

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Ratingen im Jahr
2022*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Ratingen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Ratingen	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Ratingen	21
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	37
1.1 Managementübersicht	37
1.1.1 Haushaltssituation	37
1.1.2 Haushaltssteuerung	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	62
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	63
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	64
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	68

1.4.4	Fördermittelmanagement	73
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	77
2.	Informationstechnik	86
2.1	Managementübersicht	86
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	87
2.3	IT-Profil	88
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	90
2.3.2	IT-Kosten	92
2.3.3	Digitalisierung	96
2.3.4	Prozessmanagement	108
2.3.5	IT-Sicherheit	111
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	113
2.5	IT an Schulen	116
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	120
3.	Hilfe zur Erziehung	122
3.1	Managementübersicht	124
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	127
3.3	Strukturen	128
3.3.1	Strukturkennzahlen	128
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	131
3.3.3	Präventive Angebote	132
3.4	Organisation und Steuerung	135
3.4.1	Organisation	135
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	137
3.4.3	Finanzcontrolling	138
3.4.4	Fachcontrolling	139
3.5	Verfahrensstandards	140
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	140
3.5.2	Prozesskontrollen	148
3.6	Personaleinsatz	149
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	150
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	152
3.7	Leistungsgewährung	153
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	153
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	163
3.7.3	Unbegleitete Minderjährige Ausländer	179
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	181
4.	Bauaufsicht	188
4.1	Managementübersicht	188
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	189

4.3	Baugenehmigung	189
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	189
4.3.2	Rechtmäßigkeit	191
4.3.3	Geschäftsprozesse	193
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	194
4.3.5	Digitalisierung	197
4.3.6	Personaleinsatz	199
4.3.7	Bauberatung	203
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	207
4.3.9	Transparenz und Steuerung	210
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	213
5.	Verkehrsflächen	218
5.1	Managementübersicht	218
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	219
5.3	Steuerung	220
5.3.1	Datenlage	220
5.3.2	Straßendatenbank	222
5.3.3	Kostenrechnung	223
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	224
5.4	Prozessbetrachtung	225
5.4.1	Aufbruchmanagement	225
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	229
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	231
5.5.1	Strukturen	231
5.5.2	Bilanzkennzahlen	232
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	233
5.6.1	Alter und Zustand	234
5.6.2	Unterhaltung	235
5.6.3	Reinvestitionen	236
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	237
	Kontakt	241

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Ratingen

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die **Haushaltssituation** der Stadt Ratingen ist weiterhin gut. Es besteht nur ein geringer Handlungsbedarf. Die Stadt erzielt aufgrund der guten Steuererträge seit 2016 deutliche Jahresüberschüsse. Strukturell ist der Haushalt ausgeglichen.

Die Stadt Ratingen plant in den Jahren 2022 bis einschließlich 2025 zum Teil deutliche Jahresdefizite. Diese können allerdings gänzlich durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Die Haushaltsplanung der Stadt ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Ratingen ist auf Ebene des Kernhaushalts und des Konzerns sehr gut. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 des Kern- und auch Konzernhaushaltes positionieren sich im interkommunalen Vergleich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Die gute Haushaltssituation zeigen auch die Verbindlichkeiten und Schulden des Kernhaushaltes und des Konzerns der Stadt Ratingen. Diese sind geringer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Allerdings plant die Stadt zukünftig mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Stadt Ratingen wird dementsprechend zukünftig vermehrt Kredite aufnehmen, um die geplanten Investitionen zu decken. Die Verschuldung der Stadt wird damit voraussichtlich deutlich ansteigen.

Mögliche Reinvestitionsbedarfe lassen sich beispielsweise aus erhöhten Anlageabnutzungsgraden bei den Sporthallen und Wohnbauten ableiten. Für die Bereiche Abwasser und Verkehrsflächen konnte die Stadt Ratingen keine für die Prüfung erforderlichen Daten zur Verfü-

gung stellen. Deshalb können wir für diese Bereiche keine belastbaren Einschätzungen vornehmen, ob ein Risiko für stark steigende Reinvestitions- und Finanzbedarfe mit entsprechenden Auswirkungen auf die Verschuldung erkennbar sind.

Entscheidend für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind die konjunkturabhängigen Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Dies gilt ebenfalls für die Zukunft. Der aktuelle Rückgang der konjunkturellen Entwicklung wird daher Einfluss auf die Entwicklung der zukünftigen Jahresergebnisse haben.

Die Stadt Ratingen informiert regelmäßig die Entscheidungsträger über den Stand der Haushaltswirtschaft. Durch den festgelegten Berichtsweg werden die Verantwortungsebenen bis hin zum Verwaltungsvorstand regelmäßig über die haushaltswirtschaftliche Lage informiert und eingebunden.

Die Stadt Ratingen überträgt regelmäßig höhere konsumtive Ermächtigungen als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** hat die Stadt dabei verbindlich geregelt. Auch die Summe der investiven Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt jährlich ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Der Stadt Ratingen gelingt es nicht, die geplanten Investitionsvolumina zu bewältigen. Ziel der Stadt Ratingen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Ratingen noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Es fehlt der Stadt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Des Weiteren hat die Stadt keinen zentralen Überblick über die geplanten und aktuell laufenden Fördermaßnahmen. Die Stadt Ratingen sollte daher für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Zudem sollte die Stadt ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

Mögliche Reinvestitionsbedarfe bei den **Verkehrsflächen** wirken sich auf die künftige Haushaltssituation aus. Allerdings hat die Stadt Ratingen die für die Einschätzung der Entwicklung des Verkehrsflächenvermögens erforderlichen Daten nicht in der von der gpaNRW für die Analyse benötigten Form digital zusammenstellen können. Das liegt zum einen daran, dass der Stadt die Flächen- und Zustandsdaten zu ihren Verkehrsflächen aktuell noch nicht digital vorliegen. Es liegen lediglich nicht aktuelle Daten aus der Eröffnungsbilanz 2008 vor. Die Aktualisierung der Flächen- und Zustandsdaten zum Zwecke der Aufnahme und Digitalisierung in ein noch anzuschaffendes Straßeninformationssystem wurde im Jahr 2021/Anfang 2022 durch eine Befahrung eines externen Unternehmens erfasst. Diese wird aktuell mit der Fachfirma noch abgestimmt und aufbereitet.

Neben den technischen Daten ist auch der finanzielle Ressourcenverbrauch des Verkehrsflächenvermögens für ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement wichtig. Daher verwendet die gpaNRW grundsätzlich immer für die Analyse Finanzdaten der Verkehrsflächen (z. B. Bilanz-

werte, Unterhaltungsaufwendungen, Abschreibungen und Reinvestitionen). Von den abgefragten Daten hat Ratingen der gpaNRW gegen Ende der Prüfungsphase Werte zu Abschreibungen und Reinvestitionen zur Verfügung gestellt. Die Berechnung mit den zur Verfügung gestellten Werten ergibt, dass in Ratingen von 2015 bis 2020 durchschnittlich die Reinvestitionen höher sind als die Abschreibungen. Eine positive Reinvestitionsquote ist ein wichtiger Baustein des Erhaltungsmanagements mit dem Ziel, dem Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens entgegenzuwirken. Weitere Finanzdaten konnten jedoch durch die Stadt Ratingen während des Prüfungszeitraumes nicht wie von der gpaNRW abgefragt aufbereitet werden.

Die Stadt Ratingen nutzt nach eigener Aussage für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung die im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen und der Jahresabschlussarbeiten fortgeschriebenen Listen der Instandhaltungsrückstellungen. Aus Sicht der gpaNRW reichen diese Listen der Instandhaltungsrückstellungen allerdings für eine nachhaltige strategische Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nicht aus.

Für einen gezielten Finanzmitteleinsatz ist die Einführung einer Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ein erster, wichtiger Schritt. Diese unterstützt die Stadt Ratingen darin, die Aufwendungen vollständig und transparent zu ermitteln. Eine Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Die zusätzliche Darstellung von Reinvestitionen im Vergleich zu den Abschreibungen mit zeitgleichem Blick auf die Entwicklung der Bilanzsummen insgesamt hilft, die Entwicklung des Straßenvermögens einzuschätzen.

Die Stadt Ratingen sollte eine Straßendatenbank mit Anbindung an das Geoinformationssystem implementieren. Eine solche spezielle Fachanwendung bietet vielfältige Unterstützungsmöglichkeiten, die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern.

Auch das Aufbruchmanagement sollte mit Anbindung an eine Straßendatenbank digitalisiert werden. Damit können die noch zu optimierenden Teilprozesse einfach umgesetzt werden. Das Aufbruchmanagement kann ebenso durch standardisierte Kontrollen während der Gewährleistungsfrist optimiert werden.

Nach Vorliegen der digitalen Flächen- und Zustandsdaten für alle Verkehrsflächen sollte die Stadt Ratingen der gesetzlichen Verpflichtung nachkommen und eine körperliche Inventur durchführen. Im Anschluss kann die Stadt mit den Daten eine städtische Gesamtstrategie aufbauen. Diese legt den finanziellen Bedarf anhand objektiv messbarer Kriterien für die kommenden Jahre fest.

Einen hohen Anteil an finanziellen Aufwendungen in kommunalen Haushalten betreffen die **Hilfen zur Erziehung (HzE)**. In der Stadt Ratingen ist der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren etwas höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Das ist auf einen erhöhten Anteil an kostenintensiven stationären Unterbringungen zurückzuführen.

Die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und Hilfeleistung sind niedriger als bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte. Das wiederum ist auf eine niedrige Fall-dichte und einen sehr hohen Anteil an kostengünstigen ambulanten Hilfen im Vergleich zu den anderen Städten zurückzuführen.

Die Stadt sollte den Anstieg bei den stationären und ambulanten Hilfen sowie den damit einhergehenden Fallkostenanstieg genauer betrachten. Diese Entwicklungen sind Indizien dafür, dass die Zugangs- und Fallsteuerung bei den Hilfen zur Erziehung ggf. nachjustiert werden kann.

Das Jugendamt verfügt bisher über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung, die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam getragen wird. Die strategischen Planungen und Überlegungen der Jugendamtsleitung sind aus Sicht der gpaNRW nachvollziehbar, aber wenig konkret und dadurch kaum messbar.

Im Jugendamt der Stadt Ratingen gibt es ein Finanzcontrolling zur Budgetüberwachung. Es überwacht schwerpunktmäßig die Abweichungen zu den Haushaltsansätzen in den für das Jugendamt relevanten Buchungsstellen. Ziele und Kennzahlen kommen darin nicht zum Einsatz. Der jährliche Bericht an den Jugendhilfeausschuss zeigt ebenfalls nur die Fallzahlenentwicklungen bei den Hilfen zur Erziehung auf.

Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte die Abläufe und Zuständigkeiten beim Finanzcontrolling für die Hilfen zur Erziehung eindeutig festlegen. Die Verwaltung plant in 2024 eine neue Jugendamtssoftware einzuführen. Diese sollte eine intensiviertere Verknüpfung zu der Finanzsoftware enthalten. Über deren technischen Auswerte- und Analysemöglichkeiten sollte eine regelmäßige Berichterstattung erfolgen.

Ebenfalls fehlt ein systematisches Fachcontrolling bei den Hilfen zur Erziehung. Aktuell befindet sich dieses aber im Aufbau. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW insbesondere bei der technischen Erweiterung der Auswertemöglichkeiten der Jugendamtssoftware sowie die Einbindung weiterer Qualitätskriterien in das Anbieterverzeichnis.

Für die Fallsteuerung und Prozesskontrollen bei den Hilfen zur Erziehung gibt es erste konzeptionelle Vorgaben in Form von Dienstanordnungen. Hierzu sollte die Stadt automatisierte Kontrollmechanismen anlegen und Verfahrensstandards für Prozesskontrollen festlegen.

Die Stadt Ratingen betrieb bis Anfang 2022 ihre Infrastruktur der **Informationstechnologie** (IT) fast komplett autark. Zum 01. Februar 2022 hat sie ihre IT neu ausgerichtet.

Die Stadt hat mit der erfolgten Anbindung an einen externen IT-Dienstleister ein klares Zeichen für einen kontinuierlichen Ausbau der bereits vorhandenen Digitalisierungsinfrastruktur gesetzt. Derzeit haben die Sicherstellung des IT-Betriebes sowie die Migration der Fachverfahren und Anwendungen auf das Rechenzentrum die höchste Priorität.

Die IT-Kosten liegen im Vergleichsjahr 2020 im unteren Bereich der geprüften Städte. Die zugrundeliegende Kostenstruktur korrespondiert mit dem gewählten bisherigen IT-Betriebsmodell, sodass sich daraus keine Auffälligkeiten ergeben. Die Entwicklung der Kosten sollte aber gerade im Rahmen der Neuausrichtung der IT weiter beobachtet werden.

Die Stadt Ratingen befindet sich mit dem Strategiepapier „ratingen.digital 2025plus“ auf einem guten Weg zur digitalen Transformation ihrer Verwaltung. So erfüllt sie die geprüften rechtlichen Anforderungen und hat ihre Ziele, Prioritäten und Verantwortlichkeiten in dieser Digitalisierungsstrategie inklusive verbindlicher Roadmap verankert. Die gesetzten Meilensteine sollte sie auch zeitnah und mit hoher Priorität umsetzen.

Die Stadt Ratingen sollte zudem die Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagementsystem (DMS) schaffen und darüber hinaus die elektronische Aktenführung für die Gesamtverwaltung planen. Auch ihre Online-Angebote sollte sie deutlich ausbauen, die Digitalisierung ihrer Prozesse vorantreiben und einen Rechnungsbearbeitungsworkflow implementieren. Diese Bausteine sind in der Digitalisierungsstrategie bereits enthalten.

Wesentlich für eine noch erfolgreichere digitale Transformation ist ein systematisches Prozessmanagement. Das Prozessmanagement der Stadt befindet sich gerade im Aufbau und sollte auf die Digitalisierungsbestrebungen ausgerichtet werden.

Im Bereich IT-Sicherheit erreicht die Stadt Ratingen ein annähernd durchschnittliches IT-Sicherheitsniveau, das aber noch in technischer, räumlicher und konzeptioneller Hinsicht Defizite aufweist. Hier sind Verbesserungen durch die Kooperation mit dem externen Dienstleister zu erwarten.

Die örtliche Rechnungsprüfung konnte bislang die notwendigen Prüfhandlungen in Zusammenhang mit der Informationstechnik gewährleisten. Der Bereich befindet sich aktuell in einer strategischen Neuausrichtung, sodass perspektivisch eine bessere Grundlage bestehen sollte. Für effiziente Prüfhandlungen sollte die Stadt aber die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und –Infrastrukturen.

Die Stadt hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Diesem Prozess sollte noch eine Ausstattungsstrategie bzw. ein Medienentwicklungsplan für die gesamte Schullandschaft mit konkreten Projektplänen, Meilensteinen und Kostenkalkulationen zugrunde gelegt werden.

Auch in der **Bauaufsicht** nimmt der Digitalisierungsgrad einen hohen Anteil ein. Die Stadt Ratingen installiert die Digitalisierung in der Verwaltung mit dem kommunalen Dienstleister. Auch mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) wird dieser Ausbau im Jahr 2022 umgesetzt. Die eingesetzte Fachsoftware in der Bauaufsicht unterstützt die Sachbearbeitung bereits bei der elektronischen Bearbeitung. Sie wird jedoch bisher kaum für Auswertungen genutzt. Auch wird die Verfahrensakte derzeit noch in Papierform geführt. Die Stadt sollte die technischen Voraussetzungen schaffen und den Datenbestand schnellstmöglich digitalisieren, damit Bauanträge digital angenommen und das gesamte Verfahren digital abgewickelt werden kann.

Die Homepage der Stadt Ratingen gibt für Bausuchende wenig Auskünfte. Die Stadt sollte ihre Homepage überarbeiten und auf das Bauportal.NRW mit weitreichenden Informationen verlinken, um möglichst eine höhere Zahl genehmigungsfähiger Bauanträge ohne Mängel zu erhalten und damit die Mitarbeitenden zu entlasten.

Die Sachbearbeitung wird durch klare Regelungen der Abläufe unterstützt. Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist gut strukturiert und begrenzt die Schnittstellen so weit wie möglich. Auch das Vier-Augen-Prinzip bei Entscheidungen ist gesichert, sodass Aspekte der Korruptionsprävention berücksichtigt sind. Die Bauaufsicht hält die gesetzlichen Rahmen in den betrachteten Bereichen ein.

Die Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten der Bauanträge können nicht differenziert ermittelt werden, weil die vorhandene Software in der Bauaufsicht diesbezüglich nicht ausgewertet werden

konnte. Damit fehlt eine wichtige Effizienzkontrolle. Die angegebenen Mischwerte für die Verfahrensdauern übersteigen die Richtwerte deutlich. Für zukünftige Auswertungen ist inzwischen die Verfahrensstandseite der Software angepasst worden. Die gesetzlichen Fristen werden beachtet.

Die Stadt Ratingen verzeichnet in der Bauaufsicht eine hohe Zahl an Falleingängen je Vollzeit-Stelle. Die Zahl der Bauanträge, die nicht in einem Jahr abgearbeitet werden konnten, steigt zudem an. In den letzten Jahren war eine starke Personalfuktuation und damit zeitweise unbesetzte Stellen zu verzeichnen. Die Stadt sollte den erforderlichen Personaleinsatz laufend beobachten und bedarfsgerecht anpassen.

Mit Kennzahlen arbeitet die Bauaufsicht bisher nicht. Die Bauaufsicht könnte ihre Steuerung verbessern, indem sie die Kennzahlen zur Steuerung bildet. Daraus können konkrete Zielwerte abgeleitet und vereinbart werden. Die Stadt sollte ein Berichtswesen und Controlling aufbauen. So werden Optimierungsbedarfe transparent. Ggf. sollten Auswertungsmodule der Software angeschafft werden.

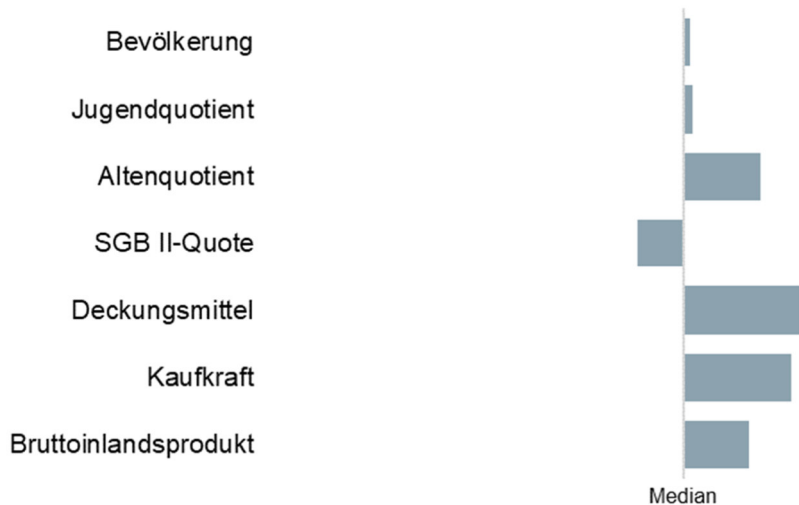
0.2 Ausgangslage der Stadt Ratingen

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale Ratingen 2020



Die Stadt Ratingen ist eine große kreisangehörige Stadt im Kreis Mettmann. Ratingen hat laut IT.NRW rund 86.900 Einwohner. Nach dem Melderegister der Stadt liegt die Einwohnerzahl mit Stand zum 31. Dezember 2021 bereits bei rund 91.700 Einwohnern und Einwohnerinnen.

Nach den derzeitigen Prognosen laut IT.NRW (Gemeindemodellberechnung 2018) wird die Bevölkerung bis zum Jahr 2040 leicht steigen auf rund 87.650 Einwohner und Einwohnerinnen.

Die wesentliche Herausforderung demografischer Entwicklungen ergibt sich aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Der Altenquotient 2020, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Ratingen mit 45,06 Prozent höher als der Median von 37,98 Prozent im Segment der großen kreisangehörigen Kommunen. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation abbildet, liegt bei 32,59 Prozent in Ratingen und liegt leicht über dem Median von 31,90 Prozent dieses Segmentes.

Die weiteren Strukturmerkmale darüber hinaus zeigen keine belastende Wirkung. Die SGB II-Quote fällt mit 10,35 Prozent im Vergleich zum Median von 11,63 Prozent niedriger aus.

Die Indikatoren zur Wirtschaftskraft zeigen ebenfalls ein positives Bild. Sowohl das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen als auch die Kaufkraft je Einwohner bewegen sich im Bereich deutlich oberhalb der Mediane der großen kreisangehörigen Kommunen.

