwaltet und aktualisiert. Ein Zugriff auf diese Daten durch das Beteiligungsmanagement ist gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gütersloh sollte seine Bemühungen intensivieren, alle Beteiligungen betreffenden Unterlagen in digitaler Form vorzuhalten.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

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

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

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

Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das 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 Risi-

ken für die Kommune erforderlich. Hierdurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Der Rat der **Stadt Gütersloh** hat gemäß § 116a GO NRW eine Befreiung von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses für 2019 beschlossen. Es ist auch für die Zukunft geplant, einen entsprechenden jährlichen Beschluss zu fassen. Damit ist die Stadt Gütersloh weiterhin verpflichtet, einen jährlichen Beteiligungsbericht zu erstellen und in den Rat einzubringen.

Die Stadt Gütersloh hat im Prüfungszeitraum die Beteiligungsberichte bis 2020 in den Rat eingebracht. Die Einbringung des Beteiligungsberichtes 2018 erfolgte erst im Juni 2020. Aus Personalmangel erfolgte die Einbringung des Beteiligungsberichtes 2019 zusammen mit dem Beteiligungsbericht 2020 am 25. Februar 2022.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte darauf achten, den Beteiligungsbericht innerhalb des Folgejahres zu erstellen und in die politischen Gremien einzubringen.

Neben der grafischen Übersicht der Beteiligungen und dem Ergebnis des Beteiligungsbudgets für das Berichtsjahr umfasst der Beteiligungsbericht unter anderem Übersichten über wichtige Unternehmensdaten und wichtige Kennzahlen. Alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen inkl. Verbände und Stiftungen werden im Bericht einzeln dargestellt. Die Einzeldarstellung der Beteiligungen beinhaltet Beteiligungssituation, wirtschaftliche Daten, Lagebericht / Ausblick und Risiken, Übersicht über Organe sowie finanzielles Ergebnis aus der Beteiligung für die Stadt Gütersloh. Abgerundet wird die Berichterstattung mit der Übersicht wesentlicher Verträge zwischen den Beteiligungen und der Stadt Gütersloh sowie den Beteiligungen untereinander.

Für den Eigenbetrieb Kultur Räume Gütersloh werden quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt. Diese werden dem Bürgermeister sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben. Der Eigenbetrieb ist defizitär und erhält jährliche Zuschüsse der Stadt. Die Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführungen des Vermögensplanes. Es werden jeweils die Erträge und Aufwendungen sowie der Zuschussbedarf der Betriebszweige Stadthalle und Theater erläutert.

Wie bereits im Abschnitt „2.4.1 Organisation des Beteiligungsmanagements“ ausgeführt, sind die Beteiligungen je nach Kategorisierung zu einem unterjährigen Berichtswesen an das Beteiligungsmanagement verpflichtet. So sind für die Beteiligungen der Kategorie A monatliche Berichte verpflichtend. Die Beteiligungen der Kategorie B haben quartalsweise Berichte zu erstellen. Für die Beteiligungen der Kategorie C reicht eine halbjährliche Berichterstattung aus. Bei den übrigen Beteiligungen verzichtet die Stadt Gütersloh auf die unterjährigen Controlling-Berichte.

Abweichend von der Beteiligungsrichtlinie informiert die Stadtwerke Gütersloh GmbH quartalsweise über die prognostizierte wirtschaftliche Entwicklung und erläutert einzelne Positionen separat. Ergänzend bietet der Bericht Informationen zur Absatz- und Umsatzentwicklung der Sparten Strom-, Gas- und Wasserversorgung sowie zur Besucher- und Umsatzentwicklung in den Bädern. Zusätzlich werden spartengenaue monatliche Auswertungen von Kennzahlen mitgeliefert.

Die Klinikum Gütersloh gGmbH übersendet dem Beteiligungsmanagement monatliche Berichte. Diese enthalten neben den Positionen der Ergebnisrechnung Fallzahlen, Darstellungen des Liquiditätsflusses, der Entwicklung des medizinischen Bedarfs sowie die Bewertung der strategischen Maßnahmenliste. Die Daten werden sowohl vergangenheitsbezogen als auch zukunftsorientiert in Form von Hochrechnungen dargestellt. Umfangreiche verbale Erläuterungen begleiten das Zahlenwerk.

Nach der Beteiligungsrichtlinie haben die Gesellschaften Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und die Gütersloh Marketing GmbH halbjährliche Berichte an ihre Eigentümerin Stadt Gütersloh zu erstatten. Für die Gütersloh Marketing GmbH wurde im Jahr 2020 unterjährige quartalsweise Berichterstattung eingeführt. Die Stadtbibliothek Gütersloh GmbH hält die Bestimmung der Beteiligungsrichtlinie nicht ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte darauf hinwirken, dass die durch die Beteiligungsrichtlinie festgelegten Bestimmungen zur unterjährigen Berichterstattung in der Praxis konsequent befolgt werden bzw. die Beteiligungsrichtlinie bei Bedarf angepasst wird.

Ergänzend erstellen die Unternehmen im Rahmen ihrer Jahresabschlüsse jährliche Risikoberichte. Diese werden seitens der Stadt Gütersloh jedoch nicht zu einem konzernweiten Risikobericht zusammengefasst.

Mit den Regelungen der Beteiligungsrichtlinie sowie der Berichterstattung der wesentlichen Beteiligungen ist teilweise sichergestellt, dass notwendige Informationen für ein entsprechendes Controlling der Stadt zugehen.

Die Beteiligungsrichtlinie führt unter Punkt 5.4 eine Berichtspflicht des Beteiligungsmanagements an den Finanzausschuss auf. Dieses soll zweimal jährlich in komprimierter Form über die Entwicklung der Beteiligungen mindestens der Kategorien A und B informieren. Laut Aussage der Stadt ist dies aus Personalmangel sowie der nicht vorhandenen Bedarfslage des Finanzausschusses in den letzten vier Jahren nicht geschehen. Somit wird lediglich für die Beschlüsse zu den Wirtschaftsplänen und Jahresabschlüssen an die Politik 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. Zusammengenommen mit der verspäteten Einbringung des Beteiligungsberichtes hat der Rat aktuell keine Gesamtsicht auf den wirtschaftlichen Verlauf der Beteiligungen und kann somit auch nur begrenzt Risiken erkennen. Die Stadt beabsichtigt jedoch in der Zukunft eine möglichst bedarfsgerechte Berichterstattung. Die Voraussetzungen dafür wird die geplante Implementierung einer Fachsoftware zur Beteiligungssteuerung schaffen. Aktuell arbeitet die Stadt an einem Anforderungskatalog, damit die Beschaffung der Fachsoftware noch im Jahr 2022 erfolgt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte die Politik unterjährig und standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der Beteiligungen informieren. Auch für die Beteiligungen der Kategorien C und D sollten der Politik grundlegende Informationen unterjährig zur Verfügung gestellt werden. Die Regelungen in der Beteiligungsrichtlinie sollten an die aktuellen Bedarfe angepasst werden

und ein entsprechendes Berichtswesen wiedereingeführt werden. Des Weiteren sollte die Stadt die Implementierung einer geeigneten Fachsoftware vorantreiben.

Kurzfristig notwendige Informationen (Ad-hoc Mitteilung) erfolgen gemäß Beteiligungsrichtlinie von der Geschäftsführung an die Gesellschaftervertreter, den Aufsichtsratsvorsitzenden sowie die Kämmerin und das Beteiligungsmanagement. Die Beteiligungsrichtlinie beschreibt zusätzlich, wann eine entsprechende Meldung zu erfolgen hat und was sie beinhalten muss.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ Feststellung

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gütersloh 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 Gütersloh** bietet für ihre Gremienvertreter und –vertreterinnen eigene Schulungen zu Beginn jeder Legislaturperiode an. Hier werden die rechtlichen Grundlagen sowie örtliche Vorgaben durch einen externen Referenten erläutert. Zusätzlich zu den städtischen Schulungen bieten die Beteiligungen fachliche Schulungen zu betriebswirtschaftlichen sowie unternehmensspezifischen Themen an.

Die Stadt Gütersloh ist in allen Beteiligungsgremien, in die sie einen Vertreter oder eine Vertreterin entsendet, auch durch ein Mitglied des Verwaltungsvorstandes vertreten. Bei der bedeutenden Beteiligung Stadtwerke Gütersloh GmbH ist beispielsweise der Bürgermeister Aufsichtsratsvorsitzender. Durch diese enge Verzahnung zwischen der Stadt und den Beteiligungen wird ermöglicht, dass die Stadt umfassende und aktuelle Kenntnisse über ihre Beteiligungen hat. Dies ist Grundlage für eine gute Beteiligungssteuerung.

Die Stadt Gütersloh entsendet in diverse Aufsichtsräte zusätzlich Ratsmitglieder. Damit diese ihrem Mandat entsprechend ihren Verpflichtungen erfüllen können, ist es notwendig, dass sie auch die Interessen der Stadt kennen. Das Beteiligungsmanagement erstellt nach Bedarf für die Vertreter oder Vertreterin des Verwaltungsvorstandes Stellungnahmen zu den Tagesordnungspunkten. Diese Stellungnahmen gehen den Ratsvertretern und -vertreterinnen nicht zu. Aufgrund der Besetzung der Gremien auch durch eine Vertreterin oder einen Vertreter des Verwaltungsvorstandes ist sichergestellt, dass bei Bedarf entsprechende Informationen weitergegeben werden können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreter und –vertreterinnen des Rates erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorfeld damit beschäftigen können.

2.5 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

Nach § 107 Abs. 1 Nr. 2 GO NRW darf sich eine Kommune u.a. nur wirtschaftlich betätigen, wenn die Betätigung nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Kommune steht. Auch Art und Umfang der energiewirtschaftlichen Betätigung wird ausdrücklich von der Leistungsfähigkeit der Kommune abhängig gemacht (§ 107a Abs. 1 GO NRW). Bei Beteiligungen an Unternehmen und Einrichtungen des privaten Rechts darf sich die Kommune nicht zur Übernahme von Verlusten in unbestimmter oder unangemessener Höhe verpflichten (§ 108 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW). Insoweit sind auch Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Kommune regelmäßig zu überprüfen und ggfls. anzupassen.

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

Näher betrachtet werden

- die Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und
- die Stadtwerke Gütersloh GmbH.

2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

- Die Stadt Gütersloh stellt ihre Einflussnahme auf die Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und die Stadtwerke Gütersloh GmbH durch entsprechende Regelungen in den Gesellschaftsverträgen 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 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 Stadtbibliothek Gütersloh GmbH

Die **Stadt Gütersloh** ist mit 51,0 Prozent an der Stadtbibliothek Gütersloh GmbH (Stadtbibliothek) beteiligt. Die restlichen 49,0 Prozent werden von der Bertelsmann Stiftung gehalten. Die Bertelsmann Stiftung hat die Baukosten des Gebäudes übernommen. Die laufenden Betriebskosten übernimmt im Gegenzug die Stadt Gütersloh. Aufgrund der Beteiligungsquote ist der beherrschende Einfluss der Stadt sichergestellt, soweit dieser nicht durch Regelungen im Gesellschaftsvertrag eingeschränkt wird.

Organe der Gesellschaft sind die Geschäftsführung und die Gesellschafterversammlung. Ein Aufsichtsrat wurde nicht gebildet. In der Gesellschafterversammlung wird die Stadt Gütersloh durch den Dezernenten für Jugend, Bildung, Familie und Soziales vertreten. Die Abstimmung in der Gesellschafterversammlung erfolgt entsprechend der gehaltenen Anteile. Im Gegensatz zu der Mehrzahl der weiteren Beteiligungen ist für diese Beteiligung der Ausschuss für Kultur- und Weiterbildung zuständig und berät die Fachthemen für den Rat vor. Diese Vorgehensweise ist entsprechend auch in der Beteiligungsrichtlinie festgehalten.

Nach § 6 Abs. 3 des Gesellschaftsvertrages unterliegen bestimmte Handlungen der Zustimmung der Gesellschafterversammlung. Dazu gehören unter anderem Erwerb, Veräußerung und Belastung von Grundstücken, Errichtung von Gebäuden oder Umbauten mit einem Aufwand von mehr als 20 Tausend Euro, Aufnahme von Darlehen, Abschluss von Miet- und Pachtverträgen mit einer Laufzeit über ein Jahr.

Darüber hinaus hat die Stadtbibliothek gemäß § 11 des Gesellschaftsvertrages einen Wirtschaftsplan und eine mindestens fünfjährige Finanzplanung aufzustellen. Des Weiteren ist vertraglich festgelegt, dass die Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Wirtschaftsplanes, die Feststellung des Jahresabschlusses und des Lageberichtes sowie die Entlastung der Geschäftsführung beschließt.

Aufgrund der Mehrheit der Stadt Gütersloh in der Gesellschafterversammlung sowie der Verpflichtung der Gesellschaft einen Wirtschaftsplan aufzustellen und diesen durch die Gesellschafterversammlung beschließen zu lassen, kann die Stadt rechtlich einen direkten Einfluss nehmen. Damit wird den Vorgaben nach § 108 Abs. 5 GO NRW vollumfänglich Rechnung getragen.

2.5.1.2 Stadtwerke Gütersloh GmbH

Die Stadt Gütersloh hat eine Beteiligungsquote von 50,1 Prozent an der Stadtwerke Gütersloh GmbH (Stadtwerke). Die restlichen 49,9 Prozent werden von der Stadtwerke Bielefeld GmbH gehalten. Aufgrund der Beteiligungsquote ist der beherrschende Einfluss der Stadt sichergestellt. Es gibt keine Regelungen, die eine andere Stimmverteilung vorsehen.

Nach § 8 des Gesellschaftsvertrages setzen sich die Organe der Gesellschaft aus der Geschäftsführung, dem Aufsichtsrat und der Gesellschafterversammlung zusammen. Die Stimmrechtverteilung in der Gesellschafterversammlung richtet sich nach dem gehaltenen Anteil am Stammkapital.

Der Aufsichtsrat besteht aus 14 Mitgliedern, davon sind sieben Mitglieder von der Stadt Gütersloh und drei von der Stadt Bielefeld entsandt. Bei den restlichen vier handelt es sich um die Arbeitnehmervertreter und –vertreterinnen der Stadtwerke. Der Bürgermeister der Stadt Gütersloh ist Aufsichtsratsvorsitzender. Sollte es zur Stimmgleichheit kommen, entscheidet der Bürgermeister der Stadt Gütersloh. Damit hat die Stadt Gütersloh einen beherrschenden Einfluss im Aufsichtsrat.

Nach § 12 und 14 des Gesellschaftsvertrages unterliegen bestimmte Handlungen der Zustimmung des Aufsichtsrates bzw. der Gesellschafterversammlung. Dazu gehören unter anderem Abschluss, Änderung und Aufhebung von Konzessionsverträgen und Wegebenutzungsverträgen, Erwerb, Veräußerung und Belastung von Grundstücken, Aufnahme von Darlehen, die nicht im Wirtschaftsplan stehen, Abschluss von Verträgen mit verbundenen Unternehmen mit einem Wert von über 250 Tausend Euro.

Darüber hinaus haben die Stadtwerke gemäß § 16 des Gesellschaftsvertrages einen Wirtschaftsplan aufzustellen. Entsprechend § 14 des Gesellschaftsvertrages beschließt die Gesellschafterversammlung über die Feststellung des Wirtschaftsplanes und des Jahresabschlusses sowie über die Verwendung des Jahresergebnisses. Die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses werden zuvor vom Aufsichtsrat beraten und mit Beschlussempfehlungen an die Gesellschafterversammlung versehen. Aufgrund der Mehrheit der Stadt Gütersloh in der Gesellschafterversammlung und im Aufsichtsrat sowie der Verpflichtung der Gesellschaft einen Wirtschaftsplan aufzustellen und diesen durch die Gesellschafterversammlung beschließen zu lassen, kann die Stadt rechtlich einen direkten Einfluss auf die Feststellung des Wirtschaftsplanes und des Jahresabschlusses sowie über die Verwendung des Jahresergebnisses nehmen.

2.5.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

→ Feststellung

Die Stadt Gütersloh nimmt durch die Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstandes und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessenen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Ergebnisverwendung der Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und der Stadtwerke Gütersloh GmbH. Für beide Beteiligungen bestehen jedoch noch Optimierungspotentiale bei der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes.

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 Stadtbibliothek Gütersloh GmbH

Nach § 11 des Gesellschaftervertrages hat die Stadtbibliothek jährlich einen Wirtschaftsplan aufzustellen, der aus einem Erfolgsplan, einem Vermögensplan und einer Stellenübersicht besteht. Zusätzlich muss eine fünfjährige Finanzplanung erstellt werden. Sowohl der Wirtschaftsplan als auch die Finanzplanung orientieren sich inhaltlich an den für Eigenbetriebe geltenden Vorschriften.

Nach der Beteiligungsrichtlinie der Stadt Gütersloh wird der Wirtschaftsplan der Stadtbibliothek (Kategorie C) im Rahmen der Haushaltsplanberatung im Rat beschlossen und dem Gesellschaftervertreter die Ermächtigung zur Zustimmung erteilt. Die Wirtschaftsplanung ist der Kämmerin und dem Beteiligungsmanagement digital im Entwurf drei Wochen vor der Beschlussfassung zuzuleiten.

Das Beteiligungsmanagement hat bereits während der Aufstellung des Wirtschaftsplanes Kontakt zur kaufmännischen Leitung der Stadtbibliothek. Hier wird regelmäßig der aktuelle Stand der Planung besprochen, sodass bereits bei Übersendung des Entwurfes an die Stadt die wesentlichen Punkte geklärt sind. Des Weiteren gibt es inhaltliche Besprechungen zwischen dem zuständigen Dezernenten und der Geschäftsführung. Das Beteiligungsmanagement ist in diese Gespräche jedoch nicht eingebunden. Im weiteren Planungsprozess werden die Regeln der Beteiligungsrichtlinie eingehalten. Der offizielle Entwurf des Wirtschaftsplanes wird frühzeitig der Kämmerin und dem Beteiligungsmanagement zugesandt. Die Stadtbibliothek erstellt eine entsprechende Beratungsvorlage für den Ausschuss für Kultur und Weiterbildung. Im Rahmen der Haushaltsaufstellung geht sodann der Wirtschaftsplan in den Rat der Stadt Gütersloh zur Beschlussfassung. Aufgrund der defizitären Lage der Stadtbibliothek geht es für die Stadt im Wesentlichen darum, die Betriebskostenzuschüsse zu begrenzen sowie für bestimmte Projekte Mittel zur Verfügung zu stellen.

Gemäß § 6 des Gesellschaftervertrages ist die Gesellschafterversammlung für die Feststellung des Jahresabschlusses zuständig und beschließt somit auch über die Verwendung des Jahresergebnisses. Der Jahresabschluss ist innerhalb von vier Monaten nach dem Ende eines Geschäftsjahres aufzustellen und nach Prüfung durch einen Wirtschaftsprüfer bzw. Wirtschaftsprüferin den Gesellschaftern vorzulegen. Diesen Bestimmungen kommt die Stadtbibliothek nach. Aufgrund der kostendeckenden Übernahme der Betriebskosten durch die Stadt Gütersloh entstehen bei der Stadtbibliothek nur geringe Überschüsse oder Fehlbeträge. Diese werden entsprechend vorgetragen und verrechnet.

Nach der Beteiligungsrichtlinie hat die Stadtbibliothek halbjährliche Controllingberichte an das Beteiligungsmanagement zu übersenden. Nach Angaben der Stadt wird diese Bestimmung auf-

grund des Personalmangels aktuell nicht eingehalten. In den letzten Jahren gab es jedoch Bedarfsberichte zu den Auswirkungen der Corona-Pandemie sowie zu den ergriffenen Gegensteuerungsmaßnahmen.

Durch das gewählte Verfahren ist sichergestellt, dass die Stadt Gütersloh ihren Einfluss bei der Erstellung des Wirtschaftsplans und bei der Verwendung des Jahresergebnisses ausreichend geltend macht. Aufgrund des fehlenden Berichtswesens kann die Stadt Gütersloh unterjährig nicht prüfen, ob der Wirtschaftsplan durch die Stadtbibliothek eingehalten wird. Die Empfehlung zum Berichtswesen hat die gpaNRW bereits im Abschnitt „2.4.2 Berichtswesen“ formuliert. Darüber hinaus ergeben sich keine Hinweise, dass die Ergebnisverwendung nicht in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Kommune steht.

2.5.2.2 Stadtwerke Gütersloh GmbH

Wie im Abschnitt „2.5.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme“ dargestellt, müssen die Stadtwerke jährlich einen Wirtschaftsplan aufstellen. Dieser ist laut Gesellschaftervertrag und Beteiligungsrichtlinie so rechtzeitig aufzustellen, dass die Gesellschafterversammlung noch vor Beginn des Wirtschaftsjahres unter Vorbehalt der Zustimmung des Rates darüber beschließen kann. Der Wirtschaftsplan enthält einen Erfolgsplan, einen Vermögensplan sowie eine fünfjährige Finanzplanung.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gütersloh erhält im Vorhinein den ersten Entwurf des Wirtschaftsplanes. In diesem Zuge gibt es bereits Gespräche mit der kaufmännischen Leitung der Stadtwerke sowie Gespräche mit dem Beteiligungsmanagement der zweiten Gesellschafterin, der Stadtwerke Bielefeld GmbH. Auf Grundlage dieser Informationen sowie erster Anpassungsvorschläge wird die Gesellschaftervertreterin der Stadt instruiert. Hierzu gibt es keinen formalisierten Ablauf, jedoch steht die Gesellschaftervertreterin mit dem Beteiligungsmanagement im engen Kontakt. Im weiteren Verlauf findet ein Gesellschaftergespräch statt, bei dem der Wirtschaftsplan durch die Geschäftsführung der Stadtwerke vorgestellt und entsprechend erörtert wird. Das Beteiligungsmanagement der Stadt nimmt regelmäßig an den Gesellschaftergesprächen zu den Wirtschaftsplänen teil. Somit ist ein direkter Informationsaustausch bereits in der Entwurfsphase sichergestellt. Von diesen Gesprächen werden keine Protokolle erstellt. Die Stadtwerke passen im Nachhinein den Wirtschaftsplanentwurf an und dies wird dann intern vom Beteiligungsmanagement überprüft. Aus der Sicht der gpaNRW könnten die Protokolle das Beteiligungsmanagement dabei unterstützen, die durch die Stadtwerke gemachten Anpassungen zu prüfen.

Die Stadt Gütersloh macht den Stadtwerken keine strategischen Vorgaben für das Jahresergebnis. Die Stadt hat in ihrer Beteiligungsrichtlinie nur Vorgaben für Verlustbetriebe geregelt. Die Stadtwerke decken die Verluste der Stadtbus Gütersloh GmbH und schütten unregelmäßig ihre Gewinne aus. Im geprüften Zeitraum haben die Stadtwerke nur im Jahr 2017 eine Gewinnausschüttung vorgenommen. Ab dem Haushaltsjahr 2023 rechnet die Stadt Gütersloh mit einer Verlustabdeckung an die Stadtwerke. Dies resultiert aus den anzunehmenden Verlusten aus den ÖPNV.

Abweichend von der Beteiligungsrichtlinie erstellen die Stadtwerke Controllingberichte nur quartalsweise. In diesen Berichten wird unter anderem auf den prognostizierten Jahresüberschuss eingegangen sowie Veränderungen erläutert. Zusätzlich gibt es ein anlassbezogenes Berichts-

wesen für einzelne Projekte der Stadtwerke. Bei wesentlichen Veränderungen würde ein entsprechender Bericht durch das Beteiligungsmanagement an den Rat erstellt werden. In den vergangenen Jahren hat sich das Jahresergebnis in der Regel verbessert, so dass keine gesonderten Berichte an den Rat erstellt worden sind. Auf die Notwendigkeit dieser Berichte aus der Sicht der gpaNRW wurde bereits im Abschnitt „2.4.2. Berichtswesen“ eingegangen.

Gemäß Gesellschaftervertrag ist die Gesellschafterversammlung für die Feststellung des Jahresabschlusses zuständig und beschließt somit auch über die Verwendung des Jahresergebnisses. Der Jahresabschluss wird zeitnah noch vor den Sommerferien des Folgejahres festgestellt. Gleichzeitig wird auch über die Verwendung des Jahresergebnisses entschieden. Dieses wird in der Regel ausgeschüttet.

