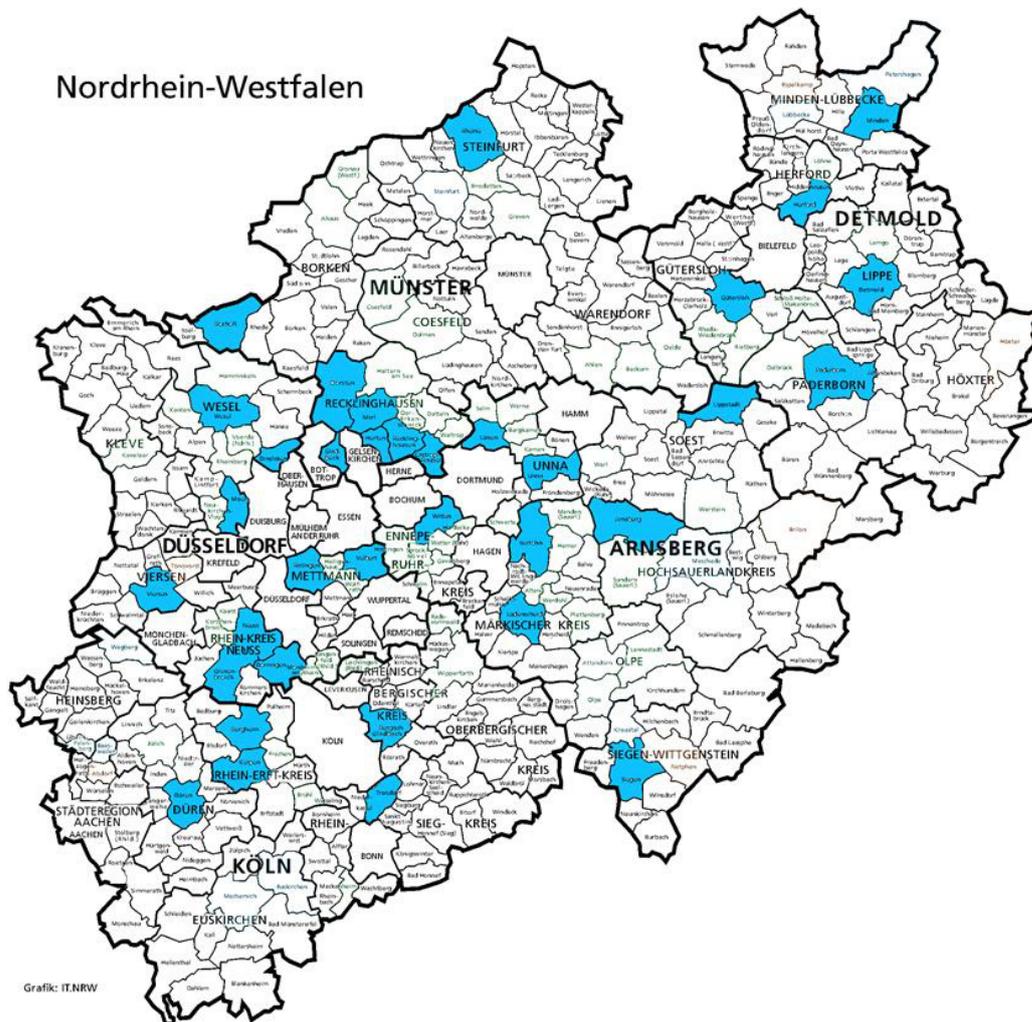


ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG



Gesamtbericht der überörtlichen Prüfung
der großen kreisangehörigen Städte
2021 - 2022

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Vorwort	4
1.1	Allgemeines zur Prüfung	4
1.2	Wesentliche Ergebnisse aus der Prüfungsrunde	7
2.	Finanzen	19
2.1	Haushaltssituation	20
2.2	Haushaltsplanung	23
2.3	Eigenkapital	26
2.4	Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf	27
2.5	Vermögen	29
2.6	Haushaltssteuerung	30
2.6.1	Informationen zur Haushaltssituation	30
2.6.2	Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	30
2.6.3	Entwicklung der Realsteuer-Hebesätze	31
2.6.4	Konsumtive Ermächtigungsübertragungen	32
2.6.5	Investive Ermächtigungsübertragungen	32
2.6.6	Fördermittelmanagement	33
3.	Beteiligungen	35
3.1	Beteiligungsportfolio	35
3.1.1	Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen	37
3.2	Beteiligungsmanagement	38
3.2.1	Organisation des Beteiligungsmanagements	38
3.3	Berichtswesen	40
3.3.1	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	41
3.4	Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen	43
3.4.1	Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme	43
3.4.2	Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung	43
4.	Informationstechnik (IT)	45
4.1	IT-Profil	46
4.1.1	IT-Betriebsmodell und –Steuerung	47
4.1.2	IT-Kosten	49
4.1.3	Digitalisierung	50
4.1.4	Prozessmanagement	57
4.1.5	IT-Sicherheit	59
4.1.6	Örtliche Rechnungsprüfung	60
4.2	IT an Schulen	62

5.	Hilfe zur Erziehung	65
5.1	Datenlage	65
5.2	Fehlbetrag	66
5.2.1	Fehlbetrag nach Größenklassen	67
5.3	Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag	68
5.3.1	Aufwendungen Hilfe zur Erziehung	68
5.3.2	Falldichte	71
5.3.3	Anteil ambulanter Hilfefälle	74
5.3.4	Anteil Vollzeitpflege	75
5.4	Organisation und Steuerung	76
5.4.1	Personal und Organisation	76
5.4.2	Steuerung	78
5.5	Soziale Strukturen	81
5.6	Verfahrensstandards	85
5.6.1	Prozess- und Qualitätsstandards	85
5.6.2	Fallsteuerung	86
5.6.3	Prozesskontrollen	87
5.6.4	Kostenerstattungsansprüche	87
5.7	Einzelne Hilfearten	88
5.7.1	Flexible ambulante Hilfen und sozialpädagogische Familienhilfe	88
5.7.2	Vollzeitpflege	90
5.7.3	Heimerziehung	92
5.7.4	Eingliederungshilfen	93
5.7.5	Hilfen für junge Volljährige	94
6.	Bauaufsicht	97
6.1	Baugenehmigungsverfahren	97
6.2	Laufzeit von Bauanträgen	99
6.3	Personaleinsatz	101
6.4	Digitalisierung	102
6.5	Transparenz	103
7.	Verkehrsflächen	104
7.1	Steuerung	104
7.2	Prozessbetrachtungen	107
7.3	Erhaltung der Verkehrsflächen	108
8.	Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)	112
8.1	Ergebnisse der Umfrage	113
8.1.1	Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten	113
8.1.2	Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte	115
8.1.3	Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Vorhaben	116
8.1.4	Rechtsformen der IKZ-Projekte	117

8.1.5	Beteiligte Partner	118
8.1.6	Erfolgsfaktoren	119
8.1.7	Gründe der Nichtumsetzung	120
8.1.8	Gründe für rückabgewickelte IKZ-Projekte	121
8.2	IKZ-Förderung und Ausblick	122
8.3	Gute Praxisbeispiele	123
8.3.1	IT/ E-Government/ Digitalisierung	123
8.3.2	Sonstige Ordnungsangelegenheiten/ Bereitschaften	124
8.3.3	Klimaschutz/ Mobilität	124
8.3.4	Fachkräftemangel/ Bildung	125
8.3.5	Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe	125
9.	Anhang: Ergänzende Tabellen	127
9.1	Geprüfte große kreisangehörige Städte	127
	Kontakt	130

1. Vorwort

1.1 Allgemeines zur Prüfung

Die gpaNRW hat im Zeitraum von April 2021 bis Dezember 2022 zum vierten Mal das Segment der großen kreisangehörigen Städte überörtlich geprüft. Nachlaufende Tätigkeiten haben sich noch bis in die erste Jahreshälfte 2023 erstreckt. In den 35 geprüften großen kreisangehörigen Städten mit einer Einwohnerzahl¹ zwischen 58.911 (Stadt Unna) und 152.731 (Stadt Neuss) leben insgesamt rund 2,9 Mio. Menschen. Eine Auflistung aller geprüften Städte ist im Anhang aufgeführt.

Die Prüfung der gpaNRW stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Auftrag ist es, die Kommunen des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) mit Blick auf Rechtmäßigkeit, Sachgerechtigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns zu prüfen. Dies kann auch auf vergleichender Grundlage geschehen.

Prüfungsinhalte in dieser Prüfungsrunde waren die Prüfgebiete

- Finanzen,
- Beteiligungen,
- Informationstechnik (IT),
- Hilfe zur Erziehung,
- Bauaufsicht,
- Verkehrsflächen und
- Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ).

In vier Städten haben wir im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen eine Beratung bei den Hilfen zur Erziehung durchgeführt. In diesen Städten haben wir deshalb in diesem Prüfgebiet nur Kennzahlen erhoben.

Beteiligungen haben wir in 20, Informationstechnik in 19 von 35 großen kreisangehörigen Städten geprüft.

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Die Berichte enthalten daher an verschiedenen Stellen eine Angabe der Anzahl der in dem Vergleich enthaltenen Städte. Nicht immer sind alle großen kreisangehörigen Städte im Vergleich enthalten, weil sie z.B. die von uns benötigten Daten nicht bereitstellen konnten.

¹ IT.NRW Fortgeschriebener Zensus 2011 zum 31. Dezember 2021

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

Die gpaNRW hatte bereits in der dritten Prüfungsrunde der großen kreisangehörigen Städte das gpa-Kennzahlenset aufgebaut. In dieser Prüfung haben wir diese Kennzahlen fortgeschrieben und die Kennzahlen aus der Vollprüfung der letzten Prüfungsrunde ergänzt. Das gpa-Kennzahlenset wird jedem Prüfungsbericht beigelegt und außerdem auf der Internetseite der gpaNRW (www.gpa.nrw.de) veröffentlicht. Auf die Darstellung in diesem Gesamtbericht wird daher verzichtet. Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Städten eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten unterstützen die Kennzahlen die interne Steuerung der Städte.

Als besondere Service-Leistung hat die gpaNRW den Städten im Nachgang zu dieser Prüfung ein Excel-Tool mit den Vergleichsdaten aller 35 großen kreisangehörigen Städte zur Verfügung gestellt. Es war der Wunsch der geprüften Städte zu erfahren, welche Städte sich bei den Kennzahlenvergleichen hinter den einzelnen Vergleichswerten verbergen. Alle 35 Städte haben ihr Einverständnis zur Bekanntgabe der Vergleichsdaten innerhalb der Vergleichsgruppe gegeben.

Dem Wunsch der Städte nach Aktualität der Prüfungsergebnisse sind wir nachgekommen. So hat die gpaNRW Daten aus den Jahren 2019, 2020 und 2021 berücksichtigt, um möglichst aktuelle Prüfungsergebnisse präsentieren zu können. Die meisten Tabellen und Grafiken enthalten Jahresangaben.

Die Handlungsempfehlungen ergeben sich insbesondere aus der Analyse des interkommunalen Vergleiches. Die Haushaltswirtschaft in den Städten hängt jedoch auch von verschiedenen externen und internen Einflussfaktoren ab, die nur zum Teil unmittelbar gesteuert werden können. Es gibt auch Einflüsse, die struktureller Natur und somit nicht oder nur langfristig beeinflussbar sind. Wir haben folgende strukturelle Rahmenbedingungen der Städte in die Analysen einbezogen:

- Bevölkerungsentwicklung bis 2040,
- Jugendquotient,
- Altenquotient,
- SGB II-Quote,
- durchschnittliche allgemeine Deckungsmittel je Einwohner,
- Kaufkraft je Einwohner sowie
- Bruttoinlandsprodukt.

Die Aussagen des Berichts beziehen sich auf die geprüften großen kreisangehörigen Städte.
Die in dem Bericht genannten Rechtsgrundlagen wurden in der Fassung angewendet, die zum Zeitpunkt des geprüften Sachverhalts galten.

Herne, im Oktober 2023



Michael Esken
Präsident

1.2 Wesentliche Ergebnisse aus der Prüfungsrunde

Bei den großen kreisangehörigen Städten wird der drohende Fachkräftemangel in der öffentlichen Verwaltung vermehrt spürbar. Deshalb ist es dringend notwendig, die digitale Transformation in den Städten voranzutreiben und umzusetzen. Die Digitalisierung schreitet in den Städten zwar voran, gleichwohl hat die Prüfung zahlreiche Digitalisierungsbedarfe und -möglichkeiten in verschiedenen Aufgabenbereichen der geprüften Städte aufgezeigt. Dies gilt insbesondere in den Handlungsfeldern Finanzen, Beteiligungsmanagement, Informationstechnik (IT), Bauaufsicht und Verkehrsflächen. Bei der interkommunalen Zusammenarbeit (IKZ) sind IT und Digitalisierungsthemen zwar die dominierenden aktuellen und geplanten Aufgabenfelder. Die Prüfung hat aber auch gezeigt, dass die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit von den großen kreisangehörigen Städten noch nicht hinreichend genutzt werden.

Die unterschiedliche Größe der Städte wirkt sich insbesondere im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung auf die Prüfungsergebnisse aus.

Die gpaNRW beabsichtigt zu einzelnen Handlungsfeldern gesonderte segmentübergreifende Berichte zu erstellen (z.B. Hilfe zur Erziehung).

Nachfolgend stellen wir die wesentlichen Ergebnisse der geprüften Handlungsfelder aus der vierten Prüfungsrunde dar. Insgesamt haben wir festgestellt, dass dort, wo Verwaltungsvorstände und Politik vertrauensvoll mit gemeinsamer Zielausrichtung zusammenarbeiten, Prozesse besser gesteuert und Erfolge in der Konsolidierung einfacher erreicht werden konnten, was sich insgesamt auf die Prüfungsergebnisse auswirkt.

→ **Konsolidierungskurs in Städten muss weiter fortgesetzt werden. Nur jede fünfte Stadt plant für 2025 positives Jahresergebnis.**

Die **Haushaltssituation** der großen kreisangehörigen Städte verbessert sich ab 2016, ist aber nach wie vor angespannt. Ein Drittel der Haushalte ist genehmigungspflichtig. Jede fünfte Stadt muss ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen. Gleichzeitig haben die Städte jedoch in den Jahren 2016 bis 2020 überwiegend positive Jahresergebnisse erwirtschaftet. Hierzu hat insbesondere die gute konjunkturelle Entwicklung bis 2020 beigetragen. Die Entwicklung in den einzelnen Städten ist hierbei sehr unterschiedlich. Ab dem Jahr 2020 verbessern zudem die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CIG² die Jahresergebnisse.

Die **Gewerbesteuer** ist ungleich verteilt: Neun der 35 Städte haben im Jahr 2020 gemeinsam rund 38 Prozent am Gesamtgewerbesteueraufkommen erzielt. Das mittlere Gewerbesteueraufkommen je Einwohner liegt 2020 bei 480 Euro. Die Corona-Pandemie führt ab 2020 zu Gewerbesteuereinbrüchen. Diese werden 2020 durch Gewerbesteuerausgleichszuweisungen kom-

² Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)

pensiert. Die **Grundsteuer B** dient vielen Städten als Konsolidierungsschraube. Der durchschnittliche Hebesatz hat sich von 528 Hebesatzpunkten im Jahr 2015 auf 598 Hebesatzpunkte im Jahr 2022 erhöht. Das ist eine Steigerung um etwa 13 Prozent.

Die **abschwächende Konjunktur** und die **Corona-Pandemie** belasten die kommunalen Haushalte ab 2020 deutlich. Ab dem Jahr 2020 sind die Städte dazu angehalten, pandemiebedingte Haushaltsbelastungen durch Mindererträge und Mehraufwendungen zu identifizieren. In Höhe der Haushaltsbelastungen ist ein außerordentlicher Ertrag auszuweisen.

Während die Ist-Ergebnisse überwiegend positiv ausfallen, **plant** die Hälfte der Städte bis 2025 **negative Jahresergebnisse**. Berücksichtigt man den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG bei den Jahresergebnissen nicht, plant nur jede fünfte Stadt für 2025 ein positives Jahresergebnis.

Korrespondierend zu den **positiven Jahresergebnissen** der Jahre bis 2020 ist das **Eigenkapital** in den großen kreisangehörigen Städten gestiegen. Aufgrund der geplanten Jahresfehlbeträge vieler Städte ist ab 2021 insgesamt mit einem Eigenkapitalverzehr zu rechnen. Rund zwei Drittel der Städte weisen zum 31. Dezember 2020 einen Bestand in der Ausgleichsrücklage aus, auf den sie zum Ausgleich der geplanten Jahresfehlbeträge zurückgreifen können.

Insgesamt investieren die Städte vermehrt: Die investiven Auszahlungen steigen im Zeitverlauf erkennbar an. Die Selbstfinanzierungskraft steigt ebenfalls und führt zu einer Abnahme der Liquiditätskredite. Eine darüberhinausgehende Finanzierung der Investitionen ist hierüber nicht möglich. Die Investitionstätigkeit finanzieren die Städte im Regelfall über **Investitionskredite**, die in der Zeitreihe ansteigen. Investitionsschwerpunkte zeigen sich insbesondere bei den Tageseinrichtungen für Kinder, Schulen und Feuerwehrgerätehäusern. Trotz Investitionen in der Vergangenheit gibt es noch immer Investitionsbedarfe. So haben die Gebäude und Abwasserkanäle im Durchschnitt über die Hälfte ihrer Gesamtnutzungsdauer erreicht, die Straßen und befestigten Wirtschaftswege sogar drei Viertel.

➔ **Ermächtigungsübertragungen erschweren Haushaltstransparenz.**

Die Städte übertragen Haushaltsermächtigungen für Investitionen in Folgejahre, was bedeutet, dass mehr Investitionen geplant waren als tatsächlich ausgeführt wurden. Durchschnittlich erhöhen sich die Haushaltsansätze durch die investiven **Ermächtigungsübertragungen** um mehr als 60 Prozent. Gleichzeitig haben die Städte nur durchschnittlich weniger als 50 Prozent der investiven **Auszahlungsermächtigungen** tatsächlich in Anspruch genommen. Die Gründe dafür sind vielfältig. Oft werden der Fachkräftemangel im Baubereich sowie vergabe- oder vertragsrechtliche Verzögerungen genannt. In der Konsequenz fehlt im Haushalt Transparenz hinsichtlich der realistisch zu erwartenden Investitionstätigkeit.

- ➔ **Den meisten Städten fehlt umfassender Überblick über eigene Fördermaßnahmen. Hoher Aufwand für Antragsprozess hält Städte ab, Fördermittel zu beantragen.**

Um die kommunalen Haushalte auch nachhaltig zu entlasten, ist das **Fördermittelmanagement** wichtig. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung nehmen bei den Städten fast ausschließlich dezentrale Organisationseinheiten wahr, ohne dass Informationen zu den Förderprojekten zentral dokumentiert werden. Ein umfassender Überblick über die eigenen Fördermaßnahmen fehlt den meisten Städten noch. Nur elf Prozent der Städte haben bislang strategische Vorgaben zu einer standardisierten Fördermittelakquise getroffen. Auch Dienstanweisungen zum Thema Fördermittelmanagement haben bislang nur ein Viertel der Städte. Bezüglich des Antragsprozesses wünschen sich viele Städte mehr Einheitlichkeit und Digitalisierung. Die Antragsfristen empfinden die Städte teilweise als zu kurz und die Antragsprozesse komplex. Gerade bei geringen Fördersummen steht der Aufwand für den Antragsprozess in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen und hält die Städte auch davon ab, Fördermittel zu beantragen. Ähnliches gilt für Wettbewerbsverfahren, bei denen eine Fördermittelzusage nicht garantiert ist. Gut empfinden die Städte hingegen zumeist die Kommunikation mit den Fördergebern im Antragsprozess.

- ➔ **Berichtswesen zur Haushaltsituation steht politischen Entscheidungsträgern regelmäßig zur Verfügung.**

Die Corona-Pandemie zeigt nach der Finanzkrise 2008 einmal mehr, dass gravierende Ereignisse unerwartet eintreten können und sich belastend auf die öffentlichen Haushalte auswirken. Auch deshalb ist es aus Sicht der gpaNRW wichtig, dass Informationen zur Haushaltsituation rechtzeitig und auch unterjährig aktuell den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung stehen. Fast alle Städte verfügen über ein **Berichtswesen**, das den Entscheidungsträgern unterjährig die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation verschafft.

- ➔ **Aufgaben und Tätigkeiten der Städte vielfach in kommunalen Beteiligungen ausgliedert. Auswirkungen auf kommunalen Haushalt sind groß.**

Diese zeigen sich zum einen in der reinen Anzahl der von den geprüften Städten gehaltenen **Beteiligungen**. Sie liegt zwischen 14 und 69. Im Mittel werden von einer Stadt 27 Beteiligungen gehalten. Dabei sind mittelbare Kleinstbeteiligungen unter fünf Prozent Beteiligungsquote nicht mitgezählt.

Zum anderen ist auch die **wirtschaftliche Bedeutung** der kommunalen Beteiligungen hoch. Dies gilt insbesondere in Bezug auf die **Verbindlichkeiten** der Beteiligungen. Bei fast der Hälfte der geprüften Städte übersteigen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen den Wert der Verbindlichkeiten der Stadt. Aus **Finanzbeziehungen** mit den Beteiligungen ergeben sich zudem di-

rekte Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Die Erträge und Aufwendungen aus Gewinnausschüttungen/Dividenden und Verlustübernahmen³ führen bei drei Viertel der geprüften Städte zu einer Entlastung des kommunalen Haushaltes. Darüber hinaus bestehen häufig **indirekte Auswirkungen**, z.B. durch Verrechnung von Gewinnen und Verlusten verschiedener Beteiligungen.

- ➔ **Städte weisen mehrheitlich Mängel im Beteiligungsmanagement auf, nur drei werden Anforderungen an Datenerhebung/-vorhaltung und Berichtswesen gerecht. Auch Unterstützung der Gremienmitglieder verbesserungsbedürftig.**

Der Fokus der Prüfung lag darauf, ob die Stadt das **Beteiligungsmanagement** effektiv organisiert hat und ob bzw. in welchem Umfang sie die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Drei große kreisangehörige Städte sind in allen geprüften Bereichen des Beteiligungsmanagements (Beteiligungsverwaltung, Mandatsträgerbetreuung, Beteiligungscontrolling) **mangelhaft**. Lediglich sechs Städte erfüllen die Anforderungen in allen betrachteten Bereichen des Beteiligungsmanagements. Die Anforderungen an die **Organisation** des Beteiligungsmanagements einschließlich der Aufgabe der **Datenerhebung und -vorhaltung** werden von 15 Prozent der geprüften Städte vollständig erfüllt. Im **Berichtswesen** liegt die Quote ebenfalls bei 15 Prozent. Die **Unterstützung der Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter** entspricht lediglich bei zehn Prozent der Städte vollständig den Anforderungen. Alle geprüften Bereiche des Beteiligungsmanagements sind verbesserungsbedürftig.

- ➔ **Notwendige rechtliche Einflussnahme auf ausgewählte Beteiligungen in allen Städten sichergestellt, tatsächliche Einflussnahme auf Ergebnisverwendung in meisten Städten noch optimierbar.**

Anhand ausgewählter Beteiligungen haben wir in der Prüfung nachvollzogen, wie die konkrete Beteiligung seitens der Stadt gesteuert bzw. die Einflussnahme im Hinblick auf Gewinnausschüttungen, Verlustübernahmen und Zuschüsse unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit der Stadt sichergestellt und ausgeübt wird. Alle Städte stellen die **Einflussnahme auf die ausgewählten Beteiligungen** zwar durch entsprechende rechtliche Regelungen sicher. Die tatsächliche Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung ist hingegen verbesserungsbedürftig. Lediglich 20 Prozent der Städte erfüllen vollständig die Anforderungen.

³ Einschließlich Umlagen und Zuschüssen an die Beteiligungen

- ➔ **Die meisten Betriebsmodelle ermöglichen Städten bedarfsgerechten IT-Betrieb. Nur zwei von 19 geprüften Städten verfügen jedoch über formale IT-Strategie und systematisches Berichtswesen zu Steuerungszwecken.**

Nahezu alle Städte stellen den IT-Betrieb in Zusammenarbeit mit einem IT-Dienstleister sicher. Eine pauschale Korrelation zwischen der Höhe der IT-Kosten und dem Betriebsmodell oder den übrigen geprüften qualitativen Aspekten ist nicht erkennbar. Gleichwohl haben Städte mit einem schwachen Auslagerungsgrad tendenziell eher geringere IT-Kosten als Städte mit einem starken Auslagerungsgrad. Die meisten Betriebsmodelle ermöglichen den Städten einen bedarfsgerechten IT-Betrieb. Es fehlt jedoch noch oft an einer verursachungsgerechten und transparenten Abrechnung der IT-Dienstleister. Daher sind die Steuerungsmöglichkeiten der Städte begrenzt. Die interne **IT-Steuerung** der meisten Städte ist gefährdet, da sie nicht hinreichend im Sinne einer **IT-Strategie** formalisiert ist. Lediglich zwei von 19 Städten verfügen über eine formale IT-Strategie. Ein **systematisches Berichtswesen** stellt eine weitere wichtige Grundlage für eine effektive IT-Steuerung dar. Ein umfassendes und regelmäßiges Berichtswesen zu Kosten- und Sicherheitsinformationen ist nur in zwei Städten eingerichtet.

- ➔ **Kosten eines Arbeitsplatzes mit IT-Ausstattung sind wesentlich durch Sachkosten geprägt und unterscheiden sich unabhängig vom Betriebsmodell deutlich.**

Die **Kosten für einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung** in der Kernverwaltung sind in den geprüften Städten sehr unterschiedlich. Sie variieren zwischen 2.980 Euro und 6.999 Euro, wobei der Median bei 4.352 Euro liegt. Die Sachkosten machen über 75 Prozent dieser Kosten aus. Ein Zusammenhang zwischen Kostenhöhe und den qualitativen Prüfaspekten, wie dem Digitalisierungsfortschritt und dem Erfüllungsgrad der IT-Sicherheit, besteht in den allermeisten Städten nicht. Hohe Kosten lassen sich daher nicht mit hoher Qualität begründen.

- ➔ **Digitalisierung ist Schlüsselfaktor, um demografischem Wandel entgegenzuwirken und Aufgabenwahrnehmung in Städten künftig sicherzustellen.**

Die Altersstruktur der Beschäftigten gibt dringend Anlass, die **Digitalisierung** mit Priorität voranzutreiben. Die Stadtverwaltungen verlieren in den nächsten zehn Jahren rund ein Drittel ihrer Beschäftigten durch altersbedingte Fluktuation und können Abgänge nicht durch nachrückende Jahrgänge kompensieren. Durch den zeitgleich zunehmenden Fachkräftemangel ist die Digitalisierung ein entscheidender Faktor, die Aufgabenwahrnehmung in den Städten sicherstellen zu können.

Bei fast allen geprüften Städten ist die digitale Transformation gefährdet, obwohl ihre Altersstruktur dringenden Anlass gibt, die Digitalisierung mit Priorität voranzutreiben. Nur die Hälfte der Städte erreicht einen soliden Sachstand. Keine Stadt erfüllt alle geprüften Anforderungen der gpaNRW.

Nur knapp ein Drittel der Städte verfügt über ausreichende strategische Grundlagen für eine nachhaltige digitale Transformation. Darüber hinaus besteht teils erheblicher Optimierungsbedarf. Meist handelt es sich um fehlende Strategien und insbesondere nicht hinreichend konkrete Projektplanung.

- ➔ **Weniger als die Hälfte der geprüften Städte erfüllen alle formalrechtlichen Vorgaben aus OZG⁴ und EGovG NRW⁵. Insbesondere Online-Angebot und Rechnungsbearbeitung sind deutlich verbesserungsbedürftig.**

Das EGovG NRW und das OZG stellen klare Anforderungen an die Digitalisierung der Kommunalverwaltungen, denen die geprüften Städte nur bedingt gerecht werden. Weniger als die Hälfte der Städte erfüllen alle formalrechtlichen Vorgaben. Darüber hinaus bestehen Defizite im Online-Angebot der geprüften Städte. Bislang hat keine Stadt ihr Online-Angebot hinreichend ausgebaut und stellt ihre Leistungen mehrheitlich auch digital bereit. Zudem fehlt 15 von 19 Städten ein verbindlicher Fahrplan zur systematischen Umsetzung des OZG und somit auch eine klare Ressourcenplanung. Auch in dem geprüften Musterprozess Rechnungsbearbeitung bestehen weiterhin technische und organisatorische Defizite. Obwohl die meisten Städte den Prozess der Rechnungsbearbeitung technisch unterstützen, bleibt der manuelle Aufwand hoch. Der weit überwiegende Teil der großen kreisangehörigen Städte hat jedoch bereits eigeninitiativ begonnen, sich auch jenseits des gesetzlich verpflichtenden Mindestmaßes für eine digitale Transformation zu rüsten und verfügt mit einem Dokumentenmanagementsystem über eine wesentliche Voraussetzung für die Digitalisierung nach innen.

- ➔ **Mehrheitlich verfügen Städte nicht über ausreichende Grundlagen für systematisches Prozessmanagement.**

Die geprüften Städte werden mit ihrem **Prozessmanagement** der digitalen Transformation nicht annähernd gerecht. Mehr als die Hälfte der geprüften Städte haben noch keine ausreichende Grundlage für ein Prozessmanagement geschaffen. Weniger als ein Drittel besitzen eine solide bis gute Ausgangssituation. Im Wesentlichen fehlt es an Überblick über die verwaltungsweite Prozesslandschaft, strategischen Vorgaben und ausreichender Personalausstattung.

- ➔ **Bei IT-Sicherheit besteht konzeptioneller Verbesserungsbedarf insbesondere hinsichtlich IT-Notfallvorsorge und IT-Sicherheitsmanagement.**

In der **IT-Sicherheit** besteht konzeptioneller Verbesserungsbedarf. Die Hälfte der geprüften Städte erfüllen nicht einmal zwei Drittel der geprüften Anforderungen. Dies gilt in erster Linie für

⁴Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG)

⁵ Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung in Nordrhein-Westfalen (E-Government-Gesetz Nordrhein-Westfalen - EGovG NRW)

konzeptionelle Aspekte der IT-Notfallvorsorge sowie des IT-Sicherheitsmanagements. Gleichwohl hat sich der Stand der technischen Maßnahmen gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbessert.

- **Rahmenbedingungen für systematische örtliche IT-Prüfung größtenteils unzureichend. Potenziale von Massendatenanalysen werden kaum genutzt.**

Eine **örtliche IT-Prüfung** ist in den geprüften Städten nur ansatzweise existent. Die Rahmenbedingungen, um systematische örtliche IT-Prüfungen durchzuführen, sind bei mehr als der Hälfte der Städte unzureichend. Die Kernprobleme sind fehlende Personalressourcen und mangelnde Aus- bzw. Fortbildung. Die Potenziale der **Massendatenanalyse** für Fachprüfungen werden nicht hinreichend ausgeschöpft und deren Notwendigkeit oft noch verkannt. Damit bleiben Effizienzpotenziale ungenutzt.

- **Schul-IT insgesamt solide gesteuert, aber oft ohne ausreichend konkrete Projektpläne.**

Obwohl die Steuerung der **Schul-IT** insgesamt solide ist, steuern zu wenige große kreisangehörige Städte ihre Schul-IT über hinreichend konkrete Projektpläne. Zumeist erfolgt die Planung auf Grundlage eines Medienentwicklungsplans. Zudem bestehen in der IT-Sicherheit deutliche Defizite, wenngleich einige Städte mit einer Aufarbeitung begonnen haben. Weitere Optimierungsansätze ergeben sich hinsichtlich verbindlicher Regelungen zum Ausstattungsprozess und einer Standardisierung der Ausstattung.

- **Hohe Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung belasten städtische Haushalte erheblich.**

Für die Leistungen der **Hilfe zur Erziehung** wenden die 34 Städte⁶ im Jahr 2019 rund 464 Mio. Euro auf. Aus Sicht der gpaNRW ist und bleibt es daher zwingend notwendig, dass die Städte die Dynamik der Entwicklung durch eine gute Steuerung bremsen bzw. beeinflussen.

- **Jugendämter mit guter Steuerung und Verfahrensstandards erreichen bei Hilfe zur Erziehung geringe Falldichten und Aufwendungen.**

Die Zahl der in den großen kreisangehörigen Städten lebenden Kinder und Jugendlichen variiert stark. Die geprüften Jugendämter weisen daher **unterschiedliche Größen und Organisationsstrukturen** auf.

⁶ Für eine der 35 großen kreisangehörigen Städte liegen für das Jahr 2019 keine validen Finanz- und Falldaten vor.

Entgegen bisheriger Prüfungsrunden stellt die gpaNRW Korrelationen zwischen den **sozialen Strukturen** und dem **Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren sowie der Falldichte** fest. Insbesondere die anzutreffende Kinderarmut scheint sich auf die zu leistenden Hilfen zur Erziehung auszuwirken. Die Prüfung in den großen kreisangehörigen Städten zeigt, dass die sozialen Strukturen die zu gewährenden Hilfen zur Erziehung zumindest indirekt beeinflussen können. Dennoch sind insbesondere die **Organisation und Steuerung** für die Aufgabenerledigung der Jugendämter maßgeblich.

Falldichte und Fehlbetrag können durch eine **enge Begleitung der Leistungsempfängenden** durch die Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) positiv beeinflusst werden. Um passgenaue Hilfen, aber auch niederschwellige Angebote außerhalb der Hilfen zur Erziehung unterbreiten zu können, müssen die Fachkräfte den Sozialraum und die dort vorhandenen Ressourcen sehr gut kennen.

Um eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare **Fallsteuerung** zu gewährleisten, haben fast alle Jugendämter schriftliche **Verfahrensstandards** erarbeitet. Sie dienen der Steuerung und Prozesskontrolle, vermitteln den Beschäftigten Sicherheit und unterstützen das Wissensmanagement.

Schriftliche Standards für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) sind hingegen in den Jugendämtern häufig nicht vorhanden. Insbesondere in Vertretungssituationen kann dieser Aspekt die Geltendmachung von **Kostenerstattungsansprüchen** erschweren.

Mit einer Ausnahme nutzen alle Jugendämter eine **Jugendamtssoftware**. Vereinzelt sind jedoch sehr alte Versionen im Einsatz. Aufgrund fehlender bzw. eingeschränkter Auswertungsmöglichkeiten erschwert dieser Aspekt das Controlling.

Die überörtliche Prüfung zeigt, dass der Einsatz von **Controllinginstrumenten** eine effektive und effiziente Leistungserbringung unterstützt. Nahezu alle großen kreisangehörigen Städte werten im Rahmen des **Finanzcontrollings** regelmäßig ihre Fall- und Finanzdaten im Verlauf aus. Weniger als die Hälfte der Jugendämter nutzt steuerungsrelevante Kennzahlen. Im Rahmen des **Fachcontrollings** prüfen fast alle Städte zwar die Einhaltung ihrer Verfahrensstandards und die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall. Fallübergreifende Auswertungen nehmen aber nur drei Jugendämter vor. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse könnten eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung unterstützen.

➔ **Insbesondere stationäre Hilfen verursachen hohe finanzielle Belastungen.**

Besondere finanzielle Belastungen ergeben sich aus den **stationären Hilfen**. Mit einem durchschnittlichen Anteil von über 43 Prozent an den Gesamtaufwendungen ist die **Heimerziehung** die kostenintensivste Hilfeart. Zwischen 2017 und 2020 verzeichnen die Jugendämter einen Anstieg der stationären Aufwendungen je Hilfsfall um rund 9.100 Euro. Im gleichen Zeitraum steigen die Aufwendungen je Hilfsfall bei der **Vollzeitpflege** lediglich um rund 1.000 Euro. Die Jugendämter sollten daher weiter das Ziel verfolgen, bei möglichst niedriger Falldichte sowohl die ambulante Quote als auch den Anteil der Vollzeitpflegefälle im stationären Bereich zu erhöhen. Gerade in der Vollzeitpflege zeigt sich jedoch, dass es für die Städte immer schwieriger wird, geeignete Pflegefamilien zu finden. Jugendämter bringen Kinder und Jugendliche daher vermehrt in Sonderformen der Vollzeitpflege unter, beispielsweise in professionellen Pflegefamilien

und sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften. Hohe Aufwendungen sind die Folge. Auch die Tagessätze in den Heimen und dadurch die Aufwendungen je Hilfefall steigen weiter an. Es stehen immer weniger Plätze in den Einrichtungen zur Verfügung, weil komplexere Problemlagen der Leistungsempfangenden die Betreuung erschweren.