Die allgemeinen Deckungsmittel der Stadt Ratingen sind ebenfalls höher als bei den Vergleichskommunen. Sie bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Sie betragen je Einwohner in der Stadt Ratingen 2.310 Euro. Dabei handelt es sich um einen Durchschnittswert der letzten vier Jahre. Der Median der vergleichbaren Kommunen ist mit 1.793 Euro niedriger.

Die Attraktivität von Ratingen zeigt auch die gute verkehrliche Anbindung. Diese ist durch seine Lage zwischen dem Ruhrgebiet und den Ballungsräumen Düsseldorf, Köln/Bonn und Wuppertal

geprägt. Insgesamt vier Autobahnen liegen auf Ratinger Stadtgebiet. Hinzu kommen die Nähe zum Flughafen Düsseldorf. Die Mobilität wird durch den guten ÖPNV ergänzt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW stellte die Ergebnisse der letzten überörtlichen Prüfung im März 2018 in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vor.

Die Feststellungen und Empfehlungen aus dem letzten Bericht wurden mit entsprechenden Stellungnahmen der Verwaltung im Rechnungsprüfungsausschuss beraten.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

An dieser Stelle weisen wir darauf hin, dass es sinnvoll ist, dass bereits bei ersten Überlegungen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit auch die steuer- und vergaberechtlichen Aspekte² in den Blick genommen werden. Eine möglichst umfassende und rechtsverbindliche Klärung in einem frühen Stadium der Überlegungen ist hier empfehlenswert. Ob die beabsichtigte Art der späteren Kooperationsvereinbarung z.B. ausschreibungsfrei erfolgen kann und welche vergaberechtlichen Besonderheiten³ dabei zu beachten sind, sollte ebenso frühzeitig geklärt sein wie die Frage der steuerrechtlichen Behandlung einer Zusammenarbeit. Letztere ist insbesondere in Zusammenhang mit der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der zukünftigen Kooperation von Bedeutung.

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

² Interkommunale Zusammenarbeit in Nordrhein-Westfalen - Stand und Perspektiven (mhkbg.nrw), S. 34f

³ 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)

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

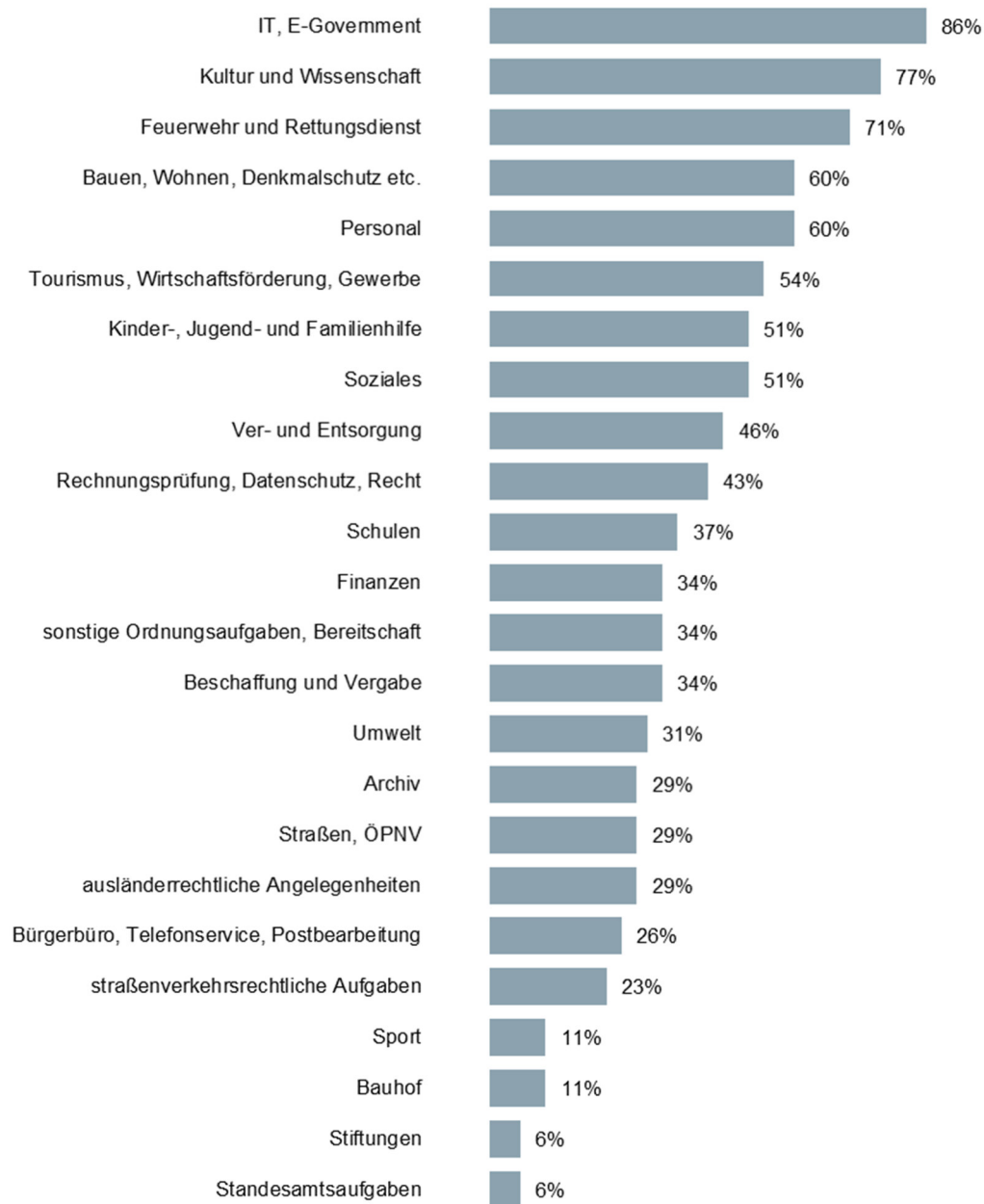
0.3.1 IKZ - Ergebnisse

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2021

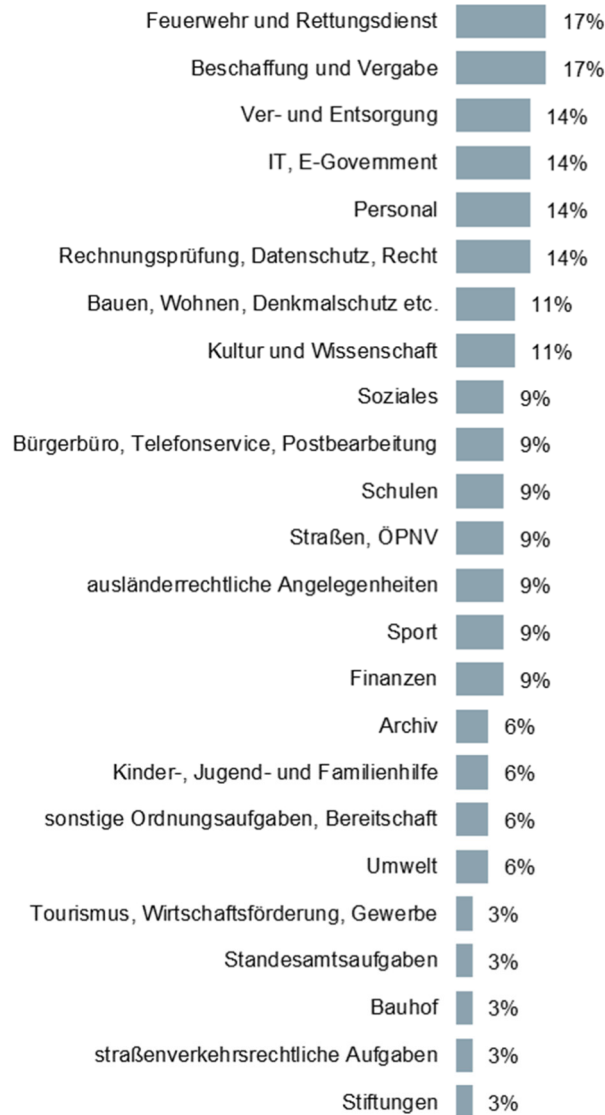


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch für Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

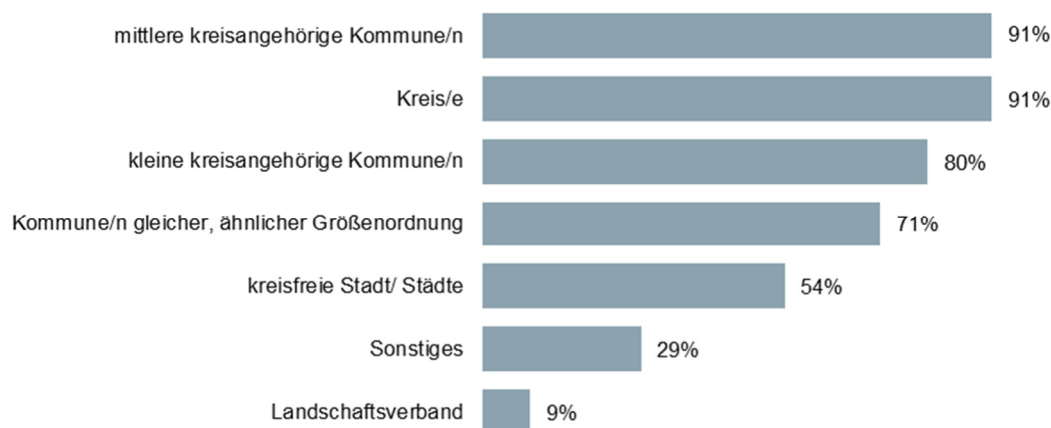
Bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche Beschaffung und Vergabe sowie Feuerwehr und Rettungsdienst dominierend. Als weitere wesentliche Aufgabenfelder wurden die Bereiche Bauen, Wohnen, Denkmalschutz, Ver- und Entsorgung sowie Kultur und Wissenschaft genannt.