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

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Organisation des Beteiligungsmanagements entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gütersloh ergeben.	80	E1.1	Die Stadt Gütersloh sollte ihre Beteiligungsrichtlinie regelmäßig aktualisieren.	81
			E1.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gütersloh sollte die Einladungen und Niederschriften aller Beteiligungen anfordern, um so einen Überblick über die wichtigen Themen aller Beteiligungen zu haben.	81
			E1.3	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gütersloh sollte seine Bemühungen intensivieren, alle Beteiligungen betreffenden Unterlagen in digitaler Form vorzuhalten.	82
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gütersloh ergeben.	82	E2.1	Die Stadt Gütersloh sollte darauf achten, den Beteiligungsbericht innerhalb des Folgejahres zu erstellen und in die politischen Gremien einzubringen.	83
			E2.2	Die Stadt Gütersloh sollte darauf hinwirken, dass die durch die Beteiligungsrichtlinie festgelegten Bestimmungen zur unterjährigen Berichterstattung in der Praxis konsequent befolgt werden bzw. die Beteiligungsrichtlinie bei Bedarf angepasst wird.	84
			E2.3	Die Stadt Gütersloh sollte die Politik unterjährig und standardisiert über den wirtschaftlichen Verlauf der Beteiligungen informieren. Auch für die Beteiligungen der Kategorien C und D sollten der Politik grundlegende Informationen unterjährig zur Verfügung gestellt werden. Die Regelungen in der Beteiligungsrichtlinie sollten an die aktuellen Bedarfe angepasst werden und ein entsprechendes Berichtswesen wiedereingeführt werden.	84

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Des Weiteren sollte die Stadt die Implementierung einer geeigneten Fachsoftware vorantreiben.	
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gütersloh ergeben.	85	E3	Die Stadt Gütersloh sollte zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten Stellungnahmen auch für die Gremienvertreter und – vertreterinnen des Rates erstellen. Nur so ist sichergestellt, dass auch diese alle notwendigen Informationen haben und sich bereits im Vorfeld damit beschäftigen können.	86
Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen					
F4	Die Stadt Gütersloh nimmt durch die Einbindung des Beteiligungsmanagements sowie des Verwaltungsvorstandes und die anschließende Beschlussfassung im Rat angemessen Einfluss auf die Wirtschaftsplanung und die Ergebnisverwendung der Stadtbibliothek Gütersloh GmbH und der Stadtwerke Gütersloh GmbH. Für beide Beteiligungen bestehen jedoch noch Optimierungspotentiale bei der unterjährigen Prüfung der Einhaltung des Wirtschaftsplanes.	88			

3. Hilfe zur Erziehung

Gesamtbericht	1
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gütersloh	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Gütersloh	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Gütersloh	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	21
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	24
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	53
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	55
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	58
1.4.4 Fördermittelmanagement	61
1.5 Zusätzliche Erläuterungen	63

1.5.1	Veranschlagung von Liquiditätskrediten	63
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	64
2.	Beteiligungen	72
2.1	Managementübersicht	72
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	73
2.3	Beteiligungsportfolio	74
2.3.1	Beteiligungsstruktur	74
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	77
2.4	Beteiligungsmanagement	79
2.4.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	80
2.4.2	Berichtswesen	82
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	85
2.5	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	86
2.5.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	87
2.5.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	88
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	92
3.	Hilfe zur Erziehung	94
3.1	Managementübersicht	97
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	98
3.3	Strukturen	99
3.3.1	Strukturkennzahlen	99
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	100
3.3.3	Präventive Angebote	101
3.4	Organisation und Steuerung	102
3.4.1	Organisation	103
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	104
3.4.3	Finanzcontrolling	105
3.4.4	Fachcontrolling	106
3.5	Verfahrensstandards	107
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	107
3.5.2	Prozesskontrollen	111
3.6	Personaleinsatz	112
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	113
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	113
3.7	Leistungsgewährung	114
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	114
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	123
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	130
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	132
4.	Bauaufsicht	136

4.1	Managementübersicht	136
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	137
4.3	Baugenehmigung	137
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	137
4.3.2	Rechtmäßigkeit	139
4.3.3	Geschäftsprozesse	142
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	143
4.3.5	Digitalisierung	147
4.3.6	Personaleinsatz	149
4.3.7	Bauberatung	152
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	154
4.3.9	Transparenz und Steuerung	158
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	160
5.	Verkehrsflächen	163
5.1	Managementübersicht	163
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	164
5.3	Steuerung	164
5.3.1	Datenlage	165
5.3.2	Straßendatenbank	166
5.3.3	Kostenrechnung	167
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	167
5.4	Prozessbetrachtung	168
5.4.1	Aufbruchmanagement	168
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	171
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	173
5.5.1	Strukturen	173
5.5.2	Bilanzkennzahlen	174
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	175
5.6.1	Alter und Zustand	176
5.6.2	Unterhaltung	179
5.6.3	Reinvestitionen	179
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	181
	Kontakt	184

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Gütersloh** 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 Gütersloh** ist im Vergleich mit anderen großen kreisangehörigen Kommunen durch eine geringe Kinderarmut strukturell begünstigt. Ein vergleichsweise hoher Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften SGB II sowie von Schulabgängern ohne Abschluss können sich allerdings nachteilig auswirken.

Der Fehlbetrag für Hilfen zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren wird maßgeblich durch die Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung beeinflusst. Die Aufwendungen HzE bezogen auf die Einwohner bis 21 Jahre bzw. je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich niedrig. Betrachtet man die Aufwendungen je Hilfefall differenziert nach den ambulanten und stationären Hilfen, stellen die stationären Maßnahmen den kostenintensiven Hilfebereich dar. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist ebenfalls gering. Dies bedeutet für Gütersloh, dass nur wenige Fälle der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist. Hier nutzt die Stadt Gütersloh Synergien, die sich aus einer Zusammenarbeit mit den Pflegekinderdiensten benachbarter Kommunen ergeben.

Insgesamt verzeichnet die Stadt Gütersloh bei den Hilfen zur Erziehung mit 524 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in 2019 einen Fehlbetrag, der den Minimalwert der Vergleichskommunen darstellt.

In der Stadt Gütersloh besteht ein differenziertes Netz an niedrigschwelligen Unterstützungs- und Beratungsangeboten, dass durch die Stadt selbst, freie Träger sowie andere öffentliche Leistungserbringer gewährleistet wird. Es richtet sich an unterschiedliche Zielgruppen und trägt zu der ausgesprochen geringen Falldichte bei. Diese geringe Falldichte wirkt sich entscheidend auf den niedrigen Fehlbetrag aus.

Die Steuerungsleistungen bei der Erzieherischen Hilfen sind stark ausgeprägt. Die erhobenen Daten werden in monatlichen Abständen ausgewertet und die entwickelten Kennzahlen quartalsweise zu Steuerungszwecken genutzt.

Der Jahresbericht Hilfen zur Erziehung sollte weiterentwickelt und um weitere Kennzahlen angereichert werden. Hier sollten die soziostrukturellen Rahmendaten und insbesondere Bevölkerungsprognosen einbezogen werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹⁴ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

¹⁴ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

Kalenderjahr abbildet. Abweichende Zählweisen gelten für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer. Dort werden die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfefewährung, für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle, berücksichtigt. Bei der Erfassung zu Rückführungen in die Herkunftsfamilie wird die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr abgebildet.

3.3 Strukturen

Die Stadt Gütersloh ist im Vergleich mit anderen großen kreisangehörigen Kommunen durch eine geringe Kinderarmut soziostrukturell begünstigt. Dagegen können sich ein vergleichsweise hoher Anteil alleinerziehender Bedarfsgemeinschaften nach SGB II und Schulabgänger ohne Abschluss nachteilig auswirken.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die Stadt Gütersloh ist dem Jugendamtstyp 9 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁵ zugeordnet. Damit werden Kommunen über 50.000 Einwohner erfasst, die eine geringe Kinderarmut aufweisen.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Gütersloh im Jahr 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	21,07	17,80	19,23	19,81	20,98	21,89	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	2,20	0,90	2,50	3,50	4,75	7,50	35
Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,21	15,09	17,33	18,10	19,72	22,58	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	9,24	1,34	4,89	6,15	8,31	13,19	35

¹⁵ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Anteil der 0 bis unter 21-jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung liegt in der Stadt Gütersloh auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Dies wirkt sich rechnerisch entlastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen aus.

Die Einwohnerzahlen der Stadt Gütersloh steigen. Im Prognosezeitraum bis zum Jahr 2040 wird von IT.NRW ein Anstieg von rund vier Prozent erwartet. Die Zahl der Einwohner und Einwohnerinnen in der jugendhilferelevanten Zielgruppe der unter 21-Jährigen soll um rund fünf Prozent ansteigen.

Jugendarbeitslosenquote

Die Arbeitslosenquote in der Altersgruppe der 15 bis unter 25-Jährigen ist in der Stadt Gütersloh vergleichsweise gering. Sie liegt unter dem ersten Viertelwert. Dies kann sich positiv auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Prozent

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug bewegt sich in der Stadt Gütersloh auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Dies kann sich auf die Gewährung der Hilfen zur Erziehung negativ auswirken. Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Bezug von Transferleistungen auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Diesem Bericht zufolge werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt verstärkt bei parallelem Bezug von Transferleistungen.

Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent

Ein hoher Anteil an Schulabgängern ohne Schulabschluss kann sich ebenfalls negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Allerdings ist hier mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen nur ein Teil der für die erzieherischen Hilfen maßgeblichen Zielgruppe betroffen. In der Stadt Gütersloh ist die Anzahl an Schulabgängern ohne Abschluss vergleichsweise hoch. Mit mehr als neun Schulabgängern ohne Schulabschluss von 100 Schulabgängern allgemeinbildender Schulen liegt die Stadt Gütersloh über dem dritten Viertelwert, der von 75 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten wird.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Der Stadt Gütersloh sind die demografische Entwicklung sowie soziostrukturelle Merkmale bekannt. Sie nutzt diese aufgabenbezogen für die Entwicklung von Maßnahmen in den Sozialräumen. Differenzierte Berichte für den Jugendhilfeausschuss werden vom Jugendamt nicht regelmäßig erstellt.

Das Jugendamt der **Stadt Gütersloh** bezieht demografische Daten und soziale Strukturdaten aufgabenübergreifend in seine Planungen ein. So werden auch altersdifferenzierte und teilweise sozialraumbezogene Bevölkerungsdaten als Planungsgrundlage für den Ressourceneinsatz herangezogen. Diese Daten werden allerdings zurzeit nur begrenzt für den Jugendhilfeausschuss aufbereitet. Die in der Vergangenheit bestandene Organisationsstruktur im Jugendamt hat ein auf Grundlage einheitlicher Standards erfolgreiches Berichtswesen deutlich erschwert. Durch die zwischenzeitlich erfolgte Neuorganisation im Jugendamt werden Reibungsverluste verringert. Unter Leitung der Jugendhilfeplanung befasst sich eine Arbeitsgruppe mit der Entwicklung eines abgestimmten und aufgabenübergreifenden Datenkonzeptes, das insbesondere die Aufgabenbereiche Bildung, Soziales und Jugend erfassen wird. Solch ein Sozialmonitoring stellt eine sehr gute Grundlage für die Planung und Gestaltung des mit der demografischen Entwicklung verbundenen Anpassungsprozesses dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte ein fachbereichsübergreifendes Berichtswesen einführen, um insbesondere den Jugendhilfeausschuss mindestens einmal im Jahr über die Entwicklung der Angebote in der Jugendhilfe in der Stadt und in den Sozialräumen zu unterrichten. Hierbei ist insbesondere die Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- In der Stadt Gütersloh besteht ein differenziertes Netzwerk an niedrigschwelligen Unterstützungsangeboten für unterschiedliche Ziel- und Altersgruppen.

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.

In der **Stadt Gütersloh** besteht ein differenziertes Netz an Unterstützungs- und Beratungsstrukturen, die durch das Jugendamt oder in Kooperation mit anderen öffentlichen und freien Trägern gewährleistet wird. Hierzu wird Kindern und Familien ein früher Zugang ermöglicht (zum Beispiel Elternkurse, Erziehungs- und Familienpatenschaften, Familiencafé „Kinderleicht“, „ElternStartCafé NRW“, „Bildungs- und Entwicklungsbegleiter“).

In Zusammenarbeit mit freien Trägern und teilweise unter Einbeziehung fachlich begleiteter Ehrenamtlicher wurden niedrigschwellige Angebote geschaffen, die sich insbesondere an Alleinerziehende und Familien mit Kindern im ersten Lebensjahr richten.

Durch eine Kooperation mit dem Kinderschutzzentrum (Projekt „Nicht von schlechten Eltern“) und dem LWL-Klinikum Gütersloh wurde ein Angebot für Familien mit psychischen Belastungen/Erkrankungen geschaffen. Hier wirken Mediziner/Medizinerinnen und Fachkräfte zusam-

men. Die Ressourcen der betroffenen Eltern sollen aktiviert und eine Potenzierung der entstandenen Probleme verhindert werden, die letztlich auch zu einem Einsetzen von kostenintensiven Hilfen zur Erziehung führen können.

Im Rahmen der Netzwerkarbeit „Frühe Hilfen“, die vom Jugendamt koordiniert wird, finden zur Information und Koordination eines abgestimmten Vorgehens mindestens halbjährliche Treffen statt. Beteiligt sind neben der Stadt Gütersloh insbesondere der medizinische Bereich, freie Träger, Kindertageseinrichtungen, Schulen, Beratungsstellen und Polizei. Darüber hinaus finden Sitzungen von Arbeitskreisen der Netzwerkakteure statt. Zurzeit erfolgt die inhaltliche Ausgestaltung einer gesamtstädtischen Präventionskette, durch die die bestehenden präventiven Angebote zusammengeführt und aufeinander abgestimmt werden.

Weiterhin bestehen zahlreiche niedrigschwellige Angebote in den elf Jugendtreffs. Neben pädagogischen Freizeitangeboten erfolgt auch eine Förderung lebenspraktischer Kompetenzen sowie Beratung und Unterstützung bei Problemen bis hin zu einer Weitervermittlung an andere Beratungseinrichtungen. In der Stadt Gütersloh hat die aufsuchende Jugendsozialarbeit einen hohen Stellenwert. Hier ist ein umfangreiches Angebot an niedrigschwelligen Maßnahmen implementiert worden. Die mobile Jugendarbeit erfolgt bedarfsentsprechend und teilweise in Abstimmung mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD).

Es findet ein regelmäßiger Austausch des Jugendamtes mit den Schulleitungen in der Stadt Gütersloh statt. Daneben besteht eine enge Vernetzung der ASD-Fachkräfte mit den Grundschulen und Offenen Ganztagschulen in ihren Bezirken.

Im Netzwerk gegen sexuelle Gewalt treffen sich regelmäßig mit diesem Thema befasste Akteure im Kreis Gütersloh zum fachlichen Austausch und zur Weiterentwicklung der Angebote (u.a. Einrichtung einer Diagnostikstelle sowie einer Täterberatung). Das Jugendamt führt in Kooperation mit einem freien Träger Fortbildungen zu Kindeswohlgefährdungen und zum Kinderschutz für Schulen durch. Dieses Angebot ist aber coronabedingt ausgesetzt worden. Ein ähnliches Format ist für Kindertageseinrichtungen in Vorbereitung.

Im Qualitätszirkel Hilfen zur Erziehung wirken alle Leistungserbringer der ambulanten Erziehungshilfe zusammen. Ein Austausch findet mindestens zweimal jährlich statt. Ein wichtiges Thema ist die Qualitätsentwicklung, insbesondere die Zielerreichung und die Nachhaltigkeit der Hilfen zur Erziehung. Die Netzwerkarbeit der Stadt Gütersloh erstreckt sich darüber hinaus auf die Mitarbeit in Arbeitskreisen und Arbeitsgemeinschaften, die sich mit Teilaspekten der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe befassen und teilweise auf Kreisebene angesiedelt sind (z.B. Arbeitskreis „Zusammenarbeit in der Krise“).

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

- Das Jugendamt der Stadt Gütersloh ist im gleichen Geschäftsbereich angesiedelt wie die Aufgabenbereiche Schule und Sport. Dies erleichtert aufgrund der gleichen Zielgruppe grundsätzlich die Zusammenarbeit und ermöglicht Synergien.

Das Jugendamt der **Stadt Gütersloh** gehört zum Geschäftsbereich 3 und bestand bis zum 30. September 2021 aus dem Fachbereich 40 „Schule und Jugend“, dem Fachbereich 50 „Familie und Soziales“ sowie dem Fachbereich 51 „Tagebetreuung von Kindern“. Zu diesem Geschäftsbereich zählt ebenfalls der Fachbereich Sport. Die Leitung des Jugendamtes liegt beim Dezernenten für Familie, Jugend, Schule, Soziales und Sport. Auf Leitungsebene sind in Stabsfunktion das Controlling, die Aufgaben im Zusammenhang mit dem Netzwerk Frühe Hilfen sowie die Gesamtkoordination der Jugendhilfeplanung angesiedelt. Die fachbezogene Planung erfolgt in den drei Fachbereichen.

Der ASD ist der Abteilung 50.1 „Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien“ zugeordnet und sozialräumlich in zwei Regionalteams aufgeteilt. Durch die feste Zuordnung der ASD-Fachkräfte zu den beiden Regionalteams wird eine enge Verzahnung mit den im Sozialraum tätigen Akteuren gewährleistet. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist jeweils einem Team zugehörig. Für die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII wurde im Jahr 2021 ein Spezialdienst eingerichtet (Fachteam Teilhabe). Weiterhin bestehen ein Pflegekinderdienst und ein Spezialdienst für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer.

Zum 01. Oktober 2021 erfolgte eine umfassende Umstrukturierung des Geschäftsbereichs 3. Die heutigen Abteilungen „Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien“ und „Kinder- und Jugendförderung“ wurden in einem neuen Fachbereich „Jugend und Familie“ zusammengefasst. Für die Tagesbetreuung von Kindern bleibt danach auch in Zukunft ein eigener Fachbereich bestehen. Die Aufgaben des Jugendamtes sind somit in zwei Organisationseinheiten innerhalb des Geschäftsbereichs 3 zusammengefasst worden. Die Leitung des Jugendamtes obliegt dem Leiter des Geschäftsbereichs. Die stellvertretende Leitung übernimmt der Leiter des neuen Fachbereichs „Jugend und Familie“.

Im wöchentlichen Rhythmus finden Teamsitzungen der ASD-Fachkräfte innerhalb der beiden Regionalteams mit den jeweiligen Teamleitungen statt. Sie dienen dem Informationsaustausch sowie der Fallbesprechung. Darüber hinaus finden regelmäßige Teamsitzungen des Pflegekinderdienstes, der Fachteams sowie der Wirtschaftlichen Jugendhilfe statt. Die Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII sind in der Stadt Gütersloh sozialraumorientiert. Hier wirken die in den Sozialräumen tätigen Akteure der Jugendhilfe zusammen. Die inhaltliche Arbeit hat sich in den zurückliegenden Jahren aber zunehmend in Facharbeitskreise verlagert, die aufgabenbezogen für das ganze Stadtgebiet ihre Angebote bedarfsentsprechend aufeinander abstimmen. Ob und inwieweit bei den Arbeitsgemeinschaften Änderungen vorgenommen werden, wird zurzeit diskutiert.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Die in der Stadt Gütersloh entwickelten Ziele sind geeignet, eine gute Gesamtsteuerung zu ermöglichen. Zur operativen Steuerung wurde ein Kennzahlen- und Zielsystem mit Richtungszielen und operationalisierten Zielen entwickelt.

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 Gütersloh** hat die strategischen Ziele für die Fachbereiche des Jugendamtes definiert. Diese „Allgemeinen Ziele“ werden in den Teilergebnisplänen fachbereichsbezogen aufgeführt. Auf Grundlage dieser Allgemeinen Ziele hat die Stadt Gütersloh Richtungsziele entwickelt und operationalisierte Ziele abgeleitet. Durch das entwickelte Kennzahlen- und Zielsystem wird der Grad der Zielerreichung quartalsweise ermittelt. Diese übergeordneten Ziele sind eine strategische und fachliche Orientierung für die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Gütersloh und richten sich zum einen an das Jugendamt und die Stadtverwaltung selbst. Zum anderen dienen sie auch als Orientierung und verdeutlichen das gemeinsame Anliegen für die Förderung und Kooperation mit den freien Trägern. Die Allgemeinen Ziele lauten:

- alle Menschen, insbesondere Familien, haben in Gütersloh durch eine bedarfsgerechte Infrastruktur positive Lebensbedingungen. Ihre Teilhabe an Bildung, Kultur, Sport und gesellschaftlichem Leben wird unterstützt. Dies erfolgt unter Beachtung und Wertschätzung der kulturellen Vielfalt;
- die Strukturen, Prozesse und Leistungen orientieren sich an den Bedürfnissen und Bedarfen der Menschen und Kooperationspartner;
- der Fachbereich Jugend und Familie ist innovativ und kundenorientiert und wirkt aktiv an der Entwicklung des Gemeinwesens mit. Er orientiert sich dabei am Leitgedanken einer inklusiven Gesellschaft. Engagierte Mitarbeiter arbeiten wirkungsorientiert nach dem Lebenslagenansatz auf der Grundlage aktueller fachlicher Standards im Interesse der Stadt Gütersloh und der Menschen;
- das Jugendamt hält ein bürgerorientiertes ganzheitliches Bildungs- und Informationsangebot vor, das dem Lebenslagenprinzip Rechnung trägt;
- das Jugendamt unterstützt durch geeignete Maßnahmen und Angebote die Reduzierung von Bildungsbenachteiligung und die Teilhabe der Menschen an Kultur und gesellschaftlichem Leben.

3.4.3 Finanzcontrolling

- Im Jugendamt der Stadt Gütersloh erfolgen für die Erzieherischen Hilfen kennzahlengestützte monatliche Auswertungen von Finanzdaten.

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 Jugendamt und dem Fachbereich Finanzen sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

Bei der **Stadt Gütersloh** ist im Jugendamt ein zentrales Finanzcontrolling eingerichtet, das in Stabsfunktion der Geschäftsbereichsleitung zugeordnet ist. Darüber hinaus besteht in den Fachbereichen des Jugendamtes jeweils ein Finanzcontrolling. Das Finanzcontrolling für die Erzieherischen Hilfen ist bei der Abteilungsleitung für Kinder, Jugendliche und Familien angesiedelt.

Im Haushalt werden innerhalb des Budgetbereiches Jugend und Familie für das Produkt 5108 „Hilfen zur Erziehung“ Kennzahlen ausgewiesen. Diese Kennzahlen werden auf Grundlage der im Fachbereich monatlich erhobenen Grund- und Leistungsdaten quartalsweise gebildet und zu Steuerungszwecken verwendet. Die jeweiligen Zielerreichungsgrade werden dargestellt, Abweichungsanalysen finden bei erheblichen Abweichungen von den Budgetansätzen statt.

Die Kennzahlen sind auf die Allgemeinen Ziele und die Richtungsziele ausgerichtet. Es gibt Zielwerte für die Kennzahlen und es werden Entwicklungen aufgezeigt. Das Steuerungssystem der Ziele und Kennzahlen dient der Erreichung der strategischen Ziele und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Im Haushaltsplan sind unter anderem Kennzahlen zu den Falldichten für die ambulanten und stationären Hilfen sowie den jeweiligen Zuschussbedarfen enthalten.

Im für die Erzieherischen Hilfen zuständigen Fachbereich Jugend und Familie ist ein regelmäßiges Berichtswesen vorhanden. Der Jugendhilfeausschuss wird quartalsweise über die finanzielle Entwicklung bei den Erzieherischen Hilfen sowie differenziert nach Hilfebereichen auch über die Fallzahlen unterrichtet. Einmal im Jahr wird ein Jahresbericht Hilfen zur Erziehung für die politischen Gremien erstellt, in dem auch Kennzahlen hinterlegt sind. Innerhalb des Fachbereichs findet ein enger Austausch zwischen dem Finanz- und dem Fachcontrolling statt. Darüber hinaus erfolgen anlassbezogen Abstimmungen zwischen der Fachbereichsleitung und dem zentralen Controlling des Geschäftsbereichs. Da auch die Geschäftsführung für den Jugendhilfeausschuss hier angesiedelt ist, wird damit auch die Information des Jugendhilfeausschusses gewährleistet. Eine fachbereichsübergreifende Auswertung der Daten erfolgt in zwei zwischengeschalteten Gremien (Arbeitskreis Jugendhilfe und Planungsgruppe Jugendhilfeplanung). Dies führt zu Reibungsverlusten und erschwert eine zeitnahe Gesamtsteuerung des Jugendamtes.

Ein Austausch zwischen dem Fachbereich Finanzen und dem Fachbereich Jugend und Familie findet regelmäßig im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushaltsplans sowie bei größeren Abweichungen von Budgetansätzen statt. Die Schnittstelle zwischen der im Fachbereich Jugend und Familie verwendeten Fachsoftware mit der Finanzsoftware soll zukünftig für die Auswertung der Finanzdaten genutzt werden.

3.4.4 Fachcontrolling

- Im Jugendamt werden für die Erzieherischen Hilfen Falldaten erhoben und in monatlichen Abständen ausgewertet. Nach der Beendigung der Hilfgewährung erfolgt eine Evaluation des Hilfeprozesses.

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

In den Fachbereichen des Jugendamtes der **Stadt Gütersloh** ist ein Fachcontrolling installiert. Für die Hilfen zur Erziehung ist dies in Stabsfunktion bei der Abteilungsleitung 50.1 angesiedelt. Hier werden in regelmäßigen Abständen differenziert nach Hilfearten Fallzahlen ermittelt und ausgewertet. Diese Auswertungen werden in monatlichen Abständen neben der Fachbereichs- und der Abteilungsleitung auch den Teamleitungen sowie den ASD-Fachkräften zur Verfügung gestellt. Insofern ist ein umfassender Informationsfluss innerhalb des Fachbereichs gewährleistet.

Die fallbezogenen Daten stellen auch eine Grundlage für die Bildung der Kennzahlen dar, die auch in die Budgetpläne einfließen.

Der Jahresbericht zu den Hilfen zur Erziehung bildet insbesondere differenziert nach Hilfearten die Fallzahlen und die Aufwendungen ab. Die Entwicklung der Fallzahlen und der Gesamtaufwendungen wird über einen Zeitraum von fünf Jahren dargestellt.

Eine Zusammenführung der Fachdaten aus den Fachbereichen erfolgt aktuell in der Regel anlassbezogen im verwaltungsinternen Arbeitskreis Jugendhilfe und in der Planungsgruppe Jugendhilfeplanung. Nicht zuletzt im Zusammenhang mit der Neuausrichtung der Jugendhilfeplanung wird zurzeit ein fachbereichsübergreifendes Datenkonzept entwickelt, für das Kerndatensätze definiert werden und das als Grundlage sowohl für das Controlling auf Amtsebene als auch für die Jugendhilfeplanung dienen soll. Gleichzeitig sollen die Berichtsformate vereinheitlicht und ein Geschäftsbericht für sämtliche Arbeitsfelder des Jugendamtes erstellt werden. Das Jugendamt der Stadt Gütersloh hat in seinen Verfahrensvorschriften insbesondere Prozesse und Standards für die Erzieherischen Hilfen festgelegt. In der Jugendamtssoftware sind Angaben zu den Leistungserbringern mit Leistungsbeschreibungen und Entgelten hinterlegt. Nach Beendigung einer Hilfe erfolgt eine Evaluation des Hilfeprozesses, der Ziele und Zielerreichungsgrade. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für Qualitätsdialoge des Fachbereichs mit freien Trägern.

Darüber hinaus sollten die mit den freien Trägern gesammelten Erfahrungen (insbesondere zur Zusammenarbeit, Qualität der Arbeit, zu Verweildauern und Abbrüchen) hinterlegt werden. Hier könnten auch Ergebnisse der mit freien Trägern geführten Qualitätsdialoge berücksichtigt werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Die Stadt Gütersloh hat für die Hilfen zur Erziehung Standards, Abläufe und Zuständigkeiten in einem Handbuch verbindlich geregelt. Die Prozesse sind in das eingesetzte Fachverfahren eingepflegt worden. Damit besteht eine geeignete Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.