➔ **Eingliederungshilfen in Form von Integrationshilfen gewinnen auch in großen kreisangehörigen Städten deutlich an Einfluss.**

Die **Eingliederungshilfen** in Form von Integrationsshelfern/Schulbegleitungen gewinnen zunehmend an Bedeutung. Über 74 Prozent der großen kreisangehörigen Städte haben bereits einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII⁷ eingerichtet oder setzen entsprechend spezialisierte Fachkräfte für die komplexe Antrags- und Fallbearbeitung ein.

➔ **Baugenehmigungsverfahren vielfach noch hinsichtlich Fristwahrung und Anwendung der Rücknahmefiktion optimierbar.**

Bei der Bauaufsicht zeigt das **Baugenehmigungsverfahren** vieler Städte Optimierungsmöglichkeiten. Gesetzlich vorgegebene Fristen werden oft nicht eingehalten. In einigen Städten wird zudem die Rücknahmefiktion nicht konsequent angewendet. Insbesondere die Fristen zur Bearbeitung der Bauanträge halten viele Bauaufsichten nicht durchgängig ein. Als Ursachen für Überschreitungen werden Personalausfälle durch Krankheit sowie unbesetzte Stellen genannt.

➔ **Alle Bauaufsichten setzen zwar Fachverfahren ein, nutzen aber nicht vollumfänglich deren Möglichkeiten. Mehrheit der Städte erheben zudem keine Laufzeiten von Bauanträgen.**

Die Genehmigungsbehörden stehen oft wegen **langer Laufzeiten** von Baugenehmigungen in der Kritik. Ein Grund für lange Gesamtlaufzeiten sind häufig nicht vollständig eingereichte Bauanträge. Das Nachfordern von Unterlagen verzögert den Gesamtprozess. Die gesetzlichen Fristen zu den Laufzeiten beginnen ab dem Zeitpunkt, ab dem die Anträge vollständig und entscheidungsreif sind. Deshalb ist es wichtig, neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit zu erheben. Durch einen Verzicht auf wiederholtes Anfordern von Unterlagen sowie eine konsequente Anwendung der Rücknahmefiktion lassen sich Laufzeiten verkürzen. 17 Städte konnten Angaben zu den Gesamtlaufzeiten machen. Nur zwölf Städte kennen darüber hinaus die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge.

Die Bauaufsichten verfügen durchgängig über eine Fachsoftware, die grundsätzlich geeignet ist, den Baugenehmigungsprozess abzubilden. Die Möglichkeiten der Fachsoftware zur Unterstützung der Sachbearbeitung werden von den Städten jedoch nicht vollumfänglich genutzt.

⁷ Sozialgesetzbuch (SGB) - Achtes Buch (VIII) - Kinder- und Jugendhilfe

Die gpaNRW hat den Prozess des **einfachen Baugenehmigungsverfahrens** für alle 35 Städte visualisiert und dadurch verwaltungsinterne Abläufe transparent gemacht. Im Ergebnis gibt es keinen allgemeingültigen Musterprozess, es bestehen jedoch umfangreiche Möglichkeiten zur Beschleunigung der Baugenehmigungsverfahren. In Abhängigkeit von der vor Ort vorgefundenen Situation hat die gpaNRW individuelle Handlungsempfehlungen formuliert.

➔ **Hohe Personalfuktuation und Fachkräftemangel stellen Bauaufsichten vor Herausforderungen.**

Die Anzahl der eingegangenen Fälle je Vollzeit-Stelle unterscheidet sich in den Städten stark voneinander. Sie reicht von 55 bis 196 Fällen je Vollzeit-Stelle. Die Anzahl der eingehenden Anträge kann die Stadt nicht beeinflussen. Sie sollte jedoch die Fallbelastung im Blick halten und die Stellenausstattung bei Bedarf anpassen. Fachkräftemangel und eine hohe Fluktuation stellen die Städte jedoch vor die Herausforderung, freie Stellen mit qualifiziertem Personal nachzubetzen.

➔ **Digitalisierungsgrad der Bauaufsichten insgesamt noch zu gering.**

Mit dem Einzug der **Digitalisierung** in der Bauaufsicht eröffnen sich umfangreiche Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung der Baugenehmigungsprozesse. Viele Städte stehen hier jedoch noch am Anfang. Sie arbeiten mit einer Softwareunterstützung, allerdings wird parallel eine Papierakte geführt. Die Möglichkeit, Bauanträge in elektronischer Form einzureichen, bieten nur wenige Städte den Bauantragstellenden an. Dies gilt auch für interne und externe Beteiligungen, die noch überwiegend in Papierform eingeholt werden. Die Städte sind an dieser Stelle gefragt, durch eine zügige und konsequente Umsetzung der notwendigen Digitalisierungsschritte eine Prozessoptimierung herbeizuführen.

➔ **Steuerung über Zielwerte und Kennzahlen in Bauaufsichten kaum vorhanden.**

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind die Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Stadt Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Stadt über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen. Die Bauaufsichten steuern wenig über Zielwerte, Kennzahlen und Soll-Ist-Vergleiche. Lediglich zwei Städte haben konkrete Ziele definiert und steuerungsrelevante Kennzahlen implementiert. 15 Städte nutzen eher allgemein formulierte Zielvorstellungen und geben keine Zielwerte vor. Bei mehr als der Hälfte der Städte erfolgt die Steuerung ohne konkrete Zielvorgaben.

→ **Dürftige Datenlage erschwert Städten nachhaltige und zielgerichtete Steuerung zur Erhaltung ihrer Verkehrsflächen.**

Im Prüfgebiet Verkehrsflächen mussten wir bei den 35 großen kreisangehörigen Städten vielfach eine unzureichende **Datenlage** feststellen. So fehlt es vielen Städten an entsprechenden Grundlagen, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig steuern zu können. Sowohl bei den technischen wie auch bei den finanzwirtschaftlichen Informationen muss ein Großteil der Städte ihre Datenbasis optimieren und weiter differenzieren. Ihren Mitteleinsatz für die Unterhaltungsaufwendungen sollten alle Städte in ihrer tatsächlichen Höhe auf Vollkostenbasis ebenso kennen wie die jährlichen Reinvestitionen. Auch eine Differenzierung der Unterhaltungsaufwendungen nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ist für die interne Steuerung von Bedeutung. Eine **Kostenrechnung** für die Verkehrsflächen, die bislang nur einzelne große kreisangehörige Städte führen, kann hier die notwendige Detaillierung schaffen. Sie trägt so dazu bei, die begrenzten Haushaltsmittel möglichst optimal einzusetzen.

Für die technischen Informationen bildet die Straßendatenbank die wesentliche Grundlage. Auch wenn der überwiegende Teil der Städte eine Straßendatenbank eingesetzt hat, nutzen fast alle Städte die umfänglichen Möglichkeiten dieser Systeme nur marginal. Zudem fehlen noch immer in einigen Städten regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen. In der Konsequenz führt dies dazu, dass drei Viertel der geprüften Städte bisher keine körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens durchgeführt haben. Dieser Aspekt stellt sich auch im Schnittstellenprozess zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement bei vielen Städten als Schwachstelle heraus. Dabei ist jedoch für eine systematische Erhaltung der Verkehrsflächen die enge Verbindung und Verzahnung von finanzwirtschaftlichen und technischen Aspekten von entscheidender Bedeutung.

→ **Seit Eröffnungsbilanz haben Städte durchschnittlich etwa ein Viertel ihres Verkehrsflächenvermögens aufgezehrt.**

Wesentlichen Einfluss auf die bilanzielle und technische Entwicklung des **Verkehrsflächenvermögens** haben drei Faktoren: die Unterhaltungsaufwendungen, die Reinvestitionen sowie das Alter/der Zustand der Verkehrsflächen. Bei der Mehrheit der Städte belegt der **Anlagenabnutzungsgrad** eine bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens. Den **tatsächlichen Zustand** anhand aktueller Zustandserfassungen und -bewertungen konnten nicht alle Städte darstellen. Auch die Entwicklung der Zustandsklassenverteilung im Zeitverlauf konnten nur wenige Städte abbilden. Im Durchschnitt decken die **Unterhaltungsaufwendungen** den nach dem Richtwert erforderlichen Finanzbedarf nur zu etwa 50 Prozent ab. Auch die **Reinvestitionsquote** ist mit durchschnittlich 32 Prozent tendenziell gering.

Der tatsächliche konsumtive und investive Finanzmittelbedarf ist abhängig von den individuellen Faktoren in den Städten und kann nur individuell berechnet werden. Der Bedarf ist dabei an dem tatsächlichen Zustand und den entsprechend erforderlichen Maßnahmen auszurichten. Gerade die in einigen Städten fehlenden aktuellen Zustandserfassungen und -bewertungen erschweren die Analyse, inwiefern die eingesetzten Mittel den langfristigen Erhalt der Verkehrsflächen sicherstellen können.

Aufbrüche stellen immer einen Eingriff in die Verkehrsfläche dar. Sie bieten eine Angriffsfläche für Folgeschäden; insbesondere bei nicht ordnungsgemäß wiederhergestellten Flächen. Das **Aufbruchmanagement** ist in den meisten großen kreisangehörigen Städten gut organisiert. Es kann aber insbesondere durch die Digitalisierung vielfach optimiert werden.

➔ **Interkommunale Zusammenarbeit für alle Städte selbstverständlich. Gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben Garant für erfolgreiche Kooperationen.**

Alle 35 Städte haben sich schon mit dem Themenfeld „**Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)**“ beschäftigt bzw. konkrete Projekte geplant, realisiert oder im Einzelfall auch schon rückabgewickelt. Für nahezu alle kommunalen Aufgabenfelder der einzelnen Produktbereiche bestehen Kooperationen oder sind zumindest geplant. Einzig in den Aufgabenfeldern Standesamtswesen, Sport und Stiftungen bestehen nahezu keine Kooperationsprojekte, was angesichts der Größe und der individuellen Strukturen dieser Kommunen gut nachvollziehbar ist.

Mit der Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten verfolgen die Städte vier Hauptziele. Zunächst steht die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung im Fokus, gefolgt von der Sicherstellung der Aufgabenerledigung. Die Verbesserung der Qualität in der Aufgabenerfüllung sowie die Steigerung der Service- und Bürgerorientierung verfolgen immerhin fast drei Viertel aller großen kreisangehörigen Städte mit IKZ. Die Frage nach dem Hauptgrund für eine Rückabwicklung von IKZ-Projekten lässt sich auf Basis unserer Umfrage nicht eindeutig beantworten. In den Gesprächen vor Ort wurde allerdings immer wieder die personelle Fluktuation und der Personal- bzw. Fachkräftemangel in der Verwaltung genannt.

Die großen kreisangehörigen Städte schließen Kooperationen weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und dem Kreis ab. Immerhin mehr als die Hälfte kooperiert auch mit kreisfreien Städten.

Im gegenseitigen Vertrauen und den klaren Zielvorgaben sehen mehr als die Hälfte der Städte wesentliche Erfolgskriterien für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Hierfür nutzen sie diverse Rechtsformen, um ihre Kooperationen formal zu regeln. Rund 75 Prozent der IKZ-Projekte der Städte basieren auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, Arbeitsgemeinschaften oder der Gründung eines Zweckverbandes. Vornehmlich werden Kooperationen aber durch öffentlich-rechtliche Vereinbarungen abgeschlossen.

➔ **IT und Digitalisierungsthemen dominieren aktuelle und geplante Aufgabenfelder für interkommunale Zusammenarbeit.**

Fast neun von zehn Städten haben schon IKZ-Projekte in diesem Bereich umgesetzt. Obwohl die bestehenden Kooperationen in den Aufgabenbereichen IT und E-Government bereits dominieren, gibt es immer noch viele Städte, die in diesen Themenfeldern weitere Aktivitäten planen.

2. Finanzen

Die gpaNRW analysiert in der Finanzprüfung die strukturelle haushaltswirtschaftliche Situation und identifiziert mögliche Risiken und Belastungen für zukünftige Jahre. Hierzu werden die Bilanz-, Ergebnis- und Finanzdaten der jeweils prüffähigen Jahre näher analysiert.

Die gpaNRW beantwortet dabei folgende Fragen:

- Wie ist die Haushaltssituation? Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft vor?
- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

Die gpaNRW hat die Ist-Daten der großen kreisangehörigen Städte von 2015 bis 2020 erhoben und interkommunal verglichen. In die allgemeinen Analysen dieses Gesamtberichtes hat die gpaNRW aus Gründen der Vollständigkeit auch die Jahresabschlüsse 2020 der großen kreisangehörigen Städte mit einbezogen, die zum Prüfungszeitpunkt noch nicht vorlagen.



Für die Planjahre berücksichtigt die gpaNRW die Haushaltspläne 2021 und 2022. Ab 2020 wirkt sich die Corona-Pandemie in den Jahresabschlüssen und Haushalten der Kommunen aus. Die Kommunen sind ab dann dazu angehalten, pandemiebedingte Haushaltsbelastungen durch Mindererträge und Mehraufwendungen zu identifizieren. In Höhe der Haushaltsbelastungen ist ein außerordentlicher Ertrag auszuweisen und in der Bilanz ein entsprechender Aktivposten als Bilanzierungshilfe zu bilden. Diese Bilanzierungshilfe hätten die Kommunen zum Zeitpunkt der Prüfung und mit Stand des Haushaltsplans 2022 ab dem Jahr 2025 entweder einmalig mit dem Eigenkapital verrechnen oder über 50 Jahre ergebniswirksam abschreiben müssen (Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CIG)).

Nach Abschluss der Prüfungen wurden die Regelungen des NKF-CIG auf die Belastungen, die aus dem Krieg gegen die Ukraine resultieren, ausgeweitet. Das Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) sieht die Abschreibung der Bilanzierungshilfe erst ab 2026 vor.

2.1 Haushaltssituation

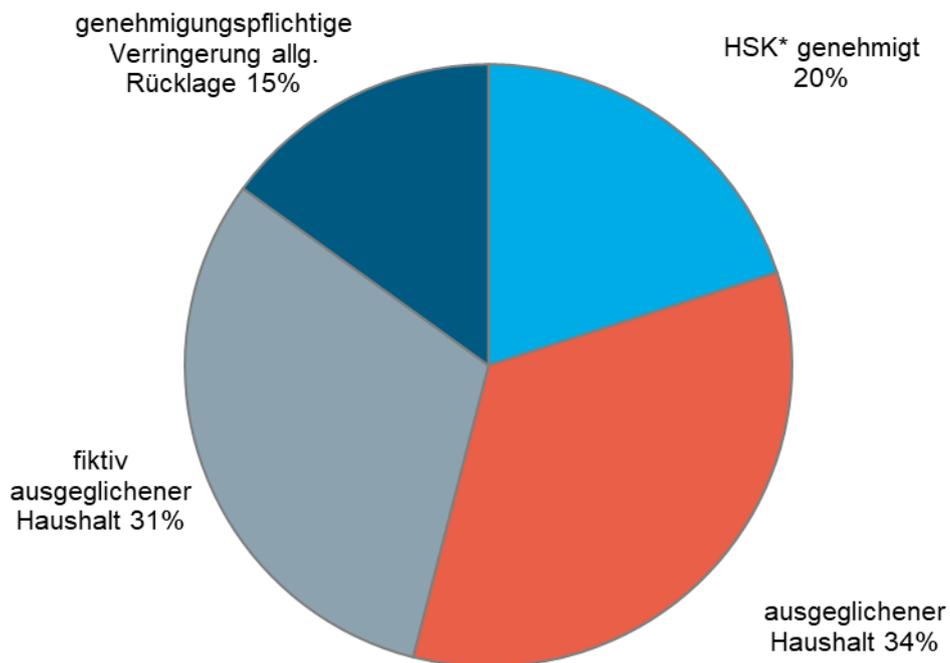
➔ **In vielen großen kreisangehörigen Städten besteht weiterhin Konsolidierungsbedarf.**

Anhand der **Haushaltssituation** hat die gpaNRW den Handlungsbedarf der großen kreisangehörigen Städte bewertet. Hierbei haben wir den Haushaltsstatus, die Ist- und Plan-Jahresergebnisse, den Eigenkapitalbestand, die Schulden sowie die Altersstruktur des Vermögens zugrunde gelegt.

- Bei vier der 35 Städte sieht die gpaNRW keinen oder nur geringen Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern.
- Bei 15 großen kreisangehörigen Städten sieht die gpaNRW den Handlungsbedarf hingegen als hoch oder sehr hoch an.

➔ **Ein Drittel der Haushalte ist genehmigungspflichtig.**

Anteile Haushaltsstatus in Prozent 2022

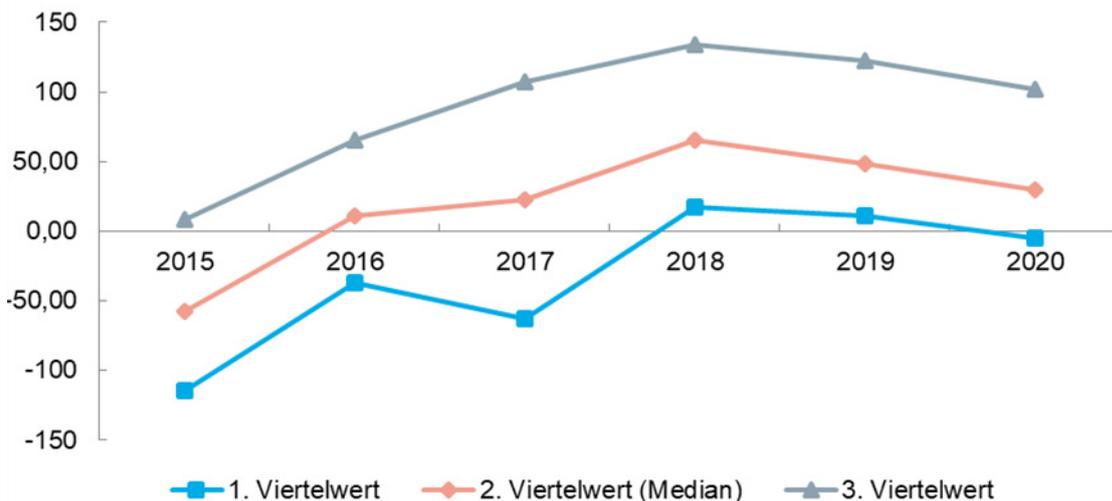


*Haushaltssicherungskonzept (HSK)

- Die Haushalte von 23 großen kreisangehörigen Städten sind genehmigungsfrei. Davon sind elf Haushalte nur fiktiv, das heißt unter Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage, ausgeglichen.
- Fünf große kreisangehörige Städte planen eine genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage.
- Die übrigen sieben großen kreisangehörigen Städte legen ein genehmigtes Haushaltssicherungskonzept vor.

➔ **Jahresüberschüsse der Städte ab 2016 sind auf gute konjunkturelle Entwicklungen bis 2020 und außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG zurückzuführen.**

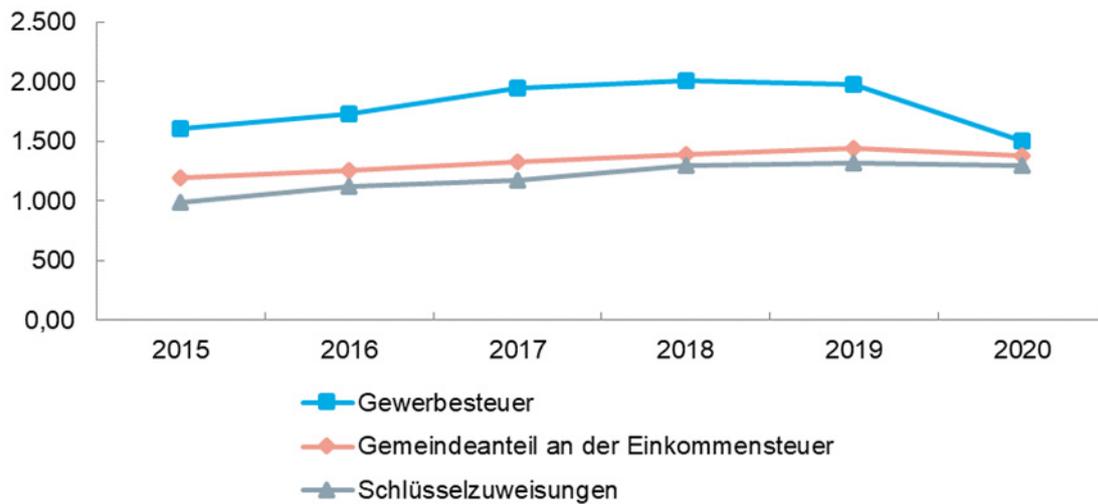
Durchschnittliche Jahresergebnisse der großen kreisangehörigen Städte je Einwohner in Euro 2015 bis 2020



- Nach einem Aufschwung ab 2015 ist ab dem Jahr 2019 ein leichter Abwärtstrend bei den Jahresergebnissen erkennbar.
- Die Städte profitieren 2020 von der sehr guten konjunkturellen Lage und dadurch hohen Erträgen bei der Gewerbesteuer, den Anteilen an den Gemeinschaftssteuern und beim Finanzausgleich. Hätten die Städte bei diesen Ertragsarten lediglich den Durchschnittswert der Jahre 2016 bis 2020 erreicht, betrüge der Median beim Jahresergebnis je Einwohner nur -87,12 Euro statt 29,93 Euro. Insofern kann 2020 noch nicht von einer strukturell gefestigten Situation ausgegangen werden.
- Ab 2020 enthalten die Jahresergebnisse zudem außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG. Ohne diese stellen sich die Jahresergebnisse der Städte deutlich schlechter dar. Der Median liegt hier bei -26,34 Euro je Einwohner statt 29,93 Euro.

➔ **Hochkonjunktur hat Jahresergebnisse getragen. Bei Gewerbesteuer setzt 2019 eine Trendwende ein.**

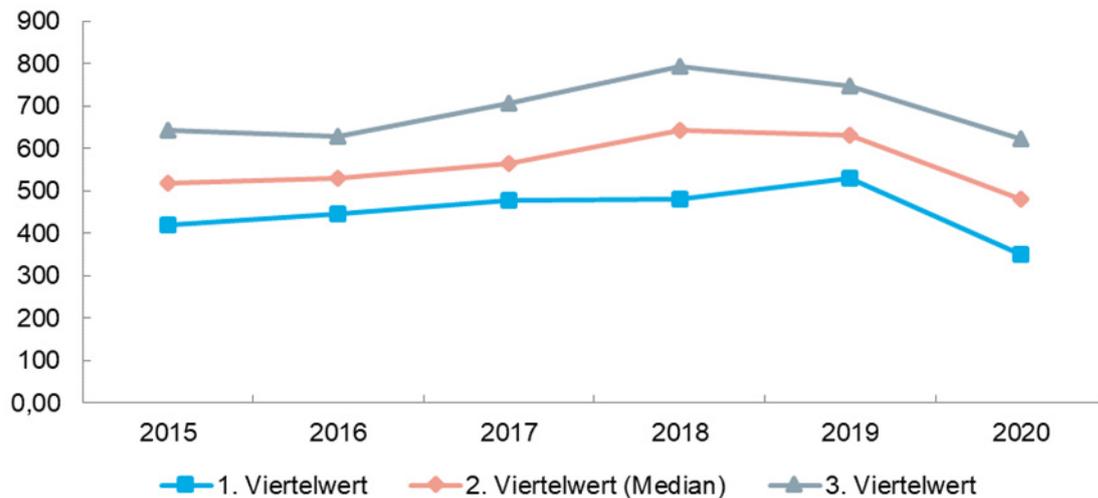
Entwicklung der Gewerbesteuer, der Anteile an der Einkommensteuer und der Schlüsselzuweisungen bei den großen kreisangehörigen Städten in Mio. Euro 2015 bis 2020



- Die Hochkonjunkturphase beeinflusst die Jahresergebnisse nachvollziehbar positiv.
- Mit dem ersten Pandemiejahr 2020 brechen die Gewerbesteuern der großen kreisangehörigen Städte deutlich ein. Die Anteile an der Einkommensteuer und die Schlüsselzuweisungen nehmen ebenfalls ab.

➔ **Große Spannweite bei Gewerbesteuererträgen der Städte vorhanden.**

Durchschnittliche Erträge aus der Gewerbesteuer je Einwohner in Euro 2015 bis 2020



- Die Gewerbesteuererträge der großen kreisangehörigen Städte sind von 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2015 auf 2,0 Mrd. Euro im Jahr 2019 gestiegen. 2020 betragen die Erträge nur noch 1,5 Mrd. Euro.
- Die Zuweisungen nach dem Gewerbesteuerausgleichsgesetz kompensieren die krisenbedingt entgangenen Gewerbesteuereinnahmen im Jahr 2020. Insgesamt haben die Städte hier rund 560 Mio. Euro erhalten.
- Die Spannweite der Gewerbesteuererträge zwischen den großen kreisangehörigen Städten ist groß: Die Gewerbesteuer bewegt sich 2020 zwischen 282 und 1.197 Euro je Einwohner. Der Median liegt im Jahr 2020 bei 480 Euro je Einwohner, der dritte Viertelwert bei 623 Euro je Einwohner. Dieser zieht die Grenze zum besten Vergleichsviertel.
- Regional betrachtet, liegen die Gewerbesteuererträge je Einwohner in den Ruhrgebietskommunen eher auf einem niedrigen Niveau, während die Kommunen in Ostwestfalen-Lippe und im Raum Düsseldorf eher hohe Gewerbesteuererträge haben.
- Die neun Städte des besten Vergleichsviertels bilden gemeinsam rund 38 Prozent am Gesamtgewerbesteueraufkommen aller großen kreisangehörigen Städte.

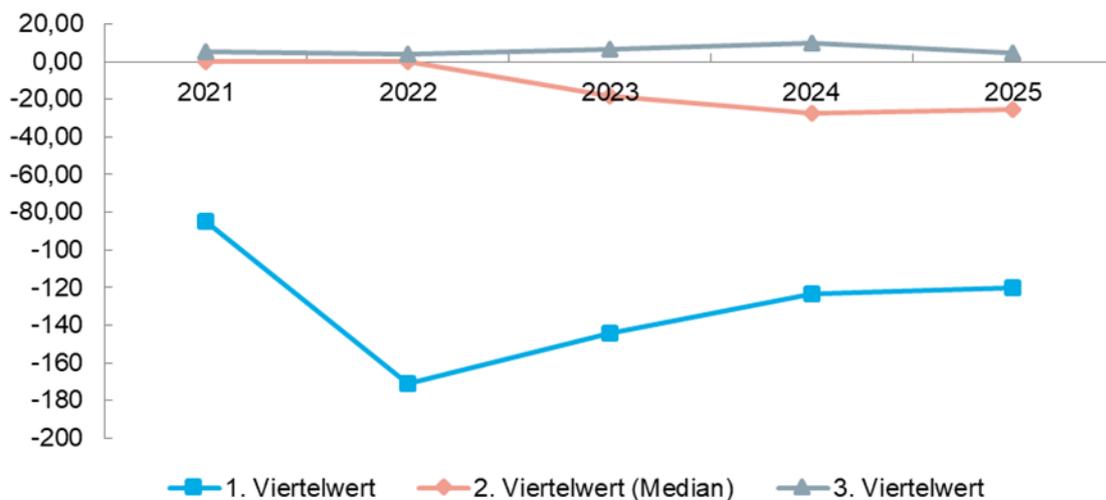
2.2 Haushaltsplanung

Eine Kommune ist gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW verpflichtet, dauerhaft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen. Nur dann kann sie eigene Handlungsspielräume wahren oder wiederer-

langen. Ist ein Haushalt defizitär, muss eine Kommune geeignete Maßnahmen für den Haushaltsausgleich finden und umsetzen. Um den künftigen Konsolidierungsbedarf der Kommunen besser einschätzen zu können, bezieht die gpaNRW die **Haushaltsplanung** in die Prüfung ein.

➔ **Rund die Hälfte der Städte plant trotz außerordentlichem Ertrag nach dem NKF-CIG negative Jahresergebnisse.**

Geplante Jahresergebnisse je Einwohner in Euro 2021 bis 2025



Stand Haushaltspläne 2021 und 2022

Die geplanten Jahresergebnisse je Einwohner aller großen kreisangehörigen Städte verteilen sich im Jahr 2022 wie folgt:

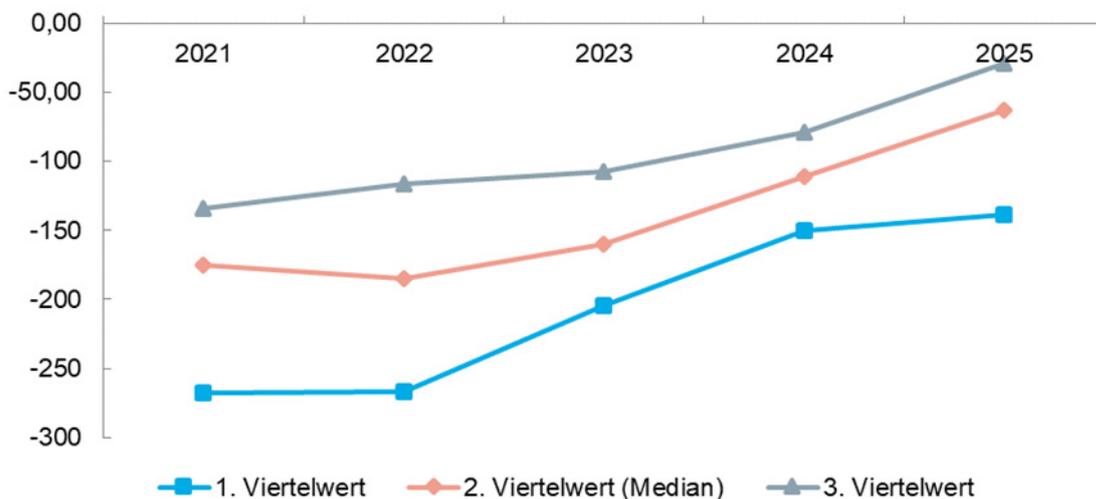


- Die geplanten Jahresergebnisse je Einwohner sind im Jahr 2022 bei 18 von 35 großen kreisangehörigen Städten positiv. Die übrigen 17 Städte weisen dagegen negative Jahresergebnisse auf.
- Die positiven Ergebnisse aus den Jahresabschlüssen setzen sich nicht fort.
- Die abschwächende Konjunktur und die Corona-Pandemie belasten die kommunalen Haushalte deutlich.

- Allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den großen kreisangehörigen Städten vor allem durch die ungewisse weitere konjunkturelle Entwicklung.
- Die gpaNRW hat nur bei wenigen Städten hohe zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken festgestellt. Solche Risiken entstehen durch fehlerhafte oder zu optimistische Planungen. Sie zeigen sich bei den geprüften Städten insbesondere in zu gering geplanten Personalaufwendungen im Zeitraum der mittelfristigen Ergebnisplanung, bei der Planung der Kreisumlagen und bei den geplanten Gewerbesteuererträgen.

➔ **Ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrags nach dem NKF-CIG verschlechtern sich Planergebnisse signifikant.**

Geplante Ergebnisse je Einwohner ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG in Euro 2022 bis 2025



Die geplanten Jahresergebnisse je Einwohner ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG verteilen sich für das Jahr 2022 wie folgt:



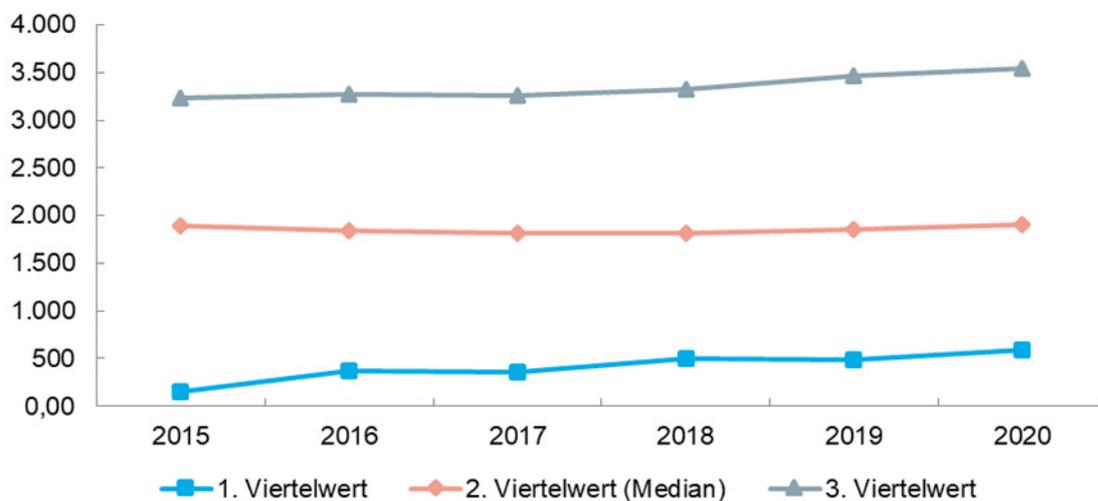
- Keine große kreisangehörige Stadt kann ohne Berücksichtigung des außerordentlichen Ertrages nach dem NKF-CIG ein positives Planergebnis 2022 vorweisen.
- Der durchschnittlich isolierte Betrag liegt für das Planjahr 2022 bei rund 10,2 Mio. Euro (Median) bzw. bei 137,96 Euro je Einwohner (Median).

2.3 Eigenkapital

Eine Kommune darf nach § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr **Eigenkapital** sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt. Das Eigenkapital ist somit ein Gradmesser für die wirtschaftliche Gesamtsituation einer Kommune.

➔ **Eigenkapital der Städte steigt an. Fünf der 35 Städte sind jedoch zum Prüfungszeitpunkt bilanziell überschuldet.**

Durchschnittliches Eigenkapital⁸ je Einwohner in Euro 2015 bis 2020



- Korrespondierend zu den positiven Jahresergebnissen steigt das Eigenkapital in den großen kreisangehörigen Städten.
- Aufgrund der geplanten Jahresfehlbeträge vieler Städte ist ab 2021 mit einem Eigenkapitalverzehr zu rechnen. Zusätzlich belastet die Verrechnung der Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CIG bzw. NKF-CUIG⁹ mit dem Eigenkapital bzw. die lineare Abschreibung ab 2026 das Eigenkapital der Städte.
- Fünf große kreisangehörige Städte sind zum Prüfungszeitpunkt bilanziell überschuldet.
- Rund zwei Drittel der großen kreisangehörigen Städte weisen zum 31. Dezember 2020 einen Bestand in der Ausgleichsrücklage aus.