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2021



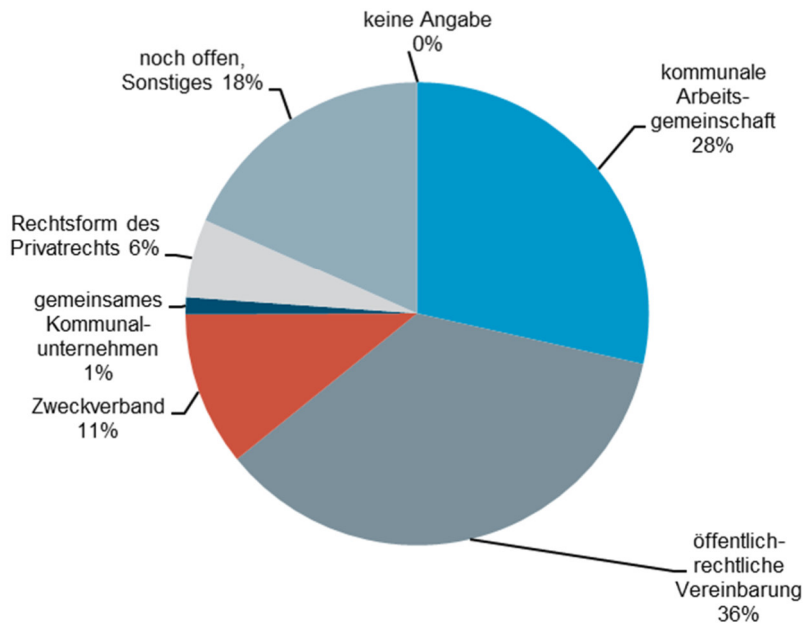
Die großen kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen.

0.3.1.4 Rechtsformen

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

basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen⁴.

Rechtsformen IKZ 2021



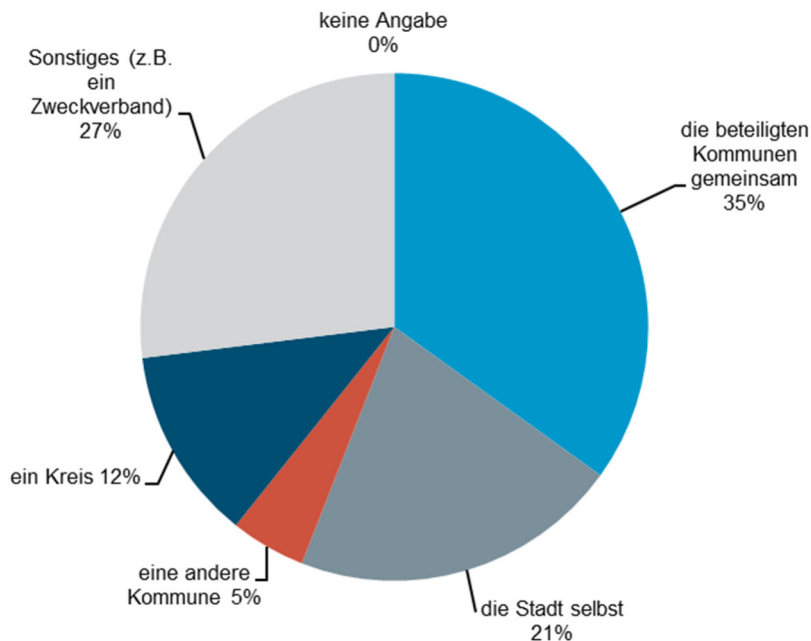
Etwas mehr als ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für knapp 30 Prozent aller Kooperationen sind kommunale Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

⁴ Wir beschränken uns bei dieser Erhebung auf die unterschiedlichen Formen der formellen Zusammenarbeit (öffentlich-rechtliche Vereinbarungen, Kommunale Arbeitsgemeinschaften, Zweckverbände, gemeinsame Kommunalunternehmen, privatrechtliche Verträge). Formen der informellen Zusammenarbeit (z.B. Arbeitsgruppen, Arbeitskreise) sind nicht abgefragt worden.

Aufgabendurchführung IKZ 2021

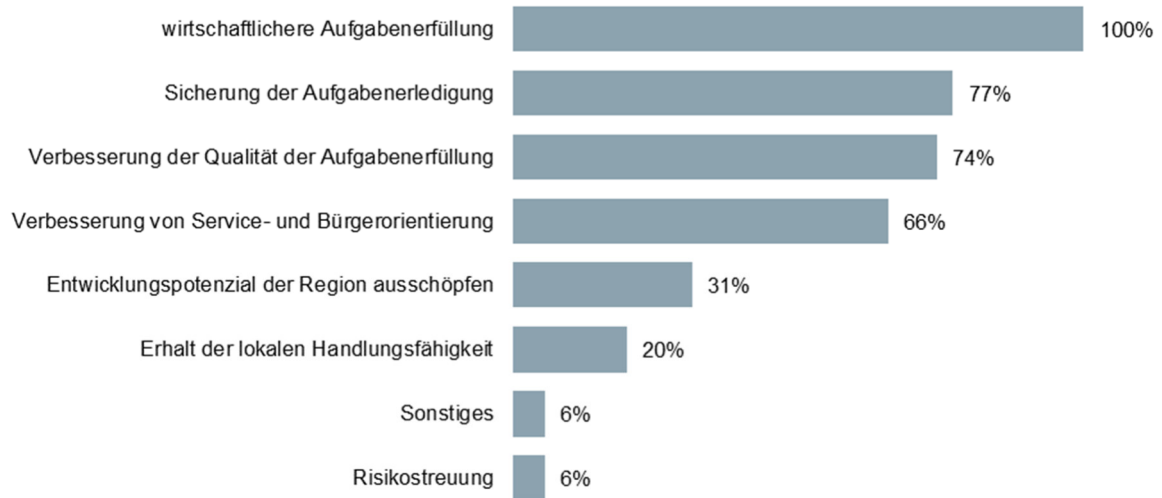


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass mehr als ein Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

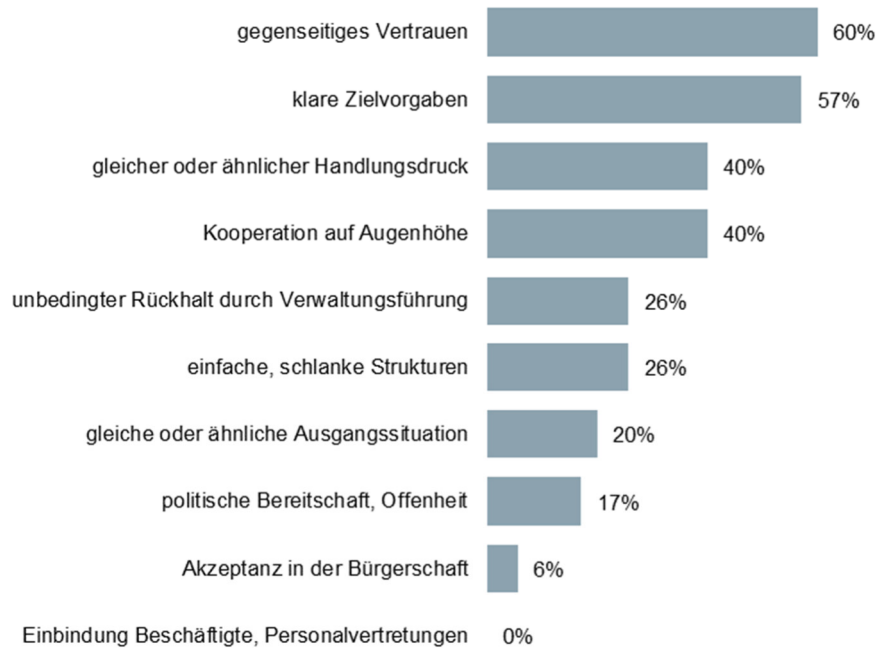
Die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung sind weitere wesentliche Ziele, die Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen. Die weiteren genannten Ziele sind demgegenüber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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



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

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

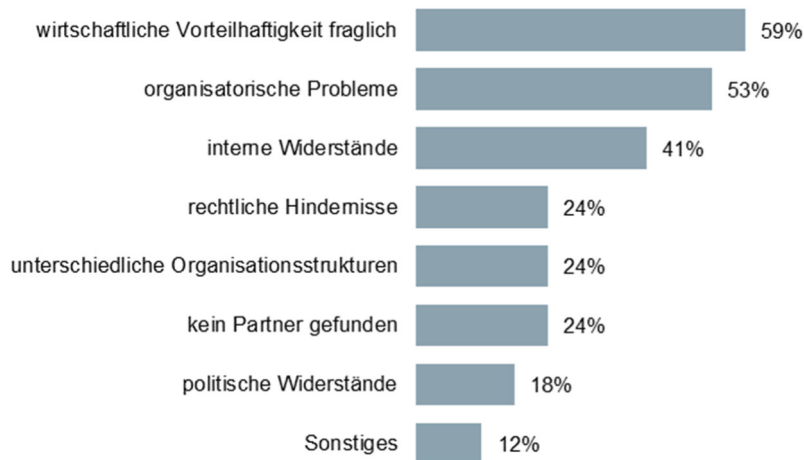
Bemerkenswert ist dabei, dass z.B. die Faktoren Vertrauen, gleicher Handlungsdruck und Kooperation auf Augenhöhe eine deutlich höhere Priorität besitzen bzw. erfolgskritischer gesehen werden als z. B. die Unterstützung durch die Verwaltungsspitze oder die Bereitschaft der Politik zur interkommunalen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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

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

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

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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Ratingen

Die Stadt Ratingen hat bereits Projekte der interkommunalen Zusammenarbeit mit anderen Kommunen vollzogen.

Seit dem Jahr 2015 werden die Rettungsdienste der Städte Ratingen und Heiligenhaus zusammen betrieben. Ziel des Zusammenschlusses ist unter anderem eine schnellere Versorgung durch den Rettungsdienst bei Notfällen.

Die Telefonzentrale wird durch den Kreis Mettmann übernommen.

Seit dem 01. Februar 2022 hat sich die Stadt Ratingen dem Zweckverband regio iT angeschlossen.

Wie viele andere Kommunen strebt die Stadt Ratingen an, durch die interkommunale Zusammenarbeit die Aufgaben wirtschaftlicher zu erfüllen, den Service- und die Bürgerorientierung zu verbessern, das Entwicklungspotenzial der Region auszuschöpfen und die Qualität der Aufgabenerfüllung zu verbessern.

Als Erfolgsfaktoren nennt die Stadt Ratingen unter anderem klare Zielvorgaben, gegenseitiges Vertrauen, Akzeptanz in der Bürgerschaft oder die Einbindung der Beschäftigten und der Personalvertretungen.

Chancen für neue IKZ-Projekte eröffnen sich aus Sicht der Stadt Ratingen durch finanzielle Anreize (z.B. Förderrichtlinie IKZ), den Ausbau der Digitalisierung und der Standardisierung von Verwaltungsabläufen und von Fachverfahren.