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

Die **Stadt Gütersloh** hat für die Aufgabenwahrnehmung im Fachbereich 50 ein übergreifendes „Qualitätsmanagement-Handbuch Fachbereich 50 (QM-Handbuch)“ entwickelt. In diesem Handbuch sind textliche Prozessbeschreibungen mit Abläufen, Beteiligten, Schnittstellen und Fristen unter anderem für die Erzieherischen Hilfen hinterlegt. Weiterhin werden die für die Bearbeitung erforderlichen Dokumente aufgeführt und die Teilprozesse anhand von Ablaufdiagrammen veranschaulicht und verbindlich geregelt. Dieses „QM-Handbuch“ liegt den Beschäftigten in digitaler Form vor.

Im Jugendamt der Stadt Gütersloh wird eine Software für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingesetzt. Sämtliche Arbeitsschritte der Antragsbearbeitung, des Hilfeplanverfahrens und der Bewilligung werden durch das Programm abgedeckt. Darüber hinaus können Ziele formuliert werden. Weiterhin besteht die Option für eine Zielerreichungskontrolle. Die Vordrucke sind hinterlegt und werden durch das System ausgefüllt. Die Prozesse und Entscheidungen sind im System nachvollziehbar, so dass eine Vertretung durch andere Fachkräfte des ASD sowie eine Kontrolle durch Vorgesetzte möglich sind. Die Software gewährleistet eine weitgehende Kostentransparenz.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Die Stadt Gütersloh hat den Hilfeplanprozess transparent und nachvollziehbar gestaltet. Bei der Durchführung des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII werden die von der gpaNRW für erforderlich gehaltenen Mindeststandards erfüllt.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Absatz 2 SGB VIII vorgesehen, in dem die Personensorgeberechtigten und die Kinder/ Jugendlichen 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 die 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 den 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.*

Bei der **Stadt Gütersloh** findet im Rahmen des Hilfeplanverfahrens nach Klärung des Bedarfs durch die fallführende Fachkraft eine Sitzung des sozialräumlich zuständigen Fachteams (West, Ost) statt. Darin wird auf Grundlage einer umfassenden Falldarstellung der Entscheidungsvorschlag über die in Betracht kommende geeignete und notwendige Hilfe beraten. Anschließend wird eine Entscheidung getroffen, die sich auch auf den Leistungsanbieter bezieht.

Die Auswahl des Leistungserbringers erfolgt unter fachlichen Gesichtspunkten. Die Passgenauigkeit der Hilfe, die Qualität der zu erbringenden Leistungen aufgrund gesammelter Erfahrungen und die Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Hilfesuchenden sind entscheidende Kriterien. Neben diesen fachlichen Kriterien ist die Höhe des Leistungsentgeltes bei der Bestimmung des Trägers ein weiteres Kriterium.

An der Teamsitzung nehmen neben der fallführenden Fachkraft, die weiteren ASD-Fachkräfte des Regionalteams, die Wirtschaftliche Jugendhilfe, der Pflegekinderdienst, die Jugendhilfe im Strafverfahren sowie die ASD-Teamleitung teil. Eine kollegiale Entscheidung erfolgt bei jeder Hilfe nach §§ 27 ff. SGB VIII. Sie erstreckt sich auf die konkrete Hilfe als auch den Leistungserbringer und bei ambulanten Maßnahmen auch auf die Anzahl der Fachleistungsstunden. Der Entscheidungsvorschlag wird im Anschluss an die Abteilungsleitung weitergegeben, die dem Vorgehen zustimmt oder alternative Vorschläge unterbreitet. Die abschließende Entscheidung trifft in jedem Fall die Abteilungsleitung.

Ambulante Hilfen werden für längstens 15 Monate gewährt. Eine Verlängerung ist nur mit Zustimmung der Teamleitung für ein weiteres Jahr möglich. Kostenzusagen für stationäre Hilfen werden auf maximal zwei Jahre befristet.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft bereits unmittelbar nach Antragstellung die Zuständigkeit und bestehende Kostenerstattungsansprüche.

Das erste Hilfeplangespräch findet in der Regel zwölf Wochen nach Installation der Hilfe statt, fallabhängig auch früher. Die weitere Fortschreibung der Hilfepläne erfolgt nach spätestens sechs Monaten. Vor den Hilfeplangesprächen haben die Träger dem Jugendamt einen Bericht entsprechend der im gemeinsamen Qualitätszirkel vereinbarten Struktur vorzulegen. Die Einbeziehung von Rückkehroptionen ist fester und verbindlicher Bestandteil der fachlichen Arbeit. Die Prüfung einer in Betracht kommenden Verselbständigung von Jugendlichen ab dem 16. Lebensjahr ist Teil des verbindlichen Hilfeplanprozesses.

Der Hilfeplan wird gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten, den Jugendlichen/ jungen Volljährigen und dem Leistungserbringer erstellt. Dabei wird das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten in die Entscheidung einbezogen. Dies erhöht die Bereitschaft, sich auf die Hilfe einzulassen. In allen Phasen erfolgt eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes, des Jugendlichen oder des jungen Volljährigen, um eine hohe Akzeptanz zu erzielen.

Über die kollegiale Beratung und Entscheidung, die Hilfeplangespräche und weitere Gespräche werden Protokolle digital erstellt. Das Hilfeplanverfahren wird über die Jugendamtssoftware abgebildet, so dass die vorgesetzten Ebenen bis zur Abteilungsleitung jederzeitigen Zugriff auf das gesamte Hilfeplanverfahren besitzen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Bei der Stadt Gütersloh ist die Fallsteuerung gut organisiert. Sie erfolgt auf Grundlage standardisierter und verbindlicher Prozesse unter Einbeziehung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Jeder Hilfsfall 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.*

Bei der **Stadt Gütersloh** nimmt die ASD-Fachkraft in der Falleingangsphase im Erstkontakt das Anliegen auf und prüft unter Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die sachliche und örtliche Zuständigkeit.

Bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung wird ein besonderer Prozess eingeleitet. Ansonsten wird im Rahmen der Auftragsklärung zunächst geprüft, ob der Bedarf durch Beratungsleistungen oder niedrigschwellige Unterstützungsangebote freier Träger abgedeckt werden kann.

Spätestens nach dem dritten Beratungskontakt wird durch eine kollegiale Reflexion, gegebenenfalls Hausbesuche und ein Fachgespräch mit am Fall beteiligten Kooperationspartnern geklärt, ob eine Hilfe zur Erziehung installiert werden muss.

Erst danach wird ein Fall angelegt und das formelle Hilfeplanverfahren eingeleitet. Die fallzuständige Fachkraft ermittelt den erzieherischen Bedarf und die geeignete und notwendige Hilfe. Auf Grundlage der fallbezogenen Vorlage findet im Fallteam eine kollegiale Beratung und Entscheidung unter Einbeziehung der Abteilungsleitung statt. Der Teilnehmendenkreis ist verbindlich festgelegt.

Die Leistungserbringer haben dem Jugendamt vor jeder Fortschreibung des Hilfeplans, bei Beendigung der Maßnahme oder bei sonstigen Veränderungen einen Bericht vorzulegen, dem sich die erbrachten Leistungen und der Grad der Erreichung der im Hilfeplan festgelegten Ziele entnehmen lassen müssen.

Bei der Stadt Gütersloh besteht ein digitales Anbieterverzeichnis, in dem auch die angebotenen Leistungen, die inhaltlichen Schwerpunkte und die Kosten hinterlegt sind.

Während der Corona-Pandemie war es für Bürgerinnen und Bürger mitunter schwierig, das Jugendamt zu erreichen. Notwendige Kontakte zu den Familien und dringende Hausbesuche erfolgten weiterhin durch den ASD oder die beauftragten freien Träger. Darüber hinaus sind Kontakte zu Leistungserbringern und Familien in dieser Zeit zurückgegangen. Die Laufzeiten der Hilfen haben sich teilweise verlängert. Die Fristen für die Fortschreibung der Hilfepläne konnten nicht in jedem Fall eingehalten werden. Die Begleitung bei Besuchskontakten durch den Pflegekinderdienst musste zeitweise ausgesetzt werden. In jedem Fall wurden Meldungen nach § 8a SGB VIII nach dem vorgegebenen Verfahren bearbeitet.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird frühzeitig in den Hilfeplanprozess eingebunden. Damit ist die zeitnahe Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gewährleistet.

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.

Entscheidend für die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist in der **Stadt Gütersloh** zunächst die Art des Falleingangs. Werden Fälle von anderen Jugendämtern übernommen, erfolgt die Zuständigkeitsprüfung unmittelbar durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Nach Abschluss dieser Prüfung werden die Fallakten an den ASD weitergeleitet.

Wenn dagegen ein Fall beim Jugendamt erstmals aufgenommen wird, ist die Wirtschaftliche Jugendhilfe schon in der Falleingangsphase in den standardisierten Verfahrensprozess zum Hilfeplanverfahren eingebunden. Hier erfolgt eine Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit und nach der Hilfestellung auch die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Gütersloh führt bislang lediglich prozessintegrierte Kontrollen durch.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Gütersloh** hat die Geschäftsprozesse in Verfahrensvorschriften verbindlich geregelt und in einem Qualitätshandbuch dokumentiert. Die relevanten Verfahrensschritte sind übersichtlich dargestellt und umfassend erläutert. Im Fachverfahren ist die Reihenfolge der Fallbearbeitung hinterlegt, die zwingend eingehalten werden muss. Durch die im Verfahren festgelegten Standards, die die kollegiale Beratung und Entscheidung im Fachteam unter Einbeziehung der Team- und Abteilungsleitung vorschreibt, bestehen wirksame prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Die elektronische Wiedervorlage sichert die Weiterbearbeitung beziehungsweise Fortschreibung des Falls.

Auch wenn die gesetzten Kontroll- und Sicherungsmaßnahmen insbesondere im ambulanten Bereich eingehalten werden, könnten durch stichprobenartige prozessunabhängige Kontrollen der laufenden Fälle die Einhaltung dieser Verfahrensstandards auch im weiteren Verlauf der Hilfestellung auf dem gegebenen hohen Niveau nachhaltig gewährleistet werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Gütersloh sollte zukünftig unterjährig stichprobenartige und prozessunabhängige Fallprüfungen durchführen.

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).

- Bei der Stadt Gütersloh können die Stellen im ASD zeitnah wiederbesetzt werden. Die strukturierte Einarbeitung erfolgt durch Einbeziehung externer Fachfortbildungen und durch erfahrene Fachkräfte.

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.

Die **Stadt Gütersloh** verfügt über keine aktuelle Personalbemessung für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Für die Stellenbemessung in den beiden Regionalteams werden die monatlich ausgewerteten Fallzahlen herangezogen. Auf dieser Grundlage werden mögliche Überlastungen frühzeitig erkannt und es kann zeitnah gegengesteuert werden.

Im Bereich der Erzieherischen Hilfen besteht eine weitgehende Personalkontinuität. Freiwerdende Stellen werden zeitnah wiederbesetzt. Bei der Personalbedarfsplanung im ASD und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden im Fachbereich die altersbedingten und damit planbaren Fluktuationen berücksichtigt. Anhand der Erfahrungswerte aus den zurückliegenden Jahren könnte die Stadt Gütersloh eine Quote für ungeplante Fluktuationen ermitteln und in ihre Bedarfsplanung einfließen lassen.

Für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe bestehen keine Wiederbesetzungssperren. Da offene Stellen überwiegend unbefristet ausgeschrieben werden, kann die Stadt Gütersloh diese Stellen bislang mit qualifiziertem Fachpersonal nachbesetzen. Dazu trägt auch die Nähe zur Fachhochschule Bielefeld mit ihrem Studienschwerpunkt „Soziale Arbeit“ bei. Gleichwohl wird die Resonanz auf ausgeschriebene Stellen im ASD als rückläufig beschrieben.

Im Fachbereich Jugend und Familie erfolgt eine strukturierte und fundierte Einarbeitung neuer Fachkräfte. Hierbei wird auch auf externe Fortbildungen zurückgegriffen (Fortbildungsreihe der Fachhochschule Münster und des Landesjugendamtes „Neu im ASD“). Die neuen Mitarbeitenden werden hierbei durch eine erfahrene Fachkraft betreut.

Die Stadt Gütersloh legt großen Wert auf die Fortbildung und Qualifikation ihrer Fachkräfte. Neben Inhouse-Seminaren (zum Beispiel Ausbildungsprogramm für Praktikantinnen und Praktikanten und Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Sozialen Arbeit im GB 3) und klassischen Fortbildungen werden auch Qualifizierungsmaßnahmen für die Mitarbeitenden angeboten, die durch die Stadt Gütersloh finanziert werden und für die die Mitarbeitenden freigestellt werden (zum Beispiel Hochschul-Zertifikatskurs „Sozialpsychiatrische Fachkraft“).

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	18	25	28	31	66	19
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	145	61	107	141	161	293	19

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

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

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

- Die Fallzahl je Vollzeit-Stelle ASD entspricht im Jahr 2019 mit 30 Hilfeplanfällen dem gpa-Richtwert.

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.

Aufgrund der im Betrachtungszeitraum zu verzeichnenden steigenden Fallzahlen wurden im ASD der **Stadt Gütersloh** auch weitere Stellen eingerichtet, so dass das Verhältnis zu den Vollzeit-Stellen konstant geblieben ist. Waren im Jahr 2017 30 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD zu verzeichnen, so waren es im Jahr 2020 29 Fälle. Damit liegt die Stadt Gütersloh nahe am Median der Vergleichskommunen.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

- Die von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zu bearbeitenden Fälle bewegen sich im Jahr 2019 mit 145 Fällen über dem Median.

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

Die Stellenzahl in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist im Betrachtungszeitraum gleichgeblieben. Im Jahr 2019 werden von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe der Stadt Gütersloh 145 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Im Jahr 2020 sind es 155 Fälle. Damit liegt die Stadt Gütersloh über dem Median der Vergleichskommunen.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

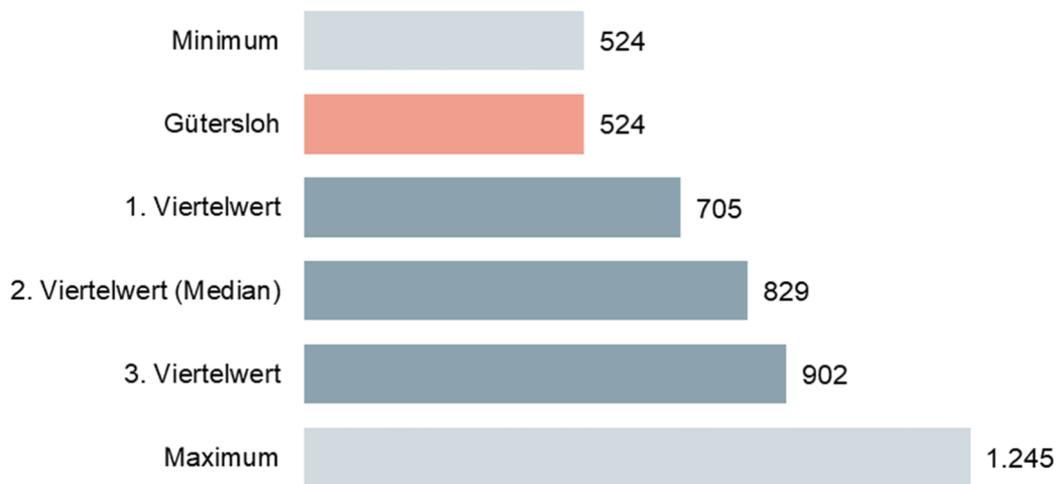
- Der Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis unter 21 Jahre ist in der Stadt Gütersloh ausgesprochen gering.

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 Hilfe zur Erziehung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfe zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 393 „Hilfen für Kinder, Jugendliche“ im Haushaltsplan der **Stadt Gütersloh** gleichzusetzen. Zu dieser Produktgruppe zählt die Stadt Gütersloh auch die Hilfen in familienrechtlichen Verfahren, die Elternberatung, die Hilfen für straffällige junge Menschen sowie die kindschaftsrechtliche Vertretung und Adoption. Die damit verbundenen Erträge und Aufwendungen bleiben bei unserer Betrachtung unberücksichtigt. Der Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen.

Der absolute Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung ist in der Stadt Gütersloh von 8,41 Mio. Euro in 2017 um rund 50 Prozent auf 12,58 Mio. Euro im Jahr 2020 angestiegen. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag im Wesentlichen durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen steigen von 2017 bis 2020 um rund neun Prozent von 11,58 Mio. Euro auf 12,60 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum steigen die Personalaufwendungen von 1,13 Mio. Euro auf 1,43 Mio. Euro. Auf der Ertragsseite fallen die Kostenerstattungen und Umlagen besonders ins Gewicht, die von 4,64 Mio. Euro in 2017 um 55 Prozent auf 2,10 Mio. Euro in 2020 zurückgegangen sind. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Kostenerstattungen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer von 3,77 Mio. Euro in 2017 auf 1,45 Mio. Euro in 2020 zurückgegangen sind.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019



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



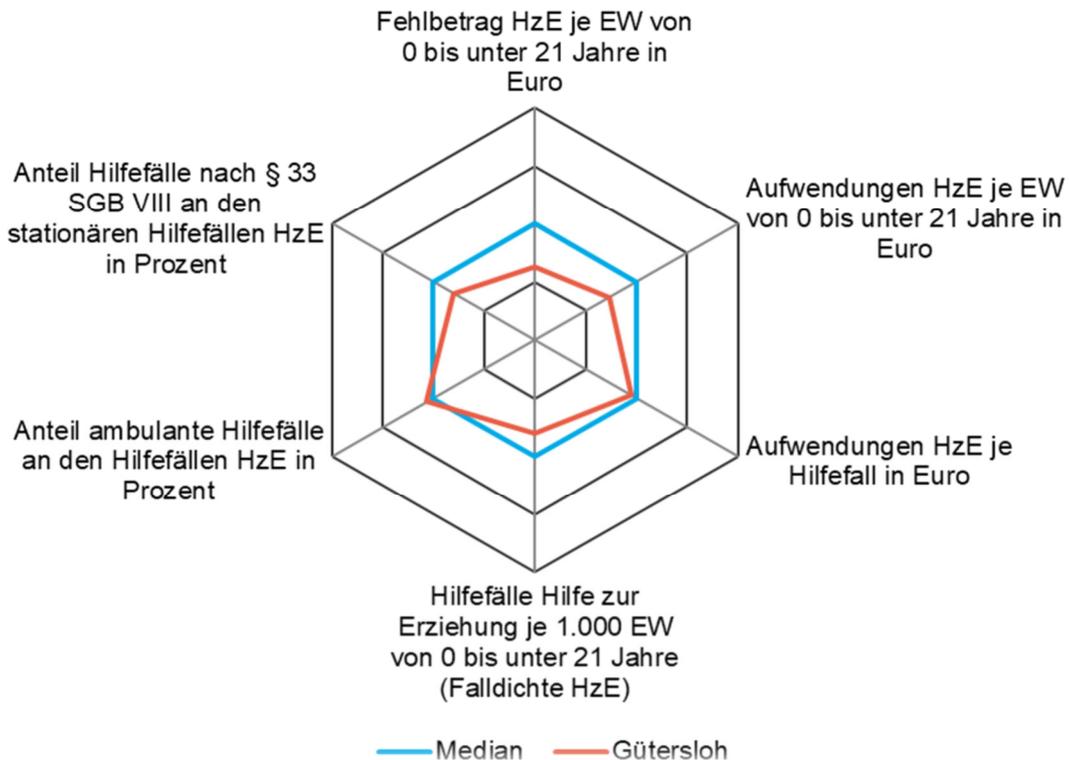
Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre stellt in der Stadt Gütersloh im Jahr 2019 den Minimalwert dar. Dies ist auch im Jahr 2020 der Fall.

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

2017	2018	2019	2020
406	465	524	590

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



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.

Der ausgesprochen niedrige „Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21“ und die geringen „Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21“ werden maßgebend durch eine niedrige Falldichte sowie vergleichsweise niedrige fallbezogene HzE-Aufwendungen beeinflusst. Während der Anteil der ambulanten Hilfefälle an der Gesamtzahl der HzE-Fälle ausgesprochen hoch ist,

ist der Anteil der Vollzeitpflege-Fälle nach § 33 SGB VIII an der Gesamtzahl der stationären Hilfefälle gering.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

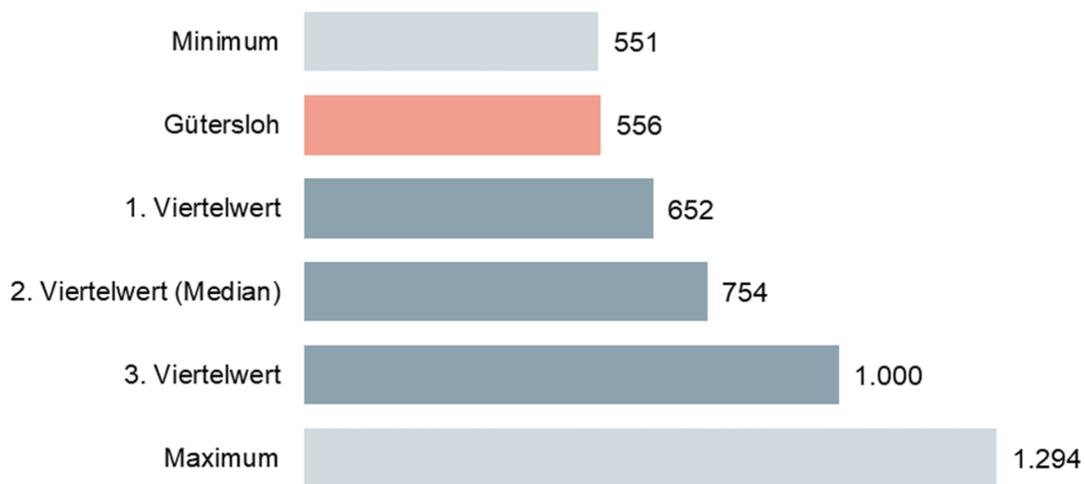
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren liegen in der Stadt Gütersloh nahe am Minimalwert. Die fallbezogenen Aufwendungen liegen unterhalb des ersten Viertelwertes.

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 beziehungsweise Besoldungsgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder oder Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen zu berücksichtigen. Sollten keine internen Leistungsverrechnungen ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern oder Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019

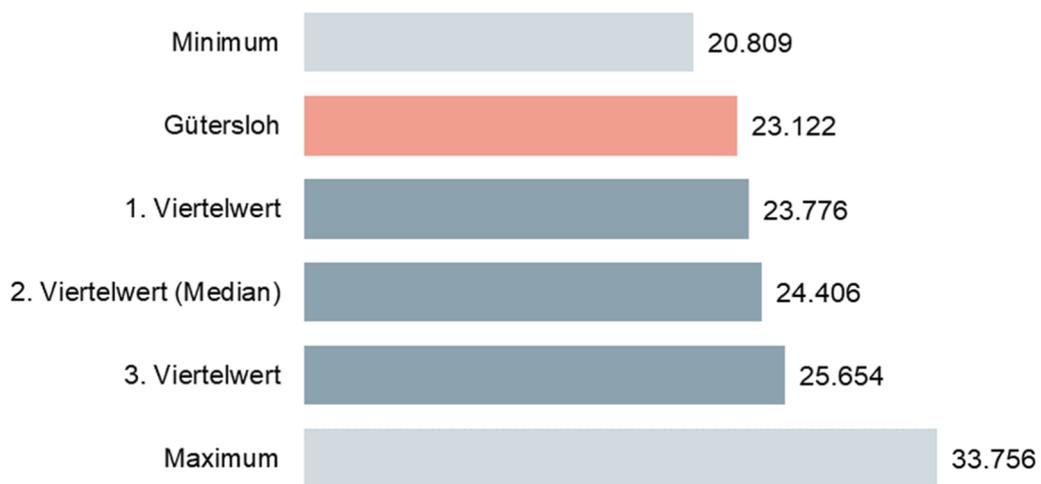


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.



Die Aufwendungen HzE in der jugendhilferelevanten Zielgruppe der unter 21-Jährigen liegen in der Stadt Gütersloh nahe am Minimum der Vergleichskommunen. Im Jahr 2020 bilden die Aufwendungen je Einwohner bis unter 21 Jahre mit 557 Euro den Minimalwert ab. Entscheidend für die Beurteilung sind neben dem Einwohnerbezug auch die fallbezogenen Aufwendungen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.



Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	8.538	7.844	9.676	11.009	12.613	19.794	19
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	45.588	32.321	40.621	41.692	45.622	51.019	19

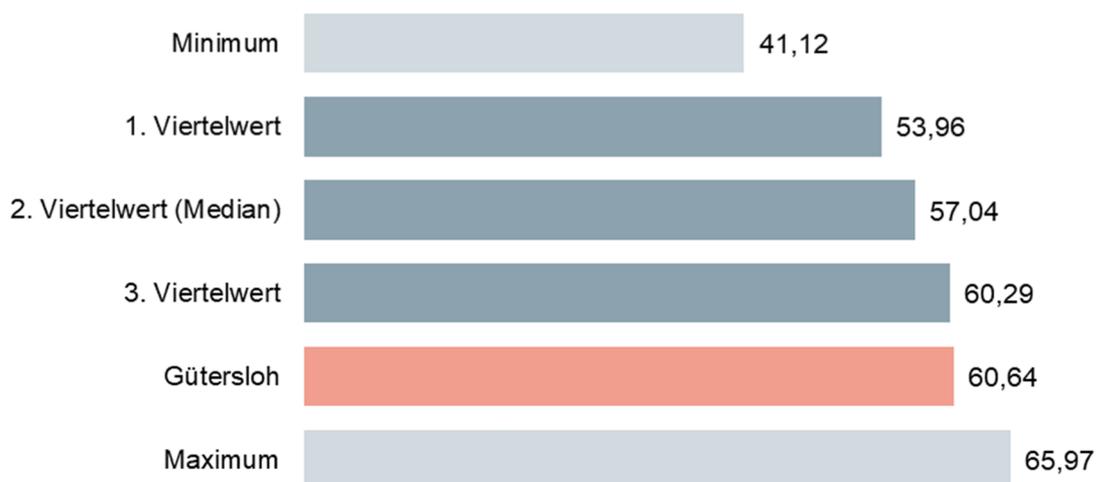
Die fallbezogenen Aufwendungen für die ambulanten Hilfen liegen nahe am Minimalwert. Die stationären Aufwendungen je Helfefall erreichen den dritten Viertelwert, der von 75 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten wird. Hier wirkt sich der geringe Anteil der Vollzeitpflege innerhalb der stationären Hilfen aus.