⁸ Eigenkapital abzüglich nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbeträge zum Stichtag 31. Dezember 2017

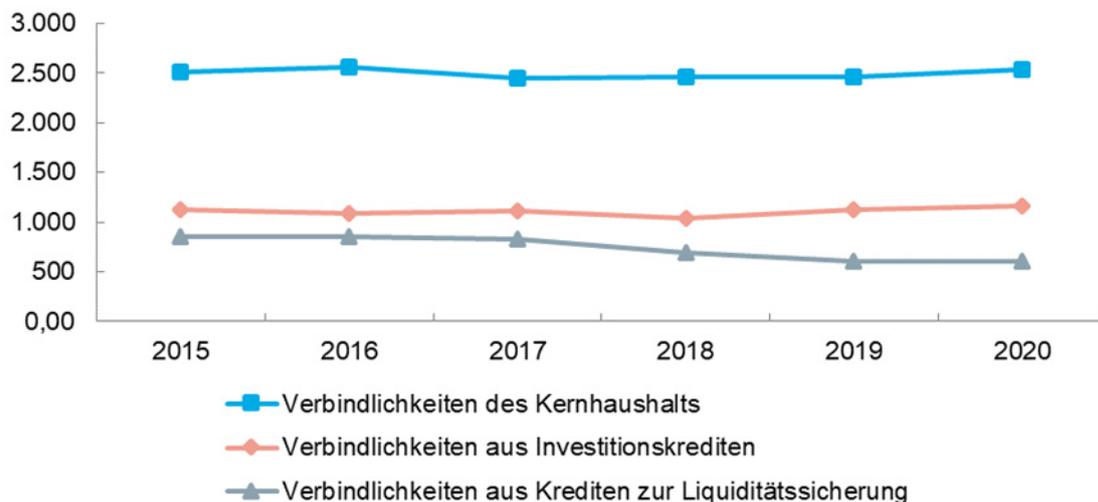
⁹ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG)

2.4 Verbindlichkeiten und Finanzierungsbedarf

Die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag bilden die **Schulden** der Kommunen. Da die **Verbindlichkeiten** regelmäßig den größten Anteil der Schulden ausmachen, hat die gpaNRW diese in den Prüfungen weitergehend analysiert. Hohe Verbindlichkeiten in Verbindung mit einem hohen Finanzierungsbedarf für künftig anstehende Investitionen begrenzen aktuelle und zukünftige Gestaltungsmöglichkeiten und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Neben den Verbindlichkeiten haben wir daher auch den Zustand des städtischen Vermögens und daraus abgeleitet den künftigen Investitionsbedarf untersucht.

➔ **Bedarf an Investitionskrediten steigt, Liquiditätskredite gehen zurück.**

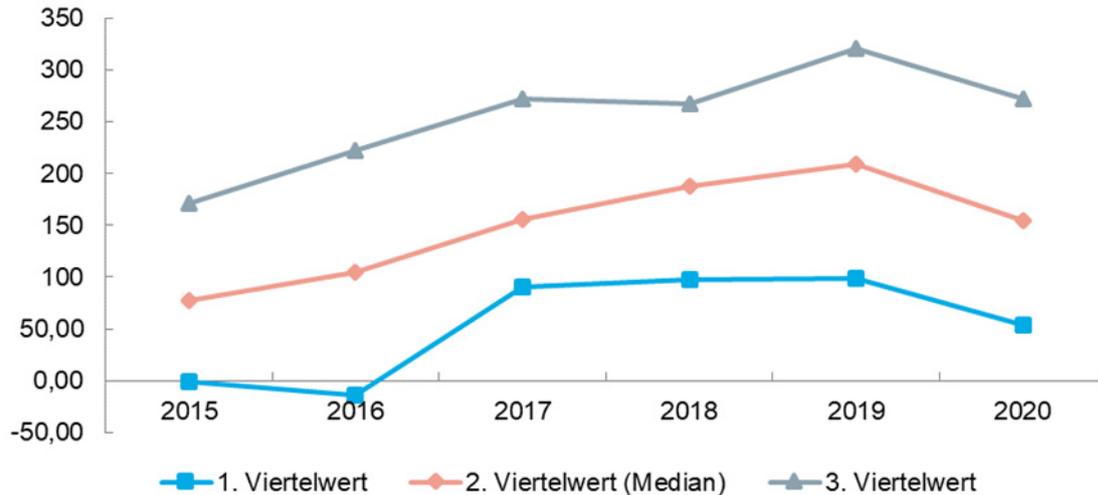
Verbindlichkeiten des Kernhaushalts je Einwohner 2. Viertelwert (Median) in Euro 2015 bis 2020



- Die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts je Einwohner sind 2020 im Median mit 2.533 Euro etwas höher als 2015 mit 2.514 Euro. Bei den Investitionskrediten steigen sie im Eckjahresvergleich 2015 zu 2020 um 108 Euro je Einwohner, bei den Liquiditätskrediten gehen sie um 241 Euro je Einwohner zurück.
- Die Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner sind zwischen 2015 und 2019 von 3.611 Euro auf 4.289 Euro gestiegen. Die Gesamtverbindlichkeiten berücksichtigen neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes auch die der ausgliederten Aufgabebereiche/Mehrheitsbeteiligungen.

➔ **Selbstfinanzierungskraft verbessert sich bis 2019, sinkt zwar 2020, bleibt aber dennoch positiv.**

Durchschnittlicher Saldo auslaufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2015 bis 2020



- Analog zu den Jahresergebnissen hat sich die Selbstfinanzierungskraft bis 2019 verbessert.
- 2015 bewegte sich der Saldo je Einwohner zwischen -388 Euro und 461 Euro; 2020 erreichten die Städte Salden zwischen -86 Euro und 760 Euro je Einwohner.
- Bereits ab 2015 war der Median positiv, ab 2017 der erste Viertelwert. Mehr als drei Viertel der Städte verfügte damit über eine positive Selbstfinanzierungskraft. Diese nimmt zwar 2020 ab, bleibt aber weiterhin beim Großteil der Städte positiv.
- 2020 wiesen rund 14 Prozent der Städte einen negativen Saldo auslaufender Verwaltungstätigkeit aus. 2015 waren es noch ein Viertel aller großen kreisangehörigen Städte.
- Dem außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CIG stehen keine Einzahlungen gegenüber. Die Corona-Pandemie wirkt sich daher ab 2020 belastend auf die Liquidität der Städte aus.

➔ **Investitionstätigkeit hat zugenommen, Reinvestitionsbedarfe bleiben.**

- Analog zu den Investitionskrediten sind auch die investiven Auszahlungen der Städte im Zeitverlauf gestiegen. Von 2015 bis 2020 steigen sie um insgesamt 406 Mio. Euro.

2.5 Vermögen

Aus der Vermögensstruktur der Kommune können sich Belastungen für die Ertragslage und Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre ergeben. Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

Die gpaNRW untersucht daher die Entwicklung der Vermögenswerte und wesentliche Einzelpositionen des Anlagevermögens.

- Insgesamt zeigt die Altersstruktur der Vermögensgegenstände weitere Reinvestitionsbedarfe bei den großen kreisangehörigen Städten. Im Durchschnitt haben die Gebäude und Abwasserkanäle über die Hälfte der Gesamtnutzungsdauern erreicht.
- Die Straßen bilden einen hohen Anteil am Anlagevermögen und haben daher eine besonders große Bedeutung für die städtischen Haushalte. Sie haben im Schnitt bereits fast drei Viertel ihrer Gesamtnutzungsdauern erreicht.
- Aufgrund der verstärkten Investitionstätigkeit in den vergangenen Jahren liegen einige Vermögenspositionen (z. B. die Tageseinrichtungen für Kinder, Schulen oder Feuerwehrgerätehäuser) in der Gesamtbetrachtung nahe der 50 Prozent, so dass dort größere Reinvestitionsbedarfe erst mittel- bis langfristig zu erwarten sind.

Durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensposition	Minimum	Maximum	Median
Verwaltungsgebäude	30,00	87,23	66,25
Feuerwehrgerätehäuser	24,00	77,08	52,00
Tageseinrichtungen für Kinder	26,00	86,25	54,24
Schulgebäude	21,00	81,50	59,08
Schulsporthallen	18,00	94,29	75,00
Sporthallen - außerschulische Nutzung -	19,34	96,25	72,51
Hallenbäder	29,53	100	71,93
Gemeindezentren, Bürgerhäuser, Saalbauten, Vereins-, Jugendheime	36,00	83,57	68,33
Wohnbauten	13,58	96,67	71,25
Straßen	21,00	88,30	71,28
Abwasserkanäle	34,63	69,00	56,25

2.6 Haushaltssteuerung

2.6.1 Informationen zur Haushaltssituation

- ➔ **Gesetzlich normierte Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse werden noch nicht überall eingehalten.**

Die Entscheidungsträger einer Kommune benötigen unterjährig stets aktuelle **Informationen zur Haushaltssituation**, um rechtzeitig Maßnahmen ergreifen zu können, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Die gpaNRW hält es daher grundsätzlich für wichtig, dass die Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahresabschlüsse eingehalten werden.

- Die Analyse zeigt, dass fast alle großen kreisangehörigen Städte ein Berichtswesen integriert haben, das den Entscheidungsträgern unterjährig die notwendigen Informationen zur Haushaltssituation verschafft.
- Mehr als der Hälfte der Städte gelingt es noch nicht, sowohl die gesetzlich normierten Fristen der Anzeige der Haushaltssatzung, als auch die Fristen zur Auf- und Feststellung der Jahresabschlüsse zu wahren. Die Fristwahrung, insbesondere in Bezug auf aktuelle Jahresabschlüsse, würde den Informationsstand zur Haushaltssituation verbessern.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Jahresabschlüsse und Haushaltssatzungen fristgerecht aufstellen.
- Finanzcontrolling und Finanzberichtswesen weiterentwickeln und zum Beispiel um Informationen zur Liquidität und Verschuldung ergänzen.

2.6.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- ➔ **Steigende Aufwendungen bei Sozialleistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe machen weitere Konsolidierungsmaßnahmen notwendig.**

Eine Kommune hat ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die Aufgabenerfüllung gesichert ist. Die finanzielle Leistungskraft und der Umfang des Aufgabenbestandes sind in Einklang zu bringen, der Haushalt durch (Konsolidierungs-)Maßnahmen zu entlasten. Um die **Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung** zu analysieren, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um verschiedene schwankende Erträge und Aufwendungen (z.B. Gewerbesteuer). Soziale Leistungen sowie Aufwendungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe belasten die Haushalte der Städte zunehmend und haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

- Die Analyse zeigt, dass die Jahresergebnisse der großen kreisangehörigen Städte maßgeblich von den schwankungsanfälligen Gewerbesteuern sowie Erträgen und Aufwendungen aus dem Finanzausgleich abhängen.

- Die steigenden Aufwendungen bei den sozialen Leistungen und der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe belasten die Städte zunehmend.
- Die Städte werden zukünftig weitere Konsolidierungsmaßnahmen benötigen, um die steigenden Aufwendungen kompensieren zu können.

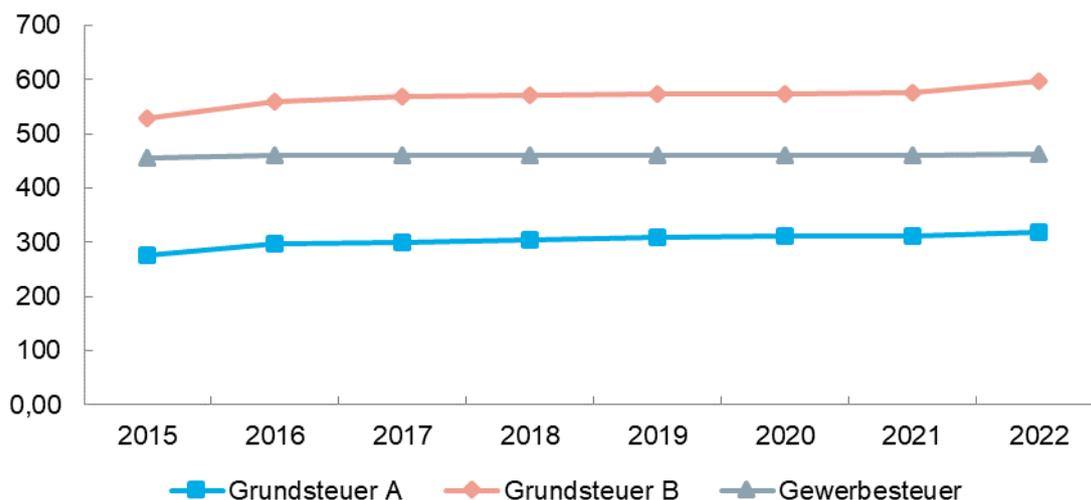
➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Haushaltswirtschaftlichen Risiken begegnen, eine dauernde Aufgabenkritik betreiben und einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen.

2.6.3 Entwicklung der Realsteuer-Hebesätze

➔ **Grundsteuer B dient Städten als „Konsolidierungsschraube“.**

Durchschnittliche Realsteuerhebesätze der großen kreisangehörigen Städte in v.H. 2015 bis 2022



- Im Schnitt haben die großen kreisangehörigen Städte die Hebesätze für die Gewerbesteuer von 2015 bis 2022 um sechs Hebesatzpunkte erhöht. Die Stärkungspaktkommunen erhöhten den Hebesatz durchschnittlich um elf Hebesatzpunkte (2,30 Prozent).
- Der durchschnittliche Hebesatz der Grundsteuer B hat sich von 528 Hebesatzpunkten im Jahr 2015 bis auf 598 Hebesatzpunkte im Jahr 2022 erhöht. Das ist eine Steigerung um 13,26 Prozent bzw. ein Anstieg um 70 Punkte. Bei den Stärkungspaktkommunen stieg er in diesem Zeitraum sogar um durchschnittlich 85 Hebesatzpunkte (13,64 Prozent).
- Auch die Grundsteuer A wird zu Konsolidierungszwecken genutzt. Der durchschnittliche Hebesatz stieg von 2015 bis 2022 um 43 Hebesatzpunkte und bei den Stärkungspaktkommunen um 53 Hebesatzpunkte.

2.6.4 Konsumtive Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** hat sie nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW zu regeln.

➔ **Konsumtive Ermächtigungsübertragungen erhöhen Aufwandsermächtigungen eher selten.**

- Ein Fünftel der großen kreisangehörigen Städte überträgt keine Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Der Median der Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner liegt 2020 bei rund 24 Euro. Damit erhöhen die Städte die Aufwandsermächtigungen ihrer Haushaltspläne lediglich um durchschnittlich 0,85 Prozent.
- Die mit den Ermächtigungsübertragungen fortgeschriebenen Ansätze der Ergebnispläne nehmen die Städte nahezu vollständig in Anspruch. Während etwa die Hälfte der Städte die fortgeschriebenen Ansätze nicht in voller Höhe ausschöpft, weist die andere Hälfte in den Jahresabschlüssen höhere Aufwendungen gegenüber den fortgeschriebenen Ansätzen aus. Bei diesen Städten sind über- und/oder außerplanmäßige Aufwendungen angefallen.
- Die Feststellung, dass die großen kreisangehörigen Städte in Nordrhein-Westfalen ihre Aufwendungen in der Regel zutreffend veranschlagen und die rechtlichen Planungsgrundsätze einhalten, gilt ebenso für die konsumtiven Auszahlungen.

2.6.5 Investive Ermächtigungsübertragungen

➔ **In einzelnen Städten verdoppeln Ermächtigungsübertragungen sogar investive Auszahlungsermächtigungen.**

- Anders als bei den Aufwendungen und den konsumtiven Auszahlungen ist die Situation bei den investiven Auszahlungen. Das Volumen der Ermächtigungsübertragungen ist hier erheblich höher. In das Haushaltsjahr 2020 haben die großen kreisangehörigen Städte investive Auszahlungsermächtigungen von ca. 1,02 Mrd. Euro aus dem Vorjahr übertragen. Das sind durchschnittlich ca. 287 Euro je Einwohner.
- Durchschnittlich erhöhen sich die Haushaltsansätze um mehr als 60 Prozent. Über die Ermächtigungsübertragungen verdoppeln sich 2020 bei einigen Städten die investiven Auszahlungsermächtigungen.
- Zudem gelingt es nur ganz wenigen Städten, ihre investiven Auszahlungsermächtigungen im laufenden Haushaltsjahr auszuschöpfen. Die tatsächlichen investiven Auszahlungen sind bei den meisten Städten deutlich niedriger als die vorhandenen Auszahlungsermächtigungen. Der Grad der Inanspruchnahme liegt durchschnittlich unter 50 Prozent.

D. h., es gelingt den großen kreisangehörigen Städten offensichtlich nicht, ihre investiven Auszahlungen in der voraussichtlichen Höhe zu planen.

- Die Gründe, warum die Städte ihre Auszahlungsermächtigungen nicht ausschöpfen, sind vielfältig. So führen planungsbedingte, vergabe- und vertragsrechtliche, personelle sowie technische Probleme zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen.

➔ **Vorgaben des § 13 KomHVO über Grundsätze für Veranschlagung von Investitionen im Haushaltsplan von Städten nicht konsequent beachtet.**

Die Prüfung hat allerdings auch gezeigt:

- Je konsequenter eine Stadt ihre Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen regelt, desto weniger Ermächtigungen überträgt sie ins Folgejahr.
- Die Flexibilität der Haushaltsführung, die das Instrument der Ermächtigungsübertragungen bietet, wird durch strenge Regelungen nicht eingeschränkt, wenn in den Grundsätzen klar geregelt ist, unter welchen Voraussetzungen Ermächtigungsübertragungen in Ausnahmefällen möglich sind.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Nur Investitionsmaßnahmen in den Haushalt aufnehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planungszeitraum realistisch möglich ist.
- Regelungen über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW schriftlich formulieren.

2.6.6 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Daher analysiert die gpaNRW, wie eine Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr **Fördermittelmanagement** organisiert hat. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

→ **Fördermittelakquise und –bewirtschaftung oftmals noch verbesserungsdürftig. Hoher Aufwand für Antragsprozess hält Städte ab, Fördermittel zu beantragen.**

- Der überwiegende Teil der großen kreisangehörigen Städte nutzt bereits verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und fühlt sich gut über mögliche Fördermittel informiert. Zudem nutzen rund ein Drittel der Städte externe Beratungsangebote, die sie bei der Fördermittelakquise und dem Antragsprozess unterstützen.
- Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung nehmen bei den großen kreisangehörigen Städten zum überwiegenden Teil dezentrale Organisationseinheiten wahr, ohne dass Informationen zu den Förderprojekten zentral dokumentiert werden. Ein umfassender Überblick über die eigenen Fördermaßnahmen fehlt den meisten Städten daher bisher. Abhilfe schaffen kann eine zentrale Datei oder Datenbank mit allen wesentlichen Informationen und Fristen zu den Förderprojekten. Diese ermöglicht auch einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten.
- Nur elf Prozent der Städte haben bislang strategische Vorgaben zu einer standardisierten Fördermittelakquise getroffen. Strategische Vorgaben würden dem Thema Fördermittelakquise in der Verwaltung eine größere Bedeutung verleihen und Verbindlichkeit schaffen.
- Auch Dienstanweisungen zum Thema Fördermittelmanagement haben bislang nur ein Viertel der Städte. Diese wären gut geeignet, um Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten zu regeln.
- Ein förderbezogenes Controlling mit standardisiertem Berichtswesen hat bisher ein Fünftel der Städte. Dieses wäre hilfreich, um Entscheidungsträger regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen zu informieren und Rückzahlungsverpflichtungen zu vermeiden.
- Bezüglich des Antragsprozesses wünschen sich viele Städte mehr Einheitlichkeit und Digitalisierung. Die Antragsfristen empfinden die Städte teilweise als kurz und die Antragsprozesse komplex. Gerade bei geringen Fördersummen steht der Aufwand für den Antragsprozess in keinem angemessenen Verhältnis zum Nutzen und hält Städte auch davon ab, Fördermittel zu beantragen. Ähnliches gilt für Wettbewerbsverfahren, bei denen eine Fördermittelzusage nicht garantiert ist. Gut empfinden die Städte hingegen zumeist die Kommunikation mit den Fördergebern im Antragsprozess.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Strategische Zielvorgabe zur standardisierten Fördermittelakquise formulieren.
- Zentrale Datei oder Datenbank einrichten und wesentliche Information aller Förderprojekte einpflegen.
- Fördermittelcontrolling und -berichtswesen etablieren.
- Entscheidungsträger wie Verwaltungsführung und Politik regelmäßig über den Stand abgeschlossener, laufender und geplanter Förderprojekte informieren.

3. Beteiligungen



Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert.

Um die ausgegliederten Aufgabenbereiche effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können, ist ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement unverzichtbar.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben wahrnimmt. Außerdem prüfen wir die Einflussnahme der Kommune auf Gewinnausschüttungen bzw. Verlustübernahmen einzelner ausgewählter Beteiligungen.

Ziel der Prüfung der gpaNRW ist es, den aktuellen Stand im Bereich des Beteiligungsmanagements aufzuzeigen und Anhaltspunkte für Optimierungen zu liefern.

Die gpaNRW hat das Prüfgebiet Beteiligungen in 20 Städten aus dem Segment der großen kreisangehörigen Städte geprüft.

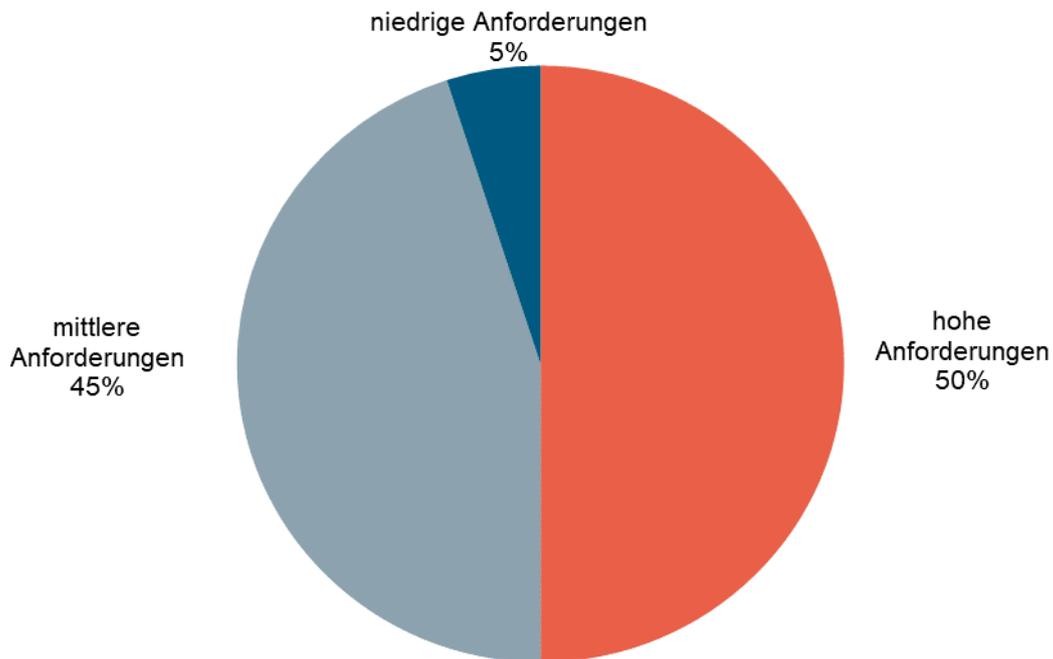
3.1 Beteiligungsportfolio

Auf der Grundlage der Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen.

➔ **Anforderungen an Beteiligungsmanagement bei zehn geprüften Städten hoch.**

Die **Beteiligungsstruktur** ist durch die Anzahl der Beteiligungen, die Rechtsformen der Beteiligungen und durch die Anzahl der Beteiligungsebenen gekennzeichnet. Mit zunehmender Anzahl an Beteiligungen steigen auch die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Je weiter eine Beteiligung von der Stadt „entfernt“ ist, desto schwieriger werden die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligung durch die Stadt.

Verteilung der Anforderungen an das Beteiligungsmanagement in Prozent



- Bei zehn Städten ergeben sich hohe und bei einer Stadt geringe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Bei neun Städten liegen die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement auf mittlerem Niveau.

➔ Erhebliche Teile der Aufgaben und Tätigkeiten in Beteiligungen ausgegliedert.

- Die Anzahl der von den geprüften großen kreisangehörigen Städten gehaltenen Beteiligungen¹⁰ liegt zwischen 14 und 69. Der Median der Beteiligungsanzahl liegt bei 27.
- Bei einer Beteiligungsquote von 20 Prozent und mehr hat die Stadt höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Im Regelfall kann die Stadt bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent einen maßgeblichen Einfluss auf die Beteiligung ausüben, bei einer Quote größer 50 Prozent verfügt sie über einen beherrschenden Einfluss.
- Die Anzahl der von den geprüften großen kreisangehörigen Städten gehaltenen Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20 Prozent liegt zwischen sechs und 48, der Median beträgt 17.
- Die GmbH ist die häufigste Rechtsform bei kommunalen Beteiligungen.

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

3.1.1 Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen

Durch Gewinnausschüttungen und Dividenden tragen die Beteiligungen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes bei. Verlust- und Zuschussbetriebe hingegen führen zu einer Belastung des kommunalen Haushaltes. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Neben diesen direkten wirtschaftlichen Auswirkungen für den kommunalen Haushalt sind auch die Jahresabschlussdaten für die Beurteilung der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen relevant. Kommunale Beteiligungen halten im Vergleich zum städtischen Haushalt oft hohe Verbindlichkeiten. Die wirtschaftliche Bedeutung von Beteiligungen steigt zudem mit der Höhe der dorthin ausgelagerten Sachanlagen bzw. Vermögenswerten.

➔ **Wirtschaftliche Bedeutung kommunaler Beteiligungen hoch, insbesondere bezogen auf Verbindlichkeiten der Beteiligungen.**

- Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen im Median knapp 89 Prozent der Verbindlichkeiten in den Kernhaushalten. Bei fast der Hälfte der geprüften Städte übersteigen die Verbindlichkeiten der Beteiligungen den Wert der Verbindlichkeiten der Stadt.
- Die Beteiligungen verfügen über einen erheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Im Schnitt führen die Beteiligungen mit etwa 55 Prozent rund halb so viel Vermögen wie die Städte im Kernhaushalt. Im Maximum übersteigt das Vermögen der Beteiligungen den Wert der Stadt um mehr als das Zwanzigfache.
- Die Erträge der Beteiligungen liegen im Vergleich zu den Kernhaushalten der Städte zwischen 13 und 223 Prozent, der Median beträgt 82 Prozent.

➔ **Erträge und Aufwendungen aus Gewinnausschüttungen/Dividenden und Verlustübernahmen¹¹ führen bei drei Viertel der geprüften Städte zu Entlastung des kommunalen Haushaltes.**

- Die Erträge aus Gewinnausschüttungen/Dividenden haben einen Anteil zwischen 0 und 2,8 Prozent an den städtischen Erträgen (ordentliche Erträge + Beteiligungserträge). Der Median liegt bei 1,5 Prozent.
- Die Aufwendungen der Städte aus Verlustübernahmen/Umlagen/Zuschüssen betragen zwischen 0 und 3,6 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt. Der Median liegt bei 0,6 Prozent.

¹¹ Einschließlich Umlagen und Zuschüssen an die Beteiligungen

- Darüber hinaus bestehen häufig indirekte Auswirkungen, z.B. durch Verrechnung von Gewinnen und Verlusten verschiedener Beteiligungen (Beispiel: Die Verluste der städtischen Bäder werden durch die Stadtwerke getragen. Dies reduziert den Gewinn und damit auch die Gewinnabführung der Stadtwerke an die Stadt.)

3.2 Beteiligungsmanagement

Ausgehend von den Anforderungen an das Beteiligungsmanagement haben wir untersucht, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. 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. Neben der organisatorischen Ausgestaltung des Beteiligungsmanagements liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt.

➔ **Mehr als zwei Drittel der geprüften Städte weisen beim Beteiligungsmanagement Mängel auf.**

- Drei große kreisangehörige Städte sind in allen geprüften Bereichen des Beteiligungsmanagements, und damit in der Beteiligungsverwaltung, der Mandatsträgerbetreuung und im Beteiligungscontrolling, mangelhaft. Lediglich sechs geprüfte Städte erfüllen die Anforderungen in allen betrachteten Bereichen des Beteiligungsmanagements.

3.2.1 Organisation des Beteiligungsmanagements

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.

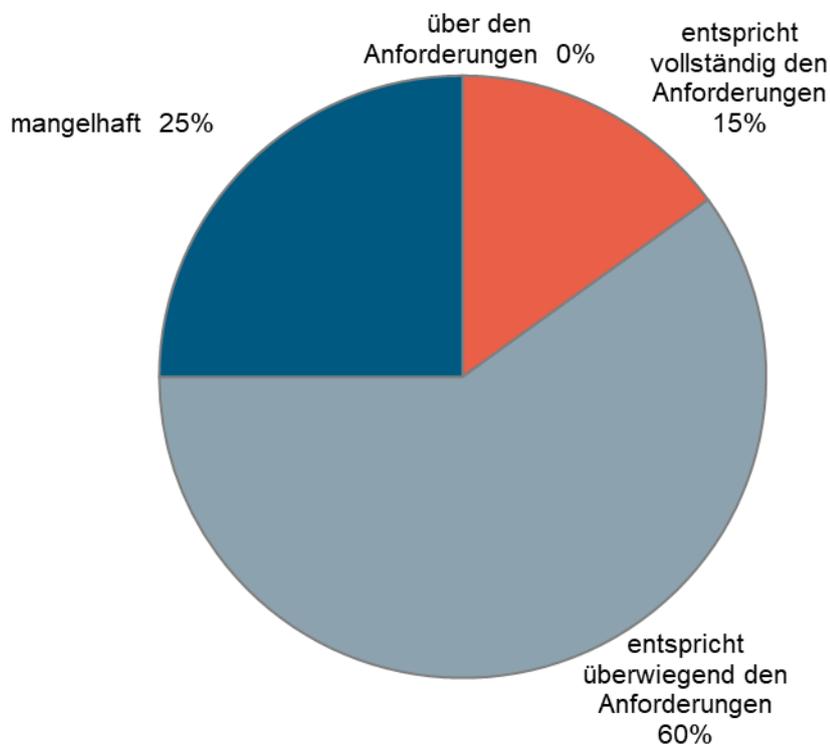
Das Beteiligungsmanagement sollte ein umfassendes Management der relevanten Daten der Beteiligungen betreiben. Hierzu zählen u.a. grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen, Wirtschaftspläne, Jahresabschlüsse sowie Sitzungsvorlagen und Niederschriften der Gremiensitzungen. Die Daten sollten zentral und digital vorgehalten werden, um steuerungsrele-

vante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können. Die Datenvorhaltung ist eine Voraussetzung für ein funktionierendes Beteiligungsmanagement.

➔ **Organisation Beteiligungsmanagement entspricht bei zwölf geprüften Städten überwiegend den Anforderungen. Lediglich drei Städte erfüllen Anforderungen vollständig.**

- Die Anzahl der vollzeitverrechneten Stellen im Beteiligungsmanagement liegt zwischen 0,25 und 5,92. Der Median beträgt 0,77.

Verteilung der Bewertung der Datenerhebung/-vorhaltung zu den Beteiligungen der großen kreisangehörigen Städte in Prozent



➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Verbindliche festgelegte Standards über eine Beteiligungsrichtlinie formulieren, z.B. wer, wann, welche Informationen bereitzustellen hat.
- Regelungen für eine einheitliche Unternehmensführung ihrer Beteiligungen im Konzern durch Einführung eines Public Corporate Governance Kodex schaffen und darauf hinwirken, dass dieser Kodex durch einen Beschluss des zuständigen Gremiums der Unternehmen von den Unternehmen anerkannt wird.

- In anstehende Änderungen von Gesellschaftsverträgen oder in neue Gesellschaftsverträgen die Anerkennung des Public Corporate Governance Kodex aufnehmen.
- Beteiligungsmanagement sollte die Digitalisierung der Daten und Unterlagen weiter forcieren.

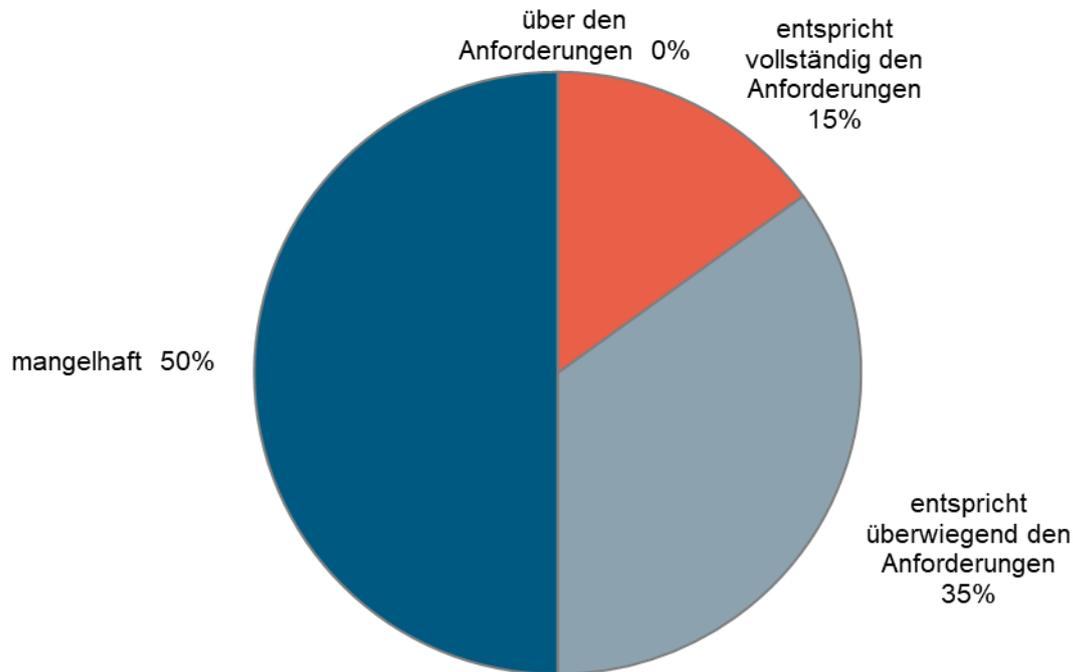
3.3 Berichtswesen

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig und ausreichend über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Voraussetzung hierfür ist ein zeitnaher und ausreichender Informationsfluss zwischen den Beteiligungen und der Kommune sowie der Informationsfluss von der Verwaltung zum Rat. Nach den gesetzlichen Vorgaben muss eine jährliche Berichterstattung an den Rat durch den Beteiligungsbericht oder den Gesamtabschluss spätestens bis zum Ende des Folgejahres erfolgen. Diese Berichterstattung soll dem Rat einen ausreichenden Überblick über alle Beteiligungen und deren wirtschaftliche Entwicklung geben. Daneben sollte auch ein unterjähriges Berichtswesen implementiert sein. Hierzu ist es erforderlich, dass die bedeutenden Beteiligungen unterjährig das Beteiligungsmanagement über Planabweichungen und bestehende Risiken unter Berücksichtigung von aktuellen Prognosen unterrichten. Das Beteiligungsmanagement sollte auf Basis dieser Berichte der Beteiligungen den Rat über die unterjährige Entwicklung und Risiken der Beteiligungen in einem angemessenen Turnus informieren. Hierfür ist ein Bericht an den Rat unter Angabe der Auswirkungen und Risiken für die Kommune erforderlich. Dadurch wird der Verwaltungsführung und dem Rat als abschließendem Entscheidungsgremium ermöglicht, rechtzeitig geeignete Gegensteuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

➔ **50 Prozent geprüfter Städte erfüllen Anforderungen an das Berichtswesen mindestens überwiegend. Lediglich drei Städte erfüllen Anforderungen vollständig.**

- Teilweise werden rechtliche Vorgaben nicht erfüllt, z.B. in Bezug auf die Fristen und Inhalte des Gesamtabschlusses oder des Beteiligungsberichtes und die gesetzlich vorgeschriebenen Quartalsberichte der Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen.

Verteilung der Bewertung des Berichtswesens in Prozent



➔ Wesentliche Empfehlungen

- Um möglichst zeitnah Informationen über die wirtschaftliche Situation der Beteiligungen den Ratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen, die Beteiligungsberichte künftig bis zum Ende des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen und dem Rat vorlegen.
- Sofern ein Gesamtabschluss zu erstellen ist, den Gesamtlagebericht künftig um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen ergänzen.
- Dem Rat mindestens für drei bedeutende Beteiligungen standardisiert unterjährig Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen.