Abschließend sieht die Stadt Ratingen auch die kleinen, aber pragmatischen interkommunalen Kooperationen positiv, wie der Austausch im Rahmen der Arbeitsgemeinschaft der Kämmerer zur Klärung des § 2b Umsatzsteuergesetz.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen⁵. Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche von Kennzahlen. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als

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

Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten⁶. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

⁶ KGSt-Bericht Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020) und Nr. 07/2020 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2020/2021)

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung der Stadt Ratingen haben wir von Juni 2021 bis November 2022 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Ratingen überwiegend Daten des Jahres 2020. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2015 bis 2020.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Ute Ledebur
Finanzen	Stefanie Hackfort
Informationstechnologie	Guido Rosenow
Hilfe zur Erziehung	Thomas Riemann
Bauaufsicht	Sandra Krämer
Verkehrsflächen	Nicole Orlob

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert.

Am 10. November 2022 haben wir den Verwaltungsvorstand im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 7. Februar 2023

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Klossow

Ledebur

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022– Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Ratingen die steigenden Aufwendungen nur teilweise kompensieren. Ab 2017 gelingt dies immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.	E1	Die Stadt Ratingen sollte mit Blick auf die zukünftigen Entwicklungen ihre Haushaltskonsolidierungsbemühungen wieder in den Fokus nehmen um rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Ratingen jährlich ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Der Stadt Ratingen ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	E2	Ziel der Stadt Ratingen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F3	Die Stadt Ratingen hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	E3.1	Die Stadt Ratingen sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
		E3.2	Die Stadt Ratingen sollte klare und einheitliche Regelungen schaffen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Dies würde für einen standardisierten und nachprüfbaren Prozess sorgen.
F4	Die Stadt Ratingen hat kein förderbezogenes Controlling und –berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E4.1	Die Stadt Ratingen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E4.2	Die Stadt Ratingen sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik			
F1	Das gewählte Betriebsmodell bietet der Stadt Ratingen gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung ihrer IT. Gleichwohl bieten sich der Stadt Ratingen konkrete Ansätze, um die guten Rahmenbedingungen abzusichern und die Steuerungswirkung weiter zu erhöhen.	E1	Die Stadt Ratingen sollte ein systematisches Berichtswesen für Kosten, Projektstände und IT-Sicherheitsinformationen aufbauen. Darüber hinaus sollte auch bei der Zusammenarbeit mit der regio iT auf systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Entscheidungsgrundlage geachtet werden.
F2	Die Stadt Ratingen kommt den Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Allerdings kann sie der Intention der Digitalisierung an einigen Stellen noch besser gerecht werden.	E2	Die Stadt Ratingen sollte ihr Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Sie sollte zudem die Möglichkeiten zur elektronischen Bezahlung auf alle kostenpflichtigen Leistungen ausweiten. Darüber hinaus sollte sie die Möglichkeit schaffen, elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat automatisiert in das Finanzverfahren zu übertragen.
F3	Die Stadt Ratingen hat bisher keinen Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der technisch unterstützt wird. Hier bestehen konkrete Ansätze, diesen Prozess noch effizienter zu gestalten.	E3	Die Stadt Ratingen sollte die aktuell noch manuell oder papierbasiert durchgeführte Bearbeitungs- und Prüfschritte weiter reduzieren und in digitale Bearbeitungs- und Prüfschritte umstellen.
F4	Die Stadt Ratingen hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Die Umsetzung befindet sich allerdings noch in einem frühen Stadium. Zudem bietet die Projektplanung einen konkreten Ansatzpunkt, die erfolgreiche Umsetzung besser abzusichern.	E4	Die Stadt Ratingen sollte einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen erstellen.
F5	Das Prozessmanagement der Stadt Ratingen ist noch nicht hinreichend systematisiert und kann den Anforderungen der digitalen Transformation somit nicht umfänglich gerecht werden.	E5	Die Stadt Ratingen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Grundlage dafür ist ein vollständiger Überblick über alle Prozesse, die priorisiert werden müssen. Dafür ist ein entsprechender Ressourcenbedarf zu bestimmen und die Qualität über operative Vergaben abzusichern.
F6	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Ratingen sind gut. Handlungsbedarf besteht jedoch in organisatorischen bzw. konzeptionellen Sicherheitsaspekten.	E6	Die Stadt Ratingen sollte die im Rahmen dieser Prüfung im Detail besprochenen technischen, räumlichen und konzeptionellen Defizite mit Priorität und in Zusammenarbeit mit dem zukünftigen Dienstleister regio iT aufarbeiten. Dazu gehört insbesondere ein detailliertes IT-Notfallkonzept.
F7	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Ratingen konnte bislang die notwendigen Prüfhandlungen in Zusammenhang mit der Informationstechnik gewährleisten. Perspektivisch verbessern sich die Rahmenbedingungen, bieten aber weiterhin Optimierungsansätze.	E7	Die Rechnungsprüfung der Stadt Ratingen sollte zukünftig weitere Prüf Aspekte aufgreifen. Dies bedingt insbesondere eine entsprechende fachliche Qualifikation der Mitarbeitenden, beispielsweise auch im Umgang mit Massendatenanalysen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Ratingen hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert, der aber in Hinsicht auf die Medienentwicklungsplanung und den Ausstattungsprozess noch deutlich mehr formalisiert und konkretisiert werden sollte.	E8	Die Stadt Ratingen sollte ihren Medienentwicklungsplan in Projektplänen konkretisieren und deren Umsetzung absichern. Darüber hinaus sollte sie den Ausstattungsprozess einheitlich und verbindlich regeln. Dabei können vordefinierte Warenkörbe den Prozessablauf für alle Beteiligten beschleunigen. Zudem sollte die Stadt Ratingen eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein daraus abgeleitetes IT-Sicherheitskonzept für ihre Schulen entwickeln. Dies sollte die Grundlage für die Ausstattungsstrategie sein.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Ratingen verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung. Dennoch gibt es strategische Überlegungen und Planungen der Leitungskräfte des Jugendamtes, die nachvollziehbar aber wenig konkret und dadurch kaum messbar sind.	E1	Die Stadt Ratingen sollte für die Hilfe zur Erziehung eine Gesamtstrategie entwickeln, konkrete Maßnahmen daraus ableiten und verschriftlichen. Der Prozess sollte von Verwaltungsführung und Politik mitgetragen werden bzw. in Zusammenarbeit erfolgen.
F2	Das Jugendamt der Stadt Ratingen verfügt über ein Finanzcontrolling im Sinne einer Budgetüberwachung. Kennzahlen und deren Entwicklung, die die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung verdeutlichen, enthalten sie bisher nicht.	E2	Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte die Abläufe und Zuständigkeiten beim Finanzcontrolling für die Hilfe zur Erziehung eindeutig festlegen. Eine Jugendamtssoftware sollte eine intensivierte Verknüpfung zu der Finanzsoftware enthalten. Über deren technischen Auswert- und Analyse-möglichkeiten sollte eine regelmäßige Berichterstattung erfolgen. Hierzu kann das Jugendamt die Kennzahlen dieses Prüfberichtes weiter fortschreiben.
F3	In Ratingen wurden bereits wichtige Maßnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen. Für die einzelne Hilfe bewerten die Beteiligten deren Wirksamkeit anhand von Zielvorgaben. Übergeordnete Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen gibt es noch nicht.	E3.1	Die Stadt Ratingen sollte die technischen Auswertmöglichkeiten einer Jugendamtssoftware vollumfänglich nutzen bzw. deren Auswertmöglichkeiten erweitern. Ergebnisse bei den Hilfen zur Erziehung sollte das Jugendamt dann anbieterbezogen nach ihrer Wirksamkeit und Aufwand aufbereiten und hieraus Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern ziehen.
		E3.2	Das Anbieterverzeichnis in der Jugendamtssoftware sollte so aktualisiert werden, dass eine Trägerauswahl umfassend nach pädagogischen, räumlichen und wirtschaftlichen Aspekten erfolgen kann.
F4	Das Jugendamt der Stadt Ratingen entwickelt gegenwärtig ein Qualitätshandbuch. Der Grad der Digitalisierung in den Verfahrensabläufen im ASD der Stadt Ratingen zeigt noch Optimierungspotenzial.	E4	Die Stadt Ratingen sollte im Zuge der geplanten Implementierung einer neuen Jugendamtssoftware eine elektronische Aktenführung einführen.
F5	Die Stadt Ratingen verfügt bereits über verbindliche Festlegungen und Standards im Hilfeplanverfahren. Diese umfassen aber noch nicht alle wesentlichen Abläufe und Kommunikationswege.	E5.1	Die Stadt Ratingen sollte die Zuständigkeiten und Abläufe im Falleingangsmanagement des ASD genauer beschreiben und verbindlich im Qualitätshandbuch regeln.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Stadt Ratingen sollte die Kernprozesse für den ASD und deren Schnittstellen tiefergehend analysieren und beschreiben und in das Qualitätshandbuch für den ASD mit aufnehmen. Dazu sollte sie weitere Qualitätsstandards wie Dokumentationsvorlagen und verbindliche Verfahrensabläufe festlegen.
F6	Die Stadt Ratingen steuert wirksam die Neu- und Weiterbewilligung von Hilfen zur Erziehung über Stundenkontingente und Entscheidungsvorbehalte der Leitungskräfte bei kostenintensiven Hilfefällen. Die Ausgestaltung und Aktualität des Anbieterverzeichnisses und die Berichte der Leistungserbringer zeigen Optimierungsbedarf.	E6.1	Das Anbieterverzeichnis im Jugendamt der Stadt Ratingen sollte in einer Jugendamtssoftware enthalten sein. Es sollte aktuell sein und Mindestvorgaben beispielsweise wie Stundensätze oder Betreuungspauschalen, Erfahrungseinschätzungen des Jugendamtes sowie das Leistungsangebot als Auswahlkriterien beinhalten.
		E6.2	Die Stadt Ratingen sollte die Leistungsanbieter verpflichten, abgestimmte und standardisierte Berichtsvorlagen zu nutzen.
F7	Kostenerstattungsansprüche werden in Ratingen durch eine gute Zusammenarbeit zwischen ASD und WiJu stringent verfolgt und realisiert. Die Arbeitsabläufe basieren jedoch nicht auf definierten Prozessen und Standards.	E7	Die Stadt Ratingen sollte die Prozesse um die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen mit den dazugehörigen Schnittstellen bei der Beschreibung der Kernprozesse im Qualitätshandbuch mit abbilden. Dazu sollte sie verbindliche Standards wie Fristen, Dokumente oder Arbeitshilfen mit einbeziehen bzw. entwickeln.
F8	Die wesentlichen Abläufe im ASD in der Stadt Ratingen werden durch monatliche Akteneinsichten sowie Mitzeichnungsverpflichtungen der Leitungskräfte begleitet. Kontrollsysteme der aktuell eingesetzten Jugendamtssoftware kommen aus technischen Gründen nicht zum Einsatz.	E8.1	Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte auch Verfahrensstandards für Prozesskontrollen definieren. Dabei geht es insbesondere um die Einbindung der Führungskräfte und ob die Kontrollen routinemäßig oder stichprobenartig bei bestimmten Hilfearten erfolgen sollen. Dazu sollte sie Zugriff auf die wichtigsten Kontroll- und Auswertmöglichkeiten bei der eingesetzten Jugendamtssoftware haben.
		E8.2	Bei der Einführung der neuen Fachanwendung im Bereich des ASD der Stadt Ratingen sollte viel Wert auf die Einrichtung von automatisierten Kontrollmechanismen gelegt werden.
F9	Das Jugendamt der Stadt Ratingen bemisst und reguliert im jährlichen Turnus die Stellenausstattung im ASD. Die WiJu bleibt im Betrachtungszeitraum bei der Stellenbemessung durch das Jugendamt außen vor.	E9	Die Stadt Ratingen sollte den per Ratsbeschluss festgelegten Richtwert für die Stellenbemessung im ASD überprüfen und im Hinblick auf Aufgabenveränderungen wegen neuer Gesetze bzw. Gesetzesänderungen aktualisieren. Der Vergleich des Personaleinsatzes zu einem Richtwert ersetzt kein analytisches Stellenbemessungsverfahren