Dagegen sind die fallbezogenen Aufwendungen für die Erzieherischen Hilfen insgesamt in der Stadt Gütersloh vergleichsweise niedrig. Sie bewegen sich in der Stadt Gütersloh unterhalb des ersten Viertelwertes. Auch im Jahr 2020 unterschreiten sie mit 21.929 Euro den ersten Viertelwert. Dies ist im Wesentlichen auf einen hohen Anteil kostengünstiger ambulanter Helfefälle zurückzuführen. Darauf werden wir im nachfolgenden Kapitel (4.7.1.2 „Anteil ambulanter Helfefälle“) noch eingehen.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Helfefälle

- Der Anteil der ambulanten Helfefälle an der Gesamtzahl der Helfefälle liegt auf einem hohen Niveau. Dies wirkt sich positiv auf die fallbezogenen Aufwendungen und damit auf den Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung aus.

Anteil ambulanter Helfefälle an den Helfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.



Der Anteil ambulanter Hilfefälle an der Gesamtzahl der Hilfefälle bei den Hilfen zur Erziehung bewegt sich in der **Stadt Gütersloh** in den Jahren 2017 bis 2020 auf einem vergleichsweise hohen Niveau. 2019 gab es 308 ambulante Fälle bei einer Gesamtzahl von 507 Hilfefällen. Im Jahr 2020 werden bei einer Gesamtzahl von 542 Hilfefällen 355 ambulante Fälle gezählt. Dies entspricht einem Anteil von 65,62 Prozent. Damit liegt die Stadt Gütersloh nahe am Maximalwert der Vergleichskommunen.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Die Stadt Gütersloh weist insgesamt eine vergleichsweise geringe Falldichte auf. Die Falldichte für die ambulanten Hilfen bewegt sich am ersten Viertelwert, der von 25 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten wird. Die Falldichte bei den stationären Hilfen bildet mit Abstand den Minimalwert der Vergleichskommunen. Dies bewerten wir positiv.

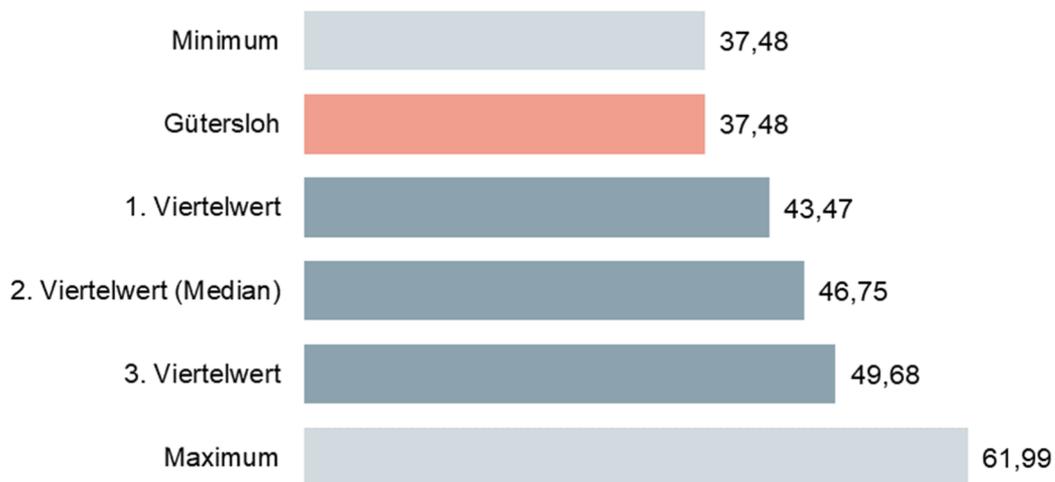
Darauf gehen wir im Kapitel 4.7.1.4 („Falldichte“) noch ein.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an der Gesamtzahl der stationären Hilfefälle ist ausgesprochen niedrig. Dies wirkt sich tendenziell belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

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

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.



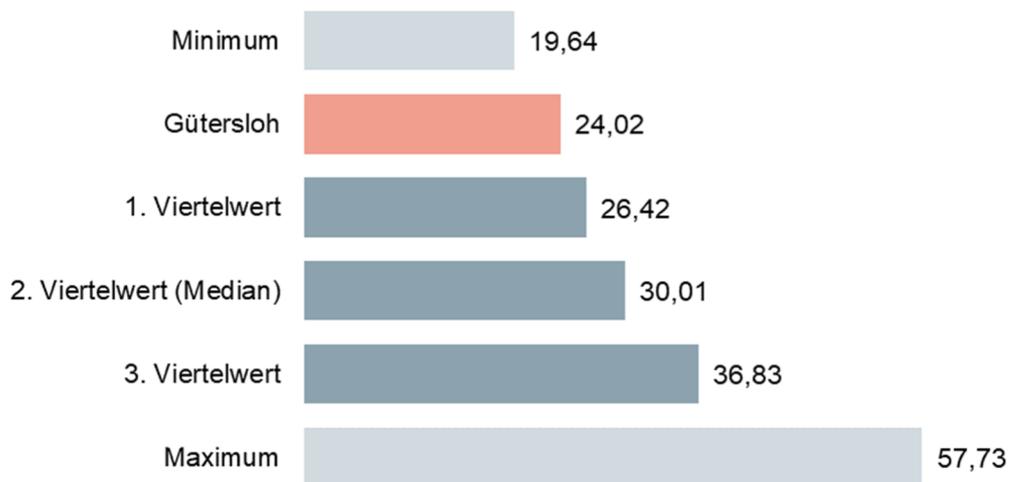
Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an der Gesamtzahl der stationären Hilfefälle bewegt sich in der **Stadt Gütersloh** auf einem ausgesprochen niedrigen Niveau. Dies gilt für den gesamten Betrachtungszeitraum. Während die Zahl der stationären Hilfefälle insgesamt stagniert, sinken die Fallzahlen für die Vollzeitpflege leicht. Dagegen steigt die Zahl der Hilfefälle für die Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform um rund sechs Prozent an. Allerdings liegt die Falldichte für diese Hilfe auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

3.7.1.4 Falldichte

- Die Falldichte in der Stadt Gütersloh ist vergleichsweise gering. Sie trägt damit wesentlich zu dem niedrigen einwohnerbezogenen Fehlbetrag bei.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Durch präventive Maßnahmen und eine optimierte Fallsteuerung sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte möglichst niedrig bleibt, um den Fehlbetrag beziehungsweise die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre nicht zu belasten.

Falldichte HzE 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Kommunen eingeflossen.



Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018	2019	2020
Ambulante Hilfeplanfälle	271	267	308	355
Stationäre Hilfeplanfälle	189	183	200	186
Hilfeplanfälle gesamt¹⁶	460	450	507	542

Die Falldichte in der **Stadt Gütersloh** liegt im interkommunalen Vergleich unter dem ersten Viertelwert und trägt neben den vergleichsweise niedrigen fallbezogenen Aufwendungen zu dem geringen Fehlbetrag für die Hilfen zur Erziehung bei den unter 21-Jährigen bei. Die Zahl der Hilfeplanfälle ist im Betrachtungszeitraum um rund 18 Prozent angestiegen. Während die Zahl der stationären Hilfeplanfälle stagniert, ist die Fallzahl der ambulanten Hilfen um rund 31 Prozent angestiegen. Die Falldichte der ambulanten Hilfen bewegt sich in den Jahren 2017 bis 2020 nahe am ersten Viertelwert. Die Falldichte für die stationären Hilfen bildet den Minimalwert ab.

¹⁶ Die Abweichungen bei den Fallzahlen der Jahre 2019 und 2020 sind auf Rundungsdifferenzen zurückzuführen.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Erziehungsbeistandschaft nach § 30 SGB VIII

- In der Stadt Gütersloh wird die niedrigschwellige und kostengünstige Erziehungsbeistandschaft vergleichsweise häufig genutzt.

Bei der Erziehungsbeistandschaft handelt es sich um eine niedrigschwellige Hilfe, mit der das Kind oder der Jugendliche bei der Bewältigung von Entwicklungsproblemen im sozialen Kontext und im familiären Bezugsrahmen unterstützt und die Verselbständigung gefördert werden soll.

Umfang der Hilfen nach § 30 SGB VIII 2019

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	6.176	2.709	5.042	6.365	8.314	11.836	17
Falldichte § 30 SGB VIII	2,70	0,33	1,21	1,48	2,43	4,56	17

Es wird deutlich, dass die Erziehungsbeistandschaft in der **Stadt Gütersloh** ausgesprochen häufig genutzt wird. So sind im Jahr 2017 rund 38 Hilfefälle zu verzeichnen. Im Jahr 2020 sind es bereits rund 68 Hilfefälle. Die Falldichte ist von 1,85 in 2017 auf 2,70 in 2019 und 3,17 in 2020 angestiegen. Die fallbezogenen Aufwendungen liegen dabei unterhalb des Medians.

Im Verhältnis zur Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII, die das Familiensystem im Ganzen in den Blick nimmt, setzt die Erziehungsbeistandschaft bei den individuellen Bedarfen der Jugendlichen an. In der Stadt Gütersloh wird die Hilfe nach § 30 SGB VIII im Rahmen des Hilfeplanverfahrens eingesetzt, wenn die Jugendlichen Unterstützung beim Ablösungs- oder Verselbständigungsprozess benötigen, im familiären Umfeld aber nicht die erforderliche Unterstützung erhalten.

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 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII

- Die fallbezogenen Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe sowie die Falldichte sind in der Stadt Gütersloh vergleichsweise gering.

Die Sozialpädagogische Familienhilfe 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.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2019

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	7.944	6.749	7.944	9.518	10.941	14.415	17
Falldichte § 31 SGB VIII	5,21	2,47	5,22	6,32	9,98	12,81	17

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe bilden in der **Stadt Gütersloh** den ersten Viertelwert. Auch die Falldichte liegt mit 5,21 nahe am ersten Viertelwert. Sie ist von 5,27 in 2017 auf 5,96 in 2020 und damit nur moderat angestiegen. Der Anteil der Fälle mit einer Betreuungsdauer von bis zu 18 Monaten ist im Jahr 2019 mit einem Anteil von rund 52 Prozent vergleichsweise gering und liegt deutlich unter dem Median von rund 66 Prozent. Dies sollte die Stadt Gütersloh zum Anlass nehmen, die Ursachen für die vergleichsweise lange Betreuungsdauer in der Sozialpädagogischen Familienhilfe zu ermitteln.

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 fallbezogenen Aufwendungen der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII liegen über dem Median. Die Falldichte der Stadt Gütersloh bildet im interkommunalen Vergleich das Minimum. Positiv bewerten wir, dass durch die Zusammenarbeit mit den Pflegekinderdiensten benachbarter Kommunen Synergien genutzt werden.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	16.430	12.618	13.818	15.220	17.322	25.371	19
Falldichte § 33 SGB VIII	3,21	3,21	5,05	5,92	7,28	9,12	19

Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in der **Stadt Gütersloh** über dem Median. Die Falldichte bildet dagegen das Minimum. Der weit überwiegende Teil der Pflegeverhältnisse wird

durch Familienpflege gewährleistet, die teilweise durch flexible Hilfen nach § 27 SGB VIII und Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII ergänzt werden. Der Anteil der professionellen Pflegefamilien, die durch einen freien Träger betreut werden, ist mit rund 24 Prozent vergleichsweise gering. Hier entstehen neben dem Pflegegeld für die Pflegepersonen auch Personalaufwendungen des freien Trägers. Die Anzahl der durch eine Fachkraft betreuten Pflegefamilien kann dabei zwischen zehn, 15 und 20 variieren (Betreuungsschlüssel 1:10, 1:15, 1:20). Wie oben (4.7.1.3 „Anteil Vollzeitpflegefälle“) bereits ausgeführt, bewegt sich der Anteil der Vollzeitpflegefälle an der Gesamtzahl der stationären Hilfefälle mit 37,48 Prozent auf einem niedrigen Niveau.

Gleichzeitig liegt der Anteil der Pflegeverhältnisse, die auf Zuständigkeitswechsel zurückgehen, mit rund 40 Prozent nahe am Median (41 Prozent). In diesen Fällen geht die Grundzuständigkeit insbesondere durch Zuzug der Pflegeperson nach zwei Jahren auf die Stadt Gütersloh über, die allerdings einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber dem bisherigen Jugendamt besitzt.

Die Stadt Gütersloh kann im Bedarfsfall Kinder und Jugendliche in besonders qualifizierten Bereitschaftspflegefamilien unterbringen. Hierbei handelt es sich um eine kostenintensive Unterbringungsform. Allerdings erfolgt die Vergütung dieser Pflegestelle nicht über einen Dauervertrag mit Sockelfinanzierung. Vielmehr wird der Pflegesatz lediglich im Fall einer tatsächlichen Belegung gezahlt.

Wie oben (4.5.1.1 „Ablauf Hilfeplanverfahren“) bereits dargestellt, nimmt der Pflegekinderdienst an den Teamsitzungen des Sozialen Dienstes regelmäßig teil. Damit ist gewährleistet, dass bei angedachten Fremdunterbringungen frühzeitig geprüft werden kann, ob eine Vermittlung in eine geeignete Pflegefamilie möglich ist. Hierbei erweist es sich als ausgesprochen schwierig, ältere Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien unterzubringen. Nicht zuletzt deshalb werden ältere Kinder und Jugendliche sowie Kinder aus besonders belasteten Familiensituationen verbreitet in professionellen Pflegefamilien untergebracht.

Zwischen dem Pflegekinderdienst der Stadt Gütersloh und benachbarter Kommunen erfolgt ein intensiver fachlicher Austausch sowie eine Zusammenarbeit bei der Ermittlung geeigneter Pflegefamilien. Darüber hinaus werden gemeinsame Veranstaltungen für Pflegeeltern durchgeführt (Seminare, Vorträge, Informationsabende). Durch diese Zusammenarbeit der Pflegekinderdienste werden vorhandene Ressourcen gebündelt und Synergien genutzt. Bei der Suche nach einer geeigneten Pflegefamilie kann auf den Pool an Pflegestellen der benachbarten Kommunen zurückgegriffen 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

- Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII und die Falldichte sind vergleichsweise niedrig. Dies wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus. Die Erschließung von Rückführungs- und Verselbständigungsperspektiven bewerten wir sehr positiv.

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen oder Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollte der Umfang und die Laufzeit der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden. Wenn die Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung in die Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte dann von vorneherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

Die Aufwendungen für die Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII, die auch Wohngruppen erfasst, sind in der **Stadt Gütersloh** von 2017 nach 2020 um rund neun Prozent angestiegen. Sie liegen im Jahr 2017 bei 4,64 Mio. Euro und steigen in 2020 auf 5,07 Mio. Euro an. Für unbegleitete minderjährige Ausländer sind die Aufwendungen aufgrund des deutlichen Rückgangs der Fallzahlen von 1,54 Mio. Euro in 2017 auf 426 Tsd. Euro in 2020 zurückgegangen.

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

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	62.186	58.405	65.426	68.272	70.198	73.828	19
Falldichte § 34 SGB VIII	3,75	2,67	4,64	5,04	6,21	8,27	19

Sowohl die fallbezogenen Aufwendungen als auch die Falldichte liegen in der Stadt Gütersloh deutlich unter dem jeweiligen ersten Viertelwert. Dieses Verhältnis bleibt im Wesentlichen auch im Jahr 2020 bestehen.

Die Fallzahlen für die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform sind von rund 73 Hilfefällen in 2017 auf 77 Hilfefälle in 2020 angestiegen. Die Zahl der unbegleiteten minderjährigen Ausländer ist in diesem Zeitraum deutlich von 22 Fällen auf sieben Hilfefälle zurückgegangen.

Das Potenzial für eine weitere Verringerung der Falldichte durch die Vermittlung von Minderjährigen in die Vollzeitpflege ist aber aufgrund der sehr geringen Fallzahlen in der Altersgruppe der unter 6-Jährigen ausgesprochen gering. (2019 und 2020 jeweils zwei Kinder).

Die Stadt Gütersloh ist bestrebt, eine Hilfe nach § 34 SGB VIII in der Regel wohnortnah zu er-

bringen, um eine intensive Elternarbeit zu gewährleisten, sofern eine Rückführungsoption erkennbar ist. Dies wird durch ein umfangreiches Angebot an Einrichtungen und Wohngruppen in Gütersloh und im Nahbereich erleichtert.

Bei der Hilfe nach § 34 SGB VIII ist die Entwicklung geeigneter Übergänge zur Herkunftsfamilie mit dem Ziel der Rückführung ein begleitendes Thema und in geeigneten Fällen fester Bestandteil der Hilfeplanung. In der Stadt Gütersloh weisen rund 59 Prozent der im Jahr 2019 beendeten Hilfefälle eine Laufzeit von bis zu zwölf Monaten auf, was wir als positiv bewerten. Damit bewegt sich die Stadt Gütersloh oberhalb des dritten Viertelwertes von 57 Prozent. Im Jahr 2020 steigt der Anteil der Hilfefälle mit einer Laufzeit von höchstens zwölf Monaten auf 66 Prozent und überschreitet den dritten Viertelwert (61 Prozent) deutlich. Der Anteil der langdauernden Hilfefälle, die in 2019 beendet wurden, bewegt sich dagegen auf einem ausgesprochen niedrigen Niveau. Gleiches gilt für das Jahr 2020.

Das vom Jugendamt der Stadt Gütersloh betriebene Rückführungsmanagement ist insofern erfolgreich. Auch die Erschließung von Verselbständigungsperspektiven ist bei der Stadt Gütersloh als Aufgabe und Anforderung bei der Gestaltung von Hilfeplanprozessen ab dem 16. Lebensjahr und bei jungen Volljährigen verbindlich festgelegt.

Bei einer neu zu installierenden Hilfe wird auf die im Anbieterverzeichnis hinterlegten Leistungsbeschreibungen und regelmäßig aktualisierten Entgeltkataloge zurückgegriffen. Die Auswahl der Anbieter erfolgt primär nach fachlichen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten.

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

- Die fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII bewegen sich auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Aufgrund einer niedrigen Falldichte sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen vergleichsweise niedrig.

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

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

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

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	71,10	22,77	76,94	105,90	145,94	261,57	19
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	26.567	9.247	17.697	20.613	26.758	39.794	19
Ambulante Aufwendungen je Hilfefall in Euro	13.040	6.825	11.682	13.852	16.720	24.641	19
Stationäre Aufwendungen je Hilfefall in Euro	88.191	39.847	73.762	88.191	102.677	121.527	19
Falldichte § 35a SGB VIII	2,68	2,06	3,23	5,33	7,85	12,48	19

Die Aufwendungen für die Hilfe nach § 35a SGB VIII sind von 1,07 Mio. Euro in 2017 auf 1,43 Mio. Euro in 2020 angestiegen. Die fallbezogenen Aufwendungen insgesamt liegen im Jahr 2019 nahe am dritten Viertelwert.

Die Falldichte für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII ist von 2,00 in 2017 auf 2,68 in 2019 angestiegen und bewegt sich auf einem niedrigen Niveau. Ein weiterer Anstieg ist im Jahr 2020 zu verzeichnen. Mit 3,36 wird der erste Viertelwert überschritten. Dieser Anstieg ist, wie in anderen Kommunen auch, auf eine verstärkte Gewährung von Integrationshilfen/Schulassistenzen zurückzuführen. Eine diesbezügliche Differenzierung der Fallzahlen, die eine exakte Aussage zulässt, erfolgt allerdings erst seit dem Jahr 2020. Gleiches gilt für die Transferaufwendungen für Integrationshelfende sowie Schulassistenzen. Die Falldichte für die Integrationshelfende/Schulassistenzen für das Jahr 2020 liegt mit 1,15 deutlich unter dem ersten Viertelwert (1,61 Promille) und damit auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die fallbezogenen Aufwendungen bewegen sich im Jahr 2020 mit 15.917 Euro oberhalb des Medians von 14.870 Euro je Hilfefall.

Die Stadt Gütersloh hat für die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII einen Spezialdienst eingerichtet. Die Prozesse und Standards sind im „QM-Handbuch“ des Fachbereichs verbindlich geregelt. Hier sind auch die zu nutzenden Dokumente hinterlegt, durch die auch insofern ein einheitliches Vorgehen gewährleistet wird. Als Voraussetzung für die Prüfung einer Teilhabebeeinträchtigung dient eine fachärztlich diagnostizierte seelische Störung. Zur Beurteilung einer bestehenden Teilhabebeeinträchtigung betrachtet die Stadt Gütersloh die Teilhabe des Minderjährigen in allen relevanten Lebensbereichen und erstellt einen ausführlichen Bericht. Zur Informationsgewinnung erfolgen neben Gesprächen mit den Eltern, Hausbesuche und Fachgespräche mit am Fall beteiligten Kooperationspartnern wie zum Beispiel der Schule, der Kindertageseinrichtung, Ärzten, der Bildungs- und Schulberatung des Kreises Gütersloh. Dieser Bericht dient als Grundlage für die Entscheidung des Jugendamtes. Bei einer möglichen Teilleistungsstörung wird ein standardisierter Bericht der Schule eingeholt, in dem insbesondere die durchgeführten Fördermaßnahmen der Schule dargestellt werden. In diesen Prozess werden auch die Mitarbeitenden der Schulsozialarbeit und gegebenenfalls der schulpsychologische Dienst einbezogen. Daneben erfolgt eine Hospitation der fallführenden Fachkraft des Spezialdienstes im Schulunterricht. Durch die Corona-Pandemie sind diese Hospitationen allerdings deutlich erschwert.

Im Anschluss daran wird der Fall im Team Teilhabe beraten. An dieser kollegialen Beratung nimmt neben der zuständigen Psychologin auch der Finanzcontroller teil. Dieses erweiterte Team tagt im Abstand von vier bis sechs Wochen. Hier wird entschieden, ob die Voraussetzungen nach § 35a SGB VIII vorliegen. Es wird die Geeignetheit und Notwendigkeit einer vorgeschlagenen Maßnahme bewertet und gegebenenfalls selbst Vorschläge entwickelt und der Leistungserbringer bestimmt. Zur endgültigen Entscheidung wird der Fall der Abteilungsleitung vorgelegt.

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 fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII bewegen sich nahe am dritten Viertelwert. Die Falldichte ist vergleichsweise hoch. Die bestehenden Verfahrensstandards für die Verselbständigung junger Volljähriger sind nicht schriftlich dokumentiert.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.330	11.508	27.329	29.234	31.427	46.233	19
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	13,57	6,77	8,08	9,49	11,29	15,12	19
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.706	5.096	6.486	6.806	8.783	10.122	19
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	48.815	15.714	37.512	45.872	49.886	76.624	19
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	18.333	9.321	13.413	14.488	17.674	26.106	19
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	53.163	8.155	40.829	51.748	55.371	68.400	19

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 41 SGB VIII	20,83	10,44	15,72	18,63	22,97	38,20	19

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII liegen in der Stadt Gütersloh nahe am dritten Viertelwert. Im Jahr 2020 sinken die Aufwendungen je Fall auf 28.219 Euro und unterschreiten damit den Median.

Während sich die ambulanten Aufwendungen 2019 unterhalb des Medians bewegen, überschreiten die stationären Aufwendungen je Fall den Median deutlich. Dies ist zum einen auf vergleichsweise hohe fallbezogene Aufwendungen bei der Vollzeitpflege zurückzuführen. Zum anderen liegen auch die Aufwendungen für die Heimerziehung je Fall oberhalb des Medians. Auch die Falldichte ist vergleichsweise hoch. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass im Jahr 2019 zahlreiche ehemals unbegleitete minderjährige Ausländer volljährig geworden sind (plus 9,58 Hilfefälle).

Bei der Stadt Gütersloh erfolgt die Gewährung von Leistungen nach § 41 SGB VIII auf Grundlage der für die Hilfeplanung geltenden Standards. Es besteht zwar kein ausgewiesenes Konzept für eine systematische Verselbständigung junger Volljähriger. Allerdings ist die Erschließung von Verselbständigungsperspektiven junger Volljähriger ab dem 16. Lebensjahr verbindlicher Teil der Hilfeplanung und über einen Vordruck und geübte Verwaltungspraxis festgelegt. Hierbei werden andere Institutionen (insbesondere Jobcenter, Ausbildungsbetriebe) beteiligt. Die Hilfen für junge Volljährige werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt. Im Zusammenhang mit der Verselbständigung erfolgt bei Bedarf eine Nachbetreuung in Form einer befristeten niedrighschwelliger ambulanten Hilfe. Die Verweildauer der jungen Volljährigen, die Hilfe nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform) erhalten haben und deren Hilfe in 2019 beendet wurde, beträgt in 76 Prozent der Fälle längstens zwölf Monate und liegt damit deutlich über dem Median. Dies bewerten wir positiv.

Auch wenn bei der Stadt Gütersloh erfolgreich eine Verselbständigung junger Volljähriger erfolgt, so sollten die bestehenden Standards für die Gestaltung des Hilfeplanprozesses und die Kriterien für Zielvereinbarungen mit den freien Trägern und den jungen Volljährigen sowie auf dieser Grundlage die regelmäßige Berichterstattung der beauftragten Träger im Qualitätshandbuch dokumentiert werden.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte die schon bestehenden Prozesse und Standards für die Verselbständigung älterer Jugendlicher und junger Volljähriger in das Qualitätshandbuch aufnehmen.

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 beziehungsweise 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 unbegleitete minderjährige Ausländer Hilfen erhalten haben.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	44.576	18.607	33.111	44.576	49.434	85.736	19
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	7,64	1,44	3,01	3,63	4,68	7,64	19

Die fallbezogenen Aufwendungen liegen im mittleren Bereich. Der Anteil der Hilfefälle der unbegleiteten minderjährigen Ausländer an der Gesamtzahl der Hilfefälle bildet im Jahr 2019 den Maximalwert. Im Jahr 2020 sinkt der Anteil dieser Hilfefälle auf 4,98 Prozent. Damit verbleibt er aber auf einem hohen Niveau und überschreitet deutlich den dritten Viertelwert (3,29 Prozent).

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer sind in der Stadt Gütersloh von 2,45 Mio. Euro in 2017 auf 948 Tsd. Euro in 2020 zurückgegangen. Diese Aufwendungen werden vom Land Nordrhein-Westfalen erstattet, so dass sie sich nicht auf den Fehlbetrag auswirken.