3.3.1 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

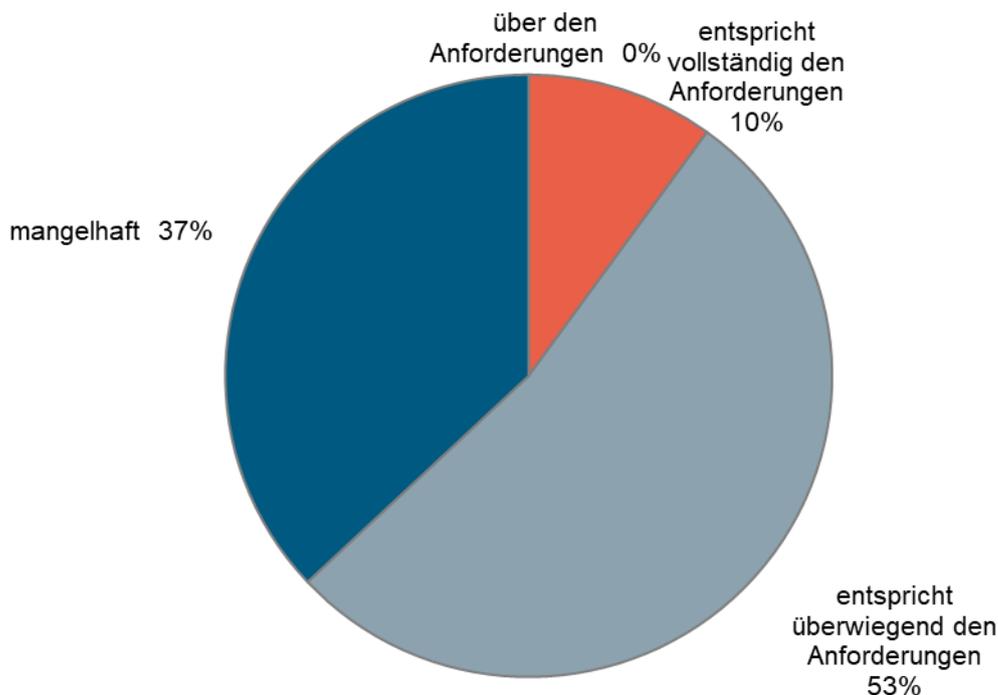
Die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen müssen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Fehlendes Wissen und Informationen kann neben haftungsrechtlichen Konsequenzen für einzelne Vertreterinnen und Vertreter auch zu Fehlentscheidungen 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 Gremienmitglieder sich dieses notwendige Wissen aneignen können. Hierzu sollten durch das Beteiligungsmanagement regelmäßige Schulungen der Gremienmitglieder 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 Gremienmitglieder 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 Gremienmitglieder die Sichtweise der Kommune kennen und in ihre Entscheidungen einfließen lassen.

- ➔ **Rund 63 Prozent erfüllen Anforderungen an Unterstützung der Gremienmitglieder mindestens überwiegend. Lediglich zehn Prozent erfüllen Anforderungen vollständig.**

Verteilung der Bewertung der Unterstützung der Gremienmitglieder in Prozent



➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Darüber hinaus bei Bedarf Schulungen zu fachlichen Themen anbieten.
- Zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten der Gremien Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen verfassen.

3.4 Prüfung der Einflussnahme der Stadt bei ausgewählten Beteiligungen

Anhand ausgewählter Beteiligungen haben wir in der Prüfung 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.

3.4.1 Rechtliche Sicherstellung der Einflussnahme

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

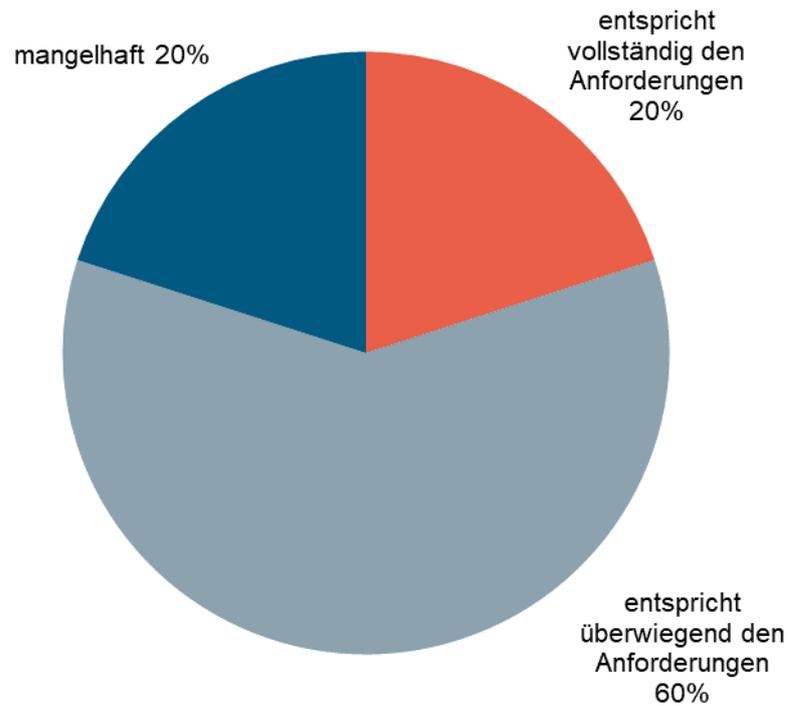
- ➔ **Alle geprüften Städte stellen Einflussnahme auf ausgewählte Beteiligungen durch entsprechende rechtliche Regelungen sicher.**

3.4.2 Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung

Die notwendige Einflussnahme kann beispielsweise durch die direkte Einbindung des Beteiligungsmanagements oder des Verwaltungsvorstandes in wesentliche Entscheidungsprozesse geschehen. Die unterjährige Überprüfung der Einhaltung der Wirtschaftspläne sollte durch ein schriftliches Berichtswesen oder regelmäßige Gespräche unter der Vorlage von Soll-/Ist-Abgleichen und Prognosen erfolgen.

- ➔ **80 Prozent erfüllen Anforderungen an Einflussnahme auf Ergebnisverwendung mindestens überwiegend. Lediglich 20 Prozent der Städte erfüllen Anforderungen vollständig.**

Verteilung der Bewertung der Einflussnahme auf die Ergebnisverwendung in Prozent



- Empfehlungen wurden individuell auf die jeweiligen Städte und Beteiligungen bezogen ausgesprochen und sind nicht allgemeingültig.

4. Informationstechnik (IT)



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

Wir haben die überörtliche Prüfung der Informationstechnik (IT) bei 19 großen kreisangehörigen Städten durchgeführt. Lediglich die IT-Kosten wurden in allen 35 Städten erhoben.

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

4.1 IT-Profil

- ➔ **Städte haben über alle geprüften IT-Themen hinweg keine zufriedenstellenden Ergebnisse. Fortschritt zwar erkennbar, jedoch zu langsam. Entwicklungsprozess wird nicht ausreichend gesteuert.**

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

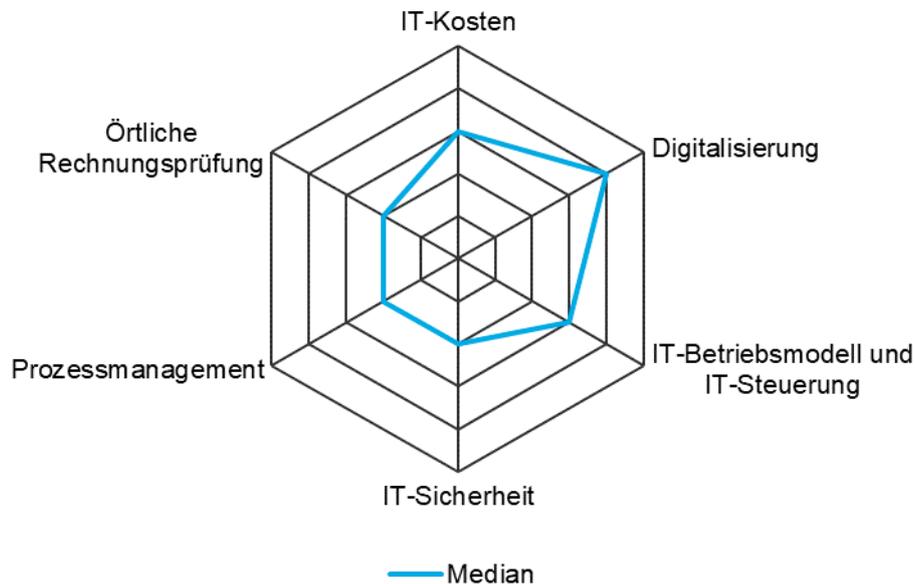
Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab:

- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?
- **Digitalisierung:** Wie weit ist die digitale Transformation in der Verwaltung vorangeschritten?
- **Prozessmanagement:** Was leistet die Verwaltung im Hinblick auf Prozessanalysen?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist der IT-Sicherheitsstandard?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?

Um die Ergebnisse grafisch abbilden zu können, bewerten wir die einzelnen Aspekte mittels eines eigenen Punktesystems. Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der großen kreisangehörigen Städte. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Der Median gibt die Werte wieder, die mindestens die Hälfte der geprüften Städte erreichen.

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

IT-Profil große kreisangehörige Städte



In den folgenden Kapiteln stellen wir die einzelnen Aspekte des Profils dar.

4.1.1 IT-Betriebsmodell und –Steuerung

- ➔ **Meiste Betriebsmodelle ermöglichen Städten bedarfsgerechten IT-Betrieb. Für effektive interne IT-Steuerung fehlen strategische Vorgaben und systematisches Berichtswesen.**

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

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

- Drei Städte betreiben ihre IT autark, der weit überwiegende Teil der geprüften Städte lagert zumindest Teile seiner IT aus. Damit hängen die Steuerungs- und Einflussmöglichkeiten der Städte für eine wirtschaftliche, sichere und sachgerecht ausgerichtete IT in großen Teilen von den Rahmenbedingungen des IT-Dienstleisters ab. Insgesamt beauftragen die 19 geprüften Städte acht unterschiedliche Rechenzentren mit IT-Aufgaben.
- Während knapp ein Viertel der geprüften Städte Abnahmезwängen bei ihrem IT-Dienstleister unterliegen, können rund 75 Prozent der Städte frei entscheiden, wo und in welchem Umfang IT-Leistungen abgenommen werden. Diese Flexibilität ermöglicht einer

Stadtverwaltung einen bedarfsgerechten IT-Betrieb und versetzt sie in die Lage, ihre IT-Kosten durch Veränderungen im Produkt- bzw. Leistungsportfolio direkt zu beeinflussen.

→ **Abrechnungen der IT-Dienstleister fehlt vielfach Transparenz und Verursachungsgerechtigkeit.**

- Nur elf von 19 Städten erhalten transparente Abrechnungen des IT-Dienstleisters und können nachvollziehen, welche Leistungen zu welchen Kosten führen. Bezogen auf Steuerungszwecke besteht damit bei den übrigen Städten ein maßgebliches Informationsdefizit.
- Bei Lizenz-, Betreuungs- und Verbrauchskosten sollte eine Abrechnung grundsätzlich nach tatsächlicher Inanspruchnahme erfolgen. Bei reinen Infrastrukturleistungen, wie z.B. dem Netzbetrieb, bietet sich eine pauschale Abrechnung für die Mitglieder des Zweckverbands allerdings weiterhin an. Eine hinreichend verursachungsgerechte Abrechnung erhalten nur zehn der 19 geprüften Städte.

→ **89 Prozent der geprüften Städte haben bislang keine formale IT-Strategie. Auch Berichtswesen zu Steuerungszwecken stellt Ausnahme dar.**

Ob und inwiefern eine Kommune die Flexibilität ihres Betriebsmodells zum eigenen Vorteil nutzen kann, hängt u.a. davon ab, wie gut sie ihre IT-Steuerung ausgestaltet.

- Lediglich zwei von 19 Städten verfügen über eine formale, allen bekannte IT-Strategie. Wenngleich die meisten Städte von guten informellen Strukturen berichten, so birgt die fehlende Formalisierung Risiken, da die Strukturen stark von den handelnden Personen abhängig sind. Eine verbindliche IT-Strategie dient dazu, den Beteiligten die notwendige Orientierung zu geben und alle Planungen und Handlungen an gemeinsamen Zielen auszurichten.
- Weitere wichtige Grundlagen für eine effektive IT-Steuerung sind ein systematisches Berichtswesen und eine regelmäßige Kommunikation zwischen den Verantwortlichen. Die Verantwortung ist in allen Städten eindeutig geregelt und unmittelbar an den Verwaltungsvorstand angebunden. Eine regelmäßige Kommunikation zwischen den Beteiligten hingegen findet nur in 63 Prozent der geprüften Städte statt.
- Die meisten Städte verfügen zwar über ein Berichtswesen, dieses enthält jedoch nicht alle relevanten Informationen. Ein umfassendes und regelmäßiges Berichtswesen zu Kosten- und Sicherheitsinformationen ist nur in zwei von 19 Städten eingerichtet.

→ **Wesentliche Empfehlungen**

- Gemeinsam mit den anderen Mitgliedern oder Anwendern auf eine verursachungsgerechtere Abrechnung der Leistungen des IT-Dienstleisters hinwirken.
- Interne IT-Steuerung formalisieren und zu diesem Zweck eine IT-Strategie formulieren.

4.1.2 IT-Kosten

➔ **Kosten eines Arbeitsplatzes mit IT-Ausstattung wesentlich durch Sachkosten geprägt und unterscheiden sich unabhängig vom Betriebsmodell deutlich.**

Die gpaNRW erhebt die **Kosten für die IT-Leistungen**, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dies beinhaltet zum einen die Sachkosten, aber auch Personalkosten für die Betreuung der Arbeitsplätze und Gemeinkosten wie beispielsweise Gebäudekosten. Betrachtet werden nicht nur die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch von Externen erbrachte IT-Leistungen werden berücksichtigt.

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



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



- Die Spannweite der IT-Kosten für einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zwischen den geprüften Städten ist groß: Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung liegen zwischen 2.980 Euro und 6.999 Euro. Der Median beträgt 4.352 Euro.
- Eine pauschale Korrelation zwischen der Höhe der IT-Kosten und dem Betriebsmodell oder den übrigen geprüften qualitativen Aspekten, wie dem Digitalisierungsfortschritt und dem Erfüllungsgrad der IT-Sicherheit, ist nicht erkennbar. Gleichwohl haben Städte mit einem schwachen Auslagerungsgrad tendenziell eher geringere IT-Kosten als Städte mit einem starken Auslagerungsgrad.
- Das Betriebsmodell beeinflusst gleichwohl die Verteilung der IT-Kosten. Denn während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht.

- Mehr als 75 Prozent der IT-Kosten entfallen durchschnittlich auf Sachkosten und beeinflussen die Gesamthöhe der IT-Kosten wesentlich.

Eine weitergehende Analyse einzelner Leistungsfelder innerhalb der IT-Kosten war nicht Bestandteil der Prüfung.

Empfehlungen wurden individuell auf die jeweiligen Städte bezogen ausgesprochen und sind nicht allgemeingültig.

4.1.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen. Die Anforderungen an die kommunale Digitalisierung sind im E-Government-Gesetz (EGovG) NRW, dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG) sowie in weiteren flankierenden Vorschriften geregelt.

Der Gesetzgeber fordert zunächst vorrangig die Digitalisierung des Angebotes, also die Kommunikation nach außen, mit den Bürgern. Aus Sicht der Verwaltung ist es allerdings mindestens ebenso wichtig, die digitalen Services auch intern sicherzustellen. Nur so kann sie die Potenziale der Digitalisierung ausschöpfen und zum eigenen Vorteil nutzen:

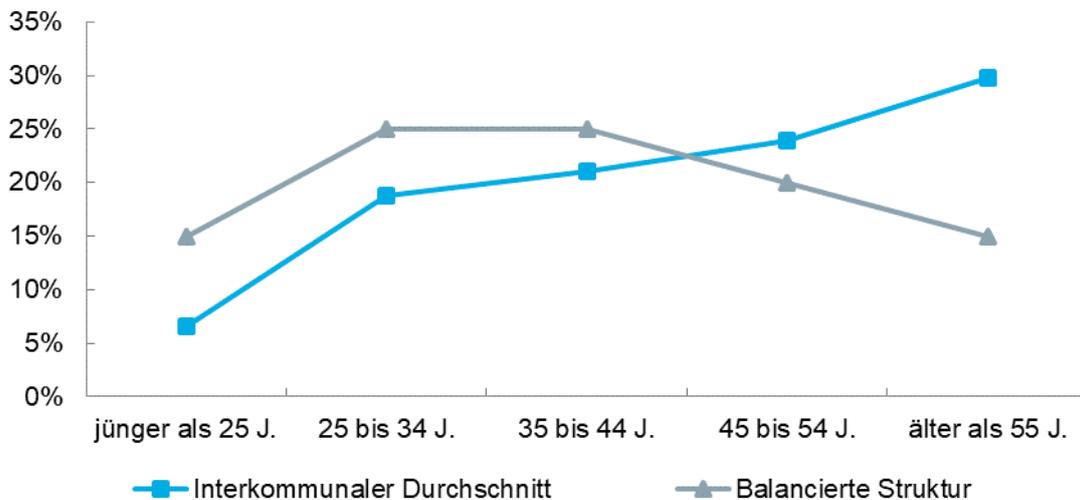
- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensieren,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe sichern,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar machen sowie
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote steigern.

4.1.3.1 Demografische Ausgangslage

- ➔ **Städte verlieren in nächster Dekade rund ein Drittel ihrer Beschäftigten durch altersbedingte Fluktuation und können Abgänge nicht durch nachrückende Jahrgänge kompensieren.**
- ➔ **Digitalisierung ist Schlüsselfaktor um demografischem Wandel entgegenzuwirken und Aufgabenwahrnehmung in Städten künftig sicherzustellen.**

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO) empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent



Je geringer die Altersvielfalt des Personals ist und je eher klassische Personalmaßnahmen wie z.B. die anforderungsgerechte Personalgewinnung misslingen, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken.

- Die geprüften Städte werden im Durchschnitt in den nächsten zehn Jahren rund ein Drittel ihrer Beschäftigten durch altersbedingte Fluktuation verlieren, ohne diese Abgänge durch nachrückende Jahrgänge kompensieren zu können. Durch den zeitgleich zunehmenden Fachkräftemangel ist die Digitalisierung ein entscheidender Faktor, die Aufgabenwahrnehmung in den Städten sicherstellen zu können.

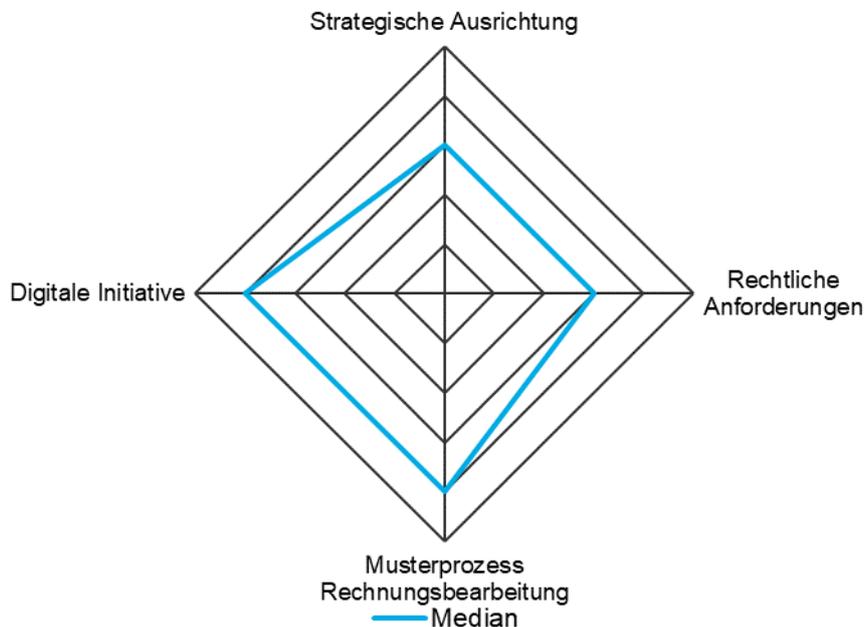
4.1.3.2 Stand der Digitalisierung

➔ **Digitalisierungsstand nur bei Hälfte der Städte solide. Keine Stadt erfüllt alle geprüften Anforderungen.**

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

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

Stand der Digitalisierung



- Nur sieben von 19 Städten verfügen über ausreichende strategische Vorgaben zur digitalen Transformation.
- Keine der geprüften Städte hat bisher ihr Online-Angebot hinreichend ausgebaut und stellt die Mehrzahl ihrer Leistungen auch digital bereit.
- Die Rechnungsbearbeitung erfolgt, zumindest in Teilen der Verwaltung, meist mit technischer Unterstützung. Häufig ist der Prozess jedoch nicht gut organisiert, so dass weiterhin ein hoher manueller Aufwand entsteht.
- Auch wenn für die Digitalisierung nach innen noch keine rechtlichen Vorgaben bestehen, haben die meisten großen kreisangehörigen Städte die Effizienzpotenziale erkannt und begonnen, die Voraussetzungen zu schaffen.

4.1.3.2.1 Strategische Ausrichtung

- ➔ **Nur knappes Drittel der geprüften Städte verfügt über ausreichende strategische Grundlagen zur nachhaltigen digitalen Transformation.**

Digitalisierung kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die geprüften Städte die Anforderungen erfüllen.

Überblick über die strategische Ausrichtung 2021

Anforderung	Wie viele Städte erfüllen diese Anforderung?
Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.	12 von 19
Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.	7 von 19
Eine Kommune sollte eine verbindliche „ Roadmap “ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen, welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.	8 von 19
Eine Kommune sollte im Rahmen ihres Change-Managements ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden.	7 von 19

- Die Verantwortung für die digitale Transformation haben die meisten Städte geregelt. Dennoch haben vier Städte hier noch keine klare Zuordnung getroffen.
- Nur sieben Städte verfügen über eine gute strategische Grundlage, darüber hinaus besteht teils erheblicher Optimierungsbedarf. Meist handelt es sich um fehlende Strategien und insbesondere um eine nicht hinreichend konkrete Projektplanung. Dadurch besteht die Gefahr, dass Maßnahmen nicht ziel- und/oder fristgerecht erfolgen. Zudem ist ein Ressourcenbedarf kaum zu bestimmen.
- Nahezu alle Städte betreiben eine Form von Change-Management. Eine systematische und umfassende Einbindung der Beschäftigten erfolgt jedoch nur in knapp 37 Prozent der Städte. Damit besteht die Gefahr, dass die Veränderungen nicht nachhaltig sind oder der Erfolg erst verzögert eintritt.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Strategische Grundlagen für eine zielgerichtete Digitalisierung verbindlich festschreiben.
- In einer „Roadmap“ festlegen, welche Projekte in welchem Zeitrahmen durchzuführen sind.
- Ressourcenbemessung durchführen.

4.1.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

- ➔ **Weniger als Hälfte der Städte erfüllen alle formalrechtlichen Vorgaben. Darüber hinaus bestehen Defizite im Online-Angebot der Städte und systematisches Vorgehen in Umsetzungsplanung fehlt.**

Das EGovG NRW und das OZG stellen klare Anforderungen an die kommunale Digitalisierung. Um perspektivisch alle Verwaltungsleistungen digital bereitstellen zu können, arbeiten Experten von Bund, Länder und Kommunen aus den Bereichen Recht, IT und Organisation gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Sie entwickeln dort „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten für alle Beteiligten. Der Gedanke des so genannten „Einer für Alle (EfA)-Prinzips“

ist es, dass Kommunen nicht jede digitale Verwaltungsleistung eigenständig entwickeln, sondern sich abstimmen und die Arbeit aufteilen. Dies spart Zeit, Ressourcen und Kosten, wenn gleich jede Kommune die bereitgestellte Leistung noch an ihre individuellen Erfordernisse anpassen muss. In der Praxis ergeben sich Umsetzungsschwierigkeiten dadurch, dass die finanziellen, rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen für die Nachnutzung von EfA -Leistungen häufig nicht bekannt sind.

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die geprüften Städte die rechtlichen Anforderungen erfüllen:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen 2021

Anforderung	Wie viele Städte erfüllen diese Anforderung?
Eine Kommune sollte einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet und die Zugangswege veröffentlicht haben. Sie muss eine Verschlüsselung anbieten und elektronische Dokumente hierüber empfangen können.	14 von 19
Eine Kommune sollte einen De-Mail Zugang eröffnet haben.	19 von 19
Eine Kommune sollte auf ihrer Homepage einen Großteil ihrer Dienstleistungen als Online-Service oder Formular elektronisch bereitstellen (Online-Angebot).	0 von 19
Eine Kommune sollte elektronische Bezahlungsmöglichkeiten anbieten.	8 von 19
Eine Kommune sollte Rechnungen im XRechnung -Format empfangen und verarbeiten können.	8 von 19
Eine Kommune sollte einen Fahrplan (Roadmap) für die zielgerichtete Umsetzung des OZG besitzen.	4 von 19

- Elektronische Bezahlungsmöglichkeiten und die Annahme von XRechnungen sind bisher nur in vier von 19 geprüften Städten vollständig umgesetzt. Die meisten Städte befinden sich zum Prüfungszeitpunkt im Einführungsprozess. Für die Zukunft ist von einer positiven Entwicklung auszugehen.
- Keine Stadt stellt einen Großteil ihrer Leistungen online bereit. Die geprüften Städte erreichen daher nur den OZG-Reifegrad 1 und verzichten derzeit noch darauf, Anträge über elektronische Datensätze zu erhalten, um sie medienbruchfrei weiterverarbeiten zu können. Voraussetzung dafür wären Formulare, die online ausgefüllt und versendet werden können.
- 15 von 19 Städten fehlt ein verbindlicher Fahrplan zur systematischen Umsetzung des OZG und somit auch einer klaren Ressourcenplanung.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- Online-Angebot stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können.
- Elektronische Bezahlungsmöglichkeiten bereitstellen.
- Weg zur Umsetzung des OZG verbindlich in einer Roadmap abbilden.

4.1.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

- ➔ **16 von 19 Städten unterstützen Rechnungsbearbeitung zwar technisch, organisatorische sowie technische Defizite bestehen aber fort und verursachen hohen manuellen Aufwand.**

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

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an einen modernen Rechnungsbearbeitungsworkflow 2021

Anforderung	Wie viele Städte erfüllen diese Anforderung?
Eine Kommune sollte eingehende Papierrechnungen frühzeitig im Prozess scannen . Sobald eine Rechnung in elektronischer Form vorliegt, sollte sie diese medienbruchfrei in einem digitalen Workflow weiterverarbeiten.	7 von 19
Eine Kommune sollte Technologien nutzen, um Rechnungen automatisiert auszulesen und relevante Informationen automatisch in den Workflow übertragen.	9 von 19
Das Finanzverfahren sollte einen Datenabgleich anhand eindeutiger Kriterien wie z.B. der IBAN oder der USt-ID gewährleisten und, falls vorhanden, weitere Informationen wie z.B. eine Kreditorennummer automatisiert ergänzen .	10 von 19
Im Rahmen des Datenabgleichs sollte das eingesetzte Finanzverfahren auch inhaltsgleiche Datensätze identifizieren, um Doppelbuchungen zu vermeiden.	12 von 19
Eine Kommune sollte Schnittstellen zum Auftrags- und Vergabewesen nutzen, um die Rechnungsdaten mit den Auftragsdaten automatisiert abzugleichen .	2 von 19
Im Workflow sollten automatisiert Informationen für die Bearbeitenden an zeitkritischen Schnittstellen generiert werden. Dazu zählen beispielsweise Informationen über nächste Bearbeitungsschritte, offene Anordnungen im Finanzverfahren etc..	10 von 19
Nach Abschluss des Buchungsvorgangs sollte eine Kommune aus dem Buchungsvorgang unmittelbar auf den digitalisierten Beleg zugreifen können.	14 von 19

- Elf von 19 geprüften Städten scannen ihre eingehenden Papierrechnungen frühzeitig und zentral. Elektronisch eingehende Rechnungen hingegen werden in weniger als der Hälfte der Städte medienbruchfrei weiterverarbeitet.
- Nur neun von 19 Städten nutzen die Möglichkeiten der optischen Texterkennung, also das automatisierte Auslesen und Übertragen von Rechnungsinformationen in den Workflow sowie das automatisierte Ergänzen der ausgelesenen Informationen. Die übrigen Städte übertragen Rechnungsinformationen noch händisch in den Rechnungsworkflow, teilweise obwohl die Rechnung schon elektronisch vorliegt.

- Demgegenüber führen eine automatisierte Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze und elektronische Bearbeitungshinweise nicht unbedingt zu einer Reduzierung manueller Tätigkeiten. Sie tragen aber dennoch zu einem effizienteren Prozessablauf bei. Auch hier könnte rund die Hälfte der Städte die Möglichkeiten besser ausschöpfen.
- Nur zwei Städte verfügen bereits über ein verwaltungsweites elektronisches Bestellwesen mit einer Schnittstelle zum Rechnungsworkflow. Neun der geprüften Städte nutzen jedoch (zumindest in einzelnen Fachämtern) die Möglichkeit einer Mittelreservierung. Vereinzelt verwenden sie die dort hinterlegten Daten zu einem automatisierten Abgleich mit der Rechnung.
- Die meisten geprüften Städte haben bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert oder befanden sich zum Prüfungszeitpunkt in der Einführung. Damit haben sie den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Durch eine Umorganisation des Prozessbeginns und eine konsequentere Nutzung der technischen Möglichkeiten wäre ein weitgehend automatisierter Ablauf möglich. Hier liegt ein besonderes Potenzial, manuelle Tätigkeiten zu reduzieren und die Beschäftigten zu entlasten.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Manuelle Tätigkeiten durch eine stärkere IT-Unterstützung reduzieren.
- Bestellvorgang mit der Rechnungsbearbeitung verknüpfen, um buchungsrelevante Daten automatisiert in den Rechnungsworkflow zu übertragen.
- Rechnungen automatisiert auslesen (optische Texterkennung).
- Technologien einsetzen, um Daten anhand eindeutiger Kriterien automatisiert zu ergänzen.

4.1.3.2.4 **Digitale Initiative**

- ➔ **Fast alle Städte nutzen bereits Dokumentenmanagementsystem oder führen ein Solches ein.**

Die Digitalisierung eröffnet den Kommunen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kommunen hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kommunen noch nicht verpflichtend sind.

- Der weit überwiegende Teil der geprüften Städte hat eigeninitiativ begonnen, sich auch jenseits des gesetzlich verpflichtenden Mindestmaßes für eine digitale Transformation zu rüsten. Hierzu wurde geprüft, ob die Städte die Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagementsystem (DMS) geschaffen haben und auch interne Leistungen digitalisieren.
- Bislang erbringen die geprüften Städte jedoch **nur wenige Leistungen medienbruchfrei**. Meist handelt es sich hierbei um einfach realisierbare interne Verwaltungsleistungen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagementsystem schaffen.
- Einführung des Dokumentenmanagementsystems durch einen Projektplan absichern.
- Weitere interne und externe Verwaltungsleistungen medienbruchfrei anbieten.

4.1.4 Prozessmanagement

➔ **Prozessmanagement der Städte wird digitaler Transformation nicht annähernd gerecht. Mehrheit der Städte verfügt nicht über ausreichende Grundlagen für systematisches Prozessmanagement.**

Digital bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erstellt werden. Die Herausforderung liegt nicht in der Technik. Sie liegt darin, die funktions- und organisationsübergreifenden Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient zu gestalten und die resultierenden Anforderungen an die IT zu beschreiben.

Im Idealfall sollte daher einem IT-Einsatz immer eine Verwaltungsprozessbetrachtung vorausgehen. Nur so besteht die Möglichkeit, ineffektive und ineffiziente Verwaltungsprozesse zu identifizieren und auf Optimierungspotenziale, z.B. auch durch einen IT-Einsatz, systematisch zu untersuchen.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement 2021

Anforderung	Wie viele Städte erfüllen diese Anforderung?
Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie in einer Strategie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.	1 von 19
Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein.	2 von 19
Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Der Detaillierungsgrad sollte sich am Zweck orientieren und die Ergebnisse in einem einheitlichen Standard dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0) orientieren.	4 von 19
Eine Kommune sollte verwaltungseinheitlich ein Fachverfahren einsetzen, das geeignet ist, Prozesse fach- und anforderungsgerecht zu dokumentieren und zu analysieren.	10 von 19
Eine Kommune sollte gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind.	4 von 19
Eine Kommune sollte ihre Prozesse kennen. Das bedeutet, dass sie mindestens eine vollständige Auflistung der Verwaltungsprozesse besitzen sollte.	4 von 19
Eine Kommune sollte bereits Prozesse entsprechend ihrer Vorgaben erhoben, dokumentiert, analysiert und optimiert haben. Aktuelle IT-Anforderungen sollten auf Prozessbetrachtungen basieren.	0 von 19

- Bei mehr als der Hälfte der geprüften Städte bestehen noch keine ausreichenden Grundlagen für ein Prozessmanagement.
- Nur vier von 19 Städten haben einen vollständigen Überblick über ihre Prozesslandschaft.
- Den meisten Städten fehlt es an umfassenden strategischen Vorgaben. 16 von 19 Städten haben die Vorgabe, Prozessanalysen zum Zwecke der Prozessoptimierung durchzuführen, aber nur drei Städte verfügen über hinreichende Vorgaben zur Priorisierung der Prozesse.
- Lediglich ein Drittel der Städte verfügen über eine solide Personalausstattung, um ein Prozessmanagement überhaupt systematisch betreiben zu können. Eine Systematisierung des Prozessmanagements wird jedoch Aufwand erzeugen - in der Erstaufnahme, aber auch in der dauerhaften Pflege. Die Städte können daher zumeist nur projektbezogen bzw. reaktiv tätig werden.
- Gleichwohl haben nur neun Städte die Aufgabe des Prozessmanagements konsequent in die Stellenbeschreibungen aufgenommen. Daher lässt sich bei den meisten Städten der aktuelle Stellenumfang für das Prozessmanagement nur schwer beziffern.
- Weniger als die Hälfte der geprüften Städte verfügen über operative Vorgaben zur Prozessenerhebung. Rund 60 Prozent nutzen jedoch den vom Land NRW empfohlenen Standard BPMN 2.0¹². Die meisten Städte setzen hierzu auch bereits ein entsprechendes Fachverfahren ein.
- Für eine Prozessoptimierung durch vermehrten Technikeinsatz und zunehmende Automatisierung ist eine detaillierte Darstellung der Prozesse erforderlich, um beispielsweise Medienbrüche erkennen zu können. Dies können 16 von 19 Städte trotz fehlender operativer Vorgaben sicherstellen.
- Während der überwiegende Teil der Städte IT als Möglichkeit zur Prozessoptimierung betrachtet, binden nur fünf Städte ihre IT-Organisationseinheit systematisch in die Prozessanalysen ein. Vielmehr wird die IT im Bedarfsfall hinzugezogen. Hier besteht das Risiko, dass technische Möglichkeiten aus Unkenntnis unberücksichtigt bleiben.
- Die meisten Städte dokumentieren ihre Prozesse, wenn diese erhoben wurden. Aber nur rund die Hälfte nutzt diese Dokumentation, um gelegentlich Anforderungen an neue IT-Komponenten zu beschreiben.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement formal beschließen.
- Verwaltungsprozesse identifizieren, strukturieren und Analyse priorisieren.

¹² BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Er erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

- Personalbedarf bemessen und die Aufgabe des Prozessmanagements in die Stellenbeschreibungen aufnehmen.
- Vorgaben für eine einheitliche und anforderungsgerechte Prozessdokumentation formulieren.
- Prozessbeschreibungen nutzen, um Anforderungen an die IT zu definieren.