Feststellung		Empfehlung	
F10	Bis 2019 ist die überwiegende Zahl der Vergleichsstädte durch die zielgruppenbezogenen Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung stärker belastet als die Stadt Ratingen. In 2020 weist nur noch die Hälfte der Vergleichsstädte höhere zielgruppenbezogenen Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung auf.	E10	Die Stadt Ratingen sollte die Gründe, auch hinsichtlich Auswirkungen durch die Corona Pandemie, für die steigenden Fallkosten in 2020 eruieren und nach Möglichkeit gegensteuern.
F11	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Ratingen niedriger als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Entsprechend ist der Anteil an teuren stationären Unterbringungen erhöht, was den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung belastet.	E11	Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen weiter ausbauen und einen Zielwert definieren.
F12	Die Stadt Ratingen weist bei der SPFH vergleichsweise erhöhte Aufwendungen je Fall und Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Das ist insbesondere auf eine erhöhten Falldichte und längeren Falllaufzeiten zurückzuführen.	E12	Die Stadt Ratingen sollte die Laufzeiten der SPFH regelmäßig auswerten sowie die Wirkung der Hilfeart analysieren und bei Bedarf gegensteuern.
F13	Bei der Tagesgruppe wendet die Stadt Ratingen vergleichsweise hohe Aufwendungen je Jugendeinwohner und Hilfefall auf. Jedoch erweist sich die Tagesgruppe in Ratingen als günstige Alternative zur teuren Heimunterbringungen.	E13	Der ASD der Stadt Ratingen sollte bei den Tagesgruppenplätzen die vertragliche Preisgestaltung, die Auswahlauswahl sowie die Wirksamkeit der Hilfeart auf Verbesserungspotenziale hin untersuchen.
F14	Die Stadt Ratingen verfügt über einige kostenintensive Vollzeitpflegefälle. Dadurch fallen die Aufwendungen für die Hilfen nach § 33 SGB VIII vergleichsweise hoch aus. Dagegen führt die niedrigen Falldichte bei der Vollzeitpflege zu vergleichsweise günstigen einwohnerbezogenen Aufwendungen.	E14.1	Die Stadt Ratingen sollte beim Controlling die kostenintensiven Vollzeitpflegefälle stärker in den Fokus nehmen, um die Gründe für die hohen Fallaufwendungen zu ermitteln und ggf. gegenzusteuern.
		E14.2	Die Stadt Ratingen sollte bei den Vollzeitpflegefällen die im Qualitätshandbuche Entwurf angedachten Verfahrensstandards wie beispielsweise zu Rückführungsoptionen in die Herkunftsfamilie weiterentwickeln und in das Hilfeplanverfahren verbindlich integrieren.
F15	Die Heimunterbringungen in der Stadt Ratingen sind geprägt durch einen starken Fallanstieg bei den eigenen Fällen und teure Zusatzleistungen.	E15.1	Die Stadt Ratingen sollte die Zugangssteuerung bei den Heimfällen engmaschig im Rahmen des Controllings begleiten. Außerdem sollte sie die Auswahl der Leistungsanbieter sowie die niedrige Rückführungsquote hinterfragen.
		E15.2	Um die Verweildauer zu verkürzen, sollte bei den Unterbringungen nach § 34 SGB VIII die Rückführungsarbeit intensiviert und mit Standards hinterlegt werden.
F16	Die fall- und zielgruppenbezogenen Transferaufwendungen bei der Eingliederungshilfe sowie die Falldichte sind in Ratingen vergleichsweise niedrig und weitestgehend auf ambulante Hilfen zurückzuführen. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch den Spezialdienst erfolgt effizient.	E16	Die Stadt Ratingen sollte die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung in einem separaten Sachkonto für ein Finanz- und Fachcontrolling erfassen.