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

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Strukturen					
F1	Der Stadt Gütersloh sind die demografische Entwicklung sowie soziostrukturelle Merkmale bekannt. Sie nutzt diese aufgabenbezogen für die Entwicklung von Maßnahmen in den Sozialräumen. Differenzierte Berichte für den Jugendhilfeausschuss werden vom Jugendamt nicht regelmäßig erstellt.	100	E1	Die Stadt Gütersloh sollte ein fachbereichsübergreifendes Berichtswesen einführen, um insbesondere den Jugendhilfeausschuss mindestens einmal im Jahr über die Entwicklung der Angebote in der Jugendhilfe in der Stadt und in den Sozialräumen zu unterrichten. Hierbei ist insbesondere die Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.	101
Verfahrensstandards					
F2	Das Jugendamt der Stadt Gütersloh führt bislang lediglich prozessintegrierte Kontrollen durch.	111	E2	Das Jugendamt der Stadt Gütersloh sollte zukünftig unterjährig stichprobenartige und prozessunabhängige Fallprüfungen durchführen.	111
Leistungsgewährung					
F3	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII bewegen sich nahe am dritten Viertelwert. Die Falldichte ist vergleichsweise hoch. Die bestehenden Verfahrensstandards für die Verselbständigung junger Volljähriger sind nicht schriftlich dokumentiert.	129	E3	Die Stadt Gütersloh sollte die schon bestehenden Prozesse und Standards für die Verselbständigung älterer Jugendlicher und junger Volljähriger in das Qualitätshandbuch aufnehmen.	130

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	98.466	99.315	100.194	100.861
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	17.400	17.629	17.809	18.048
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	20.730	20.961	21.113	21.320

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	10.759.261	11.010.205	11.728.381	11.879.590
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	519	526	556	557
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	23.369	24.512	23.122	21.929
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	2.493.254	2.456.734	2.625.818	3.162.109
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.189	9.213	8.538	8.895
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	8.266.006	8.563.470	9.102.563	8.717.481
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	43.717	46.815	45.588	46.805
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	22,21	21,45	24,02	25,41
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	58,93	59,31	60,64	65,62
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	40,59	39,18	37,48	38,26

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	254.244	198.058	228.258	265.296
Hilfefälle	43,92	39,92	45,48	42,33
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	919.616	930.734	873.857	1.085.009
Hilfefälle	109,33	107,00	110,15	127,32
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	357.450	337.784	340.113	398.067
Hilfefälle	13,25	12,42	11,58	12,42
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.168.605	1.071.320	1.111.841	1.088.583
Hilfefälle	70,50	64,50	67,67	67,00
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	4.642.513	5.001.618	4.928.243	5.071.634
Hilfefälle	73,08	77,00	79,25	77,25
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	295.917	328.406	200.792	188.275
Hilfefälle	4,67	3,92	2,33	1,92
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.074.437	1.167.791	1.501.031	1.428.791
Hilfefälle	41,50	37,50	56,50	71,58

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.781.002	1.670.156	2.156.436	1.916.638
Hilfefälle	59,92	59,25	68,83	67,92
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	17,99	17,78	20,83	20,76
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	2.454.334	2.110.424	1.727.317	948.271
Hilfefälle	45,17	44,17	38,75	27,00

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gütersloh 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 im Rahmen der überörtlichen Prüfung vorgenommene Betrachtung des Baugenehmigungsverfahrens liefert keine Hinweise, die Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns aufkommen lassen. Die gesetzlichen Fristen hält die Bauaufsicht ein, auch wenn die Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren in Gütersloh im interkommunalen Vergleich lang sind. Ein Grund dafür sind lange Zeiträume, die für die Vervollständigung von Anträgen benötigt werden. Vollständige Anträge bearbeitet die Bauaufsicht in kurzer Zeit.

Das Baugenehmigungsverfahren bearbeitet die Bauaufsicht überwiegend mittels der Papierakte. Dieser Umstand erschwert ein beschleunigtes Verfahren. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt daher die Beschäftigten nur zum Teil. Beteiligungsverfahren können teilweise nicht gleichzeitig durchgeführt werden. Die Stadt hat bereits damit begonnen, die Voraussetzung für die digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu schaffen. Die endgültige Einführung beschleunigt die Bearbeitung der Verfahren. Auch die Archivierung der bearbeiteten Akten wird dadurch erleichtert. Diese Umstellung wird helfen, den hohen Anteil noch nicht bearbeiteter Fälle zu reduzieren.

Grundlagen für Ermessensentscheidungen im zentralen EDV-System steigern die Handlungssicherheit der Beschäftigten. Dazu tragen auch die von der Stadt Gütersloh erstellten detaillierten Prozessdarstellungen der einzelnen Genehmigungsverfahren bei. Zudem sind Arbeitsanleitungen in der Fachsoftware eingepflegt, die die Sachbearbeitung Schritt für Schritt durch das Genehmigungsverfahren führen. Die konsequente Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“ kann einen weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention leisten.

Die gebildeten Kennzahlen in Bezug auf Einwohnerzahl und Gemeindefläche weisen auf eine rege Bautätigkeit im Gebiet der Stadt Gütersloh hin. Dazu trägt auch der große Anteil an bebaubaren Flächen im Stadtgebiet bei. Bauinteressierte werden im Rahmen der Bauberatung über die notwendigen Antragsunterlagen und Verfahren informiert. Die Informationen liefern einen Beitrag, den Anteil zurückgenommener Anträge gering zu halten.

Insgesamt arbeitet die Bauaufsicht noch wenig mit Kennzahlen und Zielwerten. Die Definition von Zielwerten und dessen Überprüfung im Rahmen eines Soll-Ist-Vergleichs können Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen liefern. Fehlentwicklungen können so frühzeitig erkannt und mit gegensteuernden Maßnahmen begegnet werden.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	65	33	46	51	59	97	29
Fälle je qkm	5,87	2,41	3,50	4,98	6,18	9,00	29
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	8,07	0,00	1,32	2,46	8,07	36,89	29
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	79,45	50,46	75,14	84,13	90,48	96,58	21
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	12,48	2,93	7,09	10,16	13,21	18,57	21

Die **Stadt Gütersloh** gehört mit insgesamt 100.861 Einwohnern¹⁷ (Stand 31. Dezember 2019) zu dem Viertel der großen kreisangehörigen Kommunen mit der höheren Einwohnerzahl.

Die Fallzahlen bei der Bauaufsicht in Gütersloh sind hoch. Dies zeigt sich sowohl bei der Kennzahl Fälle je 10.000 Einwohner als auch bei der Fallzahl je qkm.

Die Stadt Gütersloh hat eine Gesamtfläche von rd. 112 qkm. Davon sind 19,5 Prozent (knapp 22 qkm) planungsrechtlich als Wohnbau-, Industrie und Gewerbeflächen ausgewiesen. Der Landesdurchschnitt beträgt lediglich 10,2 Prozent. Kommunen gleichen Typs haben durchschnittlich 15,2 Prozent ihrer Flächen entsprechend deklariert. Mit diesem großen Anteil baulich nutzbarer Flächen bestehen große Potenziale für Bauvorhaben, die sich entsprechend in den Fallzahlen bezogen auf die Einwohner und Flächen wiederfinden. Sie weisen auf eine rege Bautätigkeit hin.

Im Vergleich zu den anderen bisher geprüften großen kreisangehörigen Kommunen werden in Gütersloh mehr Vorlagen im Freistellungsverfahren eingereicht als in der Hälfte der anderen Vergleichskommunen. Dieses Verfahren kann angewandt werden, wenn es sich um ein Bauvorhaben handelt, welches Wohnzwecken dient und im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplanes liegt. Das Bauvorhaben darf den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht widersprechen. Eine tiefgreifende Prüfung der Vorlagen ist seitens der Bauaufsicht gesetzlich nicht vorgeschrieben. Die Stadt hat aber die Möglichkeit ein Genehmigungsverfahren zu verlangen, beispielsweise, wenn sie ihre Belange durch das Bauvorhaben beeinträchtigt sieht oder die Voraussetzungen für die Genehmigungsfreistellung nicht vorliegen.

¹⁷ IT.NRW

Der große Anteil dieser Verfahrensart wird auch durch die überwiegend mit Bebauungsplänen überplanten Baubereiche gefördert¹⁸. In Gütersloh besteht eine hohe Akzeptanz bei den Bauwilligen, diese Art des Verfahrens anzuwenden. Es ist zügig und grundsätzlich gebührenfrei.

Beim Fallaufkommen der einfachen Genehmigungsverfahren gehört Gütersloh zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Werten.

Der Anteil der einfachen Genehmigungsverfahren macht den Hauptanteil der zu bearbeitenden Fälle aus. Knapp acht von zehn Fälle gehören zu dieser Antragsart.

Auch der Anteil normaler Anträge ist in Gütersloh höher, als in der Hälfte der anderen Vergleichskommunen. Der Wert liegt etwas oberhalb des Medians. Das normale Baugenehmigungsverfahren ist für große Sonderbauten anzuwenden, wenn keine Genehmigungsfreistellung oder kein einfaches Genehmigungsverfahren durchgeführt werden kann. Der Prüfumfang des normalen Verfahrens ist größer als bei den vorgenannten Verfahrensarten. Es kommt beispielsweise häufig bei gewerblichen Vorhaben, Schulen und Kindertagesstätten zum Tragen.

Der relativ große Anteil der gewerblich nutzbaren Flächen und die zahlreichen Baumaßnahmen der Stadt an Schulen tragen dazu bei, dass ein im interkommunalen Vergleich größerer Anteil an normalen Verfahren in der Bauaufsicht der Stadt Gütersloh zu bearbeiten ist.

Die Nachfrage an Gewerbegrundstücken ist in Gütersloh sehr hoch. Es liegen dort mehr als 150 Anträge vor, Grundstücke für eine gewerbliche Nutzung zu erwerben. Aktuell gibt es jedoch nur noch vereinzelt gewerblich nutzbare Restflächen, die sich nicht im Eigentum der Stadt befinden. Von der Stadt selbst können zurzeit keine Gewerbeflächen angeboten werden. Die Stadt Gütersloh beabsichtigt neue Grundstücke für eine gewerbliche Nutzung zu entwickeln. Zu diesem Zweck leitete sie bereits Bauleitplanverfahren ein.

Auch die Nachfrage an Wohnbaugrundstück ist in der Stadt Gütersloh sehr hoch. Nach Aussage der Stadt liegen mehr als 700 Bewerbungen für Baugrundstücke vor. Demgegenüber steht lediglich ein Angebot von gut 20 Wohnbaugrundstücken, die über die Stadt Gütersloh verfügbar sind. Weitere Baulandflächen entwickelt die Stadt aktuell mit der Aufstellung weiterer Bebauungspläne.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Das betrachtete Baugenehmigungsverfahren liefert keine Hinweise auf unrechtmäßiges Verwaltungshandeln. Zentrale Dokumentationen zu schwierigen Entscheidungen helfen, einheitliche und rechtssichere Ermessensentscheidungen zu treffen und den vorhandenen Wissensschatz zu erhalten. Zum Teil finden Beteiligungsverfahren nacheinander statt und führen zu zusätzlichen Bearbeitungszeiten.

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.

¹⁸ www.geodaten.guetersloh.de/Bebauungsplaene

Im Rahmen der überörtlichen Prüfung wurde mit der Bauaufsicht der **Stadt Gütersloh** ein umfangreiches Interview geführt. Darin wurden Fragen zu fristgerechten Verfahren, das Vorhandensein von Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen sowie der Festlegung der Gebührenhöhe gestellt.

Die Stadt Gütersloh schafft es die vorgeschriebene Prüfung der Bauanträge nach § 71 BauO NRW 2018 innerhalb der gesetzlichen Frist von zwei Wochen durchzuführen. Dazu gehört die Prüfung der Vollständigkeit, der Mängelfreiheit und ob die Erteilung der Genehmigung von Zustimmungen berührter Stellen abhängig ist.

Nur in seltenen Fällen gelingt es der Bauaufsicht der Stadt Gütersloh nicht, einfache Baugenehmigungsverfahren nach § 64 BauO NRW 2018 innerhalb einer Frist von sechs Wochen zu genehmigen. Meist handelt es sich um kritische und nicht eindeutige Fälle, in denen die Genehmigungsfähigkeit in Frage steht. So beispielsweise, wenn keine klare Abgrenzung zwischen planungsrechtlichen Innen- und Außenbereich möglich ist. Bei städtebaulich bedeutsamen Vorhaben beteiligt die Bauaufsicht den Gestaltungsbeirat der Stadt Gütersloh, der über solche Fälle berät.

In derartigen Fallkonstellationen räumt der Gesetzgeber den Bauaufsichtsbehörden die Möglichkeit ein, die Bearbeitungsfrist um sechs Wochen zu verlängern (§ 64 Abs. 2 BauO NRW 2018). Die Notwendigkeit für diese Verlängerungsmöglichkeit besteht in der Stadt Gütersloh sehr selten. In einem solchen Fall bespricht die Bauaufsicht die Verlängerung der Bearbeitungsfrist mit dem Antragsteller bzw. der Antragstellerin. Sie verzichtet dabei auf eine formelle schriftliche Abwicklung bzw. Dokumentation.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte die Inanspruchnahme der Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 aus Rechtssicherheitsgründen ausreichend dokumentieren.

Die Stadt Gütersloh versucht notwendige Entscheidungen und Stellungnahmen nach Eingang des Bauantrages gleichzeitig einzuholen. Diese Absicht wird jedoch durch die überwiegende Bearbeitung mittels Papierakte erschwert. Häufig reichen die vorliegenden Ausfertigungen dafür nicht aus. Fehlende Antragsausfertigungen werden von der Antragstellerin bzw. vom Antragsteller nachgefordert. In derartigen Fällen beteiligt die Bauaufsichtsbehörde zunächst die internen Stellen. Sobald die Ausfertigungen wieder zurückgegeben werden, erfolgen die externen Beteiligungen. Die internen Stellen für die Hausnummernvergabe, Kampfmittelfreiheit und die untere Denkmalbehörde beteiligt die Bauaufsicht bereits digital.

Eine Beschleunigung des Beteiligungsverfahrens könnte durch den ausschließlichen digitalen Versand der Antragsunterlagen erzielt werden. Dazu müssten die Antragsunterlagen direkt nach Eingang eingescannt werden. Diese Vorgehensweise erleichtert im großen Maße nicht nur die Beteiligungsverfahren, sondern auch die spätere Archivierung der Unterlagen. Auf weitere Einzelheiten der Digitalisierung geht die gpaNRW im Kapitel 4.3.5 ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte zur Beschleunigung der Verfahren notwendige Entscheidungen und Stellungnahmen gleichzeitig und sternförmig digital einholen.

Die BauO NRW 2018 schreibt eine Beteiligung der Angrenzer vor, wenn Abweichungen oder Befreiungen im Sinne des § 72 BauO NRW 2018 im Zuge des Baugenehmigungsverfahrens

notwendig sind. Es handelt sich um eine Soll-Vorschrift, bei der die Bauaufsicht ihr pflichtgemäßen Ermessen ausüben muss.

Häufig informiert die Stadt Gütersloh die Bauwilligen über diese Notwendigkeit. In vielen Fällen nimmt daher der Antragsteller bzw. die Antragstellerin die Beteiligung des Angrenzers bzw. der Angrenzerin selbst vor. Auf Grund dieser Praxis besteht nur selten die Notwendigkeit, dass die Bauaufsicht selbst tätig werden muss, beispielsweise wenn es sich aus Sicht des Angrenzers bzw. der Angrenzerin um ein kritisches Vorhaben handelt. Die Stadt Gütersloh erhebt für diese Beteiligungsverfahren eine Verwaltungsgebühr.

Die Stadt Gütersloh überwacht mit ihren Baukontrolleuren den Baubeginn der genehmigten Bauvorhaben. Damit hat die Bauaufsicht fortlaufend einen Überblick über die noch gültigen Baugenehmigungen.

Eine Verlängerung der Baugenehmigung ist möglich, wenn bis zum Ablauf der Gültigkeit ein entsprechender Antrag gestellt wird. Die Bauaufsicht muss dann nur prüfen, ob zum Zeitpunkt der Entscheidung das Bauvorhaben noch den öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspricht. Diese Prüfung ist mit einem erheblich geringeren Aufwand verbunden als ein vollständig neues Genehmigungsverfahren. Daher ist die Information des Bauherrn über den drohenden Ablauf nicht nur bürgerfreundlich, sondern trägt auch zur Reduzierung des Genehmigungsaufwandes bei.

In der Bauaufsicht der Stadt Gütersloh finden wöchentlich Teamgespräche statt, in denen schwierige und bedeutsame Fälle besprochen werden. Dazu gehören auch die zu treffenden Ermessensentscheidungen. Die Bauaufsicht hält alle wesentlichen Prüfungsschritte eines Genehmigungsverfahrens in einem Bearbeitungsbogen fest. Diesen speichert sie in der vorhandenen Software unter dem jeweiligen Aktenzeichen ab. Zudem erstellt die Bauaufsicht Ergebnisprotokolle über die Teamgespräche. Dort hält sie die wesentlichen Entscheidungen fest. Die Dokumente speichert sie zentral in ihrem EDV-System. Sie nutzt die Suchfunktionen des Schreibprogramms, um die getroffenen Entscheidungen wieder aufzufinden. Dazu hat sie den Mitarbeitern entsprechende Anleitungen erarbeitet. Diese Dokumentation hilft der Bauaufsicht, die Bearbeitung einheitlich durchzuführen. Es entsteht fortlaufend ein umfangreicher Wissensschatz den es zu erhalten gilt. Gerade für die neuen Beschäftigten sind klare Vorgaben für schwierige Ermessensentscheidungen eine wertvolle Unterstützung, rechtssichere und einheitliche Entscheidungen zu treffen. Ihre Handlungssicherheit wird verbessert.

Bisher haben sich die Bauaufsichtsbehörden innerhalb des Kreises Gütersloh zu der Höhe der zu erhebenden Gebühren abgestimmt. Damit erzielten sie eine einheitliche Verwaltungspraxis in Bezug auf die Baugenehmigungsgebühren. Seit 2021 legt die Bauaufsicht die Gebühren nach den Empfehlungen des Städte- und Gemeindebundes fest. Die jeweiligen Sätze integrierte sie in der im gesamten Kreisgebiet eingesetzten Fachsoftware.

Die Stadt Gütersloh stellt im Produkthaushalt den Teilergebnishaushalt des Produktes 6301 (Produkt der Bauaufsicht) ab¹⁹. Im Haushaltsjahr 2019 stehen den Aufwendungen für die Bauaufsicht in Höhe von rd. 1,5 Mio. Euro Einnahmen in Höhe von rd. 1,25 Mio. Euro gegenüber. Der Kostendeckungsgrad wird nicht direkt abgebildet.

¹⁹ Seite 349 Haushaltsplan 2021

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Bearbeitung der Bauakten erfolgt in der Stadt Gütersloh noch mittels der Papierakte. In der begleitenden Fachsoftware sind Arbeitsanleitungen hinterlegt, die die Sachbearbeitung Schritt für Schritt durch die Prüfverfahren leiten. Diese Vorgaben werden ergänzt durch Regelungen zu Verantwortungsbereichen und Entscheidungsbefugnissen.

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

Die **Stadt Gütersloh** hat in ihrer Fachsoftware für sämtliche Baugenehmigungsverfahren systematische Arbeitsschritte hinterlegt. Die Beschäftigten arbeiten das Genehmigungsverfahren Schritt für Schritt ab. Zwischenergebnisse werden dokumentiert und festgehalten. Durch das Festhalten der Teilergebnisse entsteht automatisiert ein nachvollziehbarer Prüfbericht, der mit jedem weiteren abgeschlossenen Bearbeitungsschritt umfänglicher wird. Die Prüfreihefolge berücksichtigt auch die kommunaltypischen Besonderheiten. Mit diesen Vorgaben erhalten die Bediensteten eine Arbeitsanleitung, die die Genehmigungsprüfung erheblich erleichtert und eine einheitliche und systematische Bearbeitung sicherstellt. Diese Vorgaben unterstützen insbesondere unerfahrene Beschäftigte, die Verfahren sicher und beschleunigt nach einheitlichen Kriterien abzuwickeln. Diese Grundlagen erleichtern die konsequente Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“ erheblich. Die Dokumentation hilft die einzelnen Prüfschritte effektiv nachzuvollziehen. Der Zweitbetrachter bzw. die Zweitbetrachterin ist in der Lage, die jeweiligen Entscheidungsschritte schnell und übersichtlich zu prüfen. Die Vorgehensweise liefert damit einen Beitrag zur Korruptionsprävention und beschleunigt notwendige Verfahren. Zudem trägt sie zur Qualitätssicherung bei.

- Die in der Fachsoftware hinterlegten Bearbeitungsschritte erleichtern die Durchführung einzelner Prüfschritte in den Baugenehmigungsverfahren erheblich. Sie liefern Sicherheit für die eingesetzten Beschäftigten und beschleunigen die Genehmigungsverfahren.

Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in der Bauaufsicht der Stadt Gütersloh noch mittels der Papierakte. Daher können die Vorteile einer digitalen Bearbeitung nur eingeschränkt genutzt werden. Die Bearbeitung der Vorgänge verlangt häufig noch die händische Erfassung von Daten. So werden beispielsweise zu Beginn des Bearbeitungsprozesses die Antragsdaten manuell erfasst. Bisher können die eingeholten Stellungnahmen nur zu einem kleinen Teil direkt in die Bearbeitungssoftware digital übernommen werden. Mit Ausnahme der Stellungnahmen zu Kampfmitteln, Denkmalangelegenheiten und zur Hausnummernvergabe erfasst die Bauaufsicht die konventionell eingehenden Stellungnahmen noch händisch. So entsteht teilweise ein doppelter Erfassungsaufwand. Eine medienbruchfreie Übernahme von Daten ist nur sehr vereinzelt möglich.

Die Stadt Gütersloh beabsichtigt zukünftig digitale Anträge anzunehmen und damit eine medienbruchfreie Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu ermöglichen. Sie steht bereits im intensiven Austausch mit dem Kreis, um die technischen Voraussetzungen für eine vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, eine medienbruchfreie Bearbeitung zur weiteren Beschleunigung der Genehmigungsverfahren einzuführen.

Im Kapitel 4.3.5 dieses Berichtes geht die gpaNRW auf weitere Punkte der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens ein.

Eine Stadt sollte für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eindeutige Regelungen für Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse getroffen haben. Dieses gilt für die Bauaufsichtsbehörden im besonderen Maße. Nur mit klaren und nachvollziehbaren Vorgaben, wer beispielsweise die Unterschriftbefugnis hat oder wer welche Entscheidung treffen darf, ist eine rechtssichere und einheitliche Bearbeitung der Bauanträge gewährleistet.

Die Stadt Gütersloh hat die Zuständigkeiten der einzelnen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nach räumlichen Zuordnungen festgelegt. Bei veränderten regionalen Fallaufkommen werden die Zuständigkeitsgebiete angepasst. Im Wesentlichen bleiben die Gebietskulissen und die räumliche Zuständigkeit der einzelnen Beschäftigten aber bestehen. Damit wird nach Ansicht der Bauaufsicht gerade neuen Beschäftigten die Einarbeitungsphase erleichtert.

Die Stadt Gütersloh hat zudem in ihrer Bearbeitungssoftware hinterlegt, wer für bestimmte Entscheidungen unterschreibsbefugt ist. So unterzeichnet beispielsweise die Technische Abteilungsleitung die Befreiungen. Die normalen Baugenehmigungen unterzeichnet die Sachbearbeitung selbst. Bei einer Ablehnung einer Baugenehmigung unterzeichnet der zuständige Beschäftigte der Verwaltung. Diese vorhandenen Regelungen schaffen Handlungssicherheit für die Bediensteten der Bauaufsicht.

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 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens der Stadt Gütersloh ist gut strukturiert und bietet daher wenig Optimierungspotenzial. Der effektive Ablauf hat wenige Schnittstellen. Es fehlt die konsequente Anwendung des Vier-Augen-Prinzips um die Korruptionsprävention zu verbessern. Umfassende Prozessdarstellung unterstützen besonders neue Bedienstete bei der Einarbeitung.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Gütersloh** hat die einzelnen Prozessabläufe der Genehmigungsverfahren digital abgebildet. So ist die nachfolgende Prozessdarstellung der gpaNRW auf Grundlage der vorliegenden Version des einfachen Baugenehmigungsverfahrens erstellt worden.

Mit den vorhandenen Prozessdarstellungen stellt die Stadt Gütersloh die Bearbeitungsvorgänge der Genehmigungsverfahren transparent und nachvollziehbar dar. Sie sind so eine gute Arbeitshilfe für neue Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen im Rahmen ihrer Einarbeitungsphase. Der Prozessablauf erfolgt nach einem einheitlichen Muster und muss nicht bei jedem weiteren Verfahren erneut festgelegt werden.

- Die Stadt Gütersloh erzeugt detaillierte und umfassende Prozessdarstellungen ihrer Genehmigungsverfahren. Sie unterstützt mit diesen Vorgaben ihre Bediensteten bei der täglichen Arbeit. Das gute kommunale Beispiel verdeutlicht Schnittstellen und macht notwendige Steuerungsmaßnahmen sichtbar.

Die gpaNRW hat diese Darstellung in ihr Format übernommen, um eine mit anderen Kommunen vergleichbare Darstellung zu erhalten. Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist auf den nachfolgenden Seiten dargestellt.

Der Prozess des Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Gütersloh effizient organisiert. Der Prozess zeichnet sich durch wenige Schnittstellen aus. Die wesentlichen Bearbeitungsschritte nimmt die Sachbearbeitung weitgehend eigenverantwortlich vor. Die Registratur unterstützt. Im Falle von Ablehnungen wird die Anhörung sowie der Ablehnungsbescheid von der Sachbearbeitung der Verwaltung erarbeitet.

Die Leitung der Bauaufsicht sichtet die Antragsunterlagen zu Beginn der Verfahren und ist dann gegebenenfalls noch bei erforderlichen Befreiungen beteiligt. Das straffe Verfahren berücksichtigt nicht immer die Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“.