4.1.5 IT-Sicherheit

- ➔ **Bei IT-Sicherheit besteht Verbesserungsbedarf insbesondere hinsichtlich konzeptioneller Aspekte der IT-Notfallvorsorge und des IT-Sicherheitsmanagements.**

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

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

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

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

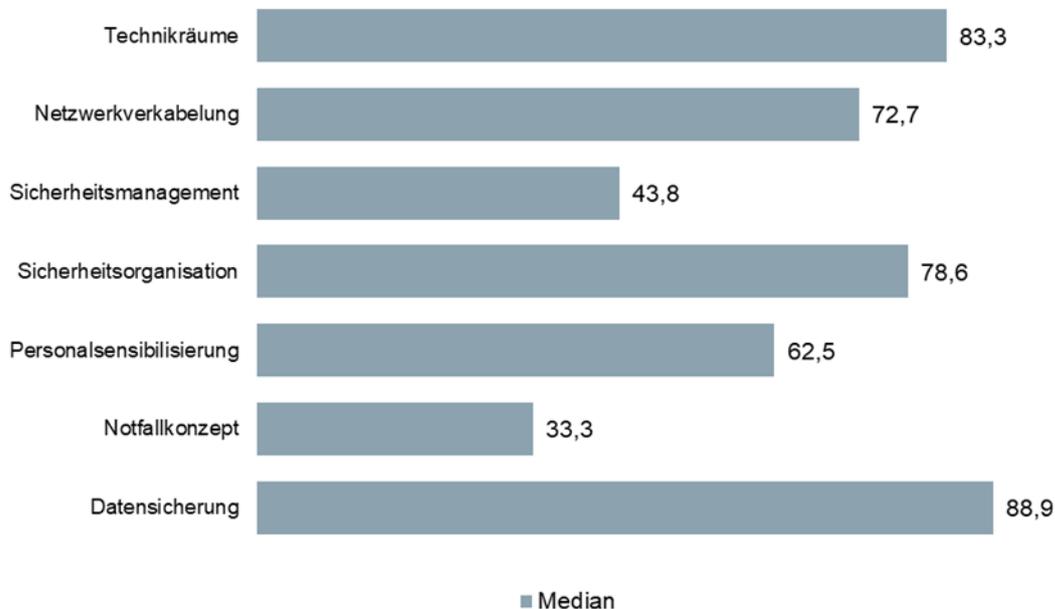
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021



Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für

potenzielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2021



- Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich der Stand der technischen Maßnahmen verbessert.
- Die meisten festgestellten Defizite sind konzeptioneller Art. Dies äußert sich in fehlenden IT-Sicherheitskonzeptionen, fehlender Sensibilisierung der Mitarbeitenden und unzureichender Notfallkonzeption.

➔ Wesentliche Empfehlungen

- IT-Sicherheitsleitlinie erstellen und regelmäßig fortschreiben.
- Formelles Notfallkonzept erarbeiten.

4.1.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

Eine unmittelbare Verpflichtung zur Prüfung der IT ergibt sich aus § 104 Absatz 1 Nummer 3 GO NRW und § 28 Absatz 5 Nummer 1 KomHVO NRW. Demnach muss die örtliche Rechnungsprüfung Fachprogramme im Bereich der Finanzbuchhaltung vor ihrem Einsatz prüfen. Diese Prüfung setzt ab 2021 auf der Konformitätsprüfung der gpaNRW auf. Auch darüber hinaus kann die örtliche Prüfung erheblich zu einer sicheren, sachgerechten und wirtschaftlichen

IT-Bereitstellung beitragen. So obliegt es ihr beispielsweise zu prüfen, ob technische und organisatorische Sicherheitsmaßnahmen hinreichend umgesetzt werden.

Auf der anderen Seite kann die Nutzung der technischen Möglichkeiten die übrigen Prüfhandlungen effizienter machen und somit die Wirksamkeit der örtlichen Rechnungsprüfung stärken bzw. sichern.

➔ **Rahmenbedingungen für örtliche IT-Prüfung größtenteils unzureichend.**

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, welche Prüfaspekte der örtlichen IT-Prüfung das Rechnungsprüfungsamt in den letzten fünf Jahren aufgegriffen hat.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2015 bis 2020

Prüfaspekte	Wie viele Städte haben diesen Prüfasppekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	14 von 19
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	12 von 19
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	7 von 19
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	4 von 19
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	1 von 19
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	5 von 19
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	8 von 19
Rollen- und Berechtigungskonzepte	12 von 19
Anwendungslizenzen	2 von 19
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	9 von 19

- Kaum eine große kreisangehörige Stadt führt eine systematische örtliche IT-Prüfung eigenständig durch. Rund die Hälfte prüft die IT selten oder gar nicht.
- Mehr als die Hälfte der Städte hat nur unzureichende Rahmenbedingungen für eine systematische örtliche IT-Prüfung. Die Kernprobleme sind fehlende Personalressourcen und mangelnde Aus- bzw. Fortbildung.
- Sechs der 19 Städte nehmen regelmäßig externe Unterstützung, beispielsweise durch ihren IT-Dienstleister oder einen Wirtschaftsprüfer, in Anspruch. Weitere fünf Städte greifen gelegentlich auf Dritte zurück.
- Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit werden nicht hinreichend genutzt.

- ➔ **Potenziale der Massendatenanalyse werden nicht hinreichend ausgeschöpft und deren Notwendigkeit oft noch verkannt.**

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer sind sowohl die Notwendigkeit als auch das Potenzial von Massendatenanalysen in Fachprüfungen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch wäre die örtliche Rechnungsprüfung eher in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld in kürzerer Zeit und mit geringem Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen.

- In 15 Städten stehen der örtlichen Rechnungsprüfung prüfungsrelevante Daten nur in einem unzureichenden Umfang digital zur Verfügung. Zwar nutzt rund die Hälfte der geprüften Städte ein Fachverfahren - dies aber oftmals nicht für alle Fachprüfungen.
- Programme zur Massendatenanalyse setzen nur zwei geprüfte Städte flächendeckend ein. Weitere fünf Städte nutzen diese Möglichkeit zumindest in einzelnen Fachprüfungen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Handlungsfähigkeit der örtlichen IT-Prüfung durch entsprechende Stellenanteile und fachspezifische Fortbildungen sicherstellen.
- Prüfungsrelevante Datensätze für die örtliche Rechnungsprüfung digital verfügbar machen, so dass diese über adäquate Fachverfahren ausgewertet werden können.
- Effizienz der örtlichen Rechnungsprüfung durch die Nutzung der Massendatenanalyse erhöhen.

4.2 IT an Schulen

- ➔ **Zu wenige Städte steuern ihre Schul-IT über hinreichend konkrete Projektpläne. Verbesserungsbedarf bei IT-Sicherheit vorhanden.**

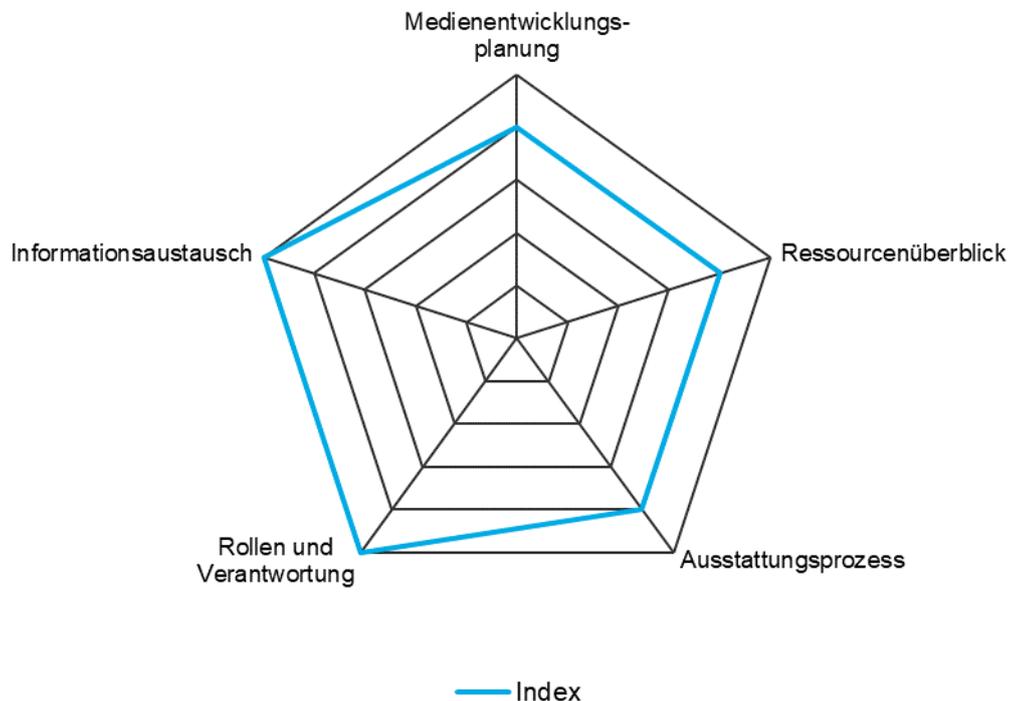
Die Digitalisierung der Schulen in NRW besitzt heute eine höhere Priorität als je zuvor. Die Corona-Pandemie hat den Nachholbedarf in der landesweiten Schullandschaft zuletzt sehr deutlich aufgezeigt. Das digital gestützte Lernen und Lehren zählte für viele Schulen während der Pandemie zu den größten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

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

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

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

Rahmenbedingungen zur Digitalisierung der Schulen 2021



- Fast alle geprüften Städte orientieren sich bei der IT-Ausstattung an Schulen an den pädagogischen Konzepten der Schulen. Über einen darauf aufbauenden, schulübergreifenden Medienentwicklungsplan verfügen nur elf von 19 Städten und über eine konkrete Projektplanung sogar nur vier.
- Fünf Städte haben keinen hinreichenden Überblick über die vorhandene IT-Ausstattung in den Schulen. Damit fehlt die Grundlage für eine effiziente Steuerung der IT-Ausstattung und auch die Basis für jedwede Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.
- Nahezu alle Städte haben zumindest Teile des Ausstattungsprozesses verbindlich geregelt, aber nur zehn von 19 Schulträgern haben das Vorgehen verbindlich und flächendeckend geregelt. Rund die Hälfte der Schulträger hat bereits verbindliche Standards für die IT-Ausstattung definiert. Das reduziert den Abstimmungs- und Supportaufwand und erleichtert den Beschaffungsprozess.

- Nur eine Stadt verfügt über ausreichende Vorgaben im Bereich IT-Sicherheit. Sieben weitere haben zumindest begonnen, entsprechende Regelungen zu treffen. In allen anderen Städten fehlen hinreichende verbindliche Festlegungen zur IT-Sicherheit.
- Alle Städte haben den Support für die Schul-IT geregelt. Damit sind Verantwortlichkeiten und Rollen klar definiert. Die meisten Städte verfügen über eine ausreichende Personalressource zur Betreuung der Schul-IT und pflegen einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen den Beteiligten.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- IT-Sicherheitsleitlinie und IT-Sicherheitskonzept für die Schulen entwickeln.
- Schulübergreifenden Medienentwicklungsplan erarbeiten und auf dieser Basis Projektpläne für die künftigen Jahre ableiten.
- Überblick über die vorhandene IT-Ausstattung sowie die IT-Kosten der Schulen verschaffen.

5. Hilfe zur Erziehung

Das Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung (HzE) umfasst die Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 bis 42a Sozialgesetzbuch Achtes Buch (SGB VIII). Auf Hilfe zur Erziehung besteht für die Personensorgeberechtigten und ihr Kind 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, die großen kreisangehörigen Städte auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale in den Jugendämtern hinzuweisen und ihnen Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Dazu hat die gpaNRW Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlen der Hilfen zur Erziehung und die Personalausstattung analysiert.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung. Die gpaNRW steigt über interkommunale Kennzahlenvergleiche in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werten wir anschließend Unterlagen und Konzepte der Jugendämter sowie Gesprächsergebnisse aus. In unsere Betrachtungen beziehen wir Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes ein.

5.1 Datenlage

Wir haben in den 35 Städten Daten für die Jahre 2017 bis 2019 bzw. 2020 erhoben und interkommunal verglichen. Die Analysen beziehen sich hauptsächlich auf das Jahr 2019, da für 2020 wegen des zeitversetzten Prüfungsbeginns keine flächendeckenden Daten vorliegen. Für die Darstellungen intrakommunaler Entwicklungen nutzen wir zudem die Kennzahlen der Jahre 2017 bis 2018.

In vier Städten haben wir im Rahmen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen eine Beratung bei den Hilfen zur Erziehung durchgeführt. In diesen Städten haben wir deshalb in diesem Prüfgebiet nur Kennzahlen erhoben.

Die Qualität der gelieferten Daten hängt unter anderem von den vorhandenen Auswertungsmöglichkeiten der jeweiligen Jugendämter ab. Auch aus diesem Grund variiert die Zahl der Vergleichswerte bei den verschiedenen Kennzahlenvergleichen der nachfolgenden Kapitel.

Anzahl Vergleichswerte Spitzenkennzahl „Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung“ der großen kreisangehörigen Städte 2017 bis 2020

2017	2018	2019	2020
22	24	34	27

Die Anzahl der validen Daten variiert in den Jahren 2017 bis 2020. Ausgehend von der Spitzenkennzahl „Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren“ liegen für das Jahr 2019 mit 34 Werten mit Abstand die meisten Vergleichswerte vor. Die weiteren HzE-Analysen in diesem Bericht basieren daher überwiegend auf den Ergebnissen der 34 großen kreisangehörigen Städten im Jahr 2019.

5.2 Fehlbetrag

Die Hilfe zur Erziehung stellt eine bedeutende Haushaltsposition der großen kreisangehörigen Städte dar. Als Einstieg in unsere Analysen nutzen wir daher unsere Spitzenkennzahl, den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

➔ **Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren steigt zwischen 2017 und 2020 um 16 Prozent.**

- Im Vergleichsjahr **2019** beläuft sich der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung (absolut) von 34 Jugendämtern auf insgesamt rund 491 Mio. Euro.

Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2019



Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro - Median	861	816	850	970

- Zwischen 2017 und 2020 ist der mittlere Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren um 109 Euro angestiegen. Das entspricht einer Erhöhung von rund 13 Prozent.

5.2.1 Fehlbetrag nach Größenklassen

Die Jugendämter der großen kreisangehörigen Städte weisen unterschiedliche Größen und Organisationsstrukturen auf. Die Zahl der im Zuständigkeitsbereich der geprüften Jugendämter lebenden Kinder und Jugendlichen variiert stark. Zum Stichtag 31. Dezember 2019 verzeichnen die Städte zwischen 11.350 und 32.456 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Ihre Gesamteinwohnerzahl beträgt zwischen 58.936 und 153.896 Einwohner¹³.

➔ **Fehlbetrag in größeren Städten ist insgesamt niedriger als in Städten mit weniger Jugendeinwohnern.**

- Sechs der **zehn größten** Städte¹⁴ verzeichnen im interkommunalen Vergleich insgesamt einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.
- Die Fehlbeträge in diesen Städten haben eine Spannweite von 524 Euro bis 973 Euro. Der Median beträgt 780 Euro.

Fehlbetrag HzE der zehn größten großen kreisangehörigen Städte je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2019



- Die Fehlbeträge der **zehn kleinsten** der großen kreisangehörigen Städte liegen zwischen 610 Euro und 1.245 Euro. Ihr Median beträgt 886 Euro.

¹³ IT.NRW Fortgeschriebener Zensus 2011 zum 31. Dezember 2019

¹⁴ Bei den zehn größten Städten handelt es sich teils um Universitätsstädte. In den zehn Städten befinden sich zudem Fachhochschulen. Die in den Städten lebenden Studenten wirken sich erhöhend auf die Anzahl der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren aus. Sie gehören zumeist aber nicht zur Zielgruppe für Hilfen zur Erziehung.

Fehlbetrag HzE der zehn kleinsten großen kreisangehörigen Städte je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2019¹⁵



- Sieben von 17 Vergleichsstädten mit einer überdurchschnittlichen Einwohnerzahl zwischen 0 unter 21 Jahren verzeichnen 2019 einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag.
- 47 Prozent der Städte mit einer unterdurchschnittlichen Einwohnerzahl bei den 0 bis unter 21-Jährigen weisen einen überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag auf.¹⁶

5.3 Einflussfaktoren auf den Fehlbetrag

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst.

5.3.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

Die Aufwendungen für die Leistungserbringung bei den Hilfen nach §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII stellen in der Regel den größten Einflussfaktor auf den Fehlbetrag dar. Die **Aufwendungen HzE** beinhalten die Transferaufwendungen sowie die Personalaufwendungen für eigene ambulante Dienste und Aufwendungen für die Unterbringung in eigenen Erziehungsheimen.¹⁷

- ➔ **Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung haben sich in vergangenen Jahren deutlich erhöht. 2019 wenden geprüfte Städte hierfür insg. rund 464 Mio. Euro auf.**

¹⁵ Für eine der zehn kleinsten großen kreisangehörigen Städte liegen für 2019 keinen validen Fall- und Finanzdaten vor.

¹⁶ Für eine Kommune liegen im Jahr 2019 keine validen Finanzdaten vor.

¹⁷ Bei der Berechnung der Aufwendungen für die Erbringung eigener Betreuungsleistungen berücksichtigen wir die Personalkosten der eigenen ambulanten Dienste anhand von KGST-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe. Bei Unterbringungen in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe berücksichtigen wir die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf Grundlage der internen Leistungsverrechnung (iLV). Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird fiktiv ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

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



- Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren unterscheiden sich in den Vergleichsstädten stark. Das Maximum von 1.294 Euro ist mehr als doppelt so hoch, wie das Minimum von 551 Euro.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro - Median	774	773	793	873

- Tendenziell steigen die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zwischen 2017 und 2020 um rund 13 Prozent.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



- Die Aufwendungen HzE je Hilfefall liegen 2019 zwischen 18.999 und 33.756 Euro.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro - Median	24.254	24.683	25.056	24.327

- Die Aufwendungen HzE je Hilfefall verzeichnen bis 2019 im Schnitt einen Anstieg um drei Prozent. Im Jahr 2020 sinken sie unter das Niveau von 2018. Aufgrund der Corona bedingten Einschränkungen konnten Hilfen teilweise nicht wie geplant erbracht werden.
- Auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall wirken sich der Anteil der ambulanten Hilfefälle und der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen aus.

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär in Euro 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	10.457	11.607	13.310	34
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	39.882	41.640	45.644	34

- Sowohl die ambulanten als auch die stationären Aufwendungen je Helfefall unterscheiden sich in den Städten stark. Ihre Höhe wird insbesondere durch die Anzahl der wöchentlichen Fachleistungsstunden und die vereinbarten Entgeltsätze beeinflusst. Im stationären Bereich beeinflusst der Anteil der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII die durchschnittlichen Aufwendungen je Helfefall in erheblichem Maße.

Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär in Euro 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro – Median	10.339	10.901	11.607	11.314
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro – Median	39.230	40.717	41.640	44.490
Aufwendungen Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII je Helfefall in Euro – Median	14.163	14.527	15.396	15.179
Aufwendungen Heimerziehung nach § 34 SGB VIII je Helfefall in Euro – Median	61.570	63.949	67.973	70.656

- Insbesondere die stationären Aufwendungen je Helfefall steigen zwischen 2017 und 2020 deutlich.
- Die Heimerziehung stellt mit einem durchschnittlichen Anteil von 43 Prozent an den Gesamtaufwendungen die kostenintensivste Hilfeart dar. Zwischen 2017 und 2020 steigen die Aufwendungen um durchschnittlich rund 9.100 Euro an. Dies entspricht einem Anstieg von 15 Prozent. Auch die helfefallbezogenen Aufwendungen für die Vollzeitpflege steigen um rund sieben Prozent, mit leicht rückläufiger Tendenz in 2020.

➔ Wesentliche Empfehlungen zum Kapitel 5.3.1

- Ursachen für hohe oder steigende Aufwendungen im Rahmen der Controllingtätigkeiten analysieren.
- Akquise von Pflegefamilien forcieren.
- Maßnahmen zur Laufzeitenbegrenzung und zur Begrenzung der Fachleistungsstunden entwickeln und regelmäßig im Rahmen des Fachcontrollings evaluieren.
- Aufwendungen durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern möglichst niedrig halten.
- Verbindliche Regelungen zur Kostenreduzierung in die Verfahrensstandards aufnehmen.

5.3.2 Falldichte¹⁸

➔ **Steuerung im Jugendamt beeinflusst Falldichte maßgeblich. Insbesondere Laufzeiten von Hilfen wirken sich aus.**

Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte möglichst niedrig gehalten wird, um den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung nicht zu belasten.

Falldichte HzE gesamt 2019



- Die Falldichten zeigen eine große Spannweite von minimal 19,64 und maximal 57,73.
- Von den zehn Städten mit den **niedrigsten** Fehlbeträgen verzeichnen acht eine unterdurchschnittliche Falldichte.¹⁹ Diese Jugendämter konnten die Fallzahlen durch eine ausgeprägte Zugangssteuerung, gute präventive Maßnahmen und niederschwellige Hilfsangebote auf einem niedrigen Niveau halten. Insbesondere die Laufzeiten beeinflussen die Falldichte maßgeblich. Städte mit niedrigen Falldichten haben oft einen hohen Anteil ambulanter Hilfefälle mit einer Laufzeit von maximal 18 Monaten.
- Die Falldichten der zehn Städte mit den **höchsten** Fehlbeträgen sind hingegen sehr hoch. Lediglich eine dieser Städte weist eine unterdurchschnittliche Falldichte auf.

Zwischen 2017 und 2020 entwickelt sich die Falldichte im Median wie folgt:

¹⁸ Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

¹⁹ In einer Stadt entspricht die Falldichte dem Medianwert.

Falldichte Hilfen zur Erziehung 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Falldichte HzE gesamt - Median	31,48	29,68	30,03	32,82
Falldichte HzE ambulant - Median	15,80	16,80	17,30	18,99
Falldichte HzE stationär - Median	15,12	14,63	13,35	13,89
Falldichte HzE für UMA - Median	2,63	1,95	1,19	0,89
Falldichte HzE ohne UMA - Median	28,85	27,73	28,84	31,95
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitungen - Median	1,59	1,81	2,41	2,58

- Die Falldichte HzE steigt zwischen 2019 und 2020 sprunghaft an. Diese Entwicklung ist größtenteils durch die ambulanten Hilfen begründet.
- Die Falldichte HzE für UMA sinkt zwischen 2017 und 2020 um rund zwei Drittel. Inzwischen berichten die Jugendämter insgesamt aber wieder von deutlich steigenden Hilfefällen für UMA. Die aktuelle Entwicklung ist durch allgemeine Flüchtlingsbewegungen und den Krieg in der Ukraine begründet.
- Die Städte berichten von einer steigenden Bedeutung der Integrationshelfer/Schulbegleitungen im Rahmen der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Ihre Falldichte erhöht sich von 2017 bis 2020 um rund 62 Prozent. Diese Entwicklung begründet den kontinuierlichen Anstieg der ambulanten Falldichte maßgeblich.²⁰
- Kürzere Betreuungs- und Verweildauern können sich positiv auf die Falldichte auswirken. Nach eigenen Angaben prüfen die Städte im stationären Bereich daher regelmäßig Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen. Eigene Rückführungs- und Verselbständigungskonzepte bilden jedoch die Ausnahme. Teilweise beschreiben die Städte die Prüfung von Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen in ihren Verfahrensstandards.

➔ **Wesentliche Empfehlungen zum Kapitel 5.3.2**

- Zugangssteuerung intensivieren.
- Laufzeiten möglichst gering halten.
- Falldichte, bei einem gleichzeitig hohen Anteil ambulanter Hilfefälle, möglichst niedrig halten.
- Entwicklung von Fallzahlen im Rahmen des Controllings regelmäßig differenziert auswerten.
- Die Prüfung von Rückführungs- und Verselbständigungsoptionen in den Verfahrensstandards verbindlich regeln.

²⁰ vgl. Kapitel 5.7.4 „Eingliederungshilfen“

- Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit im Rahmen des Fachcontrollings betrachten und qualitativ fortentwickeln.

5.3.2.1 Falldichte nach Größenklassen

- ➔ **Falldichte in größeren Städten grundsätzlich geringer als in kleineren großen kreisangehörigen Städten.**

Nachfolgend vergleicht die gpaNRW die Falldichte der jeweils zehn kleinsten und größten großen kreisangehörigen Städte, bezogen auf die Zahl der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Falldichte HzE der zehn größten großen kreisangehörigen Städte 2019



- Die Falldichte hat eine Spannweite von 19,64 bis 45,25. Der Medianwert beträgt 27,87.
- Sechs der zehn größten großen kreisangehörigen Städte verzeichnen im interkommunalen Vergleich eine unterdurchschnittliche Falldichte bei einem gleichzeitig unterdurchschnittlichen Fehlbetrag.

Falldichte HzE der zehn kleinsten großen kreisangehörigen Städte 2019²¹



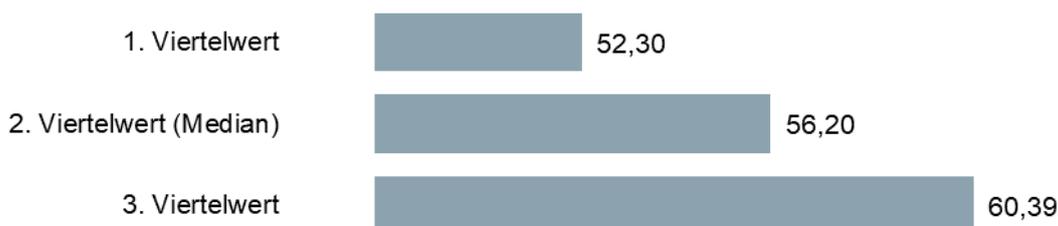
- Die Falldichte liegt zwischen 25,04 und 53,69. Der Median beträgt 32,13.
- 41 Prozent der Städte mit einer unterdurchschnittlichen Einwohnerzahl bei den 0 bis unter 21-Jährigen haben eine überdurchschnittlich hohe Falldichte.

²¹ Das Streudiagramm enthält nur neun Werte, da aus einer Kommune keine validen Fallzahlen für 2019 vorliegen.

5.3.3 Anteil ambulanter Hilfefälle

- ➔ **Hoher Anteil ambulanter Hilfefälle führt zu geringeren Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung - aber nur im Zusammenspiel mit niedriger Falldichte.**

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



- In elf Städten liegt der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt bei über 60 Prozent. Nur fünf dieser Städte weisen aber gleichzeitig eine unterdurchschnittliche Falldichte auf.

Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent – Median	52,18	55,47	56,20	58,78

- Der Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE insgesamt steigt zwischen 2017 und 2020 im Mittel um rund 13 Prozent.
- Diese Entwicklung ist u.a. durch die steigende Bedeutung von Integrationshelfern/Schulbegleitungen im Rahmen der ambulanten Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII begründet.
- Auch die sinkenden Fallzahlen für die Unterbringung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Ausländer können sich auf den Anteil der ambulanten Hilfefälle erhöhend auswirken. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Jugendämter diese vorwiegend in stationären Hilfearten betreuen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen zum Kapitel 5.3.3**

- Steuerungsmaßnahmen verstärkt darauf ausrichten, den Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitigen Verringerung bzw. Verstetigung der Falldichte perspektivisch weiter zu erhöhen.

5.3.4 Anteil Vollzeitpflege²²

- ➔ **Erfolgreiche Bemühungen um Pflegefamilien und multiple Problemlagen der Kinder und Jugendlichen erhöhen stationäre Aufwendungen.**

Der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen HzE prägt die Aufwendungen für die stationären Hilfen je Hilfefall maßgeblich. Die Fremdunterbringung in einer Vollzeit-/Familienpflege ist in der Regel deutlich günstiger als eine kostenintensive Heimunterbringung. Die Positionierung bei der Kennzahl hängt zum einen von der Anzahl der Hilfefälle in Vollzeitpflege, aber auch von den stationären Hilfefällen insgesamt ab.

Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfefälle HzE in Prozent 2019



- In lediglich rund einem Drittel der Vergleichsstädte nehmen Vollzeitpflegefälle einen Anteil von mehr als 50 Prozent an den stationären Hilfefällen ein.

Der Median der oben dargestellten Kennzahl entwickelt sich zwischen 2017 und 2020 wie folgt:

Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen in Prozent 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen in Prozent - Median	45,15	45,63	46,70	46,96

- Die Entwicklung der o. g. Kennzahl ist zum Teil durch rückläufige Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer begründet. Sie sind häufig in stationären Hilfeformen, außerhalb der Vollzeitpflege, untergebracht.
- Teilweise steht in den Städten kein ausreichendes Angebot an Pflegefamilien zur Verfügung. Städte, denen nach eigenen Angaben ausreichend viele Pflegefamilien zur Verfügung stehen, haben einen eigenen Pflegekinderdienst etabliert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind in der Regel auch für die Akquise von Pflegefamilien zuständig. Hierzu dienen zum einen klassische Werbemaßnahmen wie Infoveranstaltungen, Werbeflyer und Presseberichte. Ferner unterstützt eine enge Begleitung von Pflegefamilien die Akquise. Neben Beratungen der Familien bieten die Pflegekinderdienste Gesprächskreise

²² Bei der Kennzahl werden die Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII einschließlich der Vollzeitpflegefälle nach § 41 i.V.m. § 33 SGB VIII ins Verhältnis zu den stationären HzE-Hilfefällen gesetzt.

und Fortbildungen für die Pflegefamilien an. Zudem unterbreiten sie Angebote für die Pflegekinder.

- Das Aufgabenspektrum der Pflegekinderdienste ist sehr unterschiedlich, da in unterschiedlichem Umfang Aufgaben an freie Träger übertragen werden. Entsprechend variiert ihre personelle Ausstattung. Die Spannweite der Hilfefälle je Vollzeitstelle beträgt zwischen 17 und 64 Fällen je Vollzeit-Stelle.
- Insbesondere aufgrund von multiplen Problemlagen bringen die Städte Kinder zudem vermehrt in Sonderformen der Vollzeitpflege (Westfälische Pflegefamilien, professionellen Pflegestellen, sozialpädagogische Lebensgemeinschaften) unter. Steigende Aufwendungen je Hilfefall sind die Folge. Gleichzeitig wirkt sich dieser Aspekt auf den Anteil Hilfefälle Vollzeitpflege an den stationären Hilfefällen erhöhend aus.

➔ **Wesentliche Empfehlungen zum Kapitel 5.3.4**

- Werbung, Akquise und Begleitung von Pflegefamilien verstärken.
- Pflegefamilien bei Bedarf durch Zusatzleistungen oder ambulante Hilfen unterstützen.

5.4 Organisation und Steuerung

Die überörtliche Prüfung hat gezeigt, dass der Personaleinsatz, die Organisation und die Steuerungsleistungen der Hilfen zur Erziehung in den großen kreisangehörigen Städten unterschiedlich ausgeprägt sind.

5.4.1 Personal und Organisation

- ➔ **Fortschreitender Fachkräftemangel fordert neue Maßnahmen zur Nachbesetzung vakanter Stellen.**

Um eine fachlich gute und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung in der Hilfe zur Erziehung zu gewährleisten, ist ein qualitativ und quantitativ ausreichender **Personaleinsatz** erforderlich. Er sollte konkret an den vorhandenen Verfahrensstandards und den darin beschriebenen Prozessen bemessen werden. Dadurch können, zusammen mit einer intensiven Steuerung, positive Auswirkungen auf das Ergebnis der Hilfen zur Erziehung erzielt werden.

Die gpaNRW ermittelt auf der Grundlage von Erfahrungswerten aus vergangenen Prüfungen und Beratungen Richtwerte zum Personaleinsatz. Aktuell gehen wir für die Bearbeitung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) von einem Richtwert von 30 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle und für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) von 140 Hilfefällen je Vollzeit-Stelle aus. Er stellt die durchschnittliche Fallbelastung dar, die die Mitarbeitenden im Hinblick auf die Anforderungen an die fachliche und gesetzliche Qualität der Bearbeitung der Hilfefälle sowie die Steuerung der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Leistungen erfüllen können.

Personaleinsatz in den großen kreisangehörigen Städten 2019

Kennzahl	gpaNRW Richtwert	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Hilfepanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	30	26	29	31	32
Hilfepanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	140	105	142	166	32

- Im ASD liegt der Median nur knapp unterhalb, in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe nur knapp oberhalb unserer Richtwerte. Die Ergebnisse der Prüfung bestätigen damit die Richtwerte der gpaNRW.
- Eine niedrige Fallzahl je Vollzeit-Stelle kann sich positiv auf die Fallsteuerung auswirken. Es gibt Beispiele, bei denen sich mehr Personal in Kombination mit einer guten Gesamtstrategie und Steuerung positiv im Fehlbetrag widerspiegelt. Mehr als die Hälfte der Städte hat in den vergangenen Jahren daher eigene Personalbemessungen durchgeführt und einen entsprechenden Personalschlüssel erarbeitet.
- Nahezu alle Städte spüren inzwischen negative Auswirkungen durch den Fachkräftemangel. Zur Attraktivitätssteigerung tragen häufig unbefristete Stellenbesetzungen bei. Im Rahmen der Einarbeitung nutzen viele Jugendämter die modulare Weiterbildung „Neu im ASD“ der Landschaftsverbände Westfalen-Lippe und Rheinland. Einige Städte vergeben Ausbildungsplätze im Rahmen eines dualen Studiums für Soziale Arbeit. Ferner nutzen die Städte auch Traineeprogramme, um für eine Beschäftigung in ihren Jugendämtern zu werben.

➔ Enge Begleitung Leistungsempfängender beeinflusst Falldichte und Fehlbetrag positiv.

- Mit Ausnahme von drei Städten haben die Jugendämter in den großen kreisangehörigen Städten ihren ASD sozialräumlich organisiert. Trotz mehrerer sozialräumlich organisierter Teams sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter meistens zentral im Jugendamt untergebracht.
- Städte konnten Falldichte und Fehlbetrag positiv beeinflussen, wenn der ASD die Leistungsempfängenden intensiv begleitet.
- Jugendämter, denen es gelingt, neben einer guten Steuerung der Hilfen zusätzlich niederschwellige Hilfsangebote außerhalb der Hilfen zur Erziehung zu etablieren, können positiven Einfluss auf den Fehlbetrag und die Falldichte nehmen. Sie nutzen hierzu häufig die im Quartier vorhandenen Ressourcen. Hierzu müssen die Fachkräfte den Sozialraum sehr gut kennen. Auch die häufig anzutreffende Vernetzung der Bereiche Schule und Jugend kann sich in diesem Zusammenhang positiv auswirken.
- Hierbei fällt auf, dass die Städte mit einer unterdurchschnittlichen Fallzahl je Vollzeit-Stelle im ASD auch in 69 Prozent der Fälle eine unterdurchschnittliche Falldichte verzeichnen. Der Fehlbetrag ist allerdings nur in 56 Prozent dieser Fälle unterdurchschnittlich.

- Von den 15 Städten mit einer überdurchschnittlichen Fallzahl je Vollzeit-Stelle im ASD verzeichnen lediglich drei eine unterdurchschnittliche Falldichte. In sieben Städten ist der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren unterdurchschnittlich.

➔ **Jugendämter konzentrieren ihr Fachwissen häufig in Spezialteams, um komplexen Anforderungen der Fallbearbeitung gerecht zu werden.**

- Ein Großteil der Jugendämter hat sich in komplexen Themenbereichen spezialisiert.
- Rund 94 Prozent der großen kreisangehörigen Städte haben einen Pflegekinderdienst.
- Für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII haben 74 Prozent der Städte einen Spezialdienst eingerichtet.²³
- Sofern Spezialdienste nicht vorhanden sind, hat die gpaNRW in der Prüfung oft einzelne, auf bestimmte Themengebiete spezialisierte, Fachkräfte angetroffen. Sie sind für die jeweilige Fallbearbeitung zuständig, fungieren aber auch als Mentor und unterstützen so ihre Kolleginnen und Kollegen.

➔ **Einige Jugendämter nutzen für Leistungserbringung eigene ambulante Dienste.**

- Vier Jugendämter haben **eigene ambulante Dienste** zur Leistungserbringung eingerichtet. Daraus resultierende generelle Rückschlüsse auf Aufwendungen und Fehlbetrag konnten wir im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung nicht feststellen.
- Die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind in drei dieser Jugendämter überdurchschnittlich hoch. In einer Stadt sind sie unterdurchschnittlich.
- Der Fehlbetrag ordnet sich in drei Städten oberhalb des Medianwertes ein. In lediglich einer Stadt ist er unterdurchschnittlich.

Die Höhe der Aufwendungen ist bei einer Leistungserbringung durch einen eigenen ambulanten Dienst von verschiedenen Faktoren abhängig, wie beispielsweise der Eingruppierung der Fachkräfte, dem Stellenumfang oder der Anzahl bewilligter Fachleistungsstunden.