Feststellung		Empfehlung	
F17	Bei den Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Ratingen in 2020 vergleichsweise viele kostenintensive Heimunterbringungen. Gut ist, dass die Anzahl der Heimunterbringungen rückläufig und die Fallaufwendungen im interkommunalen Vergleich niedrig sind.	E17	Das Jugendamt sollte im Qualitätshandbuches auch für die Arbeit mit den jungen Volljährigen gesonderte Verfahrensstandards insbesondere zur Verselbstständigung verbindlich festlegen. Dabei sollte dem hohen Anteil an Heimunterbringungen entgegen gewirkt werden. Prozesskontrollen sollten die Einhaltung der neuen Standards überprüfen.
F18	in Ratingen spielen die Hilfen für die UMA aufgrund der hohen Falldichte und der hohen Aufwendungen nach wie vor eine große Rolle.	E18	Die Stadt Ratingen sollte die hohen Transferaufwendungen bei den Heimunterbringungen der UMA hinterfragen und nach Möglichkeit entgegenwirken.
Bauaufsicht			
F1	Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. Durch die parallele Bearbeitung in der Papierakte und der unterstützenden Fachsoftware kommt es somit zu Medienbrüchen, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren. Ein Wissenskataster mit objektiven Beurteilungskriterien für Ermessensentscheidungen ist nicht vorhanden.	E1.1	Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Dies ist anwenderfreundlich und sollte die Gesamtlaufrzeiten für die Genehmigungsverfahren verkürzen. Ermessensentscheidungen sollten protokolliert und Vorgaben schriftlich definiert sein, um rechtssicher und im Stadtgebiet einheitlich entscheiden zu können.
F2	Die Stadt Ratingen baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW mit Hilfe eines privaten Dienstleisters aus. Die Bauaufsicht strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich.	E2.1	Die Stadt Ratingen sollte die technischen Voraussetzungen schaffen und den Datenbestand schnellstmöglich digitalisieren, damit Bauanträge digital angenommen und das gesamte Verfahren digital abgewickelt werden kann.
		E2.2	Mit Blick auf die Vorgaben des OZG muss die Stadt Ratingen die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen, damit der gesetzlich vorgegebene Zeitplan eingehalten werden kann. Ziel sollte es sein, das Bauantragsverfahren vom Eingang bis zum Bescheid vollumfänglich digital abzuwickeln.
F3	In der Stadt Ratingen sind im interkommunalen Vergleich mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen als in den meisten anderen Kommunen. Im Jahr 2020 waren einige Stellen in der Bauaufsicht nicht besetzt. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt im Prüfzeitraum an.	E3.1	Die Stadt Ratingen sollte die Grundzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und Kennzahlen über den gesamten Aufgabenbereich der Bauaufsicht – nicht nur die Genehmigungsverfahren – bilden. Die Stadt sollte auf absehbare Entwicklungen der Fallgänge frühzeitig reagieren und den erforderlichen Personaleinsatz ermitteln.
		E3.2	Die Stadt Ratingen sollte die im System geführten Bauanträge auf den Status überprüfen und sukzessive abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Dies sollte in die Dienstanweisung aufgenommen und kann als Zielvereinbarung mit den Mitarbeitenden formuliert werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E3.3	Es sollte versucht werden, das nunmehr routinierte Personal in der Sachbearbeitung nach den vergangenen Jahren der Fluktuation langfristig zu binden. Die Amtsleitung sollte wieder verstärkt Führungs- und Steuerungsaufgaben, jedoch keine Sachbearbeitungsaufgaben wahrnehmen.
F4	In Ratingen wird für die Bausuchenden derzeit grundsätzlich keine Bauberatung angeboten. Auch die Internetseiten geben keine Auskünfte für Bausuchende. Die Anzahl der unvollständigen Bauanträge, förmlichen Bauvoranfragen, Anträge auf Vorbescheid sowie zurückgenommenen und abgelehnten Bauanträge signalisieren Handlungsbedarf.	E4.1	Die Stadt Ratingen sollte ihre Internetseite informativ gestalten und auf die Architektenkammer und das Bauportal.NRW verlinken. Dort gibt es weiterführende nützliche Informationen für (private) Bauherren.
		E4.2	Auf der Homepage der Stadt sollte bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 die Bauvorlagen per Gesetzgebung vollständig und mängelfrei eingereicht werden müssen. Es sollte auch bereits darauf hingewiesen werden, dass nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefiktion greift, wenn der Antrag nicht fristgerecht vervollständigt bzw. die Mängel nicht fristgerecht beseitigt werden.
		E4.3	Die Stadt Ratingen sollte ihren vorgangsbezogenen Aufwand differenziert erfassen, um Personalkennzahlen für verschiedene Aufgabenbereiche der Bauaufsicht bilden zu können.
		E4.4	Die Stadt Ratingen sollte auf der Homepage eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW für den papierlosen Bauantrag einrichten. Die digitale Übermittlung der Bauanträge ist mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal möglich, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebunden hat. Das digitale Einreichen von Bauanträgen ist gem. Online-Zugangsgesetz (OZG) bis Ende 2022 zu ermöglichen.
F5	Die Stadt Ratingen kann die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für die einfachen und die normalen Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Damit fehlt der Stadt eine wichtige Effizienzkontrolle. Die angegebenen Mischwerte für beide Verfahren übersteigen die Richtwerte für die Dauer der Genehmigungsverfahren deutlich.	E5	Die Bauaufsicht sollte die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten – möglichst differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren – zukünftig auswerten und mit den Richtwerten vergleichen. Das konsequente Erfassen der Daten sollte in die Dienstanweisung aufgenommen und zukünftig kontrolliert werden.
F6	Die Stadt Ratingen hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für die Bauaufsicht.	E6.1	Die Stadt Ratingen sollte die Basisdaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden, die als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Ratingen dafür die Auswertungsmodule der Software.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Stadt Ratingen sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fort-schreiben und kann weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung unterstützen. Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithori-zont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglich-keiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.
Verkehrsflächen			
F1	Die Datenlage der Stadt Ratingen wird sich aufgrund einer aktuellen digitalen Be-stands- und Zustandserfassung der Verkehrsflächen 2022 deutlich verbessern. Die Stadt Ratingen hatte Schwierigkeiten, die Finanzdaten während der Prüfungsphase wie von der gpaNRW abgefragt aufzubereiten.	E1	Die Stadt Ratingen sollte ihre Datenlage zu den Verkehrsflächen, wie in diesem Be-richt erläutert, deutlich verbessern. In der Folge kann Ratingen die Verkehrsflächen-erhaltung besser steuern und eine Strategie zum nachhaltigen Erhaltungsmanage-ment gemäß dem Arbeitspapier der Forschungsgesellschaft für Straßen und Ver-kehrswesen (FGSV) entwickeln
F2	Die Stadt Ratingen nutzt derzeit keine Straßendatenbank. Damit fehlen der Stadt wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank zentral hinterlegt sein sollten und somit die Grundlage für eine langfristige und nach-haltige Erhaltungssteuerung bilden.	E2	Die Stadt Ratingen nutzt derzeit keine Straßendatenbank. Damit fehlen der Stadt we-sentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank zentral hinterlegt sein sollten und somit die Grundlage für eine langfristige und nach-haltige Erhaltungssteuerung bilden.
F3	Die Stadt Ratingen führt in ihrer Berechnung für den Produkthaushalt „Verkehrsflä-chen“ verschiedene Positionen zu Erträgen und Aufwendungen zu Straßen, Wirt-schaftswegen, Grünanlagen, Brücken, Tunnel, Tiefgaragen etc. zusammen. Eine strukturierte Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz nur für die Straßen und Wirtschaftswege differenziert abbildet, hat die Stadt Ratingen noch nicht eingeführt.	E3	Die Stadt Ratingen sollte ihre Berechnung zum Produkthaushalt „Verkehrsflächen“ differenziert für Straßen und Wirtschaftswege aufbereiten, um sie für eine Kosten-rechnung zu nutzen. Die Struktur der Kostenrechnung sollte auf die Struktur einer Straßendatenbank abgestimmt sein.
F4	Die Stadt Ratingen hat bisher keine Gesamtstrategie oder Zielvorgaben für die Er-haltung der Verkehrsflächen definiert.	E4.1	Die Stadt Ratingen sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.
		E4.2	Aus der zu entwickelnden Gesamtstrategie sollte die Stadt Ratingen Ziele für die Er-haltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie mit Kennzahlen und Zielwerten messbar macht. Die Erhaltungsplanung sollte langfristig und auf die kommunalen Ziele ausgerichtet sein. So kann Ratingen den effektiven Einsatz finanzieller Mittel zur möglichen Verbesserung des Zustands des Straßenvermögens weiter erhöhen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Beim Aufbruchmanagement der Stadt Ratingen bestehen noch verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten.	E5.1	Hat die Stadt Ratingen eine neue Straßendatenbank eingeführt, sollte sie das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere, für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.
		E5.2	Die Stadt Ratingen sollte die Erhaltungsmaßnahmen mit den Aufbrüchen regelmäßig und systematisch koordinieren.
		E5.3	Die Stadt Ratingen sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen.
		E5.4	Eine Abnahme bzw. Übernahme sollte die Stadt Ratingen für alle Aufbrüche mit einer entsprechenden Dokumentation durchführen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.
		E5.5	Die Stadt Ratingen sollte auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Straßenbegehungen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.
		E5.6	Die Stadt Ratingen sollte zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können.
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung werden in Ratingen bedient. Jedoch fehlt es bislang an einer aktuellen Zustandserfassung und -bewertung und dem Einsatz einer Straßendatenbank, um die enge Abstimmung und Verzahnung für den Jahresabschluss zu optimieren und die körperliche Inventur zu gewährleisten.	E6	Ratingen sollte die technischen Daten der Verkehrsflächen mit den Finanzdaten regelmäßig abgleichen. Sofern eine Straßendatenbank eingerichtet wird, ist darauf zu achten, dass diese einen automatisierten Datenabgleich mit der Anlagenbuchhaltung ermöglicht.
F7	Die Stadt Ratingen hat seit der Eröffnungsbilanz keine gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur für die Verkehrsflächen durchgeführt.	E7	Nach Vorliegen der Flächen- und Zustandsdaten sollte die Stadt Ratingen zeitnah eine ordnungsgemäße körperliche Inventur für die Verkehrsflächen durchführen. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Ratingen hat während des Prüfungszeitraums die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen nicht wie von der gpaNRW abgefragt zur Verfügung stellen können. Eine Analyse, ob die Stadt Ratingen den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht sicherstellen konnte, ist aufgrund dessen nicht möglich.	E8	Die Stadt Ratingen sollte die Entwicklung der Bilanzwerte der Straßen und Wirtschaftswege zeitnah aufbereiten und analysieren um festzustellen, ob sie den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht bislang und für die Zukunft sicherstellen konnte.
F9	Während des Prüfungszeitraums konnte die Stadt Ratingen keine validen Daten zum Alter und zum Zustand der Verkehrsflächen zur Verfügung stellen. Somit fehlen der Stadt wichtige Daten zur Analyse des Verkehrsflächenvermögens.	E9	Die Stadt Ratingen sollte für die Verkehrsflächen die Gesamt- und Restnutzungsdauern je Abschnitt auswerten. Diese Daten sind wichtige Bausteine für ein strategisches, nachhaltiges und wirtschaftliches Erhaltungsmanagement. Die aktuelle Zustandsbewertung sollte regelmäßig fortgeschrieben werden. Dann kann Ratingen aus der Entwicklung des tatsächlichen Zustandes den Erfolg der gewählten Erhaltungsstrategie ableiten.
F10	Die Stadt Ratingen konnte während des Prüfungszeitraumes die abgefragten Daten zu den Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen nicht wie von der gpaNRW abgefragt aufbereiten.	E10	Um den Wert der Verkehrsflächen dauerhaft zu erhalten, ist eine angemessene und nachhaltige Unterhaltung erforderlich. Die Stadt Ratingen sollte die Unterhaltungsaufwendungen ihrer Verkehrsflächen ermitteln, um ihr Erhaltungsmanagement strategisch aufbauen zu können.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲		

Die gpaNRW sieht bei der **Stadt Ratingen** nur geringen Handlungsbedarf bei der bestehenden Haushaltssituation. Die Stadt erzielt aufgrund der guten Steuererträge seit 2016 deutliche Jahresüberschüsse. Strukturell ist der Haushalt ausgeglichen.

Die Stadt Ratingen plant in den Jahren 2022 bis einschließlich 2025 zum Teil deutliche Jahresdefizite. Diese können allerdings gänzlich durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden. Dabei ist die **Haushaltsplanung** der Stadt spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Die **Eigenkapitalausstattung** der Stadt Ratingen ist auf Ebene des Kernhaushalts und des Konzerns sehr gut. Die Eigenkapitalquoten 1 und 2 des Kern- und auch Konzernhaushaltes positionieren sich höher als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Der Kernhaushalt und der Konzern Stadt Ratingen haben im interkommunalen Vergleich geringere **Verbindlichkeiten und Schulden** als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Zukünftig plant die Stadt mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Stadt Ratingen wird dementsprechend zukünftig vermehrt Kredite aufnehmen, um die geplanten Investitionen zu decken. Die Verschuldung der Stadt wird damit voraussichtlich deutlich ansteigen.

Mögliche **Reinvestitionsbedarfe** lassen sich beispielsweise aus erhöhten Anlageabnutzungsgraden bei den Sporthallen und Wohnbauten ableiten. Für die Vermögenswerte im Bereich Abwasser und Verkehrsflächen ist keine belastbare Einschätzung möglich. Die Stadt Ratingen hat allerdings einige ihrer Bedarfe bereits erkannt und Sanierungskonzepte für die nächsten Jahre auf den Weg gebracht und Mittel eingeplant.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Ratingen kann die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse zuletzt nicht einhalten. Die Haushaltssatzungen können regelmäßig auch erst im laufenden Haushaltsjahr selbst

anzeigt werden. Die Gesamtabchlüsse konnte die Stadt bisher ebenfalls nicht fristgemäß aufstellen und bestätigen.

Die Entscheidungsträger der Stadt Ratingen erhalten regelmäßig die notwendigen Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Durch den festgelegten Berichtsweg werden zudem die Verantwortungsebenen bis hin zum Verwaltungsvorstand regelmäßig über die **haushaltswirtschaftliche Lage** informiert und eingebunden.

Aufwandssteigerungen kann die Stadt Ratingen im Betrachtungszeitraum kaum aus eigener Kraft kompensieren. Entscheidend für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind die konjunkturabhängigen Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Dies gilt ebenfalls für die Zukunft. Der aktuelle Rückgang der konjunkturellen Entwicklung wird daher nur durch entsprechende **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensiert werden können.

Die Stadt Ratingen überträgt regelmäßig höhere konsumtive **Ermächtigungen** als die Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt dabei verbindlich geregelt. Die Summe der investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt jährlich ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Der Stadt Ratingen gelingt es nicht die geplanten Investitionsvolumina zu bewältigen.

Bezüglich des **Fördermittelmanagements** bestehen bei der Stadt Ratingen noch Optimierungsmöglichkeiten im Rahmen der Fördermittelakquise und -bewirtschaftung. Es fehlt der Stadt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche. Des Weiteren hat die Stadt keinen zentralen Überblick über die geplanten und aktuell laufenden Fördermaßnahmen. Die Stadt Ratingen sollte daher für klare und einheitliche Regelungen sorgen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Das Gleiche gilt für den Bereich der Fördermittelbewirtschaftung. Zudem sollte die Stadt ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse Ratingen 2015 bis 2022

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2020	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI / JA
2021	bekannt gemacht	noch offen	nicht erforderlich	HPI
2022	bekannt gemacht	noch offen		HPI
2023	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2014. Die im Haushaltsplan 2022/2023 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2026 hat die gpaNRW bei dieser Prüfung ebenfalls berücksichtigt.