→ **Empfehlung**

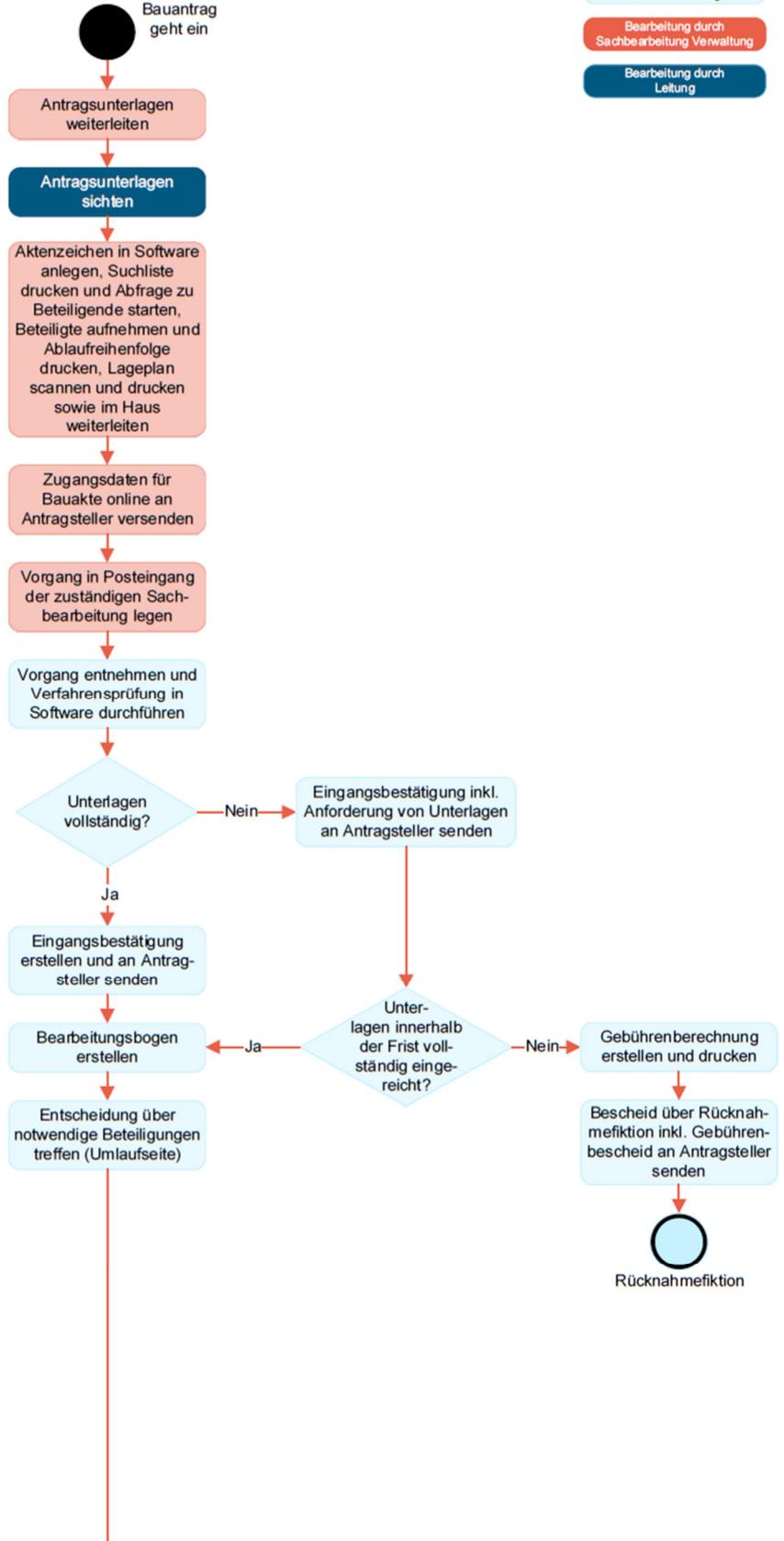
Die Stadt Gütersloh sollte als weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention die Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“ konsequent sicherstellen.

Die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh bearbeitet den Genehmigungsantrag im Wesentlichen mittels der eingereichten Papierakte. Nur der Lageplan wird schon früh im Bearbeitungsprozess eingescannt. So liefert die eingesetzte Fachsoftware nur eine beschränkte Unterstützung für die Bediensteten. Die medienbruchfreie Übernahme von Daten, wie beispielsweise eingehenden Stellungnahmen, ist nicht möglich.

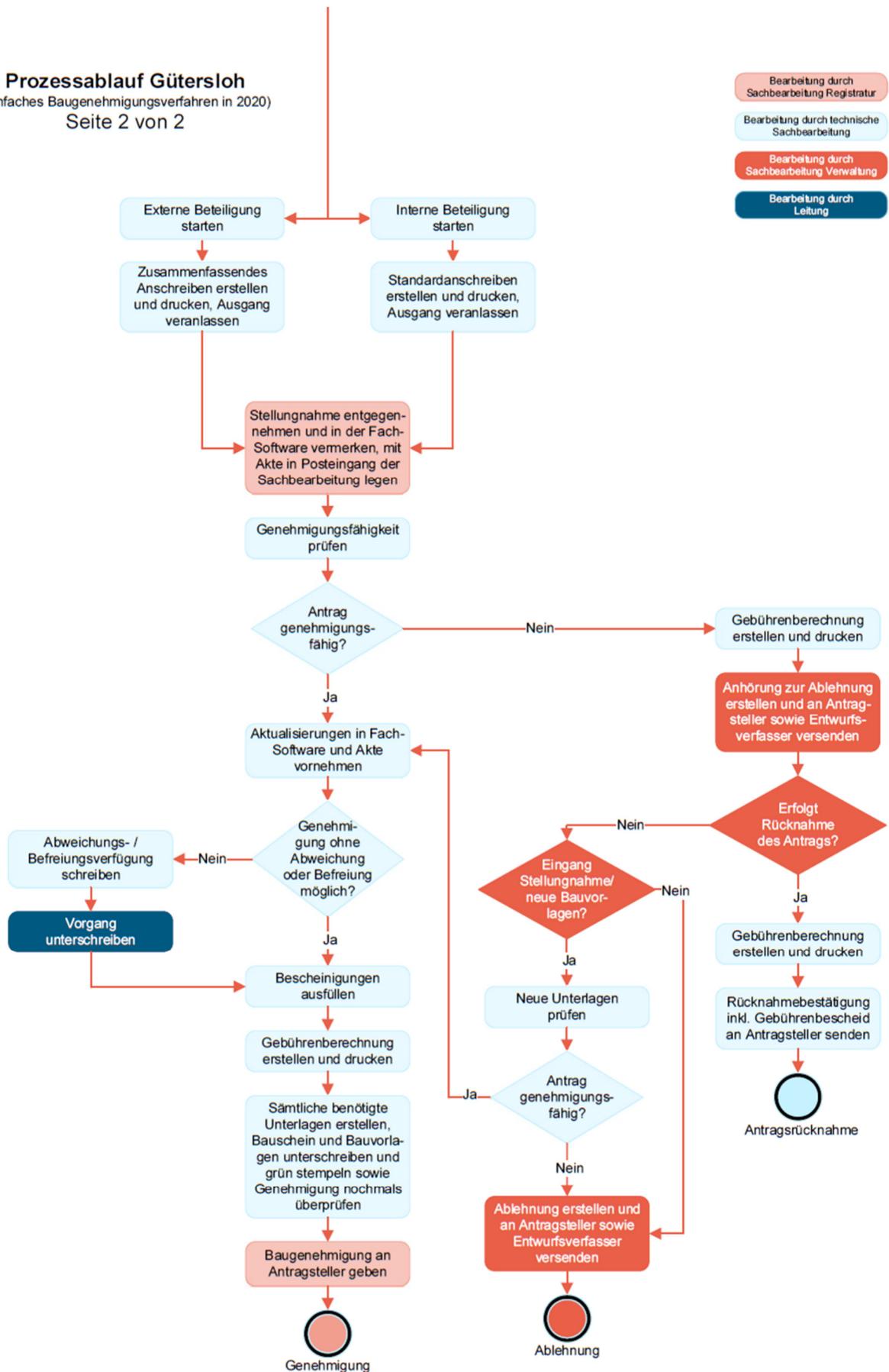
Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen beeinflusst die Genehmigungsdauer erheblich. Daher werden im Anschluss der Prozessdarstellung die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen näher betrachtet.

Prozessablauf Gütersloh
 (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
 Seite 1 von 2

- Bearbeitung durch Sachbearbeitung Registratur
- Bearbeitung durch technische Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Sachbearbeitung Verwaltung
- Bearbeitung durch Leitung



Prozessablauf Gütersloh
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2020)
Seite 2 von 2



- Bearbeitung durch Sachbearbeitung Registratur
- Bearbeitung durch technische Sachbearbeitung
- Bearbeitung durch Sachbearbeitung Verwaltung
- Bearbeitung durch Leitung

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,64	1,95	3,02	3,73	5,41	9,68	22
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,15	1,55	2,66	3,54	4,56	9,09	18
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,49	0,20	0,40	0,57	0,82	1,63	18

Die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen ist von der örtlichen Bauaufsichtsbehörde nur begrenzt beeinflussbar. Die örtlichen strukturellen Rahmenbedingungen, wie beispielsweise Flugplätze, Bahnlinien, Autobahnen, Wasserschutzzonen machen die Beteiligung weiterer Behörden am Genehmigungsverfahren notwendig. Obwohl alle diese strukturellen Besonderheiten in der Stadt Gütersloh vorhanden sind, schafft es die Bauaufsicht die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen unterhalb des ermittelten Medians zu halten. Von der Bauaufsicht der Stadt Gütersloh werden je Bauantrag weniger interne wie auch externe Stellungnahmen eingeholt, als in der Hälfte der anderen Vergleichskommunen.

4.3.5 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Gütersloh nutzt aktuell noch nicht alle Vorteile der digitalen Bearbeitung der Genehmigungsverfahren. Die Annahme von digital eingereichten Bauanträgen ist noch nicht möglich. Noch während der laufenden überörtlichen Prüfung leitete die Stadt Schritte zur digitalen Bauantragsannahme ein.

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

Aktuell bearbeitet die **Stadt Gütersloh** ihre eingehenden Bauanträge noch mittels der Papierakte. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Beschäftigten daher nur zum Teil. Einige Arbeitsschritte müssen doppelt vorgenommen werden, was den Verfahrensablauf hemmt. Auf die Ausführungen im Kapitel Geschäftsprozess unter 4.3.3 wird verwiesen.

Schon heute ist es in der Stadt Gütersloh möglich, die Vervollständigung der bereits in Papierform eingegangenen Anträge digital vorzunehmen. Die Antragsteller bzw. Antragstellerin bekommen dafür eine Zugangsberechtigung für die Bearbeitungssoftware. Sie können so jederzeit auf die durch die Bauaufsicht freigegebenen Informationen zugreifen und herunterladen oder fehlende Bescheinigungen digital hochladen. Nach Aussage der Bauaufsicht wird die Möglichkeit der Einsichtnahme in den laufenden Genehmigungsprozess häufig genutzt. Das belegen zahlreiche Rückfragen der Antragstellerinnen bzw. Antragssteller.

Die Stadt Gütersloh hat die aktuelle Fachsoftware bereits seit 1993 im Einsatz. Alle Bauantragsverfahren sind nach einem vorgangsbezogenen einheitlichen Aktensystem erfasst. Die Bauaufsicht hat die Vorteile der digitalen Ablage der Bauakten früh erkannt. Alle seit 2010 bearbeiteten Papierakten auf bis dahin unbebauten Grundstücken wurden nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens digitalisiert. Zusätzlich überführte die Bauaufsicht die alten analogen Akten in eine digitale Akte, wenn diese für die Bearbeitung benötigt wurden. Dadurch spart die Stadt erheblichen Raumbedarf für ein konventionelles Archivieren der Bauakten. Der spätere Zugriff auf diese Altakten wird erheblich erleichtert und beschleunigt.

Um die vollständige Digitalisierung des Altenaktenarchivs noch zu beschleunigen, hat die Stadt Gütersloh während der überörtlichen Prüfung damit begonnen, weitere Altakten straßenweise einzuscannen.

Wie bereits unter 4.3.2 dargestellt, scheitert die gleichzeitige und sternförmige Beteiligung der am Genehmigungsverfahren Beteiligten teilweise an fehlenden Antragsausfertigungen. Durch ein frühes Einscannen der in Papierform eingereichten Anträge könnte der Versand der Antragsunterlagen unabhängig von der Anzahl der vorliegenden Antragsausfertigungen zeitgleich erfolgen, zumal die Digitalisierung der Unterlagen für die Archivierung sowieso notwendig ist.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh sollte alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.

Im Rahmen der Prozessdarstellung hat sich die Stadt Gütersloh bereits mit den Vorgaben des Onlinezugangsgesetzes (OGZ) befasst. Das OZG verpflichtet Bund und Länder und Kommunen, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet.

Zwischenzeitlich ist das BAUPORTAL.NRW des Landes NRW online verfügbar. Dort sind alle Informationen rund um das Baugenehmigungsverfahren in NRW abrufbar. Zukünftig soll es möglich sein, Bauanträge elektronisch einzureichen. Dazu hat das Land NRW eine Abfrage gestartet, ob und wie sich die Bauaufsichtsbehörden an das Bauportal anschließen werden.

Die aktuelle Version der eingesetzten Fachsoftware in Gütersloh ist noch nicht dafür ausgelegt, Bauanträge komplett digital anzunehmen. Auch die Bearbeitung der eingehenden Stellungnahmen ist nur begrenzt möglich. Unter Berücksichtigung der Angebote des Bauportals sollte die Stadt Gütersloh die Einführung der digitalen Bauakte möglichst bald umsetzen, um eine weitere Beschleunigung der Genehmigungsverfahren zu erzielen. Zudem sinkt der heutige Aufwand, die Papierakten teilweise einzuscannen und nachträglich vollständig zu digitalisieren. Der noch in Papierform vorhandene Bestand von rd. 90.000 Altakten kann mit den eingesparten Ressourcen beschleunigt digitalisiert werden.

Die Stadt Gütersloh hat bereits in ihrem Produkthaushalt 2021²⁰ das Ziel aufgenommen, Bauantragstellungen online anzubieten. Aktuell ist sie dabei, die neue Fachsoftware aufzubauen. Sie plant für 2022 zunächst die interne digitale Bearbeitung, bevor sie die zeitnahe vollständige digitale Bearbeitung aufnimmt. Noch während der laufenden überörtlichen Prüfung hat sie den Auftrag für die Softwareerweiterung erteilt. Das Bauportal des Landes NRW nutzt die Stadt Gütersloh zunächst mit der Option, Anträge über das Bauportal digital anzunehmen. Bauvorlagen müssten dann jedoch noch papierbasiert bei der Bauaufsicht eingereicht werden. Sobald alle technischen Voraussetzungen vorliegen, beabsichtigt sie die vollständige Entgegennahme der Antragsdaten und der Bauvorlagen entsprechend der Option eins des Bauportals des Landes NRW.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte den eingeschlagenen Weg zur vollständigen digitalen Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren fortsetzen. Sie sollte dabei die Angebote des Bauportals des Landes NRW berücksichtigen.

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**

Je Vollzeit-Stelle ist das Antragsaufkommen in der Stadt Gütersloh hoch. Sie wendet durchschnittlich für ein Baugenehmigungsverfahren weniger Bearbeitungszeit auf. Die Anzahl der noch nicht bearbeiteten Fälle hat im Betrachtungszeitraum zugenommen und liefert Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Mit der Nutzung der aufgezeigten Potenziale kann diesem Trend entgegengewirkt werden.

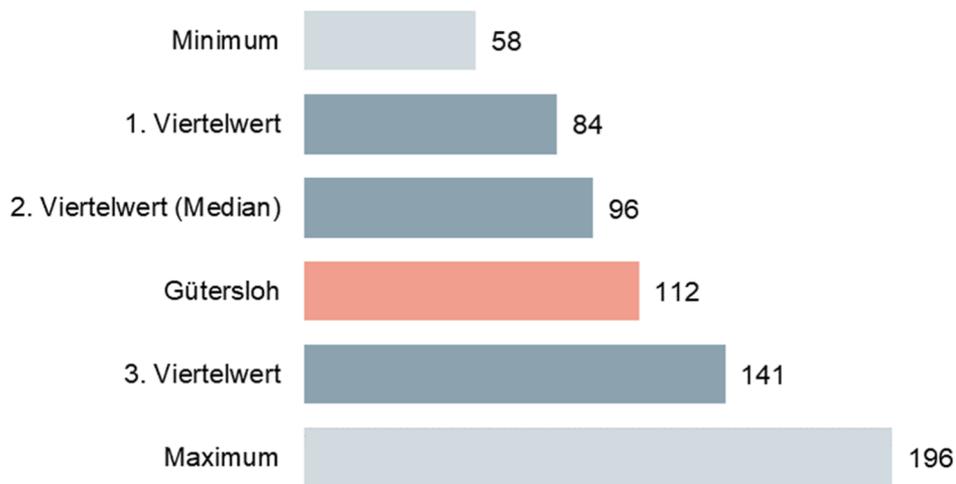
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. die Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie die Personalbelastung nachhalten, um bei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

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen. Eine Berücksichtigung welche Anteile der unterschiedlichen Verfahrensarten bei der örtlichen Bauaufsicht abgewickelt werden, erfolgt nicht.

²⁰ Seite 344 des Produkthaushaltes 2021 „6301 Bauaufsicht“

Bei dem hier betrachteten Personaleinsatz werden alle Tätigkeiten einbezogen, die im Rahmen eines Bauantrages zu erledigen sind. Dazu gehören neben dem Aufwand zur Prüfung des Antrages die Bauberatung, die Erstellung des Gebührenbescheides sowie die Zeit den Antrag zu archivieren. Die gpaNRW rechnet nicht den Personaleinsatz für die Abnahme des Rohbaus oder die Fertigbauabnahme hinzu. Nach Aussage der Bauaufsicht der Stadt Gütersloh setzt sie für die so definierten Tätigkeiten des Baugenehmigungsverfahrens insgesamt 6,62 Vollzeit-Stellen ein. Gegenüber dem weiteren Betrachtungsjahr 2019 war das ein Rückgang von 2,28 Vollzeit-Stellen. Gründe hierfür waren längere Erkrankungen, Elternzeiten und personelle Abgänge, so die Bauaufsicht.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



In der Bauaufsicht der **Stadt Gütersloh** sind je Vollzeit-Stelle mehr Fälle als bei der Hälfte der anderen Vergleichskommunen zu bearbeiten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt Gütersloh einen hohen Anteil an Genehmigungs-freistellungsverfahren hat. (Siehe Ausführungen im Kapitel 4.3.1). In der Regel ist der Bearbeitungsaufwand für derartige Fälle geringer als für die anderen Verfahrensarten.

Anders sieht es für die normalen Genehmigungsverfahren aus, die gewöhnlich länger dauern als einfache Genehmigungsverfahren. Diese Verfahrensart kommt in der Stadt Gütersloh ebenfalls vergleichsweise häufig vor. Das bedingt in der Regel eine längere Bearbeitungszeit.

Zudem werden bei der Berechnung der Kennzahl alle eingehenden Anträge betrachtet, das heißt, dass Anträge, die im Betrachtungsjahr nicht bearbeitet werden, ebenfalls in die Berechnung einfließen. Daher ist zu prüfen, wie sich der Anteil der unerledigten Anträge entwickelt.

In 2020 wurden 49 Bauanträge der insgesamt 604 Bauanträge noch nicht abschließend bearbeitet. Die Zahl der rückständigen Anträge hat sich damit auf 394 Fälle erhöht.

Bei der Besetzung der in der Bauaufsicht notwendigen Stellen berücksichtigt die Stadt Gütersloh die Fallaufkommen, die rückständigen Bauanträge sowie die Bearbeitungszeiten. Ferner fließt der Stand der Krankheitsfälle in die Bedarfsbetrachtung mit ein. Um den Personalbedarf ausreichend decken zu können, bildet die Stadt Gütersloh seit einigen Jahren wieder selbst aus. Etwa die Hälfte des eingesetzten Personals sind langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die andere Hälfte ist in den vergangenen Jahren eingestellt worden. In der Bauaufsicht der Stadt Gütersloh arbeiten ausgebildete Architekten, Bauingenieure sowie Bachelor of Laws sowie Verwaltungsfachangestellte.

Entscheidend für die Beurteilung der Stellenausstattung sind auch die erforderlichen Bearbeitungszeiten der jeweiligen Genehmigungsanträge. Daher weisen wir auf die weiteren Ausführungen zu Laufzeiten im Kapitel 4.3.8 dieses Berichtes hin.

Mit der nachfolgenden Tabelle werden weitere Kennzahlen bezogen auf die Bauaufsicht zur Information abgebildet.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	88	43	62	84	103	163	26
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	57,12	6,57	22,83	28,66	55,33	230	18

In diesen weiteren Kennzahlen sind die Fallzahlen ohne den Personalanteil für die Bauberatung dargestellt.

Bei der Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle“ positioniert sich die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh zur der Hälfte der Vergleichskommunen mit der höheren Anzahl an Bescheiden. Sie liegt nahe des Medians.

Die Differenz der Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ zur Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ entsteht unter anderen durch zurückgenommene Anträge und durch Anträge, die noch nicht abschließend bearbeitet sind (unerledigte Fälle).

Auf die Entwicklung der rückständigen Anträge ist die gpaNRW bereits zuvor eingegangen. Mit rd. 57 Prozent am Gesamtfallaufkommen gehört Gütersloh zu dem Viertel der Kommunen mit dem höheren Anteil unerledigter Anträge. Diese Zahl hat sich im Laufe des Jahres 2020 noch um weitere 49 Fälle erhöht. Basierend auf das Antragsaufkommen von 2020 ist damit der Anteil unerledigter Anträge auf 65,23 Prozent zum 01. Januar 2021 gestiegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte den eingeschlagenen Weg zur vollständigen digitalen Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren fortsetzen. Sie sollte dabei die Angebote des Bauportals des Landes NRW berücksichtigen.

Nur wenige der bisher geprüften großen kreisangehörigen Kommunen konnten die Stellenanteile für die förmlichen Bauvoranfragen angeben. Die geringe Anzahl der Werte lässt keinen validen interkommunalen Vergleich zu. Daher stellt die gpaNRW die bisher ermittelten neun Werte in Form eines Streudiagrammes dar. Die Stadt Gütersloh gibt ihren notwendigen Personaleinsatz mit 0,5 Vollzeit-Stellen an.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020

Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020



Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2020



Die vorgenannten Vergleichswerte dienen der Information und Orientierung für zukünftige Auswertungen.

4.3.7 Bauberatung

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh schafft es mit einer persönlichen Beratung den Anteil zurückgenommener Anträge gering zu halten. Dazu trägt auch das digitale Angebot auf der Homepage der Stadt bei. Optimierungspotenzial besteht bei der Versorgung der Bauwilligen mit notwendigen Bauformularen.

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

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	4,64	0,73	3,96	6,44	9,52	15,46	25
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	1,89	0,00	1,25	2,45	4,62	7,39	27

Die **Stadt Gütersloh** hat eine zentrale Anlaufstelle für die Bauberatung. Sie bietet zwischenzeitlich wieder Beratung nach individueller Terminvereinbarung an. Nach Aussage wird sie seit der Pandemie seltener in Anspruch genommen. Anstatt dessen nehmen die Bauwilligen häufiger die Internetangebote der Stadt sowie telefonische Beratungen in Anspruch.

Unter der Rubrik Bauordnung Technik findet man auf der Homepage der Stadt Gütersloh das Beratungs- und Informationsangebot. Für diesen Zweck stellt die Bauaufsicht das Stadtgebiet grafisch in verschiedenen Farben dar. Für jedes dieser Teilflächen benennt sie die jeweils zuständige Sachbearbeitung mit ihren Kontaktdaten.

Mit einem Klick auf die Karte wird der Internetnutzer bzw. die Internetnutzerin auf die Seite „Bebauungspläneonline“ der Stadt Gütersloh geleitet. Dort öffnen sich jedoch keine weiteren Seiten. Mit dem Suchbegriff „Bebauungspläne Stadt Gütersloh“ gelingt der Zugriff. Dort ist neben den Bebauungsplänen auch der Flächennutzungsplan der Stadt verfügbar. Zudem besteht die Möglichkeit verschiedene Layer auszuwählen und durch einen Klick auf das „Info-Symbol“ weitere Informationen zum Bebauungsplan abzurufen.

Weitere Informationen erhält man, wenn man den Link „Bauordnung Verwaltung“ nutzt. Dort werden die Zuständigen für Informationen über Abgeschlossenheitsbescheinigungen, Akteneinsichten und Baulastenauskünfte benannt.

Antragsvordrucke für die einzelnen Genehmigungsverfahren sucht man auf der Seite der Bauaufsicht vergeblich. Vielmehr sind diese unter der Rubrik „Alle Dienste A-Z“ verfügbar.

Mit diesem Informationsangebot schafft es die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh, den Anteil zurückgenommener Anträge gering zu halten. Mit einem Anteil von 4,64 Prozent positioniert sich die Stadt Gütersloh in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den geringeren Werten. Gleiches gilt beim betrachteten Anteil der Ablehnungen.

Zurückgenommene Anträge wie auch Ablehnungen verursachen vermeidbaren Aufwand für die Antragstellerinnen und Antragsteller und für die Bauaufsicht. Ziel sollte es daher sein, diesen Anteil möglichst gering zu halten, beispielsweise durch Hinweise auf eine Genehmigungsunfä-

higkeit des Vorhabens im Zuge der Bauberatung. Zudem sollten die Bauwilligen durch ausreichende Vorabinformationen über die notwendigen Unterlagen und Verfahren informiert sein. So werden die Grundlagen für vollständige und prüffähige Antragsunterlagen geschaffen, die zusätzlichen Verwaltungsaufwand für erforderliche Nachbesserungen entbehrlich machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte die Beratungsangebote auf einer Seite der Homepage zusammenführen und aktualisieren. Mögliche Verlinkungen sollten auf ihre Funktionalität überprüft werden.