5.4.2 Steuerung

Die Qualität der Aufgabenerledigung und das Ergebnis der Hilfe zur Erziehung werden in hohem Maße durch die Gesamtsteuerung und die Strategie des Jugendamtes beeinflusst. Aufgrund steigender Fallzahlen und Aufwendungen gewinnt sie zunehmend an Bedeutung.

²³ vgl. Kapitel 5.7.4 „Eingliederungshilfen“

➔ **Strategische Grundlagen für Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung in rund 80 Prozent der Städte vorhanden, aber nur wenige Städte sind dabei ausreichend konkret.**

- Rund 81 Prozent der geprüften Jugendämter verweisen auf ihre Gesamtstrategien. Oftmals sind diese allerdings nur sehr pauschal formuliert („Stadt xy ist besonders kinderfreundlich“).
- 39 Prozent der Vergleichsstädte leiten aus ihrer schriftlichen Gesamtstrategie auch Ziele und Maßnahmen für die Hilfen zur Erziehung ab.
- Von den zehn Städten mit dem höchsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren haben nur zwei eine schriftliche Gesamtstrategie, aus der konkrete Ziele und Maßnahmen hervorgehen.
- Von den zehn Städten mit dem niedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren haben nur zwei keine strategischen Grundlagen erarbeitet. Drei Städte besitzen jeweils eine Gesamtstrategie mit Zielen und Maßnahmen. In vier weiteren Städten sind zumindest gute strategische Grundlagen mit operativen Zielen vorhanden.²⁴ Sie berücksichtigen beispielsweise die folgenden Aspekte:
 - Fallzahlen senken,
 - Anteil der ambulanten Hilfefälle steigern und
 - Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen steigern.

Dies soll häufig durch den Ausbau präventiver Angebote gelingen. Ferner sehen die Strategien vorrangig familienerhaltende Maßnahmen vor.

➔ **Kontinuierlicher Einsatz von Controllinginstrumenten unterstützt Jugendämter bei effektiver und effizienter Leistungserbringung. Allerdings arbeiten bislang nur wenige Jugendämter mit steuerungsrelevanten Kennzahlen.**

Ziele und Kennzahlen sind ein wichtiger Faktor für eine wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Hierfür sollten Fall- und Finanzdaten miteinander verknüpft werden. Nur so können die Städte die Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfe zur Erziehung transparent darstellen.

- Mit lediglich einer Ausnahme werten alle Städte im Rahmen des Finanzcontrollings regelmäßig ihre Fall- und Finanzdaten aus. Die Controllingtätigkeiten beschränken sich aber häufig auf Budgetkontrollen und Darstellungen der Fallzahlenentwicklung. Weitergehende Auswertungen, differenziert nach einzelnen Hilfearten, nehmen nur wenige Ju-

²⁴ In einer Stadt haben wir ausschließlich Kennzahlen erhoben und keine tiefergehenden Analysen vorgenommen.

gendämter vor. Die Stadt Lüdenscheid stellt ein gutes Beispiel für ein ausgeprägtes Finanzcontrolling mit einem regelmäßigen Berichtswesen dar. Auf unserer Homepage (www.gpa.nrw.de) geben wir dazu weitere Informationen.

- 15 große kreisangehörige Städte nutzen im Rahmen ihrer Controllingtätigkeiten steuerungsrelevante Kennzahlen. In neun Städten bzw. 60 Prozent der Städte mit regelmäßigen Auswertungen von steuerungsrelevanten Kennzahlen ist der Fehlbetrag unterdurchschnittlich. Hingegen verzeichnen nur 31 Prozent der insgesamt 16 Städte ohne unterjährige Kennzahlenvergleiche einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag. Dies verdeutlicht, dass der Einsatz von Controllinginstrumenten durchaus eine effektive und effiziente Leistungserbringung unterstützt.

Das **Fachcontrolling** soll die Wirksamkeit der Hilfen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrensstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung.

- In fast allen Vergleichsstädten sind zumindest Grundlagen für ein Fachcontrolling vorhanden. Die Verantwortlichen prüfen im Rahmen des Hilfeplanverfahrens die Einhaltung der Verfahrensstandards und die Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall.
- Fallübergreifende Auswertungen nehmen allerdings nur drei Jugendämter vor. Ein gutes Praxis-Beispiel stellt das wirkungsorientierte Fachcontrolling der Stadt Lüdenscheid dar.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Gesamtstrategie für den Bereich Hilfe zur Erziehung mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten konkreten Maßnahmen entwickeln.
- Kennzahlen und Auswertungen erarbeiten und daran den Erfolg der strategischen Maßnahmen regelmäßig prüfen.
- Entwicklung des Fehlbetrages kritisch analysieren und Maßnahmen entwickeln, um diesen zukünftig zu reduzieren bzw. einer weiteren Steigerung entgegenzuwirken.
- Fachwissen in Spezialdiensten bündeln.
- Auswertungsmöglichkeiten der Jugendamtssoftware für Controllingtätigkeiten nutzen.
- Steuerungsrelevante Finanzkennzahlen entwickeln und regelmäßig auswerten.
- Einzelne Hilfearten im Rahmen der Controllingtätigkeiten differenziert betrachten.
- Fachcontrolling durch regelmäßige, fallübergreifende und trägerbezogene Auswertungen intensivieren.
- Ergebnisse des Fachcontrollings transparent in regelmäßigen Controllingberichten aufbereiten.
- Fach- und Finanzcontrolling verzahnen um finanzielle Auswirkungen strategischer Entscheidungen aufzuzeigen.
- Personalbemessung regelmäßig fortschreiben.

- Einarbeitungskonzept entwickeln.
- Durch umfassendes Personalentwicklungskonzept nachhaltige Mitarbeiterbindung und hohe Mitarbeiterzufriedenheit erreichen.

5.5 Soziale Strukturen

- ➔ **Soziale Strukturen beeinflussen zu gewährende Hilfen zur Erziehung indirekt, aber nicht maßgeblich.**
- ➔ **Jugendämter beeinflussen zu leistende Hilfen zur Erziehung durch ihre strategische Ausrichtung und ihre darauf aufbauende Gesamtsteuerung und Organisation positiv und können belastenden Strukturen entgegenwirken.**

Bislang konnte die gpaNRW keine Korrelation zwischen den **sozialen Strukturen** und dem Fehlbetrag je Jugendeinwohner feststellen. Dennoch können die soziostrukturellen Rahmenbedingungen indirekt die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen, z.B. der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen. Hieraus resultierende Defizite an der sozialen Teilhabe können zu erhöhten Eskalationsstufen im familiären Umfeld führen.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,28	19,93	21,00	35
SGB II-Quote in Prozent	10,01	11,63	13,73	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	2,65	3,30	4,40	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,27	18,23	19,61	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	4,32	5,34	7,18	35

Die Gruppe der Alleinerziehenden steht in einem besonderen Zusammenhang mit dem Bezug von Hilfen zur Erziehung. Die AKJ TU Dortmund²⁵ kommt in ihren HzE-Berichten zu dem Ergebnis, dass sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung auswirken. So nehmen nach dieser Statistik Alleinerziehende generell vermehrt Hilfen zur Erziehung in Anspruch. Beziehen die Alleinerziehenden gleichzeitig Transferleistungen, beträgt die Quote derer, die Hilfen zur Erziehung erhalten, rund 70 Prozent.

²⁵ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

In ihrer Statistik ordnet die AKJ TU Dortmund die im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung untersuchten Jugendämter den Jugendamtstypen 7, 8, 9 und 10 zu:

- Jugendamtstyp 7 fasst neun Jugendämter großer kreisangehöriger Städte mit einer sehr hohen Kinderarmut zusammen (Belastungsklasse 1).
- Zum Jugendamtstyp 8 gehören 15 Vergleichsstädte mit einer hohen Kinderarmut (Belastungsklasse 2).
- Jugendamtstyp 9 beinhaltet elf Vergleichsstädte mit einer geringen Kinderarmut (Belastungsklasse 3). Aus einer dieser Kommunen stehen keine belastbaren Fall- und Finanzdaten zur Verfügung.
- Zum Jugendamtstyp 10 gehören die großen kreisangehörigen Städte mit einer sehr geringen Kinderarmut (Belastungsklasse 4). Diesem Jugendamtstyp gehört keines der betrachteten Jugendämter an.

Fehlbetrag nach Jugendamtstypen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Fehlbetrag Jugendamtstyp 7 (Belastungsklasse 1) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	805	900	1.172	9
Fehlbetrag Jugendamtstyp 8 (Belastungsklasse 2 und 2) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	812	886	997	15
Fehlbetrag Jugendamtstyp 9 (Belastungsklassen 3 und) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	609	762	860	10

➔ **Armutssituation beeinflusst Fehlbetrag.**

- Die Kennzahlen deuten darauf hin, dass die Armutssituation den Fehlbetrag HzE beeinflussen kann. Er ist in großen kreisangehörigen Städten mit geringer Kinderarmut durchschnittlich niedriger als in Städten mit einer hohen bzw. sehr hohen Kinderarmut.
- Von den zehn Städten mit dem niedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren gehören fünf dem Jugendamtstyp 9 (geringe Kinderarmut) an. Drei Städte sind dem Jugendamtstyp 8 (hohe Kinderarmut) zuzurechnen. Zum Jugendamtstyp 7 (sehr hohe Kinderarmut) gehören zwei Städte.
- Nur eine Stadt des Jugendamtstyps 9 (geringe Kinderarmut) gehört zu den zehn Städten mit dem höchsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Vier Städte mit sehr hohen Fehlbeträgen sind dem Jugendamtstyp 7 (sehr hohe Kinderarmut) zugeordnet. Zum Jugendamtstyp 8 (hohe Kinderarmut) gehören fünf große kreisangehörige Städte.

Falldichte nach Jugendamtstypen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Falldichte Jugendamtstyp 7 (Belastungsklasse 1) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	27,6	32,1	47,7	9
Falldichte Jugendamtstyp 8 (Belastungsklasse 2 und 2) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	28,7	33,1	40,5	15
Falldichte Jugendamtstyp 9 (Belastungsklassen 3 und) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	24,2	26,6	28,6	10

- Insbesondere in den Städten des Jugendamtstyps 9 (geringe Kinderarmut) ist die Falldichte niedriger als in Städten mit einer hohen bzw. sehr hohen Kinderarmut.

Die Kinderarmut steht in engem Zusammenhang mit der in den Städten anzutreffenden SGB II-Quote.

- Die neun Jugendämter des Jugendamtstyps 7 (Belastungsklasse 1) verzeichnen die im interkommunalen Vergleich höchsten SGB II-Quoten.
- Von den zehn Städten mit den niedrigsten SGB II-Quoten gehören acht zum Jugendamtstyp 9 (Belastungsklasse 3). Sie verzeichnen eine geringe Kinderarmut.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro der zehn Städte mit den niedrigsten SGB II-Quoten 2019²⁶



- Der Median des Fehlbetrags HzE der zehn Städte mit den niedrigsten SGB II-Quoten je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegt bei 698 Euro.
- Die zehn großen kreisangehörigen Städte mit den höchsten SGB II-Quoten verzeichnen Fehlbeträge je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zwischen 657 Euro und 1.351 Euro. Der Median beträgt 909 Euro.
- In sechs Städten ist der Fehlbetrag überdurchschnittlich hoch. Allerdings verzeichnen auch vier Städte einen unterdurchschnittlichen Fehlbetrag. Zwei dieser Städte gehören sogar zu den zehn großen kreisangehörigen Städten mit dem niedrigsten Fehlbetrag.

²⁶ Für eine Kommune stehen keinen validen Finanzdaten zur Verfügung.

Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte HzE) der zehn Städte mit den niedrigsten SGB II-Quoten 2019



- In den zehn Jugendämtern mit den niedrigsten SGB II-Quoten hat die Falldichte eine Spannweite von 24,02 bis 40,53. Der Median beträgt 28,44 Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.
- In sieben Städten ist die Falldichte insgesamt unterdurchschnittlich. In einer Stadt entspricht sie dem Medianwert. Eine Stadt gehört allerdings zu den zehn großen kreisangehörigen Städten mit der höchsten Falldichte. Eine Stadt konnte keine validen Falldaten liefern.

Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren (Falldichte HzE) der zehn Städte mit den höchsten SGB II-Quoten 2019



- In den zehn Städten mit den höchsten SGB II-Quoten hat die Falldichte eine Spannweite zwischen 25,04 und 57,73. Der Median beträgt 32,63.
- Sieben Städte verzeichnen eine überdurchschnittliche Falldichte. In drei Städten ist die Falldichte allerdings unterdurchschnittlich. Zwei große kreisangehörige Städte gehören sogar zu den zehn Städten mit den niedrigsten Falldichten.
- Grundsätzlich sind Falldichte und Fehlbetrag in Städten mit einer hohen SGB II-Quote höher als in Städten mit einer niedrigen SGB II-Quote.

Die anzutreffenden sozialen Strukturen scheinen damit die Hilfen zur Erziehung zwar grundsätzlich zu beeinflussen. Dennoch zeigen die oben dargestellten Auswertungen, dass es Jugendämtern insbesondere durch ihre strategische Ausrichtung und ihrer darauf aufbauenden Gesamtsteuerung und Organisation gelingt, die zu leistenden Hilfen zur Erziehung positiv zu beeinflussen.

- Auf benachteiligende soziale Strukturen reagieren die großen kreisangehörigen Städte häufig mit niederschweligen und präventiven Angeboten in den Sozialräumen. Sie wer-

den oftmals über Familienzentren, Jugendzentren und im Rahmen der mobilen bzw. aufsuchenden Jugendarbeit unterbreitet. Die betroffenen Jugendämter verfolgen häufig das Ziel, Bildungsbenachteiligungen abzubauen.

- Bei der Erarbeitung passgenauer Angebote kann ein differenziertes Sozialraummonitoring unterstützen.
- Teilweise gehen die Jugendämter sehr innovativ vor. Sie informieren in zeitgemäßen Internetauftritten oder Apps über ihre vielfältigen präventiven Angebote. Dies kann die Akzeptanz steigern.
- Insbesondere beeinflusst eine gute Fallsteuerung die zu leistenden Hilfen zur Erziehung positiv (s. Kapitel 5.6.2).

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Kommunale Präventionsketten ausbauen.
- Auswertungen zu einzelnen Sozialräumen intensivieren.
- Strukturdaten für gezielte Handlungsansätze bei den Hilfen zur Erziehung nutzen.
- Fall- und Finanzdaten langfristig betrachten, um Erkenntnisse zur Wirksamkeit der Präventionsarbeit zu gewinnen.

5.6 Verfahrensstandards

5.6.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- ➔ **Nahezu alle Städte haben schriftliche Verfahrensstandards erarbeitet. Prozessbeschreibungen sind allerdings teils unvollständig und nicht in Jugendamtssoftware hinterlegt.**

Die Städte sollten ihre Prozesse im Aufgabengebiet der Hilfe zur Erziehung verbindlich in **Verfahrensstandards** regeln, um eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung zu gewährleisten. Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Fristen sind zu beschreiben und in der Jugendamtssoftware zu hinterlegen. Sie dienen der Steuerung und Prozesskontrolle, vermitteln den Beschäftigten Sicherheit. Zudem unterstützen sie das Wissensmanagement bei Personalfluktuations.

- Die großen kreisangehörigen Städte haben in der Regel Standards in unterschiedlicher Form und Tiefe festgelegt, z.B. als Arbeitsanweisungen und Richtlinien.
- Mehr als die Hälfte der Jugendämter beschreiben ihre Prozesse einheitlich in Qualitätshandbüchern, teilweise ergänzt um Flussdiagramme. Oftmals fehlen aber klar strukturierte Darstellungen für alle Aufgabenbereiche und Prozesse mit Zuständigkeiten, Abläufen und Fristen in Text und Grafik.

➔ **Fallbearbeitung erfolgt in fast allen Jugendämtern softwareunterstützt. Sehr alte Versionen der Jugendamtssoftware erschweren insbesondere Auswertungen für Controllingzwecke.**

- Lediglich eine Stadt setzt noch keine Fachsoftware in ihrem Jugendamt ein. In sechs Städten sind die eingesetzten Softwareversionen sehr alt. Teilweise erschwert dieser Aspekt die Controllingtätigkeiten, da hierzu benötigte Auswertungen nicht erstellt werden können. Allerdings sind sich diese Städte dessen bewusst und planen in der Regel die zeitnahe Umstellung auf aktuelle Softwareversionen.

5.6.2 Fallsteuerung

➔ **Städte haben mehrheitlich wirtschaftliche Vorgaben erarbeitet und stellen sie in ihren Verfahrensstandards dar.**

Die Hilfefälle sollten im Rahmen der Fallsteuerung in einem strukturierten Prozess unter Berücksichtigung der vorhandenen Verfahrensstandards gesteuert werden. Durch eine gute Fallsteuerung sollen die Aufwendungen je Hilfefall möglichst gering gehalten werden. Dies gelingt, indem nur Hilfen gewährt werden, die auch tatsächlich notwendig sind. Zudem sollen sie in einem angemessenen zeitlichen Umfang bleiben. Das bedeutet, dass sie nicht länger als notwendig gewährt werden.

Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens nimmt daher die Falleingangsphase eine besondere Bedeutung ein. Die Fachkräfte sollten andere niederschwellige Angebote prüfen und die Hilfesuchenden beraten, bevor es zur Gewährung von Hilfen zur Erziehung kommt. Eine umfassende Recherche der im familiären Umfeld bestehenden Probleme und der vorhandenen Ressourcen kann eine passgenaue Hilfestellung unterstützen.

- Die Jugendämter der großen kreisangehörigen Städte versuchen Kinder und Jugendliche in der Regel im Rahmen ambulanter Hilfen zu betreuen, sofern dies aus fachlicher Sicht sinnvoll ist (Grundsatz „ambulant vor stationär“).
- Die Jugendämter schreiben die Hilfen im sechsmonatigen Rhythmus fort. Teilweise tauschen sie sich darüber hinaus mit freien Trägern aus. Diese sog. Statusgespräche dienen dazu, bei Veränderungen und Fehlentwicklungen frühzeitig reagieren zu können. Auch dieses Vorgehen kann die Laufzeiten der Hilfen positiv beeinflussen.
- Mehr als die Hälfte der Jugendämter berücksichtigen in ihren Verfahrensstandards auch **wirtschaftliche Vorgaben**. Diese haben eine unterschiedliche Tiefe. Hierbei handelt es sich beispielsweise um konkrete Regelungen zu Laufzeitbegrenzungen, maximal zu gewährenden Fachleistungsstunden und/oder die Prüfung von Rückkehr- und Verselbständigungsoptionen.
- In rund zwei Drittel der geprüften Städte unterstützt ein Anbieter- und Trägerverzeichnis die Leistungsvergabe, auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Oftmals ist es in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Dies unterstützt eine effiziente Fallbearbeitung.

- Rund 84 Prozent der Städte binden die Wirtschaftliche Jugendhilfe früh in den Hilfeplanprozess ein. Hierdurch kann das Jugendamt wirtschaftliche Aspekte zu einem frühen Verfahrenszeitpunkt berücksichtigen. Dieses Vorgehen unterstützt auch die rechtssichere Zuständigkeitsprüfung und die frühzeitige Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen.

5.6.3 Prozesskontrollen

➔ **Prozessintegrierte Kontrollen sind in fast allen Jugendämtern Standard. Allerdings führen nur knapp die Hälfte der Jugendämter prozessunabhängige Kontrollen durch.**

- **Prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen**, wie z.B. technische Plausibilitätsprüfungen und Wiedervorlagen, haben rund 94 Prozent der Städte etabliert. **Prozessunabhängige Kontrollen** nutzen hingegen nur rund die Hälfte der Jugendämter.
- Eine wichtige Kontrollfunktion übernehmen häufig die ASD-Leitungen, zum Teil auch die Jugendamtsleitungen. Sie begleiten das Verfahren sehr eng und treffen oftmals auch die abschließende Leistungsentscheidung. Das Vier-Augen-Prinzip wird durch die kollegiale Beratung gewahrt.
- Die Jugendämter verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die große Bedeutung gegenseitiger Kontrollen durch die kollegialen Beratungen.

5.6.4 Kostenerstattungsansprüche

➔ **Schriftliche Standards für Wirtschaftliche Jugendhilfe können zeitnahe Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen unterstützen.**

Die **Kostenerstattungsansprüche** dienen der teilweisen Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung. Kostenerstattungen gibt es unter verschiedenen rechtlichen Voraussetzungen. Häufig bestehen Kostenerstattungsansprüche, wenn die örtliche Zuständigkeit wechselt. Insbesondere zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen bei einem Zuständigkeitswechsel ist es für die Mitarbeitenden der WiJu wichtig, alle notwendigen Informationen von Änderungen in den Hilfefällen zu erhalten.

Der Umfang der Kostenerstattungsansprüche bei übernommenen Hilfefällen in Vollzeitpflege hängt unter anderem von der Trägertätigkeit vor Ort ab. Sind beispielsweise vermehrt Träger ansässig, die eine kostenintensive Vollzeitpflege z.B. in „professionellen Pflegestellen“ oder „westfälischen Pflegefamilien“ anbieten, kann dies die Höhe der Kostenerstattungsansprüche beeinflussen. Solche Vollzeitpflegeplätze sind auch bei anderen Jugendämtern begehrt, um gemäß § 33 Satz 2 SGB VIII besonders entwicklungsbeeinträchtigte Kinder und Jugendliche passgenau unterzubringen. Wenn die Zuständigkeit in solchen Fällen nach zwei Jahren auf das örtliche Jugendamt übergeht, wird das abgebende Jugendamt gegenüber dem aufnehmenden Jugendamt kostenerstattungspflichtig.

Kostenerstattungsansprüche 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Kostenerstattungen je Hilfefall HzE in Euro	3.442	4.677	5.825	34

- Die Höhe der geltend gemachten Kostenerstattungsansprüche variiert stark.
- Die meisten Städte haben noch keine Verfahrensstandards zur Prüfung der Zuständigkeit und von Kostenerstattungsansprüchen.
- In einigen Städten wurden die Kostenerstattungen zeitverzögert für Vorjahre geltend gemacht, insbesondere für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA). Dies beeinflusst die Höhe der Kostenerstattungen in den betroffenen Jahren.

➔ Wesentliche Empfehlungen zum Kapitel 5.6

- Einheitliches Prozess- und Qualitätshandbuch für das Jugendamt erarbeiten. Darin sollten die Verantwortlichkeiten, die Abläufe, Fristen und Zuständigkeiten beschrieben sein. Die Prozesse und zu verwendenden Vordrucke sollten in der Software hinterlegt sein.
- Wirtschaftliche Jugendhilfe standardmäßig in das Hilfeplanverfahren einbinden, um wirtschaftliche Aspekte berücksichtigen.
- Obergrenze für Fachleistungsstunden und Laufzeiten im Rahmen einer Kostenhierarchie einrichten.
- Prozessunabhängige Kontrollen vorsehen.
- Standards und Konzepte für die Verselbständigung und die Rückführung in die Herkunftsfamilie erarbeiten und in das Hilfeplanverfahren integrieren.
- Schriftliche Verfahrensstandards zur Prüfung der Zuständigkeit und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erarbeiten.

5.7 Einzelne Hilfearten

Die gpaNRW hat einzelne Hilfearten tiefergehend analysiert und stellt nachfolgend einige der wesentlichen Hilfen dar.

5.7.1 Flexible ambulante Hilfen und sozialpädagogische Familienhilfe

- ➔ **Städte wenden 2019 für flexible ambulante Hilfen und sozialpädagogische Familienhilfe 51,5 Mio. Euro für rund 5.100 Fälle auf. Spannweite der Aufwendungen je Hilfefall ist sehr groß und von Anzahl Fachleistungsstunden und vereinbarten Entgelten beeinflusst.**

Die großen kreisangehörigen Städte nutzen **flexible ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII** und die **Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)** in unterschiedlicher Intensität und Ausprägung.

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten. Nicht alle Jugendämter ordnen Hilfefälle dieser Hilfeart zu. Andere Jugendämter erfassen hingegen alle ambulanten Hilfen unter dieser Hilfeart.

Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII (flexible ambulante Hilfen) 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.213	10.033	11.774	31
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	0,80	1,96	4,86	32

- Bei den flexiblen ambulanten Hilfen liegt die Spannweite der Aufwendungen je Hilfefall zwischen 2.504 Euro und 17.735 Euro.
- Auf die Falldichte wirken sich unmittelbar die Betreuungsdauern aus. Sie sind durch Steuerungsmaßnahmen, wie Laufzeitbegrenzungen und Kostenhierarchien, zu beeinflussen.

Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII (flexible ambulante Hilfen) 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	9.220	9.170	10.033	9.512
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII - Median	2,58	2,73	1,96	2,64

- Aufwendungen und Falldichte steigen zwischen 2017 und 2020 moderat um zwei bzw. drei Prozent.

Die **SPFH** ist die klassische Familienhilfe und nimmt das gesamte Familiensystem in den Blick mit dem Ziel, das Selbsthilfepotenzial der Familie zu stärken bzw. wiederherzustellen.

- Nicht alle Jugendämter der großen kreisangehörigen Städte setzen die SPFH als Hilfeart ein. Andere Jugendämter erfassen hingegen alle ambulanten Hilfen unter dieser Hilfeart.

Hilfen nach § 31 SGB VIII (SPFH) 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.639	9.788	11.317	30

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Falldichte § 31 SGB VIII	4,27	5,76	7,15	32

- Auch bei der SPFH zeigen die Aufwendungen je Hilfefall eine große Spannweite von minimal 6.749 Euro und maximal 17.057 Euro.

Hilfen nach § 31 SGB VIII (SPFH) 2017-2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	9.815	10.201	9.788	9.832
Falldichte § 31 SGB VIII - Median	5,32	5,43	5,76	6,25

- Im Rahmen der SPFH verzeichnen die durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall zwischen 2017 und 2020 nur einen leichten Anstieg um 0,2 Prozent. Die Falldichte steigt im gleichen Zeitraum um 21 Prozent.

5.7.2 Vollzeitpflege

- ➔ **Zunehmend kostenintensive Fälle erfordern professionelle Pflegeverhältnisse. Vollzeitpflege bleibt dennoch die weitaus kostengünstigste stationäre Hilfeart.**

Die **Vollzeitpflege gemäß § 33 SGB VIII** umfasst die Unterbringung eines Kindes bzw. Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie oder einer sonderpädagogischen Pflegestelle für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder und Jugendliche. Die Aufwendungen für die Vollzeitpflegefälle werden durch die Form und die Dauer der Unterbringung beeinflusst.

- Die großen kreisangehörigen Städte wenden 2019 für die Vollzeitpflege zwischen 858.000 Euro und 3,3 Mio. Euro auf. Sie bringen zwischen 66 und 223 Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien unter.

Hilfen nach § 33 SGB VIII (Vollzeitpflege) 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.959	15.396	18.392	34
Falldichte § 33 SGB VIII	5,04	6,33	7,38	34

Hilfen nach § 33 SGB VIII (Vollzeitpflege) 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	14.163	14.527	15.396	15.179

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Falldichte § 33 SGB VIII - Median	6,16	5,93	6,33	6,53

- Aufgrund der anzutreffenden Problemlagen, aber auch aufgrund fehlender Pflegefamilien bringen die Jugendämter vermehrt in Sonderformen der Vollzeitpflege unter, beispielsweise in professionellen Pflegefamilien und sozialpädagogischen Lebensgemeinschaften. Hohe Aufwendungen sind die Folge. Daher sind die durchschnittlichen Fallaufwendungen in der Vollzeitpflege von 2017 bis 2020 um rund sieben Prozent gestiegen.
- Die Höhe der Falldichte können die Jugendämter durch die Akquise von Pflegefamilien und deren Betreuung beeinflussen.
- Sie hängt auch von der Trägertätigkeit vor Ort ab. Die Zahl der Pflegefamilien und somit auch die Zahl der Vollzeitpflegefälle ist in Städten mit vermehrter Aktivität von Trägern oder Trägerverbänden, wie z.B. den Rheinischen Erziehungsstellen, den Westfälischen Pflegefamilien oder Sozialpädagogischen Erziehungsstellen häufig höher. Die nachfolgenden Kennzahlen geben einen Hinweis auf die Versorgungssituation mit Pflegefamilien in den großen kreisangehörigen Städten:

Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch und Kostenerstattungspflicht 2020

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch an den Hilfefällen in Prozent	23,12	33,44	41,11	27
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungspflicht an den Hilfefällen in Prozent	24,96	41,29	61,15	27

- In den Jugendämtern besteht durchschnittlich in einem Drittel der Hilfefälle ein Kostenerstattungsanspruch. Er entsteht, wenn fremde Jugendämter Pflegefamilien vor Ort in Anspruch nehmen und die Zuständigkeit nach Ablauf von zwei Jahren auf das örtliche Jugendamt übergeht.
- Die Jugendämter werden im Gegenzug nach zwei Jahren kostenerstattungspflichtig, wenn sie Pflegekinder außerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs unterbringen. Das Verhältnis dieser Fälle zu den selbst bearbeiteten Vollzeitpflegefällen beträgt bei den Städten durchschnittlich rund 41 Prozent.
- Insgesamt deuten die o. g. Werte darauf hin, dass die großen kreisangehörigen Städte vermehrt auf eine Unterbringung außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches angewiesen sind.

5.7.3 Heimerziehung

- ➔ **Komplexere Problemlagen der Kinder und Jugendlichen erschweren Heimauswahl. Folge sind hohe Aufwendungen.**

Die **Heimerziehung** gemäß § 34 SGB VIII ist die kostenintensivste Form der Fremdunterbringung.²⁷ Sie kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein und in speziellen Formen wie z.B. Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

- Im Jahr 2019 wenden die Städte für die Heimerziehung zwischen 2,8 Mio. Euro und 10,8 Mio. Euro auf. Insgesamt betreuen die großen kreisangehörigen Städte rund 3.100 Hilfefälle im Rahmen der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII.
- Mit einem Anteil von durchschnittlich 43 Prozent an den Gesamtaufwendungen stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung die größte Aufwandsart dar.

Hilfen nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform) 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	65.028	67.973	71.794	34
Falldichte § 34 SGB VIII	4,63	5,22	6,36	34

Hilfen nach § 34 SGB VIII (Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen) 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	61.570	63.949	67.973	70.656
Falldichte § 34 SGB VIII - Median	6,15	5,88	5,22	5,20

- Die Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung steigen von 2017 bis 2020 im Mittel um rund 9.100 Euro. Dies entspricht einem Anstieg von rund 15 Prozent.
- Die Jugendämter berichten von teils sehr intensiven Hilfefällen und der fehlenden Möglichkeit, zwischen mehreren Einrichtungen wählen zu können, da viele Einrichtungen ausgelastet sind. Oft ist eine Heimunterbringung aufgrund der komplexen Problemlagen nur sehr schwer zeitnah zu realisieren, da entsprechende Angebote fehlen.
- Auslandsunterbringungen stellen die Ausnahme dar. Lediglich sieben Städte bringen Kinder und Jugendliche vereinzelt im Ausland unter. Hierbei handelt es sich insgesamt um lediglich elf Hilfefälle.

²⁷ vgl. Kapitel 5.3.1 „Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“

- Die Jugendämter der großen kreisangehörigen Städte prüfen zwar regelmäßig Rückkehr-Optionen. Rückkehr- und Verselbständigungskonzepte sind jedoch nur teilweise im Einsatz (vgl. Kapitel 5.6 „Verfahrensstandards“).

5.7.4 Eingliederungshilfen

- ➔ **Eingliederungshilfen in Form von Integrationshelfern/Schulbegleitungen gewinnen zunehmend an Bedeutung.**

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf **Eingliederungshilfe** gemäß § 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.

2019 wenden die großen kreisangehörigen Städte insgesamt 61,8 Mio. Euro für die Eingliederungshilfe auf. Im Durchschnitt sind dies zwölf Prozent der Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung.

- Im Mittel handelt es sich bei 94 Prozent der Hilfefälle um ambulante Eingliederungshilfen.

Hilfen nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfen) 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.678	19.919	23.094	34
Ambulante Aufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitungen je Hilfefall in Euro	15.081	18.802	20.985	28
Falldichte § 35a SGB VIII	3,82	4,80	6,60	34
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitungen	1,54	2,41	3,43	32

Die Eingliederungshilfen haben insbesondere durch die Integrationshelfer/Schulbegleitungen stark an Bedeutung gewonnen.

Hilfen nach § 35a SGB VIII (Eingliederungshilfen) 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	17.234	16.378	19.919	17.034
Ambulante Aufwendungen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen je Hilfefall in Euro - Median	16.462	16.567	18.802	15.917
Falldichte § 35a SGB VIII - Median	3,98	4,65	4,80	5,93
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitungen - Median	1,59	1,81	2,41	2,58

- Die Aufwendungen je Hilfefall für Integrationshelfer/Schulbegleitungen steigen insbesondere im Jahr 2019 deutlich. Die Falldichte erhöht sich zwischen 2017 und 2020 um 62 Prozent.
- Die sinkenden Aufwendungen im Vergleichsjahr 2020 sind in den Corona bedingten Einschränkungen ab Frühjahr 2020 begründet.
- Rund die Hälfte der Städte hat an ihren Schulen zumindest teilweise Poollösungen etabliert und kann so dem Anstieg der Aufwendungen entgegenwirken. Mehrere Jugendämter planen zudem Poollösungen umzusetzen.

Hierbei werden mehrere Kinder in einer Klasse von ein oder zwei Integrationskräften betreut, die auch klassenübergreifend tätig sein können. So wird eine höhere Flexibilität in der Betreuung erreicht. Perspektivisch können Kosten eingespart werden. Voraussetzung ist jedoch, dass ausreichend Integrationskinder an einer Schule vorhanden sind. Teilweise kooperieren die Städte daher auch im Rahmen **interkommunaler Zusammenarbeit** mit benachbarten Jugendämtern.

Wichtig ist, dass einzelfallbezogene Hilfeplanverfahren mit Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung weiterhin durchgeführt werden.

Der **Anspruch** auf Eingliederungshilfe ist vom Jugendamt in einem zweistufigen **Verfahren** zu überprüfen. Neben der Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie oder eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten ist eine Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch das Jugendamt vorgesehen. Dort wird abschließend entschieden, ob die Voraussetzungen für einen Anspruch auf Eingliederungshilfe vorliegen.

- Aufgrund der Komplexität und Fachlichkeit richten immer mehr Jugendämter Spezialdienste ein. Alternativ spezialisieren sie Mitarbeitende, die sich mit der Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe befassen. Eine Spezialisierung mit eingehender Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen kann sich positiv auf die Höhe der Fallzahlen nach § 35a SGB VIII auswirken. Wie im Kapitel 5.4 „Organisation und Steuerung“ dargestellt, haben 74 Prozent der Jugendämter einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfen.
- Eine Spezialisierung wirkt sich insbesondere auf die Schulbegleitung positiv aus. Nur zwei der zehn Jugendämter mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall haben keinen Spezialdienst. Aus zwei Städten liegen keine Angaben vor.
- Acht der zehn Städte mit der niedrigsten Falldichte haben einen Spezialdienst. Aus einer Stadt liegen keine Angaben vor.

5.7.5 Hilfen für junge Volljährige

- ➔ **Steigende Aufwendungen und Fallzahlen bei Hilfen für junge Volljährige belasten Fehlbetrag.**

Hilfen werden auch nach dem Eintritt der Volljährigkeit zeitlich begrenzt weitergewährt (**Hilfen für Junge Volljährige gemäß § 41 SGB VIII**). In der Regel geht der Weitergewährung eine stufenweise Verselbständigungsarbeit, die möglichst frühzeitig vor Vollendung der Volljährigkeit beginnen sollte, voraus.

Hilfen nach § 41 SGB VIII (Hilfen für junge Volljährige) 2019

Kennzahl	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.061	29.111	34.686	34
Falldichte § 41 SGB VIII	13,79	19,53	22,58	34

- Die Aufwendungen und die Falldichten der Hilfen für junge Volljährige haben eine große Spannweite. Auch hier wirken sich der Anteil der ambulanten Hilfen und der Anteil der Vollzeitpflege auf die Aufwendungen je Hilfefall aus.

Hilfen nach § 41 SGB VIII (Hilfen für junge Volljährige) 2017 bis 2020

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro - Median	30.723	29.533	29.111	29.833
Falldichte § 41 SGB VIII - Median	19,89	20,03	19,53	20,76

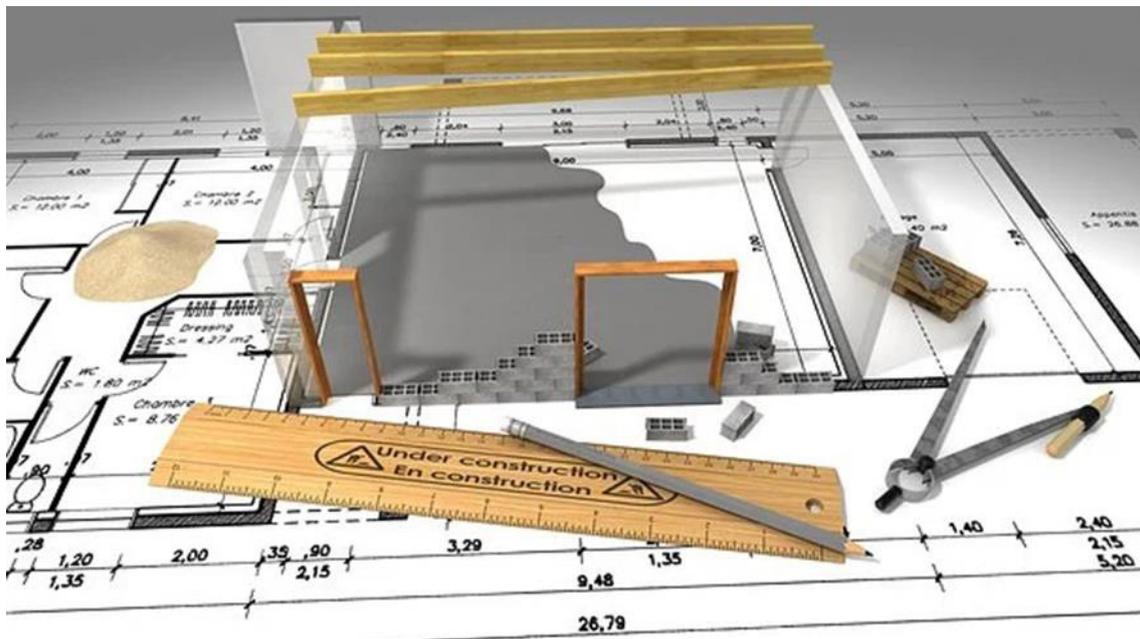
- Aufwendungen und Falldichte sind unter dem Einfluss der Flüchtlingswelle mit unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) ab ca. 2015 angestiegen. Sie sind während des Hilfebezugs inzwischen vermehrt in die Volljährigkeit hineingewachsen.
- Die Jugendämter sollten insbesondere darauf hinwirken, dass die Hilfen im Rahmen des Verselbständigungsprozesses sukzessive reduziert werden. Sie sollten hierzu separate Verfahrensstandards formulieren, die die Prüfung von Verselbständigungsoptionen berücksichtigen.

➔ Wesentliche Empfehlungen zum Kapitel 5.7

- Zugangssteuerung optimieren.
- Geeignete Einrichtungen auswählen.
- Wirtschaftliche Aspekte bei der Leistungsvergabe berücksichtigen.
- Zielvereinbarung der Hilfeplanung konsequent umsetzen.
- Hilfepläne zeitnah fortschreiben.
- Zusatzleistungen abbauen.
- Laufzeiten reduzieren.
- Werbung für die Vollzeitpflege und Akquise von Pflegefamilien forcieren.

- Verfahrensstandards um Aspekte eines aktiven Rückführungs- und Verselbständigungsmanagements erweitern.
- Differenzierte Verfahrensstandards für einzelne Hilfearten, wie Eingliederungshilfen, Heimerziehung, Vollzeitpflege und Hilfen für junge Volljährige, erarbeiten.
- Spezialdienste für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII einrichten.
- Poollösungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitungen prüfen und nach Möglichkeit einrichten, um den vergleichsweise hohen Fallkosten und dem sich abzeichnenden Fachkräftemangel entgegenzuwirken.
- Steigende Aufwendungen und Fallzahlen für Integrationshelfer/Schulbegleitungen im Rahmen des Controllings analysieren.
- Leistungsentgelte aushandeln, wenn hierfür die Zuständigkeit besteht.

6. Bauaufsicht



Im dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben werden auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit einbezogen. Grundsätzliches Ziel der überörtlichen Prüfung im Handlungsfeld Bauaufsicht ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Baugenehmigungsverfahren stehen oft im Fokus von Politik und Öffentlichkeit. Die gpaNRW analysiert, welche Faktoren die Laufzeiten beeinflussen und wie Prozesse verkürzt werden können. In Gesprächen mit den Städten haben wir außerdem die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert.

Die Ergebnisse aus den zuvor durchgeführten Prüfungen in den kreisfreien Städten und den mittleren kreisangehörigen Städten bestätigen sich auch im Segment der großen kreisangehörigen Städte.

6.1 Baugenehmigungsverfahren

Im **Baugenehmigungsverfahren** haben die Städte Frist- und Prüfvorgaben einzuhalten. Der Aufwand sollte möglichst durch Gebühren gedeckt werden, die Bediensteten rechtssicher agieren können und Angriffspunkte für Beschwerden sowie Klageverfahren reduziert werden. Objektive Entscheidungskriterien unterstützen eine fehlerfreie Ermessensausübung.

- ➔ **Fristen im Baugenehmigungsverfahren oftmals nicht eingehalten und Gebührenrahmen nicht ausgeschöpft. Rücknahmefiktion nicht konsequent angewendet. Kriterien für Ermessensentscheidungen fehlen weitgehend.**

Der Bauantrag ist gemäß der ab 01. Januar 2019 gültigen Landesbauordnung NRW (BauO NRW) binnen zwei Wochen nach Eingang auf Vollständigkeit hin zu überprüfen. Die seit Juli 2021 gültige BauO NRW sieht eine unwesentlich veränderte Frist von zehn Arbeitstagen vor.

- Die gesetzte Frist halten die Städte nicht immer ein. Personalausfälle durch Krankheit und Fluktuation führen zu Überschreitungen.
- Ist der Bauantrag unvollständig, fordern die Städte fehlende Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist nach. Liegen diese nach Ablauf der Frist nicht vor, gilt der Antrag als zurückgenommen. Die Rücknahmefiktion wird in acht Städten nicht konsequent angewendet. Zudem setzen sieben Städte die Gebühren zu spät oder gar nicht fest.
- Die Frist zur Bearbeitung der Bauanträge (sechs Wochen bzw. zwölf Wochen, wenn wichtige Gründe eine längere Bearbeitungszeit verursachen) ist in der bis Juli 2021 gültigen BauO NRW unverändert geblieben. Diese Frist konnte von einigen Städten nicht durchgängig eingehalten werden, wie die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten von 99 Kalendarertagen zeigen. Nach der ab Juli 2021 gültigen BauO NRW darf sie nur noch ausnahmsweise bis zu einem Monat verlängert werden.
- Neben den gesetzlichen Vorgaben sollten auch interne Prüfvorgaben, beispielsweise zu den Ermessensentscheidungen, in der Fachsoftware hinterlegt werden, um sicherzustellen, dass alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter auf derselben Grundlage arbeiten.

- ➔ **Bauaufsichten verfügen durchgängig über Fachsoftware, nutzen deren Möglichkeiten aber nicht vollumfänglich.**

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Alle gesetzlichen Fristen in der Fachsoftware hinterlegen und die Einhaltung überwachen, um rechtskonform zu agieren.
- Klare Entscheidungsgrundlagen für die Ausübung von Ermessensentscheidungen schaffen, um rechtssicher entscheiden zu können. Getroffene Ermessensentscheidungen sowie abschließende Entscheidungen über Bauanträge im Vier-Augen-Prinzip überprüfen.
- In einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o. ä. regeln, wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche hat.
- Entscheidungsprozesse durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlichen.
- Informationen und Hinweise zur Bauberatung und zum Baugenehmigungs-/Freistellungsverfahren auf der Internetseite bereitstellen.

- Gebührenrahmen bei Baugenehmigungen etc. ausschöpfen, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen. Die vorhandene Fachsoftware so umfassend wie möglich zur Gebührenberechnung nutzen.

Die gpaNRW hat den im Berichtsjahr 2020 gültigen **Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens** für alle 35 Städte mit eigener unterer Bauaufsicht visualisiert und dadurch verwaltungsinterne Abläufe transparent gemacht. Einen allgemein gültigen Musterprozess für Genehmigungsverfahren gibt es nicht. Im Vergleich der Städte werden Unterschiede schnell sichtbar. Wenn sich aus den Prozessen Optimierungsansätze ergeben haben, weist die gpaNRW in den jeweiligen Berichten darauf hin.

➔ **Städte können Baugenehmigungsverfahren noch umfangreich verbessern und beschleunigen.**

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Auf Fristerinnerungen sowie eine erneute Anforderung von Unterlagen verzichten, einzel-fallbezogene angemessene Fristen setzen sowie die Rücknahmefiktion konsequent anwenden.
- Mehrfache Vollständigkeitsprüfungen vermeiden.
- Umgang mit Ermessensentscheidungen regeln, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen.
- Beschäftigte durch Maßnahmen der Korruptionsprävention schützen (beispielsweise durch interne Kontrollsysteme, Vier-Augen-Prinzip, etc.).
- Eindeutige Prozessschritte für das Genehmigungsverfahren festlegen.
- Gesamtprozess ohne Medienbrüche gewährleisten und Schnittstellen reduzieren.
- Anzahl der internen und externen Beteiligungen auf das notwendige Maß beschränken sowie die Beteiligung möglichst frühzeitig starten.

6.2 Laufzeit von Bauanträgen

Häufig sind die Bauanträge beim Antragseingang nicht vollständig, und es müssen Unterlagen nachgefordert werden. Das verzögert den Gesamtprozess. Die Genehmigungsbehörden stehen oft wegen langer **Laufzeiten** von Baugenehmigungen in der Kritik. Die Bearbeitungsfristen nach § 71 Abs. 6 BauO NRW beziehen sich auf die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge. Deshalb ist es wichtig, neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit zu erheben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragstellenden vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen bzw. Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen.

Mit der neuen BauO NRW soll das Bauen entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz

wurde daher erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Die entsprechende Rechtsverordnung steht auch nach der erneuten Aktualisierung der BauO NRW in 2021 weiterhin aus.

➔ **Nur 17 Städte kennen ihre durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten im einfachen Baugenehmigungsverfahren.**

- Lediglich zwölf Städte können darüber hinaus Angaben zu Laufzeiten ab Vollständigkeit machen. Die Differenz beider Zeiten in den jeweiligen Städten zeigt, welchen Zeitanteil die Antragstellenden für die Vervollständigung des Antrags benötigen: Im Median liegt die Dauer bei 46 Tagen.

Die gpaNRW hat in der Prüfung für die Bauanträge als Orientierungsgröße eine durchschnittliche Laufzeit von zwölf Wochen (somit 84 Kalendertagen) nach Antragseingang bis zum Bescheid gesetzt. Dieser Durchschnittswert als Orientierungsgröße lehnt sich an die grundsätzlichen Vorgaben des § 71 BauO NRW an.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren in Tagen 2020



Gesamtlaufzeit von Bauanträgen im einfachen Genehmigungsverfahren in Tagen 2020



- 2020 blieben im normalen Genehmigungsverfahren nur zwei Städte in der Gesamtlaufzeit unterhalb des Orientierungswertes von 84 Tagen, im einfachen Verfahren waren es sechs.
- Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der zwölf Städte, die entsprechende Daten ermitteln konnten, liegen im normalen Genehmigungsverfahren zwischen 30 und 151 Tagen. Im einfachen Verfahren lagen die Laufzeiten der zwölf Städte zwischen 30 und 82 Tagen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Schnittstellen auf ihre Notwendigkeit hin überprüfen, um zeitliche Verzögerungen so gering wie möglich zu halten.

- Günstigen Zeitpunkt wählen, um Unterlagen nachzufordern und so unnötigen Mehraufwand vermeiden. Unterlagen nicht mehrfach nachfordern.
- Interne und externe Stellen so früh wie möglich sternförmig beteiligen.

6.3 Personaleinsatz

Ein Bauantrag ist kein Standardgeschäft und stark von Individualitäten sowie den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen in Form von Bebauungsplänen etc. abhängig. Da es sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Verfahren, als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren gibt, hat die gpaNRW auf Gewichtungen verzichtet. Die jeweiligen Anteile der Verfahrensarten weisen keine Korrelation zum **Personaleinsatz** auf. Die Personalausstattung kann nicht isoliert betrachtet, sondern muss im Zusammenhang mit den anderen erhobenen Daten und Prozessen bewertet werden.

- ➔ **Bauaufsichten haben hohe Personalfuktuation. Freiwerdende Stellen aufgrund Fachkräftemangel häufig nicht oder nicht zeitnah zu besetzen.**

Fast alle großen kreisangehörigen Städte haben 2019 einen Rückgang der Bauanträge verzeichnet. 2020 liegen die Bauantragszahlen nochmals leicht darunter. Die Anzahl der Bauanträge, förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide je Vollzeit-Stelle variiert zwischen 55 und 196. Im Median ist die Anzahl um zwölf Fälle je Vollzeit-Stelle gesunken.

- ➔ **Anzahl eingegangener Bauanträge, förmlicher Bauvoranfragen und Vorbescheide je Vollzeit-Stelle variiert im Vergleich der Städte stark. Änderungen der Antragszahlen wirken sich kurzfristig nicht auf vorhandene Anzahl der Vollzeit-Stellen aus.**

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2020



Die Anzahl der 2020 eingegangenen Bauanträge ist nicht direkt beeinflussbar – indirekt wird sie z. B. durch Schaffung neuer Baugebiete beeinflusst. Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der Anzahl der zu bearbeitenden Fälle, reagieren.

Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden – insbesondere mit Blick auf den zusätzlichen Aufwand für die Umstellung zu mehr Digitalisierung. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Arbeitsbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung weiteres Personal unterstützend einzusetzen.

- Der Vergleich der Jahre 2019 und 2020 zeigt im Median eine gleichbleibend hohe Zahl an unerledigten Bauanträgen. Die Städte konnten ihre Rückstände im Betrachtungszeitraum zwar nicht abbauen, sie sind aber auch nicht weiter angestiegen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Personalausstattung an sich verändernde Rahmenbedingungen (Anzahl und Laufzeit der zu bearbeitenden Fälle) anpassen.
- Anzahl der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar des Folgejahres im Blick behalten und bei einem Anstieg gegensteuern.

6.4 Digitalisierung

Die **Digitalisierung** gewinnt auch in der Bauaufsicht zunehmend an Bedeutung. Das Online-Zugangsgesetz (OZG) sieht vor, dass seit dem 31. Dezember 2022 auch Baugenehmigungen, Bauvorbescheide, etc. digitalisiert sein müssen. Zwar setzten alle Städte spezifische Softwarelösungen ein – allerdings gibt es weder landes- noch bundesweite Vorgaben zu den Mindestanforderungen. Perspektivisch sollen alle unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Im Zuge der Digitalisierung sollen Postlaufzeiten wegfallen sowie auf Dokumente schneller zugegriffen, parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert und unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden können.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Bearbeitungsabläufe - insbesondere im Vertretungsfall oder bei einer Stellennachbesetzung - können optimiert werden. In einer spezifischen Softwarelösung sollten idealerweise die Arbeitsabläufe hinterlegt sein, um die Sachbearbeitung durch den Bearbeitungsfall zu führen. Werden Unterlagen frühzeitig eingescannt, können Beteiligte bereits im laufenden Verfahren zügig darauf zurückgreifen. Zudem wird eine spätere elektronische Archivierung beschleunigt.

Im Dezember 2020 informierte das Land die Kommunen über den Start des Bauportals.NRW. Der Antragsassistent des Bauportals.NRW ist seit Oktober 2021 online. Die Städte sind gefordert, sich mit der Thematik sowie der Umsetzung im eigenen Hause auseinanderzusetzen.

- ➔ **Städte führen Verfahrensakte überwiegend noch in Papierform. Parallel wird Vorgang der Bauantragsstellung durch spezifische Softwarelösung unterstützt.**

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Überlastungen durch Bereitstellung der notwendigen personellen und sachlichen Ressourcen vermeiden.

- Vorgänge einheitlich und systematisch ablegen, um z. B. Vertretungskräften Zugriff zu erleichtern.
- Schritte zur Digitalisierung zügig festlegen und konsequent umsetzen.
- Bauanträge zu Beginn des Bearbeitungsprozesses einscannen und auf eine hybride Bearbeitung verzichten.
- Medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglichen und Beteiligungen in elektronischer Form durchführen.

6.5 Transparenz

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.

➔ **Bauaufsichten steuern wenig über Zielwerte, Kennzahlen und Soll-Ist-Vergleiche.**

- Nur zwei Städte haben konkrete Ziele definiert sowie Kennzahlen implementiert. 15 Städte nutzen eher allgemein formulierte Zielvorstellungen und geben keine Zielwerte vor. In 18 Städten erfolgt die Steuerung ohne konkrete Zielvorgaben.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.
- Das vorhandene Auswertungsmodul der eingesetzten Fachsoftware nutzen.
- Neben bereits vorhandenen Kennzahlen die im Prüfbericht verwendeten Kennzahlen zukünftig fortschreiben und auswerten.

7. Verkehrsflächen



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. 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. Nur so kann es im Sinne der Generationengerechtigkeit gelingen, den bilanziellen und technischen Werterhalt des Vermögens sicherzustellen.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Dazu untersucht die gpaNRW die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Dabei betrachten wir auch den Prozess des Aufbruchmanagements sowie die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement. Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die Analyse der Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

7.1 Steuerung

Um die Erhaltung der Verkehrsflächen langfristig und nachhaltig zu steuern, ist es unabdingbar, auf eine entsprechend differenzierte **Datenlage** zugreifen zu können.

→ **Überwiegendem Teil der Städte fehlt ausreichend gute und differenzierte Datenlage, um Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch steuern zu können.**

- Nicht alle Städte können die Flächen ihrer Straßen und befestigten Wirtschaftswege aktuell und im Zeitverlauf beziffern. Vielfach fehlt es an einer jährlichen Festschreibung der Flächen, um die Entwicklung des Flächenbestandes im Zeitverlauf nachvollziehen zu können. Eine unzureichende Differenzierung der Gesamtfläche nach Nutzungsarten (wie z. B. Fahrbahn, Geh- und Radwege, Gräben, Bankette, Begleitgrün usw.) ermöglicht teilweise keine genaue Flächenangabe gemäß der Definition der gpaNRW.
- Die Ermittlung der Unterhaltungsaufwendungen – insbesondere für die Eigenleistungen auf Vollkostenbasis – gestaltete sich für viele Städte schwierig. In 26 der 35 großen kreisangehörigen Städte konnten wir die Unterhaltungsaufwendungen darstellen. Nur drei

Städte konnten die Erhaltungsaufwendungen getrennt nach Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung, der Instandhaltung und der Instandsetzung auswerten.

- Die fehlende Verbindung von finanzwirtschaftlichen und technischen Daten ermöglicht es vielen Städten nicht, ihre Gesamt- und Restnutzungsdauern nach den Flächen der einzelnen Abschnitte zu gewichten. Somit konnte die gpaNRW den flächengewichteten Anlagenabnutzungsgrad nur in 23 Städten abbilden.
- Die Reinvestitionen, also die Investitionen, die in bereits bestehendes Vermögen fließen, müssen die Städte in der Regel noch manuell auswerten und ermitteln. Nur knapp zwei Drittel der Städte konnten dies auswerten.
- Aus Sicht der gpaNRW besteht hier Handlungsbedarf, denn dies sind die wesentlichen Grunddaten, die alle Städte im Rahmen ihrer internen Steuerung vorliegen haben sollten.

Die **Straßendatenbank** bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um eine Straßendatenbank nutzen zu können, müssen die Städte die Informationen auch fortlaufend pflegen und aktualisieren. Dazu gehört die jährliche Fortschreibung genauso wie eine regelmäßige Zustandserfassung und -bewertung. Alle relevanten Informationen zu den einzelnen Abschnitten sollten in der Straßendatenbank als zentrale Informationsquelle gesammelt werden. Die Datenlage kann dabei sukzessive erweitert und ergänzt werden. Auf dieser Basis kann eine Datenbank im Sinne eines nachhaltigen Erhaltungsmanagements genutzt werden.

→ **Straßendatenbank fehlt oder wird überwiegend nicht für systematische Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung genutzt.**

- Auch wenn der überwiegende Teil der großen kreisangehörigen Städte eine Straßendatenbank implementiert hat, wird diese nicht überall genutzt. Hierzu fehlt es teilweise an der laufenden Pflege und Fortschreibung der Informationen.
- 20 Prozent der Städte nutzen noch immer keine Straßendatenbank oder implementieren diese gerade erstmals.
- Noch immer fehlen in einigen Städten aktuelle sowie regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen.
- Informationen zu den Aufbau- und Erhaltungsdaten werden bislang nur von wenigen Städten sukzessive in die Straßendatenbank integriert.

Der Haushalt als externes Rechnungswesen bietet keine ausreichende Differenzierung für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Dagegen lassen sich über eine **Kostenrechnung** die vollständigen Kosten, aber auch eine detailliertere Darstellung der Erhaltungsaufwendungen z. B. nach Erhaltungsmaßnahmen und Straßenkategorien abbilden. Auch lebenszyklusorientierte Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen (z.B. Instandhaltung versus Instandsetzung oder Erneuerung) erfordern eine differenzierte und maßnahmenbezogene Kostentransparenz. Eine Kostenrechnung mit ihrer detaillierteren Datenlage trägt am Ende wirksam dazu bei, die begrenzt verfügbaren Haushaltsmittel möglichst optimal einzusetzen.

➔ **Zwei Drittel der Städte haben für Verkehrsflächen keine Kostenrechnung. Vollständige Kosten für Erhaltung nur in zwei Städten.**

- Nur etwa ein Drittel der Städte führen für die Verkehrsflächen eine Kostenrechnung. Teilweise haben die Städte bereits im Bauhof eine Kostenrechnung eingeführt. Sie berücksichtigt jedoch nicht immer die Vollkosten und ermöglicht keine ausreichende Differenzierung.
- Auch die bereits aufgebauten Kostenrechnungen in den Städten zeigen überwiegend noch Optimierungsmöglichkeiten. Diese reichen von der Struktur über eine stärkere Differenzierung bis hin zur Einbeziehung aller Kosten.

Das Erhaltungsmanagement erfordert eine festgelegte **Gesamtstrategie** mit strategischen und operativen Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung der Verkehrsflächen.

➔ **Reagieren auf vorhandene Schäden bestimmt in meisten Städten Vorgehensweise zur Erhaltung der Verkehrsflächen.**

- Die Maßnahmenplanung wird häufig durch die Beseitigung eingetretener Schäden bestimmt.
- In den meisten der geprüften Städte finden sich keine oder nur wenige Ansatzpunkte für eine strategische Steuerung.
- Der langfristige Substanzerhalt in bilanzieller und technischer Sicht muss in den Städten stärker in den Fokus rücken.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Datenlage verbessern und weiter differenzieren, fortlaufend pflegen und aktualisieren.
- Straßendatenbank einführen, fortlaufend pflegen und im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen. Dazu alle erforderlichen Daten wie z. B. die Erhaltungsmaßnahmen inklusive der Aufwendungen, Aufbaudaten, Aufbrüche etc. an dieser zentralen Stelle zusammenführen.
- Regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen durchführen.
- Kostenrechnung für die Verkehrsflächen inklusive der Eigenleistungen aufbauen.
- Gesamtstrategie zur Verkehrsflächenerhaltung festlegen und strategische sowie operative Ziele entwickeln; hierbei finanzwirtschaftliche und technische Aspekte gemeinsam betrachten.

7.2 Prozessbetrachtungen

Das **Aufbruchmanagement** hat die gpaNRW im Rahmen einer Prozessbetrachtung untersucht. Aufbrüche von Verkehrsflächen stellen immer einen Eingriff in das Gesamtbauwerk dar und bieten eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Insbesondere nicht fachgerecht wiederhergestellte Aufbrüche führen zu einer frühzeitigen Verschlechterung des Straßenzustandes, so dass ein erhöhter Erhaltungsbedarf oder sogar eine dauerhafte Wertminderung drohen. Zudem nimmt die Anzahl der Aufbrüche in den letzten Jahren, auch z. B. durch den Breitbandausbau, stetig zu. Umso wichtiger ist ein professionelles, gut koordiniertes Aufbruchmanagement.

➔ **Prozess des Aufbruchmanagements in meisten Städten gut organisiert.**

- Die gpaNRW konnte Verbesserungsmöglichkeiten insbesondere in den Teilprozessen der Koordination und der Kontrollen sowie der Dokumentation identifizieren.
- Die gpaNRW konnte die Stadt Arnberg durch ihr gutes webbasiertes Aufbruchmanagement als gutes Beispiel benennen.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Digitalisierung der mit dem Aufbruchmanagement verbundenen Prozesse initiieren bzw. weiter ausbauen und Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren.
- Webportal für die Koordinierung der Maßnahmen mit allen Beteiligten schaffen.
- Dokumentationen verbessern und digitalisieren.
- Aufbruchmanagement stärker mit dem Erhaltungsmanagement verzahnen.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass technische und finanzwirtschaftliche Aspekte eng miteinander verbunden sind und eine **Schnittstelle zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement** vorhanden ist. Nur so ist eine ganzheitliche Betrachtung möglich.

➔ **Schwachstelle im Schnittstellenprozess ist fehlende Abstimmung und Verzahnung der Zustandserfassung und -bewertung mit körperlicher Inventur.**

- Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Abstimmung und Haushaltsbewirtschaftung funktionieren in den Städten zumeist gut. Schwieriger gestaltet sich in vielen Städten der regelmäßige Abgleich von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank, sowohl bei der jährlichen Beleginventur als auch bei der körperlichen Inventur.
- Mehr als die Hälfte der großen kreisangehörigen Städte haben seit der Eröffnungsbilanz keine körperliche Inventur des Verkehrsflächenvermögens durchgeführt.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen durchführen und als Basis für die körperliche Inventur nutzen.
- Finanzwirtschaftliche und technische Entwicklung des Vermögens abgleichen.

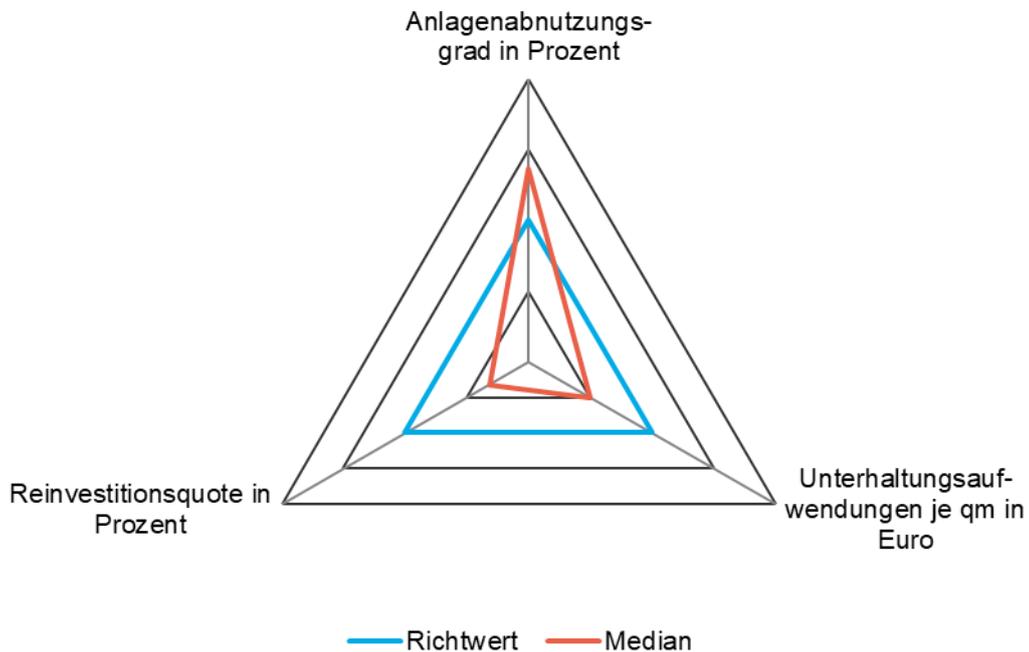
7.3 Erhaltung der Verkehrsflächen

➔ **Städte haben seit Eröffnungsbilanz bilanziell im Schnitt mehr als ein Viertel ihres Verkehrsflächenvermögens aufgezehrt.**

- Fast alle Städte konnten die bilanzielle Entwicklung ihres Verkehrsflächenvermögens seit der Eröffnungsbilanz darstellen. Im Durchschnitt reduziert sich der Bilanzwert um 27 Prozent.
- Ob es den Städten gelingt, den Zustand und damit auch den Wert ihres Verkehrsflächenvermögens langfristig zu erhalten, hängt im Wesentlichen von drei Einflussfaktoren ab: den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen sowie dem Alter und Zustand der Verkehrsflächen.

Den Kennzahlen Anlagenabnutzungsgrad, Unterhaltungsaufwendungen je qm und Reinvestitionsquote hat die gpaNRW jeweils Richtwerte gegenübergestellt. Sie dienen der Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg. Der Wert von 1,30 Euro für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Die Reinvestitionsquote von 100 Prozent beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Für den Anlagenabnutzungsgrad liegt der Richtwert als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus bei 50 Prozent.

Einflussfaktoren Verkehrsflächen 2019



Kennzahlen	Richtwert	Median
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	71,17
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	0,64
Reinvestitionsquote in Prozent	100	32,27

Alle drei Einflussfaktoren indizieren im Durchschnitt für die Städte ein erhöhtes Risiko für den Haushalt und die Bilanz und damit auch für den Zustand der Verkehrsflächen.

➔ **Anlagenabnutzungsgrad belegt mehrheitlich bilanzielle Überalterung des Verkehrsflächenvermögens.**

- Nur in 23 der 35 großen kreisangehörigen Städten konnte die gpaNRW den flächengewichteten **Anlagenabnutzungsgrad** ermitteln. Der Median liegt bei 71 Prozent.
- Die durchschnittliche **Restnutzungsdauer** liegt in den 23 Städten im Median bei ca. 15 Jahren. Bei einem Viertel der Städte liegt die durchschnittliche Restnutzungsdauer bereits unter elf Jahren.
- Bei der durchschnittlichen **Gesamtnutzungsdauer** zeigen sich in den Segmenten Unterschiede. Während bei den kleinen kreisangehörigen Kommunen und den kreisfreien Städten die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer bei ca. 50 Jahren liegt, zeigt sich bei den mittleren kreisangehörigen Städten ein Durchschnitt von nur ca. 45 Jahren. Die großen kreisangehörigen Städte haben eine durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer von im Schnitt 46 Jahren angesetzt.

- Neben der bilanziellen Betrachtung muss hier der Blick aber auch auf den tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen gerichtet werden. Eine aktuelle **Zustandserfassung** und **Zustandsbewertung** liegt jedoch noch immer nicht flächendeckend in allen Städten vor.
- Auch die Entwicklung der **Zustandsklassenverteilung** im Zeitverlauf konnten nur wenige große kreisangehörige Städte darstellen.

➔ **Zu geringe und nicht nachhaltig angelegte Unterhaltung birgt Risiko, dass angesetzte Nutzungsdauer des Verkehrsflächenvermögens nicht erreicht werden kann. Vorzeitiger Substanzverlust drohen und damit erhöhte Aufwendungen sowie frühzeitige Reinvestitionen.**

- 26 Städte konnten die **Unterhaltungsaufwendungen** für ihre Verkehrsflächen ermitteln.
- Im Durchschnitt setzen die Städte nur 50 Prozent des nach dem Richtwert erforderlichen Finanzbedarfs für die Unterhaltung ihrer Verkehrsflächen ein.
- Um die Höhe der Unterhaltungsaufwendungen besser einordnen zu können, ist ein Durchschnittswert über mehrere Jahre der jahresbezogenen Betrachtung vorzuziehen. Die Unterhaltungsaufwendungen für die letzten vier Jahre konnten allerdings nur zwölf der 35 großen kreisangehörigen Städte ermitteln.
- Die Aufwendungen differenziert nach den **Erhaltungsmaßnahmen** konnten nur einzelne Städte ermitteln. Hieraus lassen sich weitere wichtige Analysen und Aussagen zur gewählten Erhaltungsstrategie treffen. Unter Berücksichtigung der Entwicklung im Zeitverlauf können zudem die Strategien und Maßnahmen auf ihre Wirksamkeit untersucht werden.
- Auch eine Differenzierung der **Erhaltungsaufwendungen** nach Eigen- und Fremdleistungen konnten nur 15 große kreisangehörige Städte ermitteln. Hier zeigte sich mit über 68 Prozent als Median ein hoher Anteil der Eigenleistungen. Mit eigenem Personal wird in der Regel „nur“ die betriebliche Erhaltung und Instandhaltung wahrgenommen. Dies spricht für einen hohen Anteil nicht nachhaltiger Unterhaltung und einen nur geringen Anteil für die werterhaltenden und in der Regel wirtschaftlicheren Instandsetzungen.

➔ **Fortschreitender bilanzieller und technischer Substanzverlust der Verkehrsflächen durch über viele Jahre zu geringes Reinvestitionsvolumen.**

- Die gpaNRW konnte nur für 23 Städte die **Reinvestitionsquote** ermitteln.
- Orientiert am Median reinvestieren diese Städte nur rund 32 Prozent der Abschreibungen in ihre Verkehrsflächen.
- Die jahresbezogene Betrachtung kann gerade bei den Investitionen ein verfälschtes Bild liefern. 15 Städte konnten die Reinvestitionen der letzten vier Jahre darstellen. Der Median der Reinvestitionsquote im Vier-Jahres-Durchschnitt liegt bei rund 30 Prozent und damit etwas unterhalb der jahresbezogenen Betrachtung.

- Sowohl aus finanzwirtschaftlicher als auch aus technischer Sicht können geringere Reinvestitionen über einen gewissen Zeitraum durchaus gerechtfertigt sein. In erster Linie sollte bei der Planung von Erneuerungsmaßnahmen der tatsächliche technische Zustand der Flächen Berücksichtigung finden. Aktuelle Zustandsdaten liegen jedoch noch immer nicht in allen Städten vor.

➔ **Wesentliche Empfehlungen**

- Regelmäßige Zustandserfassungen und -bewertungen durchführen und die Entwicklung im Zeitverlauf analysieren.
- Datenlage hinsichtlich der Aufwendungen verbessern. Erhaltungsaufwendungen nach den Maßnahmen der betrieblichen Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung differenzieren.
- Verstärkt Maßnahmen der nachhaltigen Instandsetzung durchführen.
- Reinvestitionen langfristig auf der Grundlage regelmäßiger Zustandserfassungen und -bewertungen planen.
- Notwendiges Budget für Reinvestitionen im Rahmen der haushalterischen Möglichkeiten zur Verfügung stellen.

8. Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)

Im Rahmen der vierten Prüfungsrunde in den großen kreisangehörigen Städten hat die gpaNRW im strategisch bedeutsamen Handlungsfeld „Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ)“ eine landesweite Bestandserhebung zu den Aktivitäten und Projekten durchgeführt. Über einen Online-Fragebogen sowie ein standardisiertes Interview haben wir die örtlichen Projekte sowie die Erfahrungen und Einschätzungen zum Umgang mit IKZ



systematisch gesammelt und ausgewertet. Die Umfrageergebnisse haben wir für die Prüfungsberichte kompakt aufbereitet und um die individuelle Situation und Einschätzungen in der jeweils geprüften Kommune ergänzt.