Wir haben in 13 großen kreisangehörigen Kommunen den Personaleinsatz in der Bauberatung abgefragt. Die Stadt Gütersloh gab an, insgesamt 1,16 Vollzeit-Stellen für die Bauberatung einzusetzen. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2020



4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ **Feststellung**

Die Gesamtlaufzeiten der einfachen und normalen Genehmigungsverfahren überschreiten den Orientierungswert der gpaNRW. Die Stadt Gütersloh benötigt mehr Zeit für die Genehmigung der Bauanträge als die meisten anderen bisher geprüften Vergleichskommunen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019²¹ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden etc. ab. Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

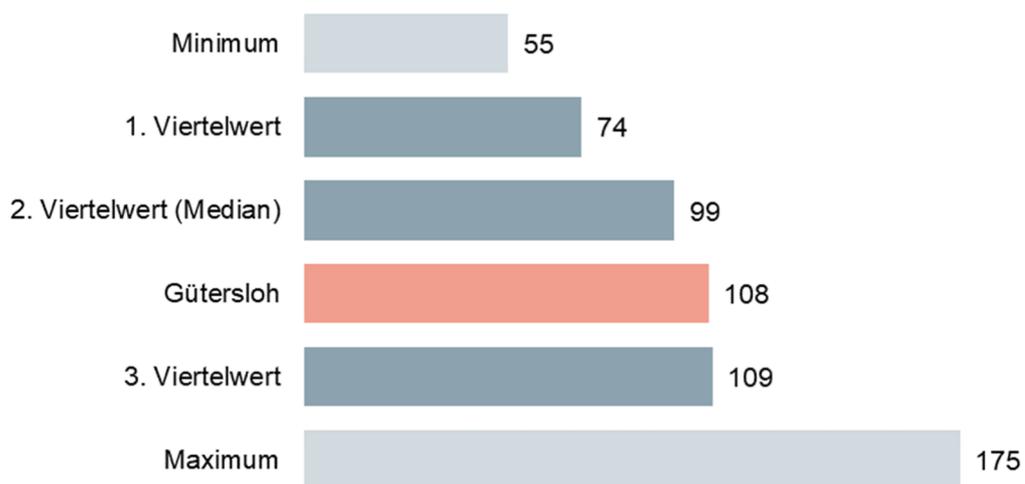
²¹ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das einfache und das normale Genehmigungsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

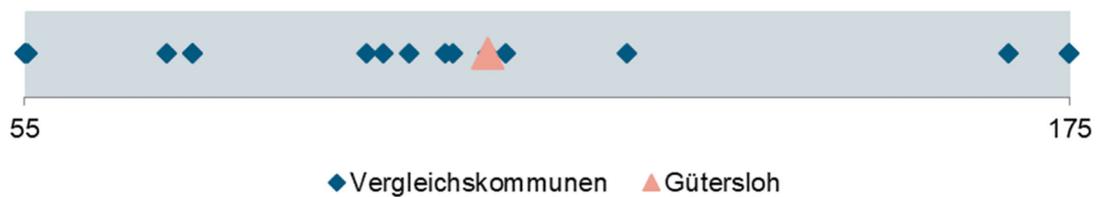
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs-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

Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

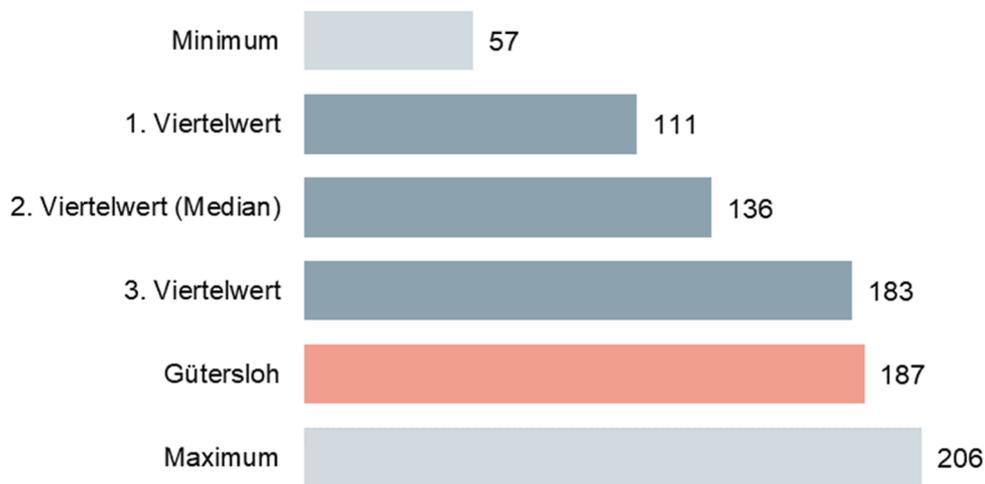
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Gesamtlaufzeiten der einfachen wie auch der normalen Verfahren sind in der **Stadt Gütersloh** lang. Die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh benötigt für die Genehmigungsprüfung der einfachen Genehmigungsverfahren mehr Zeit, als die Hälfte der anderen bisher erfassten Vergleichskommunen.

Noch eine längere Gesamtzeit benötigt die Stadt Gütersloh für die Bearbeitung der normalen Baugenehmigungsverfahren. Wie das Streubild sehr anschaulich zeigt, bildet die Kennzahl mit 187 Kalendertagen der Stadt Gütersloh den dritthöchsten Wert. Anders ausgedrückt benötigen drei Viertel der anderen Vergleichskommunen weniger Zeit für die Bearbeitung. Der Zeitraum ist damit mehr als doppelt so lang als es der Orientierungswert der gpaNRW vorsieht.

Neben der Gesamtlaufzeit hat die gpaNRW auch die Laufzeit der Bauanträge erhoben. Sie unterscheidet sich von der Gesamtlaufzeit darin, dass lediglich der Zeitraum ab Vorlage des vollständigen Antrags bis zur Bescheiderstellung berücksichtigt wird. Die für die Stadt Gütersloh ermittelten Werte bildet die nachfolgenden Tabelle ab.

Laufzeiten von Bauanträgen 2020

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeiten von Bauanträgen (einfaches Verfahren)	37	30	36	53	67	82	12
Laufzeit von Bauanträgen (normales Verfahren)	66	30	69	86	103	151	12

Eine Gegenüberstellung der Gesamtlafzeiten und der Laufzeiten deckt einen sehr langen Zeitraum auf, der für die Vervollständigung der Antragsunterlagen aufgewandt wird. So werden bei einfachen Genehmigungsverfahren durchschnittlich 71 Tage für die Vervollständigung der Antragsunterlagen aufgewandt. Bei den normalen Verfahren sind es sogar 121 Tage.

Die Stadt Gütersloh kann diese langen Zeiträume nur eingeschränkt beeinflussen, indem sie den Bauwilligen bereits im Zuge der Bauberatung den Umfang der notwendigen Antragsunterlagen mitteilt. Aufwendiges Nachfordern zu Vervollständigung des Antrages ist damit teilweise vermeidbar.

Aber auch die individuelle Festlegung einer angemessenen Frist für die Vervollständigung des Antrages hilft, die Gesamtlafzeit eines Bauantrages auf ein notwendiges Maß zu reduzieren.

→ Empfehlung

Die Stadt Gütersloh sollte ihre rechtlichen und sonstigen Möglichkeiten ausnutzen, den Zeitraum zur die Vervollständigung von Anträgen so gering wie möglich zu halten, um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.

Dabei kann die Stadt sich nach Ansicht der gpaNRW sehr wohl entgegenkommend zeigen, wenn

- nachvollziehbare Gründe vorliegen,
- eine Fristverlängerung angemessen ist sowie
- die zunächst eingeräumte Frist noch nicht abgelaufen ist.

Die Bauaufsicht gibt an, auch nach Ablauf der Frist Unterlagen zur Vervollständigung der Anträge entgegen zu nehmen. Wenn diese Verfahrensweise auch auf den ersten Blick bürgerfreundlich erscheint, führt sie doch zur Verlängerung der Gesamtlafzeiten. Dieses spiegelt sich auch bei der Bildung der hier gebildeten Kennzahlen zu Laufzeiten wider. Die gesetzliche Rücknahmefiktion wird in Gütersloh nicht konsequent angewandt. Dadurch wird auch die bereits im Kapitel 4.3.7 gebildete Kennzahl „Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %“ verbessert. Sobald die gesetzte Frist abläuft, gilt der Antrag entsprechend der gesetzlichen Vorgaben als zurückgenommen.

→ Empfehlung

Die Stadt Gütersloh hat die Rechtsfolge der Rücknahmefiktion anzuwenden, wenn Mängel des Bauantrages nicht innerhalb der festgelegten Frist behoben werden.

Ein weiterer Zeitfaktor entsteht durch die Einholung von erforderlichen öffentlich-rechtlichen Zustimmungen, Einvernehmen und Benehmensherstellungen. Diese gelten als erteilt, wenn sie nicht innerhalb eines Zeitraumes von zwei Monaten nach Eingang des Ersuchens verweigert wurden. Sollte eine beteiligte Stelle folglich die gesetzliche Frist überschreiten, ist auf die Zustimmungsfiktion hinzuweisen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte im Zuge der Einholung von Stellungnahmen eine möglichst kurze Frist setzen, um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Auf die mögliche Zustimmungsfiktion nach § 71 Abs. 2 BauO NRW sollte hingewiesen werden.

Durch die Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmalig eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Zwar wurde diese bis Februar 2022 noch nicht durch die vorgesehene Rechtsverordnung konkretisiert, dennoch sollte die Stadt Gütersloh eigene Auswertungen zu Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten vornehmen. Damit kann festgestellt werden, ob Maßnahmen zur Beschleunigung der Verfahren ihren Erfolg zeigen. Ziel der Stadt Gütersloh sollte es sein, den Orientierungswert der Gesamtlaufzeit von 84 Kalendertagen weitgehend zu erreichen.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh nutzt zum Teil die Vorteile von Zielwerten und Kennzahlen. Durch die weitere Bildung von Kennzahlen und Zielwerten erhält sie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Fehlentwicklungen werden so frühzeitig erkannt, denen mit steuernden Maßnahmen begegnet werden kann.

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.

Mit der Bauaufsicht der **Stadt Gütersloh** wurde ein Interview geführt, in dem auch über die in der Bauaufsicht festgelegten Zielwerte und Qualitätsstandards und deren Einhaltung gesprochen wurde. Danach begrenzt sich die Festlegung der Zielwerte auf die Auflistung im Produkthaushalt. Aktuell sind dort folgende Ziele aufgeführt:

- Effiziente Entscheidungen im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren,
- Digitale Archivierung von Bauakten und
- Bauantragstellung online.

Anlassbezogen werden zum Beispiel die Bearbeitungsdauer und Durchlaufzeit von Bauanträgen ausgewertet. Ähnlich wie bei dieser überörtlichen Prüfung wird dabei unter anderen auf vollständige Anträge abgestellt. Bei der Erhebung der Daten im Rahmen dieser Prüfung zeigte sich teils eine uneinheitliche Datenbasis. Der Zeitpunkt, ab dem der Antrag vollständig eingereicht wurde, war zum Teil nicht erfasst.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte Vorgaben für die Datenerfassung aufstellen. Nur so lassen sich aussagekräftige Auswertungen automatisiert vornehmen.

Mit der Bildung von aussagekräftigen Kennzahlen und deren Auswertung werden wichtige Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen geschaffen. Daher sollte die Bauaufsicht weitere Kennzahlen bilden und auswerten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte weitere Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und dessen Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Sie sollte die Ergebnisse für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen. Dazu sollte sie mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Das betrachtete Baugenehmigungsverfahren liefert keine Hinweise auf unrechtmäßiges Verwaltungshandeln. Zentrale Dokumentationen zu schwierigen Entscheidungen helfen, einheitliche und rechtssichere Ermessensentscheidungen zu treffen und den vorhandenen Wissensschatz zu erhalten. Zum Teil finden Beteiligungsverfahren nacheinander statt und führen zu zusätzlichen Bearbeitungszeiten.	100	E1.1	Die Stadt Gütersloh sollte die Inanspruchnahme der Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 aus Rechtssicherheitsgründen ausreichend dokumentieren.	101
			E1.2	Die Stadt Gütersloh sollte zur Beschleunigung der Verfahren notwendige Entscheidungen und Stellungnahmen gleichzeitig und sternförmig digital einholen.	140
F2	Die Bearbeitung der Bauakten erfolgt in der Stadt Gütersloh noch mittels der Papierakte. In der begleitenden Fachsoftware sind Arbeitsanleitungen hinterlegt, die die Sachbearbeitung Schritt für Schritt durch die Prüfverfahren leiten. Diese Vorgaben werden ergänzt durch Regelungen zu Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnissen.	142	E2	Die Stadt Gütersloh sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, eine medienbruchfreie Bearbeitung zur weiteren Beschleunigung der Genehmigungsverfahren einzuführen.	143
F3	Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens der Stadt Gütersloh ist gut strukturiert und bietet daher wenig Optimierungspotenzial. Der effektive Ablauf hat wenige Schnittstellen. Es fehlt die konsequente Anwendung des Vier-Augen-Prinzips um die Korruptionsprävention zu verbessern. Umfassende Prozessdarstellung unterstützen besonders neue Bedienstete bei der Einarbeitung.	143	E3	Die Stadt Gütersloh sollte als weiteren Beitrag zur Korruptionsprävention die Anwendung des „Vier-Augen-Prinzips“ konsequent sicherstellen.	144
F4	Die Stadt Gütersloh nutzt aktuell noch nicht alle Vorteile der digitalen Bearbeitung der Genehmigungsverfahren. Die Annahme von digital eingereichten Bauanträgen ist noch nicht möglich. Noch während der laufenden überörtlichen Prüfung leitete die Stadt Schritte zur digitalen Bauantragsannahme ein.	147	E4.1	Die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh sollte alle in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Die Stadt Gütersloh sollte den eingeschlagenen Weg zur vollständigen digitalen Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren fortsetzen. Sie sollte dabei die Angebote des Bauportals des Landes NRW berücksichtigen.	149
F5	Je Vollzeit-Stelle ist das Antragsaufkommen in der Stadt Gütersloh hoch. Sie wendet durchschnittlich für ein Baugenehmigungsverfahren weniger Bearbeitungszeit auf. Die Anzahl der noch nicht bearbeiteten Fälle hat im Betrachtungszeitraum zugenommen und liefert Hinweise für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Mit der Nutzung der aufgezeigten Potenziale kann diesem Trend entgegengewirkt werden.	149	E5	Die Stadt Gütersloh sollte den eingeschlagenen Weg zur vollständigen digitalen Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren fortsetzen. Sie sollte dabei die Angebote des Bauportals des Landes NRW berücksichtigen.	152
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Gütersloh schafft es mit einer persönlichen Beratung den Anteil zurückgenommener Anträge gering zu halten. Dazu trägt auch das digitale Angebot auf der Homepage der Stadt bei. Optimierungspotenzial besteht bei der Versorgung der Bauwilligen mit notwendigen Bauformularen.	152	E6	Die Stadt Gütersloh sollte die Beratungsangebote auf einer Seite der Homepage zusammenführen und aktualisieren. Mögliche Verlinkungen sollten auf ihre Funktionalität überprüft werden.	154
F7	Die Gesamtlaufzeiten der einfachen und normalen Genehmigungsverfahren überschreiten den Orientierungswert der gpaNRW. Die Stadt Gütersloh benötigt mehr Zeit für die Genehmigung der Bauanträge als die meisten anderen bisher geprüften Vergleichskommunen.	154	E7.1	Die Stadt Gütersloh sollte ihre rechtlichen und sonstigen Möglichkeiten ausnutzen, den Zeitraum zur die Vervollständigung von Anträgen so gering wie möglich zu halten, um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.	157
			E7.2	Die Stadt Gütersloh hat die Rechtsfolge der Rücknahmefiktion anzuwenden, wenn Mängel des Bauantrages nicht innerhalb der festgelegten Frist behoben werden.	157
			E7.3	Die Stadt Gütersloh sollte im Zuge der Einholung von Stellungnahmen eine möglichst kurze Frist setzen, um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Auf die mögliche Zustimmungsfiktion nach § 71 Abs. 2 BauO NRW sollte hingewiesen werden.	158
F8	Die Stadt Gütersloh nutzt zum Teil die Vorteile von Zielwerten und Kennzahlen. Durch die weitere Bildung von Kennzahlen und Zielwerten erhält sie Indikatoren für notwendige Steuerungsmaßnahmen. Fehlentwicklungen werden so frühzeitig erkannt, denen mit steuernden Maßnahmen begegnet werden kann.	158	E8.1	Die Stadt Gütersloh sollte Vorgaben für die Datenerfassung aufstellen. Nur so lassen sich aussagekräftige Auswertungen automatisiert vornehmen.	159

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E8.2 Die Stadt Gütersloh sollte weitere Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und dessen Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Sie sollte die Ergebnisse für notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen. Dazu sollte sie mindestens die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.	159

5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Gütersloh** 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 Gütersloh 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. Zunächst sollte sie die geplante Zustandserfassung und –bewertung ihrer Verkehrsflächen so schnell wie möglich durchführen. Hierauf aufbauend sollte sie ein strategisches und langfristiges ausgerichtetes Erhaltungskonzept aufbauen. Eine Differenzierung nach Straßenarten und den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen. Die bereits definierten Ziele und Kennzahlen bieten hier bereits eine geeignete Richtschnur.

Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine geeignete Straßendatenbank. Hier befindet sich die Stadt Gütersloh bereits auf dem richtigen Weg und möchte nach Möglichkeit noch in 2022 von der alten Datenbank auf die Neue umstellen. Im Zuge des Aufbaus der neuen Straßendatenbank 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 Gütersloh hat im Jahr 2012 eine Zustandserfassung und -bewertung durchführen lassen. Allerdings lässt der hohe rechnerische Anlagenabnutzungsgrad vermuten, dass die Werte der Anlagebuchhaltung nicht den tatsächlichen Verhältnissen entsprechen. Die aktuell geplante Zustandserfassung sollte für die körperliche Inventur genutzt werden und damit auch in die Anlagenbuchhaltung einfließen.

Seit 2007 ist in Gütersloh ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen zu verzeichnen. Die Investitionen waren geringer als die Abschreibungen. Der Anlagenabnutzungsgrad von rund 66 Prozent deutet auf eine Überalterung der Verkehrsflächen hin. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen deutlich unterhalb der für eine wirtschaftliche Unterhaltung angesetzten Richtwerte. Durch zu niedrige Reinvestitionen, das Durchschnittsalter und zu geringe Unterhaltungsaufwendungen kann 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 Gütersloh verfügt über eine grundlegende Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Allerdings stammt die letzte Zustandserfassung aus dem Jahr 2012. Erhaltungsmaßnahmen können von der Stadt Gütersloh noch besser geplant werden, wenn sie auf aktuelle Schadensbilder zurückgreifen kann.

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

In der **Stadt Gütersloh** liegt die zentrale Produktverantwortung für die Verkehrsflächen im Fachbereich 66 – Tiefbau. Die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung stimmen sich untereinander ab. Die Abstimmung stellt die Stadt Gütersloh mit wöchentlichen Besprechungen sicher. Zusätzlich gibt es ergänzende Jour-Fix-Termine, in denen u.a. auch der Bereich Entwässerung einbezogen wird.

Die Stadt Gütersloh hat die in ihrer Unterhaltungspflicht liegenden Straßen und Wirtschaftswege in einer Straßendatenbank erfasst. Die Daten aus der letzten Zustandserfassung im Jahr 2012 sind weitestgehend nicht fortgeschrieben worden. Lediglich bei Neubauten und Instandsetzungen (z.B. Deckenüberzügen) hat die Stadt die jeweiligen Auswirkungen fortgeschrieben. Dennoch bilden diese Daten die Grundlage für Entscheidungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen.

→ **Empfehlung**

Die noch für das Jahr 2022 geplante Zustandserfassung und –bewertung sollte die Stadt Gütersloh nutzen, um eine verlässliche Basis für das Erhaltungsmanagement aufzubauen. Auch zukünftig sollte sie regelmäßig den Zustand der Verkehrsflächen erfassen, damit sie stets auf aktuelle Daten zurückgreifen kann.

Die Finanzdaten kann die Stadt Gütersloh 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 Gütersloh 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 Gütersloh führt bereits eine Straßendatenbank. Aktuell laufen Arbeiten, eine neue Straßendatenbank aufzubauen. In die neue Straßendatenbank sollen neben aktuellen Daten auch weitere Informationen wie zum Beispiel Aufbruchdaten integriert werden.

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 Gütersloh** hat in ihrer Straßendatenbank Informationen zu Leit-, Funktions-, Querschnitts- und Zustandsdaten hinterlegt. Informationen über den Aufbau der Verkehrsflächen sind bislang nur teilweise bekannt, sofern vorhanden, jedoch in der Straßendatenbank eingepflegt. Die Stadt Gütersloh hat es sich zum Ziel gesetzt, zukünftig bei Aufbrüchen sukzessive den jeweiligen Aufbau zu ermitteln und in der Straßendatenbank zu hinterlegen. So strebt sie auch hier eine umfassende Datenlage an. 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 Gütersloh ebenfalls separat und nicht in der Straßendatenbank.

Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Gütersloh bei ihren Planungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen immer die weitere Infrastruktur wie die Entwässerung einbezieht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte im Zusammenhang mit dem Aufbau der neuen Straßendatenbank definieren, welche Daten sie zukünftig noch für die Planung der Straßenunterhaltung 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 Gütersloh verbindliche Vorgaben. Diese Vorgaben zu aktualisieren hat sich die Stadt Gütersloh zum Ziel gesetzt.

Die Erkenntnisse aus den Straßenbegehungen werden elektronisch erfasst und so an den Betriebshof weitergeleitet. Im Anschluss gewährleistet der Betriebshof mit betrieblichen und baulichen Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächigen Arbeiten, die weitere Verkehrssicherheit. Bislang erhält der Fachbereich Tiefbau keine Informationen zu diesen Maßnahmen an den Verkehrsflächen. Mit der Umstellung auf die neue Straßendatenbank soll ein Zugriff des Tiefbaus auf diese Daten und auch auf die Erkenntnisse aus den Straßenbegehungen sichergestellt werden.

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 sind bereits in der Straßendatenbank hinterlegt. Allerdings sind die Kosten

für die Erhaltungsmaßnahmen und die verfügbaren Haushaltsmittel in separaten Listen zusammengestellt. Ein Erhaltungsmanagement bietet jedoch den Vorteil, dass deutlich wird, wie sich durchgeführte Maßnahmen hinsichtlich Zustand und Vermögenswert ausgewirkt haben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte mit Hilfe der neuen Straßendatenbank ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh 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 Gütersloh orientieren.

Hierzu sollte die Stadt Gütersloh 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 Gütersloh kann hier individuell entscheiden, bis zu welcher Gliederungstiefe sie die Kosten ermitteln und in der Folge auswerten möchte. Die Struktur und Gliederung sollte in der Kostenrechnung und in der Straßendatenbank identisch sein. Optimaler Weise ist beides in einem System integriert oder über eine Schnittstelle miteinander verknüpft.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Gütersloh 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 Gütersloh** Ziele und begleitende Kennzahlen im Produktplan festgeschrieben. Die Ziele und Kennzahlen unterscheidet sie nach den Bereichen Planung, Neubau und Erneuerung bzw. Straßenunterhaltung. Es ist ihr gelungen zu verdeutlichen, was sie erreichen möchte und wie sie das Erreichen der Ziele überprüfen kann.

Die letzte Zustandserfassung aus dem Jahr 2012 bildet die Grundlage für Entscheidungen zur Erhaltung der Verkehrsflächen der Stadt Gütersloh.

Auf dieser Grundlage plant die Stadt Gütersloh nach eigener Aussage die erforderlichen Maßnahmen in einem Drei- bis Fünf-Jahres-Zeitraum.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte den bestehenden drei- bis fünfjährigen Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamte Lebensdauer der Verkehrsflächen berücksichtigen.

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**

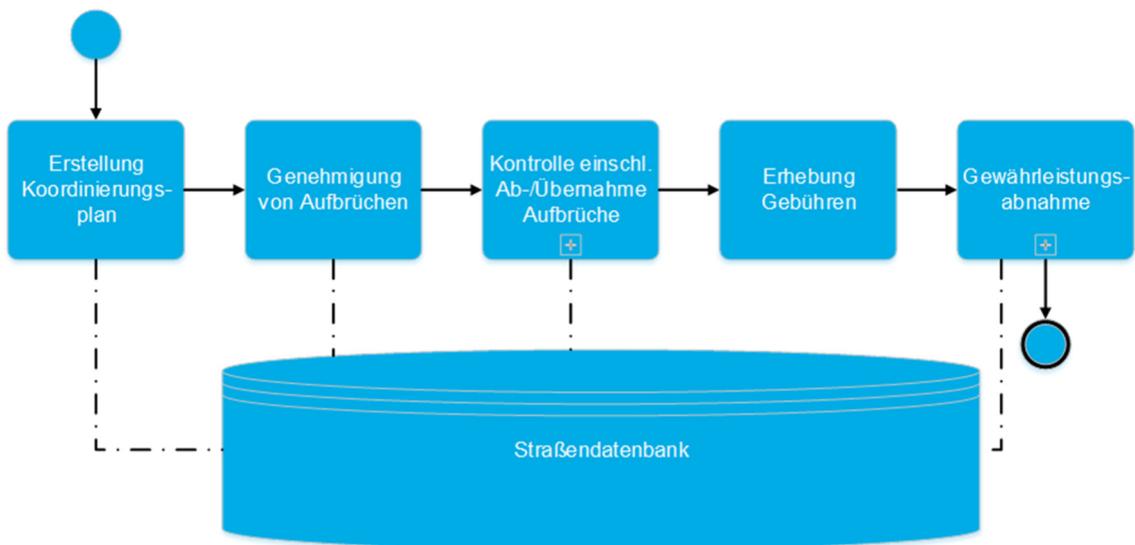
Die Stadt Gütersloh hat das Aufbruchmanagement mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Die Stadt koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt die Stadt sowohl während der Bauphase als auch bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme stichprobenhaft durch. Mit der Integration des Aufbruchmanagements 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 Gütersloh** führt viermal jährlich Koordinierungs-Gespräche mit den lokalen Versorgungsträgern. Die Versorgungsträger und die Stadt legen Pläne über die in den nächsten fünf Jahren beabsichtigten Maßnahmen vor. 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 und Verträgen Zugriff. Zukünftig möchte die Stadt Gütersloh die abgestimmten Maßnahmen über ein Online-Portal zur Verfügung stellen. Schwierigkeiten sieht die sie allerdings in der Abstimmung zu Maßnahmen im Zuge des Breitbandausbaus. Zu Teilen bringen die Telekommunikationsunternehmen die geplanten Aufbrüche nicht in die Koordinierungsgespräche ein. Die Stadt Gütersloh bewertet dieses Vorgehen kritisch, da hierdurch bereits mehrfach zusätzliche Aufbrüche entstanden sind. Diese ungeplanten Öffnungen der Straßen stellen ein Risiko für den Substanzerhalt der Verkehrsflächen dar. Um diesem Risiko zu begegnen, prüft sie aktuell Lösungsmöglichkeiten.