Da die Kooperationsprojekte in den Kommunen sowohl thematisch als auch von der Rechtsform her sehr heterogen ausfallen, hat die gpaNRW bei ihrer Online-Befragung zunächst aus Gründen der klaren Abgrenzbarkeit die formelle interkommunale Zusammenarbeit nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit (GkG NRW) sowie nach privatem Recht abgefragt.

Die weiteren Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) bleiben bei den nachfolgenden Betrachtungen unberücksichtigt. Gleichwohl ist aus den umfangreichen Rückmeldungen der Kommunen erkennbar, dass die Kooperationen außerhalb formaler Regelungen ein breites Themenspektrum umfassen. Offensichtlich wird, dass sich die Kommunen und die weiteren Akteure aus dem öffentlichen und privaten Sektor hierdurch gegenseitige Hilfe und Unterstützung bei der Aufgabenerledigung versprechen.

Welche Bedeutung und Vielfalt interkommunale Zusammenarbeit bereits heute hat, zeigen die **insgesamt 682 umgesetzten Kooperationen**, die wir im Rahmen der Bestandsaufnahme in den beteiligten Städten erfasst haben, eindrucksvoll. Positiv fällt auf, dass sich alle großen kreisangehörigen Städte in unterschiedlichster Art und Weise schon einmal mit IKZ auseinandergesetzt oder bereits konkrete Erfahrungen haben. Sei es, dass sie konkrete Projekte geplant, realisiert oder auch schon rückabgewickelt haben, oder solche Projekte zumindest konkret geprüft, aber ggf. doch nicht umgesetzt haben. Die gpaNRW bewertet dieses Ergebnis auch als Beleg dafür, dass die Kommunen grundsätzlich dem Instrument der interkommunalen Zusammenarbeit aufgeschlossen gegenüberstehen. Vielfach ist aber auch schon die Erkenntnis vor Ort gereift, dass dieses Instrument grundsätzlich geeignet ist, die gemeindlichen Aufgaben aus den aktuell großen Themen wie dem demografischen Wandel, der Digitalisierung, dem Klimaschutz und der Mobilität zu bewältigen.

Interkommunale Zusammenarbeit leistet damit einen wichtigen Beitrag zur dauerhaften Sicherung der kommunalen Aufgabenerfüllung. Der Handlungsdruck zur Zusammenarbeit steigt auch deshalb, da das für die laufende Aufgabenerledigung erforderliche Personal vielerorts schlicht-

weg nicht mehr in ausreichendem Umfang und/oder mit der notwendigen Qualifikation vorhanden ist. Künftig wird daher der Handlungsbedarf zur Umsetzung von IKZ stärker durch die Folgen des Fachkräftemangels als durch einen steigenden Haushaltsdruck bestimmt werden.

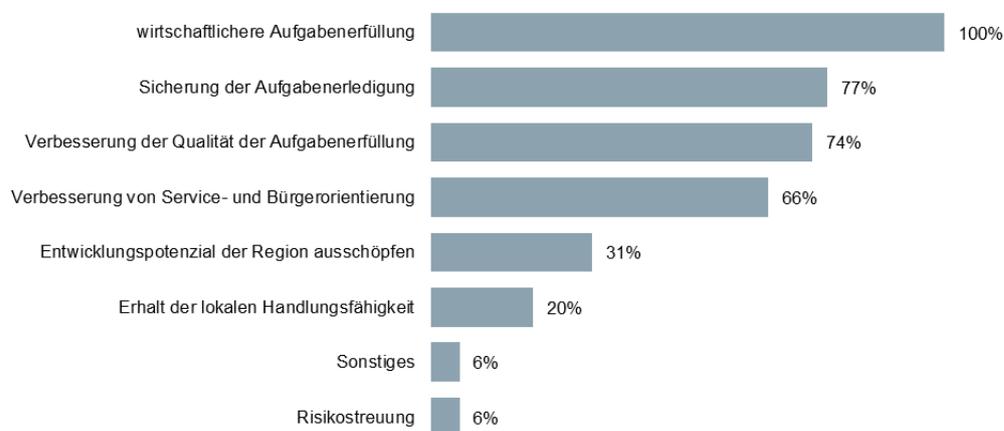
Die Zielsetzung der gpaNRW war und ist es daher, im Rahmen dieses Gesamtberichtes für die großen kreisangehörigen Städte, nicht nur allein die Transparenz über die landesweiten Aktivitäten und -möglichkeiten zu erhöhen, sondern vor allem auch das Bewusstsein und das Interesse der Kommunen für vorhandene und künftig sinnvolle IKZ-Lösungen zu stärken. Zudem wollen wir zusätzliche Impulse für einen erfolgreichen Ausbau der örtlichen IKZ-Planungen und -Aktivitäten geben. Hierzu gehören auch Hinweise zu Erfolgsfaktoren, aber auch zu typischen Stolpersteinen und Hinderungsgründen, die immer wieder für das Scheitern von IKZ-Vorhaben verantwortlich sind. Die gpaNRW möchte mit ihrer Erhebung schließlich auch dazu beitragen, dass neue Projekte initiiert und umgesetzt werden.

8.1 Ergebnisse der Umfrage

In unseren grafischen Darstellungen sind die Rückmeldungen der Städte als Prozentanteile angegeben. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der folgenden Grafiken aufaddiert zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

8.1.1 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

Welche Ziele möchte Ihre Stadt mit IKZ erreichen?²⁸

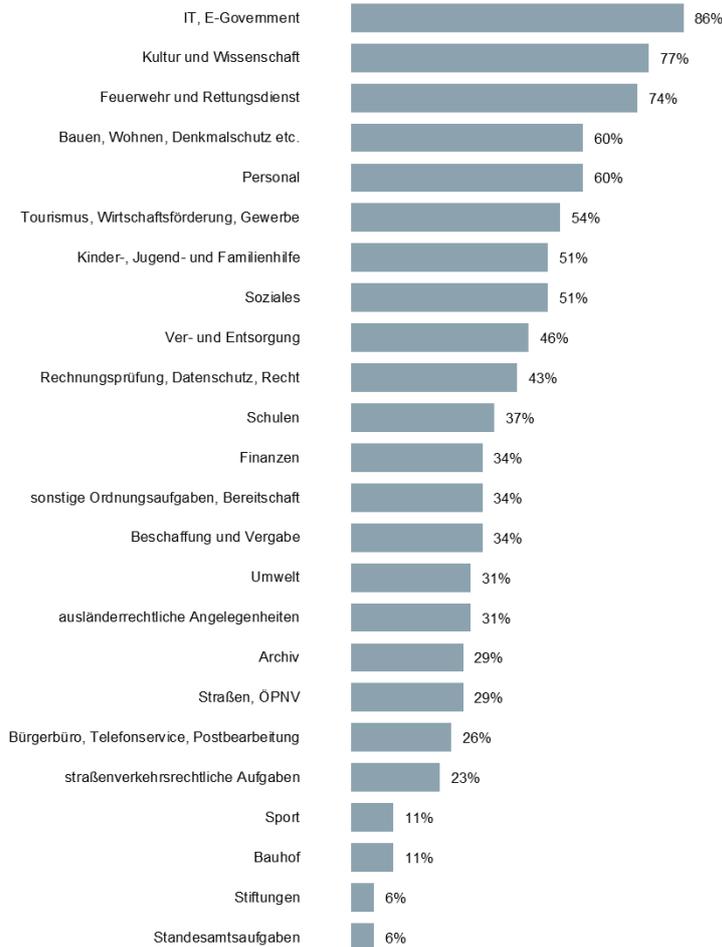


²⁸ Basis alle befragten Städte (=35), maximal 4 Nennungen möglich

➔ **Motor für IKZ ist wirtschaftliche und dauerhafte Aufgabenerfüllung.**

Mehr Wirtschaftlichkeit, die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind die meistgenannten Ziele, die die befragten Städte mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Insofern ist wenig überraschend, dass nur zwei von 35 geprüften Städten nicht vorab die Vorteilhaftigkeit/die Wirtschaftlichkeit von IKZ grundsätzlich geprüft haben. Ob dies auch in Zukunft so bleiben wird, muss sich u.a. mit Blick auf den demografischen Wandel und den damit zusammenhängenden Fachkräftemangel allerdings noch zeigen. Denn schon heute suchen viele Städte bereits händeringend und oftmals auch vergeblich nach qualifiziertem Personal, um die Aufgabenerledigung dauerhaft zu sichern. IKZ wird dann - ungeachtet wirtschaftlicher Überlegungen - möglicherweise in einigen Verwaltungsbereichen die noch einzig funktionierende Form der Aufgabenerledigung sein. Wirtschaftliche Überlegungen werden dann mutmaßlich zurückstehen müssen.

8.1.2 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte



➔ **In drei Viertel aller Städte wurden in Aufgabenfeldern IT, E-Government, Kultur und Wissenschaft sowie bei Feuerwehr und im Rettungsdienst IKZ-Projekte umgesetzt.**

- Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch zu Fachaufgaben um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Besonders interessant ist auch, dass Kooperationsprojekte im Bereich der Feuerwehr und des Rettungsdienstes an dritter Stelle in diesem Ranking folgen. Dies deutet auf strukturelle Unterschiede hin, wenn man die Ergebnisse mit der Erhebung in den 128 mittleren kreisangehörigen Städten vergleicht. Dort wurde der Bereich Feuerwehr und Rettungsdienst lediglich von 48 Prozent aller Städte genannt. Dahingegen ist die Häufigkeit solcher IKZ-Projekte bei den großen kreisangehörigen Städten und den Kreisen mit jeweils 74 Prozent gleich hoch.
- Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

8.1.3 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Vorhaben



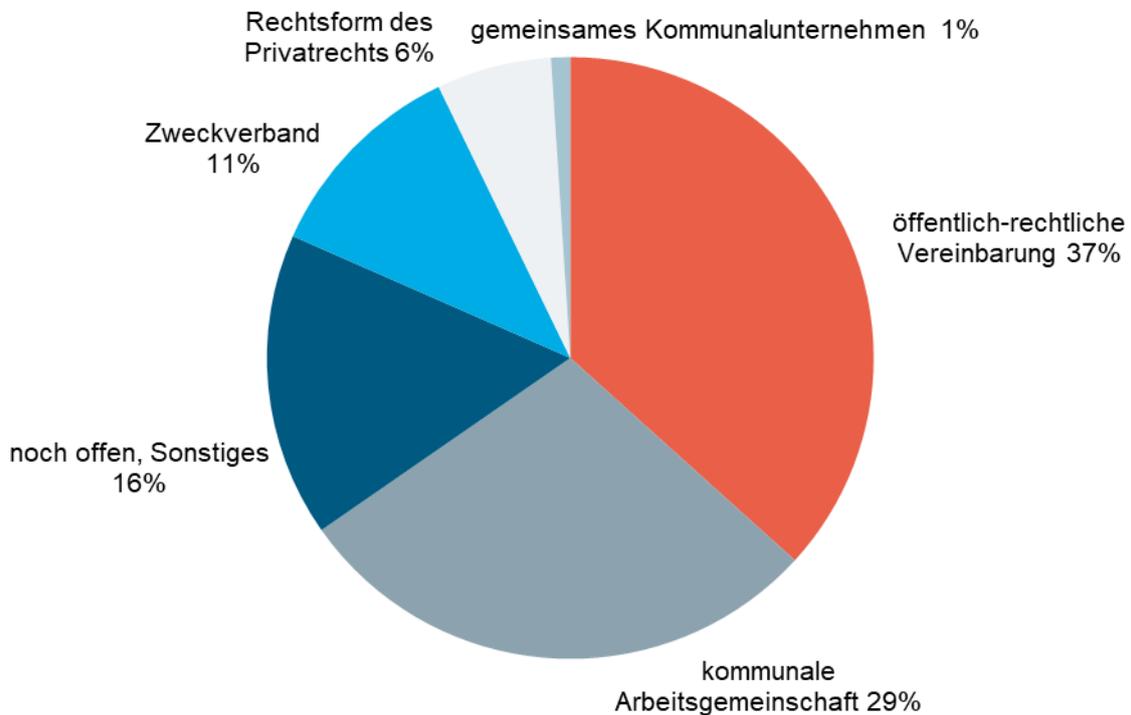
➔ **Vielzahl unterschiedlicher Kooperationsthemen für künftige Zusammenarbeit vorhanden.**

Anders als bei den bestehenden gibt es bei den geplanten Aufgabenfeldern keine klaren Favoriten künftiger Zusammenarbeit. Offensichtlich werden aber bei der Feuerwehr und im Rettungsdienst weitere Kooperationsbedarfe und -möglichkeiten gesehen. Ebenso liegen im Beschaffungs- und Vergabewesen aus Sicht der befragten Städte noch deutliche Potenziale für zukünftige Kooperationsprojekte.

Obwohl die bestehenden Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government bereits dominieren, gibt es immer noch viele Kommunen, die in diesen Themenfeldern weitere Aktivitäten planen. Dies ist wenig überraschend bzw. widerspricht sich auch nicht. Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch z.B. in Form von Shared Service Centern. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels.

8.1.4 Rechtsformen der IKZ-Projekte

In welchen Rechtsformen übt Ihre Stadt IKZ-Aktivitäten aus?

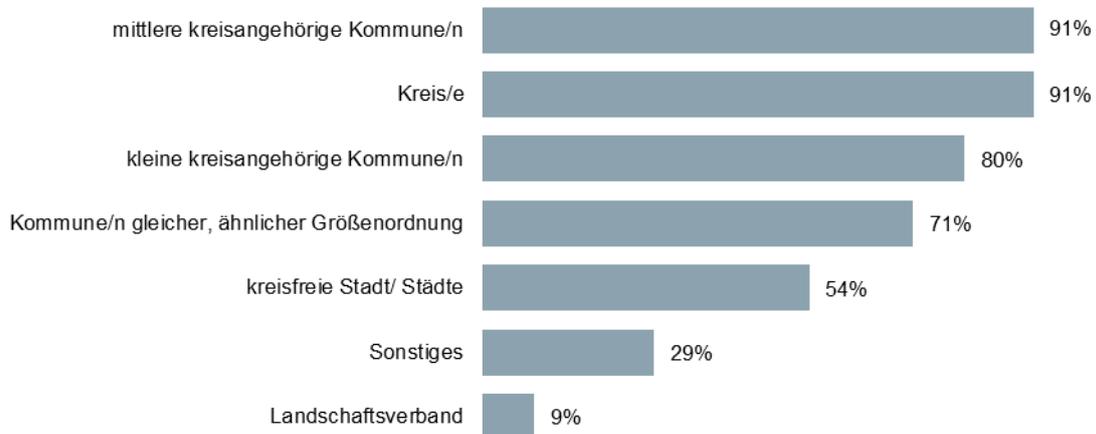


➔ **Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen sind favorisierte Rechtsform.**

- Über ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Rund drei Viertel aller IKZ-Projekte fußen entweder auf einer der vorgenannten Rechtsformen oder auf der Gründung eines Zweckverbandes. 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 Städte offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten. Ein weiterer Vorteil ist, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche finanzielle Aufwendungen und Gremienstrukturen verursacht.

8.1.5 Beteiligte Partner

Welche Kommunen sind beteiligt?²⁹



➔ **IKZ findet zusammen mit kreisangehörigen Kommunen aller Größenklassen sowie mit Kreis statt. Mehrheit der Städte kooperiert darüber hinaus auch mit kreisfreien Städten.**

- Die großen kreisangehörigen Städte arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und dem Kreis selbst zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin mehr als die Hälfte aller Städte interkommunale Kooperationen auch mit kreisfreien Städten eingegangen ist.

²⁹ Basis Städte, die IKZ-Projekte umgesetzt haben (=35), Mehrfachnennung möglich

8.1.6 Erfolgsfaktoren

Was sind Erfolgsfaktoren für eine gelungene Umsetzung?³⁰



➔ **Wichtigste Erfolgsfaktoren für gelungene interkommunale Zusammenarbeit sind gegenseitiges Vertrauen und klare Zielvorgaben.**

Mehr als die Hälfte der Städte sehen in dem gegenseitigen Vertrauen und den klaren Zielvorgaben die wesentlichen Erfolgskriterien für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit. Erst mit Abstand folgen als weitere Erfolgskriterien der gleiche oder ähnliche Handlungsdruck und die Kooperation auf Augenhöhe.

Bemerkenswert in der Reihenfolge der weiteren Nennungen ist, dass die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze und die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit nicht bzw. nicht mehr als ein so wesentliches Kriterium gesehen wird. Diese Rangfolge stellt sich in den Umfragen in anderen Größensegmenten anders dar. Auffällig ist auch, dass die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretungen, aber auch die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eher von untergeordneter Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten ist.

³⁰ Basis Städte, die IKZ-Projekte umgesetzt haben (=35), Auswertung der Prioritäten-Ränge 1-3

8.1.7 Gründe der Nichtumsetzung

Warum ist es nicht zur Umsetzung gekommen?³¹



➔ **Umsetzung von IKZ-Vorhaben scheitert hauptsächlich an mangelnder Wirtschaftlichkeit von Kooperationen.**

- Korrespondierend zur Zielpriorität ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund für die Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit. Mit geringerem Abstand folgen organisatorische Probleme und verwaltungsinterne Widerstände. Unterschiedliche Organisationsstrukturen, die fehlenden Partner und politische Widerstände spielen als Hemmnisse dagegen keine prägende Rolle. Dies gilt auch für die rechtlichen Hindernisse, die ebenfalls von rund einem Viertel der befragten Städte für die Nichtumsetzung von IKZ-Vorhaben verantwortlich gemacht werden. Hierbei wurden in erster Linie die Unsicherheit im Zusammenhang mit dem § 2b Umsatzsteuergesetz genannt.
- Bei der Frage der Wirtschaftlichkeit zukünftiger Kooperationsprojekte spielen neben einer möglichen Umsatzbesteuerung nach Meinung der gpaNRW auch vergaberechtliche Aspekte³² eine Rolle. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten³³ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung. Empfehlenswert ist es daher, beide Themen möglichst umfassend und rechtsverbindlich in einem frühen Stadium der Überlegungen abzuklären. Die gpaNRW

³¹ Basis Städte, die IKZ-Projekte geprüft, aber nicht umgesetzt haben (=17), Mehrfachnennungen möglich

³² Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen – Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

³³ 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)

hat in den Prüfungsberichten jeweils einen entsprechenden Hinweis auf diese beiden Aspekte gegeben.

8.1.8 Gründe für rückabgewickelte IKZ-Projekte

Aus welchen Gründen wurden IKZ-Projekte rückabgewickelt ?³⁴



➔ **Rückabwicklung von IKZ-Projekten begründet sich vorrangig durch hohe personelle Fluktuation und Personal- bzw. Fachkräftemangel.**

Anders als im Segment der mittleren kreisangehörigen Städte, bei denen die mangelnde Zielerreichung mit großem Abstand der Hauptgrund für die Rückabwicklung ist, lässt sich bei den großen kreisangehörigen Städten kein eindeutiges Bild erkennen. Warum z.B. die angestrebten Ziele nicht oder nicht mehr erreicht werden konnten, lässt die Umfrage zwar offen. Aus den Interviews vor Ort konnten wir jedoch Sachverhalte aufnehmen, warum es häufiger zur Aufkündigung von Kooperationsprojekten kommt, auch wenn diese schon über einen mehrjährigen Zeitraum erfolgreich gelaufen sind.

Häufig genannt wurde in diesem Zusammenhang der **Personalmangel**, wenn z.B. durch Fluktuation keiner der Kooperationspartner in der Lage bzw. nicht mehr gewillt ist, neues Personal für die gemeinsame Aufgabenerledigung zur Verfügung zu stellen. Als weitere Gründe werden eine **veränderte Sichtweise in der Art der gemeinsamen Aufgabenerledigung** genannt (unmittelbare/eigenverantwortliche Steuerung der Dienstleistung), **Qualitätsaspekte in der Leistungserbringung** und **fehlende Wirtschaftlichkeit** in der bisherigen Kooperationsform. Allerdings sind von einer Rückabwicklung auch nur rund 23 Prozent der 35 befragten Städte mit jeweils einzelnen Projekten betroffen. Die weitaus überwiegende Anzahl interkommunaler Kooperationen hat sich in der kommunalen Praxis erfolgreich etabliert bzw. ist daraus heute auch nicht mehr wegzudenken.

In den ergänzenden Interviews konnten wir hierzu feststellen, dass die Akteure in den Verwaltungen häufig einzelne Kooperationsprojekte als solche gar nicht mehr bewusst wahrnehmen. Auch von den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den Nutzenden werden kommunale Leistungen

³⁴ Basis Städte, die IKZ-Projekte rückabgewickelt haben (=8), Mehrfachnennung möglich

wie z.B. die Volkshochschul- und Musikschulangebote oder der Besuch einer allgemeinbildenden Schule oder Förderschule nicht als Leistung eines entsprechenden Zweckverbandes wahrgenommen - dies insbesondere in den Fällen, in denen diese Kooperationen schon seit Jahrzehnten erfolgreich betrieben werden. Wenn Angebot und Qualität der Dienstleistungen oder Einrichtungen dem Bedarf entsprechen, ist die rechtliche Ausgestaltung der Kooperation für den Nutzer nachrangig.

8.2 IKZ-Förderung und Ausblick

In den Gesprächen mit den Verantwortlichen vor Ort hat die gpaNRW auch nach der praktischen Bedeutung und den Erfahrungen mit der „Richtlinie für Zuwendungen des Landes Nordrhein-Westfalen zur Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit“ (Runderlass des MHKBG - 301 – 43.02.05/04) gefragt.

Im Ergebnis war die Richtlinie zum Prüfungszeitpunkt in den Kommunen bzw. bei den handelnden Akteuren vor Ort wenig bis gar nicht bekannt, folglich die Inanspruchnahme der Förderung entsprechend gering. Der Tenor der Befragten lautete vielmehr, dass IKZ-Projekte nicht primär initiiert werden mit Blick auf eine mögliche Förderung, sondern weil Handlungsbedarf in der Sache besteht. Insofern ist hier in Einzelfällen sicherlich ein Mitnahmeeffekt entstanden. Als Auslöser neuer Projekte hat die Förderrichtlinie offensichtlich eher selten gedient. Besondere oder zusätzliche Impulse waren von ihr daher auch nicht oder kaum ausgegangen.

Allerdings wurde auch von einigen Befragten ein klarer Optimierungs- und Anpassungsbedarf in der Ausgestaltung der Förderrichtlinie gesehen. Insbesondere für die Anfangsphase einer neu geschlossenen Kooperation, in der sich die Wirtschaftlichkeitspotenziale naturgemäß noch nicht so deutlich und messbar zeigen, wurde der Wunsch nach einem längeren Förderzeitraum geäußert. Auch der Umfang der Förderung, gerade für vorbereitende Maßnahmen zur Entwicklung einer Projektidee unter Einbindung externer Dienstleister, sollte nach Auffassung einzelner Akteure deutlich erhöht werden.

Vor diesem Hintergrund wird von allen Beteiligten ausdrücklich begrüßt, dass das MHKBG³⁵ mit Wirkung zum 01. September 2021 die Förderrichtlinie signifikant überarbeitet hat. Bei den Veränderungen und Anpassungen sind insbesondere zu nennen:

- Förderfähigkeit von Projekten, die sich der Rechtsform des Privatrechts bedienen,
- Erhöhung der Zuwendung (zwei beteiligte Kommunen) von 150 auf 175 Tsd. Euro,
- Erhöhung der Zuwendung für jede weitere beteiligte Kommune von 30 auf 35 Tsd. Euro,
- Wegfall der „Deckelung“ von bisher insgesamt 300 Tsd. Euro bei bestehenden Kooperationen, sofern diese erweitert und diese Erweiterung erneut gefördert wird,
- Wegfall der Begrenzung bei den zuwendungsfähigen Ausgaben auf ausschließlich zusätzliches, projektbezogenes Personal; dem zur Folge ist grundsätzlich zuwendungsfähig

³⁵ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

auch Personal, das zuvor an anderer Stelle der Verwaltung eingesetzt war, für die dortige Aufgabe aber neues Personal in Vollzeit oder Teilzeit eingesetzt wird oder eine Teilzeitstelle in eine Vollzeitstelle umgewandelt wird.

Die vierte Prüfungsrunde der großen kreisangehörigen Kommunen hat im April 2021 bis Dezember 2022 stattgefunden, so dass für die Förderung neuer IKZ-Projekte teilweise noch die Förderrichtlinien mit Gültigkeit bis zum 31. August 2021 maßgeblich waren. Inwieweit die aktuellen Förderrichtlinien und die darin enthaltenen Verbesserungen zu einer Steigerung der IKZ-Aktivitäten führen bzw. geführt haben, kann noch nicht abschließend beurteilt werden. Allerdings lassen aktuelle Rückmeldungen aus den Bezirksregierungen (Bewilligungsbehörden) erkennen, dass eine deutliche Belebung der Antragszahl zu verzeichnen ist. Diese Entwicklung wird auch von den Vertretenden des MHKBD³⁶ so beschrieben. Bereitgestellte Fördermittel werden in einem deutlich stärkeren Umfang in Anspruch genommen.

An Engagement und Kreativität bei der Entwicklung und Umsetzung neuer Projekte bzw. Kooperationen jedenfalls mangelt es nicht, wie die 75 eingereichten Projekte zum letztjährig ausgelobten „Landespreis für innovative interkommunale Zusammenarbeit“ in Nordrhein-Westfalen gezeigt haben. Ziel der Initiative des Landes Nordrhein-Westfalen war es, besonders nachahmenswerte oder neuartige Projekte in kommunalen Verwaltungen und politischen Gremien herauszuheben bzw. zu würdigen³⁷.

8.3 Gute Praxisbeispiele

Gute Praxisbeispiele hat die Bestandserhebung der gpaNRW in unterschiedlichsten kommunalen Aufgabenfeldern hervorgebracht. Alle zeigen eindrucksvoll auf, dass interkommunale Zusammenarbeit bereits sehr erfolg- und facettenreich gelebt wird und fest in den Verwaltungsorganisationen verankert ist. Die guten Beispiele sind Impuls- und Ideengeber, Mutmacher und Motivatoren. Die gpaNRW wirft ein kurzes Schlaglicht auf aus unserer Sicht besonders innovative und zukunftsorientierte Praxisbeispiele, die über die bekannten „Klassiker“ der Daseinsvorsorge hinausgehen. Die nachfolgenden Projekte stehen exemplarisch für die großartige Innovations- und Umsetzungskraft der Städte in Aufgabenfeldern, die an die gesamte kommunale Familie heute und zukünftig besondere Anforderungen stellt. Viele Kooperationen bestehen mit Kreisen, kreisfreien Städten oder anderen kreisangehörigen Kommunen. Deshalb verwundert es nicht, dass die folgenden Beispiele – je nach Aufgabe – genauso für die anderen Segmente gelten.

8.3.1 IT/ E-Government/ Digitalisierung

- Betrieb eines **Kompetenzzentrums „e-Behördenakte“** durch die Stadt Witten, die auch für andere Städte Service- und Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Einführung und Weiterentwicklung einer digitalen Akte erbringt.

³⁶ Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Digitalisierung des Landes Nordrhein-Westfalen

³⁷ Pressemitteilung des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG) vom 28. März 2022, Ministerin Scharrenbach: Interkommunale Zusammenarbeit – preiswürdig!, <https://www.mhkbd.nrw>, Download 07. August.2023

- Im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit übernimmt die Stadt Bocholt das **Einscannen und Digitalisieren von Dokumenten** auch für zwei weitere Kommunen im Kreisgebiet. Ähnliche Kooperationen existieren auch in anderen Regionen des Landes, in denen z.B. zunächst der Kreis seine Bauaktenbestände digitalisiert hat, bevor er seine Erfahrungen und sein Personal für die gleichen Aufgaben einer kreisangehörigen Kommune zur Verfügung stellte. Das Einscannen selbst erfolgte anschließend durch einen externen Dienstleister.
- Modellprojekt **“Smart Cities-5 für Südwestfalen”**, dem zurzeit fünf Kommunen – darunter die Stadt Arnsberg - angeschlossen sind. Digitale Behördengänge, automatische Parkplatzanzeigen, Stadtführungen mit VR- und AR-Brillen oder eine offene, regionale Datenplattform sollen im Rahmen des Modellprojekts in der Region umgesetzt werden. Kommunen aus der Region können sich darüber hinaus auch der „Smart Cities Rahmenstrategie für Südwestfalen“ anschließen. Es beschreibt, wie die Kommunen in der Region zusammenarbeiten können, um das Leben in den südwestfälischen Städten und Gemeinden mit digitalen Hilfsmitteln nachhaltig zu verbessern.
- Aus der Bündelung und Vernetzung der Digitalisierungsaktivitäten in der Emscher Lippe Region ist u.a. das **Serviceportal Emscher-Lippe** (Digitale Modellregion Emscher-Lippe) hervorgegangen. An ihm sind neben den kreisfreien Städten Bottrop und Gelsenkirchen auch der Kreis Recklinghausen u.a. mit den Kreisstädten Castrop-Rauxel, Dorsten, Gladbeck, Herten, Marl und Recklinghausen beteiligt. Seit 2020 wird das Service-Portal gemeinsam als digitales Dienstleistungsangebot entwickelt. Das Rechenzentrum GKD sowie weitere öffentliche und private Akteure unterstützen dabei, so dass alle Kooperationspartner von der arbeitsteiligen Entwicklung profitieren.

8.3.2 Sonstige Ordnungsangelegenheiten/ Bereitschaften

- Die Aufgaben und Anforderungen an den **Kommunalen Ordnungsdienst (KOD)** einer Kommune sind gerade in pandemischen Zeiten noch einmal deutlich gestiegen. Zur Bewältigung der vielfältigen Aufgaben, einer erhöhten Einsatzflexibilität sowie zur Sicherstellung der personellen Ressourcen wurde der Stadt Detmold mittels öffentlich-rechtlicher Vereinbarung die Wahrnehmung der Aufgaben des KOD von drei kleinen kreisangehörigen Kommunen übertragen.

8.3.3 Klimaschutz/ Mobilität

- Die Umstellung des ÖPNV auf neue Energie- und Antriebstechniken, die gleichzeitig Ressourcen schonen und die Klimabilanz verbessern, sind die Zielsetzungen eines besonders innovativen IKZ-Projekts im Ruhrgebiet, an dem unter anderem die Stadt Recklinghausen beteiligt ist. Praktisch geht es hierbei um die **Einkaufsgemeinschaft zur Beschaffung von Abfallsammelfahrzeugen mit Wasserstoff-Antrieb**. In einem Verbundprojekt haben Entsorgungsträger kreisfreier und kreisangehöriger Städte zusammen mit der Industrie die Entwicklung von Wasserstoff angetriebenen Abfallsammelfahrzeugen angestoßen. Inzwischen hat diese IKZ konkrete Formen angenommen, in dem erste Rahmenverträge mit der Herstellerfirma für eine Fahrzeuggrundversion mit zwei Aufbauvarianten abgeschlossen und erste Ausschreibungen durchgeführt wurden. Durch ent-

sprechende Förderungszusagen für die Investitionskosten konnte der Hersteller inzwischen die erste Serienproduktion starten.

In dieser IKZ konnten insbesondere die Anforderungen an das vergaberechtliche Verfahren und an die technischen Voraussetzungen gebündelt werden. Aus dieser Zusammenarbeit ergeben sich bereits weitere Synergieeffekte, wie z.B. die Brandschutzunterweisung für Feuerwehr- und Bedienungspersonal in einer der beteiligten Kommunen für die anderen Kooperationspartner, da für den Wasserstoff-Antrieb besondere Anforderungen zu berücksichtigen sind.

- Für die Region OWL besteht ein interkommunales Konzept aller Kreise und einer kreisfreien Stadt in Zusammenarbeit mit allen kreisangehörigen Kommunen für das „Radnetz OWL“. Neben dem Konzept für ein **flächendeckendes, verkehrssicheres und zukunftsfähiges Alltagsradnetz** in der Region geht es u.a. um das konkrete Projekt des **Radschnellweg 3**, der die Städte zwischen Herford und Minden verbinden soll.

8.3.4 Fachkräftemangel/ Bildung

- Mentoring wird seit vielen Jahren bundesweit als wirksames und effizientes Instrument in der Personalentwicklung eingesetzt. Vom „**Mentoring im Münsterland**“ haben quer durchs Münsterland bisher elf Kommunen, darunter die Stadt Rheine, profitiert. In dieser besonderen Form der interkommunalen Zusammenarbeit begegnen sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus jeweils unterschiedlichen Kommunalverwaltungen und unterschiedlichen Hierarchieebenen auf Augenhöhe. Die Nachwuchskräfte werden ein Jahr lang von erfahrenen Führungskräften aus jeweils anderen Verwaltungen in ihrer beruflichen Entwicklung begleitet.
- Gründung einer **Kreisfeuerwehrschule in Kooperation mit einem Großteil der kreisangehörigen Kommunen**, unter anderem die Stadt Velbert, aufgrund des steigenden Bedarfes an Ausbildungsplätzen im Bereich der hauptamtlichen Feuerwehrleute und der gleichzeitigen deutlichen Abnahme von Ausbildungsangeboten. In der Kreisfeuerwehrschule werden neben den Berufsfeuerwehrleuten auch ehrenamtliche Kräfte ausgebildet.
- **Personalentwicklungszirkel** und **Interkommunaler Nachwuchsförderkreis** unter Beteiligung eines Kreises, fünf kreisangehöriger Kommunen, auch die Stadt Rheine, sowie des örtlichen Jobcenters: Gemeinsame Arbeit an Konzeption und Umsetzung von Personalentwicklungsprogrammen, insbesondere im Bereich der Nachwuchsförderung.
- Viele vergleichbare Kooperationen sind auch im Aufgabenbereich des **Archivwesens** zu verzeichnen, um dem dortigen Fachkräftemangel erfolgreich begegnen zu können. Hier gibt es sowohl die Konstellation der gemeinsamen Aufgabenerledigung zwischen dem Kreis und einzelnen kreisangehörigen Kommunen als auch ausschließlich zwischen kreisangehörigen Kommunen.

8.3.5 Tourismus, Wirtschaftsförderung, Gewerbe

- Gewerbeflächen sind mancherorts knapp geworden, die Erschließung neuer Areale ist planungs- und grundstücksrechtlich komplex und langwierig. Die Gründung **interkommunaler Gewerbegebiete** bzw. entsprechender Gesellschaften, wie z.B. entlang der A2 in

OWL ist daher für die Planung und Entwicklung und die anschließende Vermarktung und Verwaltung – zumindest in diesem Beispiel - zu einem erfolgversprechenden Modell geworden. Ein ähnlich erfolgreiches Projekt ist in den letzten Jahren in unmittelbarer Nähe des Kamener Kreuz (A 1/A 2) umgesetzt worden.

- Innovatives **Gewerbegebiet der Zukunft** - Modellprojekt zur Prüfung, wie durch die gemeinsame Nutzung von zentraler Infrastruktur, der Bündelung von Warenströmen und dem Einsatz von umweltfreundlichen Transportmitteln ein **smartes, digitalunterstütztes Gewerbegebiet** entstehen kann.

9. Anhang: Ergänzende Tabellen

9.1 Geprüfte große kreisangehörige Städte

Kommune
Stadt Arnsberg
Stadt Bergheim
Stadt Bergisch-Gladbach
Stadt Bocholt
Stadt Castrop-Rauxel
Stadt Detmold
Stadt Dinslaken
Stadt Dormagen
Stadt Dorsten
Stadt Düren
Stadt Gladbeck
Stadt Grevenbroich
Stadt Gütersloh
Stadt Herford
Stadt Herten
Stadt Iserlohn
Stadt Kerpen
Stadt Lippstadt
Stadt Lüdenscheid
Stadt Lünen
Stadt Marl
Stadt Minden
Stadt Moers
Stadt Neuss
Stadt Ratingen
Stadt Recklinghausen
Stadt Rheine
Stadt Siegen
Stadt Paderborn
Stadt Troisdorf
Stadt Unna
Stadt Velbert
Stadt Viersen
Stadt Wesel
Stadt Witten

Impressum

- ➔ Gemeindeprüfungsanstalt NRW, Michael Esken (Präsident),
Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne
- ➔ Bilder: pixabay.com
- ➔ © gpaNRW

➔ 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