Die Informationen aus dem Koordinierungsplan werden bislang nicht in die Straßendatenbank eingepflegt bzw. integriert. Dies soll sich aber mit der neuen Datenbank ändern. Dann können zukünftig die geplanten Aufbrüche in der Straßendatenbank aufgerufen und mit anderen Maßnahmen in der Planung verknüpft werden. Bislang geschieht dies in einer separaten Datei. Die

Stadt Gütersloh möchte perspektivisch auch über web-basierte Lösungen Informationen zu den Aufbrüchen in die Straßendatenbank übertragen.

Die Genehmigung von Aufbrüchen erfolgt durch den Fachbereich Bauverwaltungsservice. Dieser ist räumlich im Fachbereich Tiefbau angesiedelt. Zur Vorbereitung der Genehmigung erfolgt ein Austausch mit dem Tiefbau. Der Abgleich mit dem Koordinierungsplan ist somit sichergestellt. Sofern erforderlich, werden Aufbrüche verschoben oder versagt.

Zu der Genehmigung des Aufbruches erhält der Maßnahmenträger konkrete Wiederherstellungsvorgaben. Hierzu nutzt die Stadt Gütersloh einheitliche Vordrucke. Die Kontrolle der Aufbrüche wird durch den Fachbereich Tiefbau sichergestellt.

Die Vorhabenträger sind in durch die Genehmigung verpflichtet, den Baubeginn schriftlich anzuzeigen. Mit der elektronischen Unterstützung durch die neue Straßendatenbank erwartet die Stadt Gütersloh eine komfortable Möglichkeit der Verarbeitung dieser Informationen.

Eine gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger und die Abstimmung der Wiederherstellung des Aufbruchs finden bei größeren Maßnahmen statt. Die Stadt Gütersloh 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.

Die zuständigen Beschäftigten des Fachbereichs Tiefbau kontrollieren die Arbeiten an den Aufbrüchen in eigenem Ermessen stichprobenhaft. Bei den Kontrollen dokumentieren sie die vorgefundene Situation. Sie plant diese Informationen zukünftig auch in die neue Straßendatenbank zu übertragen.

Die Dokumentation im Rahmen der Aufbrüche möchte die Stadt Gütersloh 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, formell die Fertigstellung nach dem Ende der Baumaßnahme anzuzeigen. Die Abnahme erfolgt durch einen Vorort-Termin mit dem Fachbereich Tiefbau. Die Stadt Gütersloh protokolliert die Abnahme. Dieses Protokoll wird durch die ausführende Firma bzw. den Vorhabenträger unterschrieben. Gegebenenfalls fordert die Stadt schriftlich den Vorhabenträger auf, etwaige Mängel zu beseitigen. Die Dokumentation der Abnahme des Aufbruches wird bislang nicht in die Straßendatenbank eingepflegt. Aktuell definiert die Stadt, welche Informationen sie zukünftig noch zur Abnahme des Aufbruches in die neue Datenbank integrieren möchte.

Die Stadt Gütersloh prüft und protokolliert im Anschluss die Beseitigung der Mängel.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt Gütersloh 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 Gütersloh 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 Gütersloh auch Kernbohrungen durchführen.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

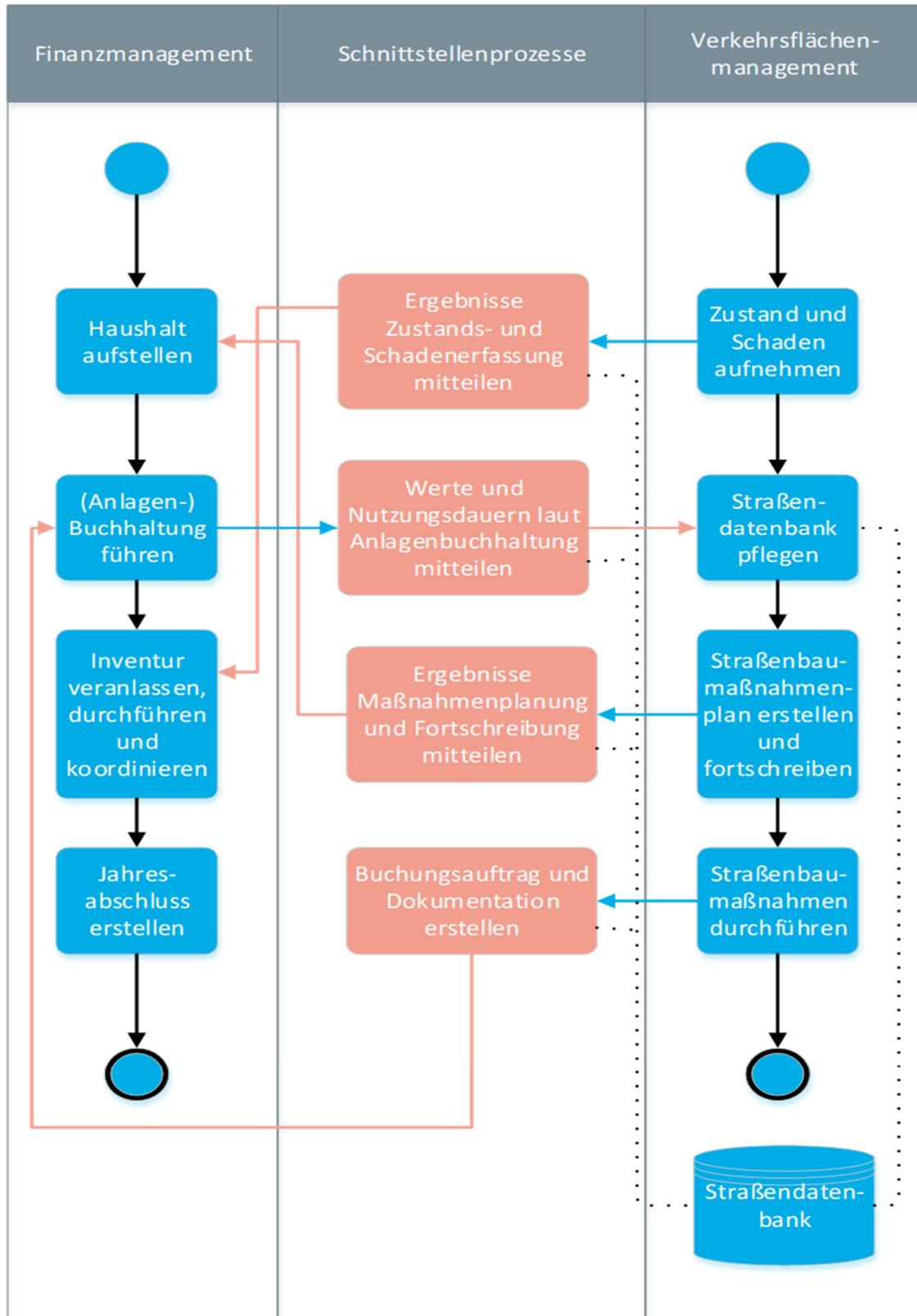
→ **Feststellung**

In der Stadt Gütersloh 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 Gütersloh** 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. Die Stadt Gütersloh plant im Zuge der Installation der neuen Straßendatenbank die Systeme miteinander zu verknüpfen.

→ **Empfehlung**

Die gegenwärtige Abstimmung zur neuen Straßendatenbank sollte genutzt werden, um ggf. auch eine Schnittstelle einzurichten. Hierdurch reduziert sich der Aufwand in der Datenpflege.

Im Jahr 2012 hat die Stadt Gütersloh die letzte Zustandserfassung- und bewertung durchführen lassen. Die letzte körperliche Inventur erfolgte im Zusammenhang mit dieser Zustandserfassung. Diese war bis zum 31. Dezember 2018 nach § 28 Abs. 1 Satz 3 Gemeindehaushaltsverordnung NRW alle fünf Jahre vorgeschrieben. Mit Inkrafttreten der neuen Kommunalhaushaltsverordnung NRW hat sich diese Frist auf zehn Jahre verlängert. Wie oben bereits thematisiert, plant die Stadt Gütersloh kurzfristig eine erneute Zustandserfassung mit einer Bewertung des Verkehrsflächenvermögens. Diese sollte genutzt werden, um den technischen und bilanziellen Wert der Verkehrsflächen abzugleichen.

→ **Empfehlung**

Die geplante Zustandserfassung in 2022 sollte die Stadt Gütersloh nutzen, um die körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchzuführen. Hierbei sollte eine enge Abstimmung zwischen der Kämmerei und der Fachbereich Tiefbau erfolgen.

Bei allen Entscheidungen bzw. aktuellen Erkenntnissen über Maßnahmen im Bereich der Verkehrsflächen müssen sich der Fachbereich 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. Die Stadt Gütersloh bezieht die buchhalterischen Auswirkungen auf den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen hinsichtlich anstehender Baumaßnahmen ein. Den beidseitigen Austausch im persönlichen Gespräch bewertet die Stadt Gütersloh positiv.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Die Stadt Gütersloh 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 Innenstadt und die sieben Stadtteile zu erschließen. Weitere besonders be- oder entlastende Strukturmerkmale lassen sich für Gütersloh nicht feststellen.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	893	379	631	846	1.339	2.102	35
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	34,99	21,88	31,55	35,18	42,18	66,31	14

2019 lebten in Gütersloh 100.036 Einwohner auf einer Gemeindefläche von rund 112 qkm. Im interkommunalen Vergleich zählt die Stadt Gütersloh 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).

Auf dem Stadtgebiet verteilen sich sieben Ortsteile. 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. Topografische Besonderheiten, wie eine besonders bergige Lage, die sich belastend auf die Unterhaltung auswirkt, lassen sich für Gütersloh nicht feststellen.

Rund 80 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.

Die Straßenfläche wurde nach unterschiedlichen Straßenkategorien wie Wohn-/Anliegerstraßen und Haupterschließungsstraßen (Industrie-/Gewerbestraßen, Sammelstraßen, Verbindungsstraßen) aufgeteilt.

Nach aktueller Verteilung entfällt mit 65 Prozent der hauptsächliche Anteil der Straßenfläche auf die Anliegerstraßen. Der Anteil der Hauptverbindungsstraßen liegt bei 14 Prozent. Die Hauptverbindungsstraßen unterliegen im Vergleich zu den Anliegerstraßen einer größeren Verkehrsbelastung, insbesondere auch durch den Schwerlastverkehr. Diese Straßen können einen erhöhten Ressourceneinsatz für die Erhaltung erforderlich machen.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich in den vergangenen Jahren verringert. Die Abschreibungen waren höher als die getätigten Investitionen.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	12,97	7,14	11,02	12,84	15,87	28,24	15
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	26,71	16,62	23,92	26,98	34,07	37,72	13

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens (Bilanzwert Verkehrsflächen einschließlich Anlagen im Bau) an der Bilanzsumme der **Stadt Gütersloh**.

Damit machen die Verkehrsflächen einen deutlichen Anteil an der städtischen Bilanz aus. Der Bilanzwert der Verkehrsflächen lag zur Eröffnungsbilanz 2007 bei rund 143 Millionen Euro. Bis 2019 hat sich das Vermögen der Verkehrsflächen um 21 Prozent auf 113 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 Gütersloh 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.

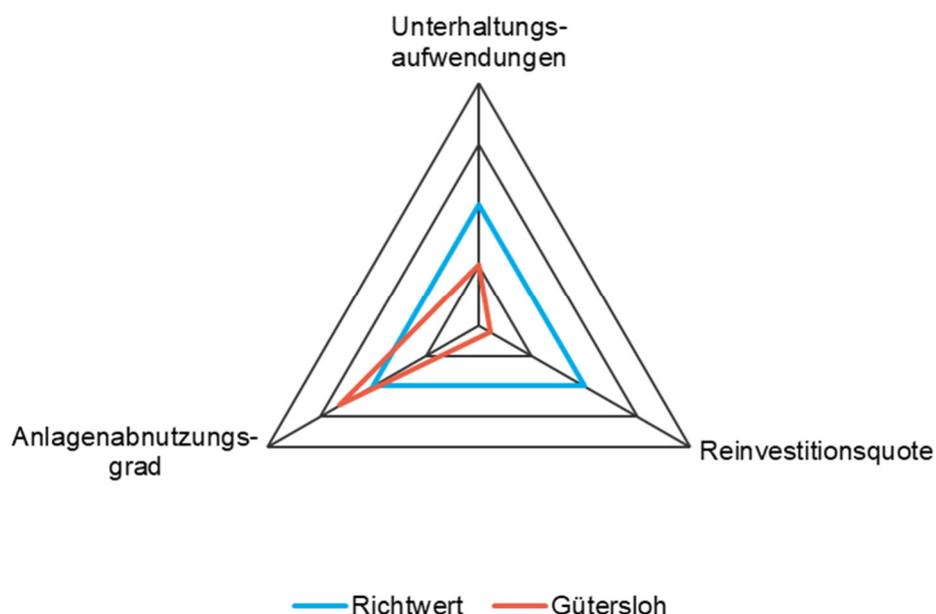
Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

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 Gütersloh** gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2019

Kennzahlen	Richtwert	Gütersloh
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,66
Reinvestitionsquote in Prozent	100	11,26
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	65,62



Alle Einflussfaktoren zeigen ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz. Der Anlageabnutzungsgrad zeigt eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Dies wird zukünftig entsprechende Reinvestitionen erforderlich machen. Diese befinden sich seit Jahren auf einem niedrigen Niveau. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen für das Vergleichsjahr deutlich unter dem Richtwert.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

In der Stadt Gütersloh lässt sich aus der Bilanz eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens ablesen. Die Einteilung in die Zustandsklassen zeigt ein deutlich besseres Bild. Diese beruht jedoch auf dem tatsächlichen Zustand im Jahr 2012 und gibt somit nicht zwingend den heutigen Stand wider.

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 Gütersloh** für die Eröffnungsbilanz auf 45 Jahre festgelegt. Somit entspricht sie damit dem zulässigen Rahmen der NKF-Rahmentabelle.

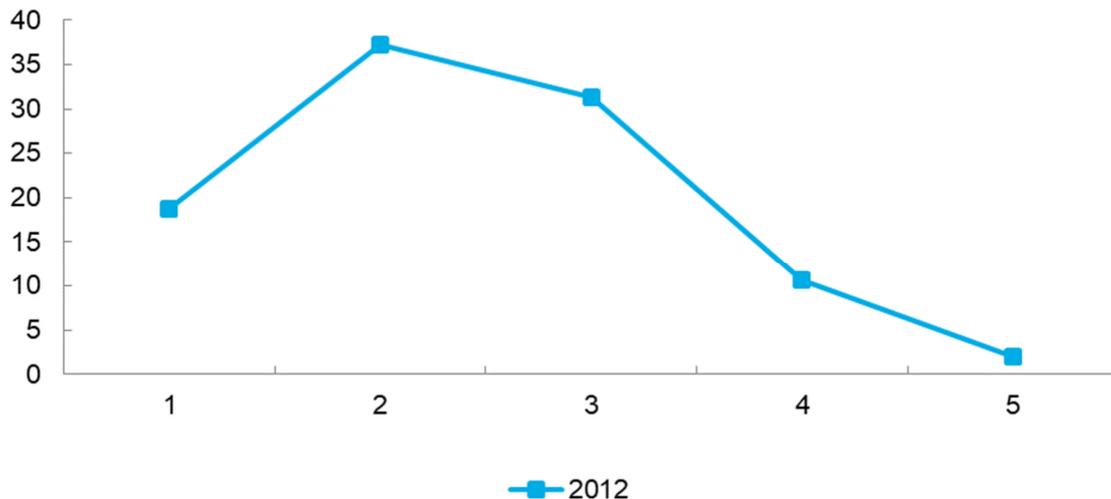
Ein Anlagenabnutzungsgrad von rund 65 Prozent deutet auf eine Überalterung der Verkehrsflächen hin. Der Anlageabnutzungsgrad wird durch die Gesamtnutzungsdauer von 45 Jahren beeinflusst. Bei einer längeren Nutzungsdauer läge der Anlageabnutzungsgrad niedriger.

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 Gütersloh hat in 2012 den Zustand der Verkehrsflächen mit Hilfe eines externen Unternehmens ermittelt. Auf Grundlage dieser Zustandserfassung hat sie ihre Verkehrsflächen in fünf Zustandsklassen eingeteilt.

- 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 nach der Verkehrsfläche in Prozent für 2012



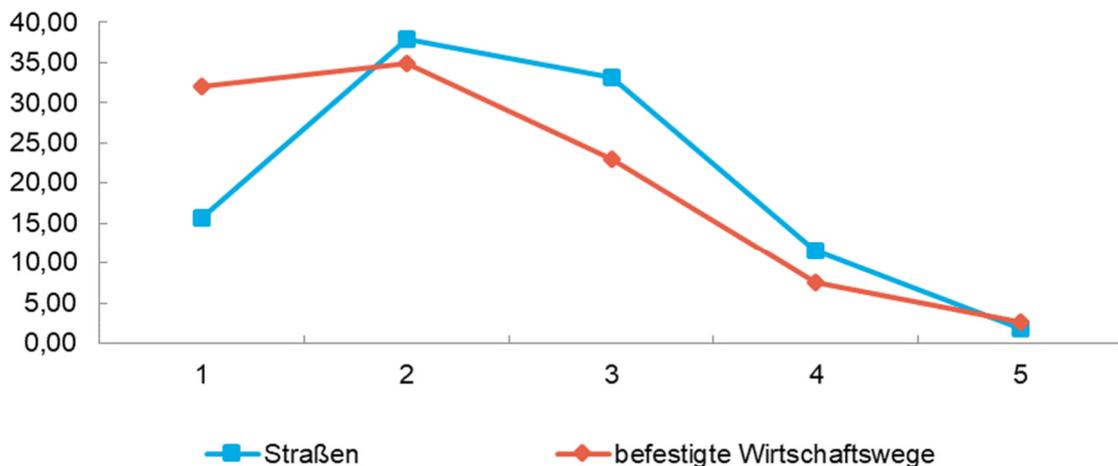
Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in m² 2012

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Verkehrsflä- che gesamt in m²
2012	612.171	1.218.587	1.021.343	350.114	65.537	3.267.752

Nach der Zustandseinteilung aus 2012 befanden sich in Gütersloh weit mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in einem sehr guten bis mittleren Zustand.

Ein ähnliches Bild hat die Zustandserfassung 2012 nach Straßen und befestigten Wirtschaftswe-
gen aufgeteilt ergeben.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsflächenart in Prozent für 2012



Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsflächenart in m² 2012

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Verkehrsflä- che gesamt in m²
Straßen	412.617	1.001.464	878.565	303.398	49.061	2.645.105
befestigte Wirt- schaftswege	199.554	217.123	142.778	46.716	16.476	622.647

Eine bilanzielle Überalterung der Verkehrsflächen korrespondiert für gewöhnlich mit einem schlechteren tatsächlichen Zustand. Die Daten aus der Zustandserfassung 2012 wurden in Gü-
tersloh, wie oben thematisiert, nicht in der Straßendatenbank fortgeschrieben. Somit können die
Daten zur Einteilung in den Zustandsklassen nicht mit den rechnerischen Werten in der Anla-
genbuchhaltung in Einklang stehen. Inwieweit jedoch geeignete Maßnahmen des Erhaltungs-
managements den Zustand der Verkehrsflächen positiv beeinflusst haben, lässt sich ohne eine
aktuelle Untersuchung der Stadt Gütersloh nicht sicher belegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gütersloh sollte die geplante Zustandserfassung und –bewertung nutzen, um den bilanziellen und technischen Zustand der Verkehrsflächen abzugleichen.

→ **Empfehlung**

Die Erkenntnisse aus der geplanten Zustandserfassung sollte die Stadt Gütersloh verstärkt in die aktuelle Maßnahmenplanung einbeziehen.

5.6.2 Unterhaltung

→ **Feststellung**

Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf erreicht die Stadt Gütersloh nicht. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen dauerhaft auf einem niedrigen Niveau.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Die Unterhaltungsaufwendungen der **Stadt Gütersloh** liegen mit 0,66 Euro je qm deutlich unter dem Richtwert, der für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung notwendig wäre. Der Durchschnittswert für die Unterhaltung betrug für die Jahre 2016 bis 2019 sogar nur 0,63 Euro je qm. Die Aufwendungen für die Unterhaltung sind in der Stadt Gütersloh somit dauerhaft gering.

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 Gütersloh 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 Gütersloh 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 Gütersloh 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 Gütersloh** hat in 2019 rund 725.000 Euro in ihre Verkehrsflächen reinvestiert. Demgegenüber standen Abschreibungen von 6,44 Millionen Euro. Die Reinvestitionsquote lag in 2019 bei 11,26 Prozent. Der Durchschnittswert für die getätigten Reinvestitionen betrug für die Jahre 2016 bis 2019 sogar nur 7,02 Prozent. Im Jahr 2020 reinvestierte die Stadt Gütersloh 12,09 Prozent in die Verkehrsflächen.

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 Gütersloh 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 Wertverlust bei den Verkehrsflächen entsprechen.

Der Werteverlust seit der Eröffnungsbilanz 2007 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 Gütersloh Risiken für die Bilanz und auch den Zustand der Verkehrsfläche ergeben. Zu geringe Reinvestitionen können zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche dauerhaft nicht übereinstimmen.

Zeitweise kann eine Reinvestitionsquote von unter 100 Prozent sinnvoll und technisch gerechtfertigt sein. Hierfür muss die Stadt Gütersloh 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 Gütersloh 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
Steuerung					
F1	Die Stadt Gütersloh verfügt über eine grundlegende Datenlage zu ihren Verkehrsflächen. Allerdings stammt die letzte Zustandserfassung aus dem Jahr 2012. Erhaltungsmaßnahmen können von der Stadt Gütersloh noch besser geplant werden, wenn sie auf aktuelle Schadensbilder zurückgreifen kann.	165	E1.1	Die noch für das Jahr 2022 geplante Zustandserfassung und – bewertung sollte die Stadt Gütersloh nutzen, um eine verlässliche Basis für das Erhaltungsmanagement aufzubauen. Auch zukünftig sollte sie regelmäßig den Zustand der Verkehrsflächen erfassen, damit sie stets auf aktuelle Daten zurückgreifen kann.	165
			E1.2	Die bisherige Planung von Straßenbau-Programmen sollte die Stadt Gütersloh 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..	165
F2	Die Stadt Gütersloh führt bereits eine Straßendatenbank. Aktuell laufen Arbeiten, eine neue Straßendatenbank aufzubauen. In die neue Straßendatenbank sollen neben aktuellen Daten auch weitere Informationen wie zum Beispiel Aufbruchdaten integriert werden.	166	E2.1	Die Stadt Gütersloh sollte im Zusammenhang mit dem Aufbau der neuen Straßendatenbank definieren, welche Daten sie zukünftig noch für die Planung der Straßenunterhaltung berücksichtigen möchte. Denn eine möglichst umfassende Kenntnis der Einflussfaktoren auf die Verkehrsflächen ermöglicht es, eine zukunftsfähige Erhaltungsstrategie zu entwickeln.	166
			E2.2	Die Stadt Gütersloh sollte mit Hilfe der neuen Straßendatenbank ein Erhaltungsmanagement aufbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über deren zielgerichteten Einsatz und die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.	167
F3	Die Stadt Gütersloh hat bislang keine Kostenrechnung für die Verkehrsflächen eingeführt.	167			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Gütersloh hat für die Verkehrsflächen Ziele mit begleitendem Controlling definiert. Eine langfristige Strategie zum Erhalt der Verkehrsflächen ist noch nicht aufgestellt.	167	E4	Die Stadt Gütersloh sollte den bestehenden drei- bis fünfjährigen Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamte Lebensdauer der Verkehrsflächen berücksichtigen.	168
Prozessbetrachtung					
F5	Die Stadt Gütersloh 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 des Aufbruchmanagements in die Straßendatenbank können die Prozesse weiter digitalisiert und optimiert werden.	168			
F6	In der Stadt Gütersloh stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.	171	E6.1	Die gegenwärtige Abstimmung zur neuen Straßendatenbank sollte genutzt werden, um ggf. auch eine Schnittstelle einzurichten. Hierdurch reduziert sich der Aufwand in der Datenpflege.	173
			E6.2	Die geplante Zustandserfassung in 2022 sollte die Stadt Gütersloh nutzen, um die körperliche Inventur der Verkehrsflächen durchzuführen. Hierbei sollte eine enge Abstimmung zwischen der Kämmerei und der Fachbereich Tiefbau erfolgen.	173
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F7	Der Bilanzwert der Verkehrsflächen hat sich in den vergangenen Jahren verringert. Die Abschreibungen waren höher als die getätigten Investitionen.	174			
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F8	In der Stadt Gütersloh lässt sich aus der Bilanz eine Überalterung des Verkehrsflächenvermögens ablesen. Die Einteilung in die Zustandsklassen zeigt ein deutlich besseres Bild. Diese beruht jedoch auf dem tatsächlichen Zustand im Jahr 2012 und gibt somit nicht zwingend den heutigen Stand wider.	176	E8.1	Die Stadt Gütersloh sollte die geplante Zustandserfassung und -bewertung nutzen, um den bilanziellen und technischen Zustand der Verkehrsflächen abzugleichen.	179
			E8.2	Die Erkenntnisse aus der geplanten Zustandserfassung sollte die Stadt Gütersloh verstärkt in die aktuelle Maßnahmenplanung einbeziehen.	179

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Den nach dem Richtwert der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf erreicht die Stadt Gütersloh nicht. Die Unterhaltungsaufwendungen liegen dauerhaft auf einem niedrigen Niveau.	179			
F10	Die Höhe der Reinvestitionen liegt deutlich unter den Abschreibungen. Eine dauerhaft niedrige Reinvestitionsquote kann für die Stadt Gütersloh ein Risiko darstellen.	179	E10	Um einen Reinvestitionsstau zu vermeiden, sollte die Stadt Gütersloh 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.	180

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Gütersloh	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	65,62	52,44	57,87	71,23	73,42	88,30	16
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	0,66	0,24	0,57	0,65	0,92	1,39	15
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro*	0,63						
Reinvestitionsquote in Prozent	11,26	9,62	25,56	44,47	63,33	86,04	14
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent*	7,02						

*derzeit liegen noch nicht ausreichend Vergleichswerte vor

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de