Die Stadt Ratingen hat zum Zeitpunkt dieser Prüfung die Jahresabschlüsse bis 2019 festgestellt. Der Jahresabschluss 2020 wurde bisweilen aufgestellt. Hinsichtlich weiterer Details dazu wird auf den Berichtsteil 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation verwiesen.

Gesamtabchlüsse hat die Stadt Ratingen aktuell bis 2018 bestätigt. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Stadt von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a Gemeindeordnung für das Land Nordrhein Westfalen (GO NRW) Gebrauch und verzichtet auf die Aufstellung eines Gesamtabchlusses.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Haushaltsführung der Stadt Ratingen ist genehmigungsfrei. Die Stadt kann seit 2016 ausgeglichene Haushalte darstellen bzw. Jahresüberschüsse generieren.

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

Haushaltsstatus Ratingen 2015 bis 2023

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgeglichener Haushalt		X	X	X	X	X	X		

Haushaltsstatus	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X							X	X

Die Stadt Ratingen kann seit 2016 Jahresüberschüsse erwirtschaften. Der Haushalt der Stadt unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Ratingen 2015 bis 2020 (IST)

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis in Mio. Euro	-1,19	24,51	12,97	11,43	49,65	39,23
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	61,53	86,04	99,01	110,44	160,09	199,32
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	317,28	317,92	318,15	318,28	318,68	319,72
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	0	0	0	0	0	0
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-1,19	24,51	12,97	11,43	49,65	39,23
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO NRW bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Mio. Euro	-1,74	0,64	0,21	0,13	0,14	1,05
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	0,32	positives Ergebnis				

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse direkt der allgemeinen Rücklage oder Ausgleichsrücklage zugeordnet.

Gemäß § 39 Abs. 3 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO) sind Erträge und Aufwendungen aus dem Abgang und der Veräußerung von Vermögensgegenständen nach § 90 Abs. 3 Satz 1 GO NRW sowie aus Wertveränderungen von Finanzanlagen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen. Die Verringerung der allgemeinen Rücklage in den Jahren 2015 bis 2020 ergibt sich aus diesen Verrechnungen.

Jahresergebnisse und Rücklagen Ratingen in Mio. Euro 2021 bis 2026 (PLAN)

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis in Mio. Euro	3,09	-15,58	-11,74	-8,06	-3,24	0,98
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	202,41	186,83	175,09	167,03	163,79	164,77
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	319,72	319,72	319,72	319,72	319,72	319,72

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	3,09	-15,58	-11,74	-8,06	-3,24	0,98
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
Fehlbetragsquote in Prozent	positives Ergebnis	3,0	2,3	1,6	0,7	positives Ergebnis

Stand: Haushaltspläne 2021 und 2022/2023

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der GO NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. Ab 2019 können die Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Zudem darf kein negativer Saldo aus der Änderung der allgemeinen Rücklage bedingt durch die drei dem Jahresabschluss vorangegangenen Ergebnisse vorliegen. Die höhere Restriktion ist maßgeblich. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt und die geplanten Jahresergebnisse direkt der jeweiligen Rücklage zugeordnet.

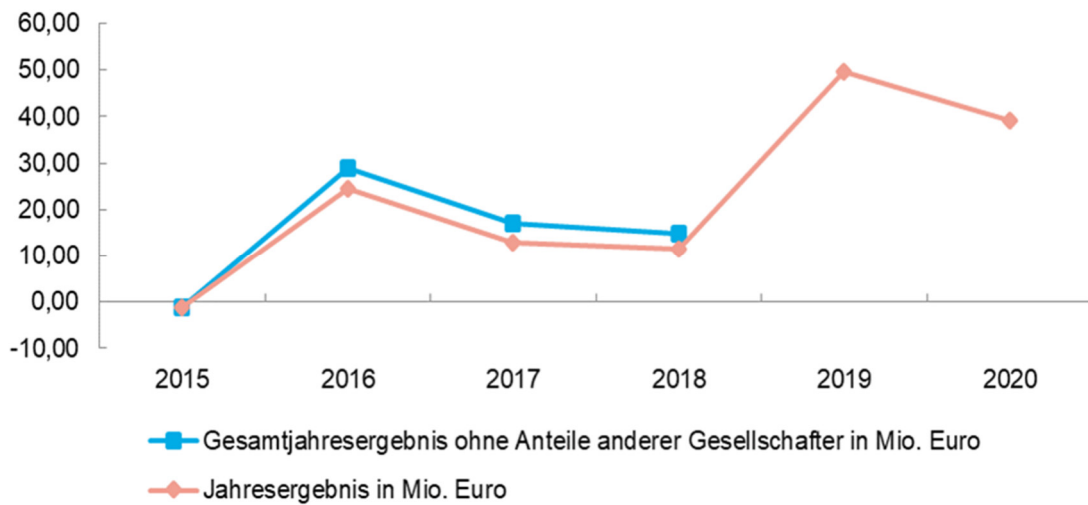
Die Planung der Stadt Ratingen sieht in den Jahren 2022 bis einschließlich 2025 zum Teil deutliche Jahresdefizite vor. Diese können allerdings gänzlich durch die bestehende Ausgleichsrücklage abgedeckt werden.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Seit 2016 kann die Stadt Ratingen mit den erzielten Erträgen die Aufwendungen decken. Dabei ist der Haushalt strukturell ausgeglichen. Die positiven Jahresergebnisse sind im Wesentlichen auf die deutlich angestiegenen Gewerbesteuererträge zurückzuführen.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Ratingen in Mio. Euro 2015 bis 2020

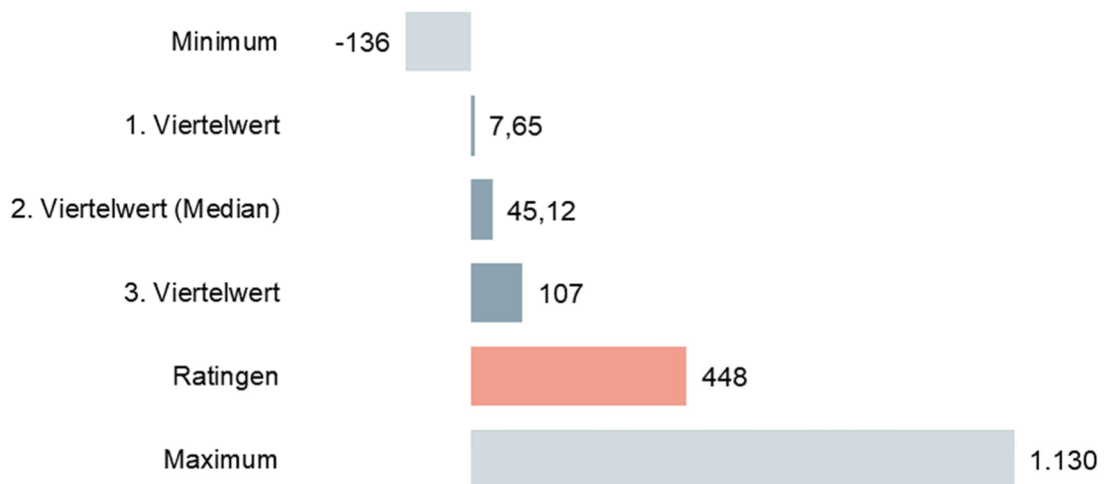


Die erzielten Jahresergebnisse der Stadt Ratingen unterliegen im Betrachtungszeitraum erkennbaren Schwankungen. Dabei kann der Kernhaushalt seit 2016 positive Jahresergebnisse ausweisen. Die summierten Jahresergebnisse 2015 bis 2020 betragen rund 102,6 Mio. Euro. Dabei hat insbesondere die gute konjunkturelle Entwicklung bis 2019, die sich in Ratingen insbesondere durch die positive Gewerbesteuerentwicklung gezeigt hat, maßgeblich zu den Ergebnissen beigetragen.

Die Stadt Ratingen war bis 2018 dazu verpflichtet einen Gesamtabchluss aufzustellen. Die Gesamtjahresergebnisse verhalten sich dabei analog zu denen des Kernhaushaltes. Ab dem Haushaltsjahr 2019 macht die Stadt von der größenabhängigen Befreiung gemäß §116a GO NRW Gebrauch.

Mit Blick auf den Kernhaushalt kann die Stadt Ratingen folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich erzielen:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2020

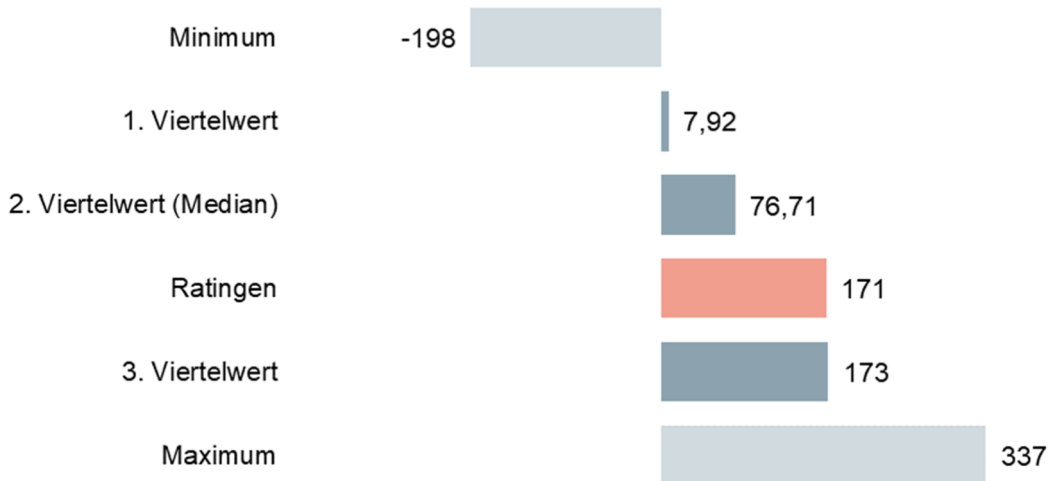


In den interkommunalen Vergleich sind 31 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Ratingen kann, abgesehen von den Vergleichsjahren 2015 und 2018 (über Median), Jahresergebnisse je Einwohner jeweils über dem dritten Viertelwert erzielen. Trotz deutlicher Schwankungen in der Ergebnishöhe bleiben die erzielten Ergebnisse in allen Jahren überdurchschnittlich. Auf Konzernebene kann die Stadt für den letzten aufgestellten Gesamtabschluss folgende Positionierung erzielen:

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen.

Die Gesamtergebnisse sind im Wesentlichen durch das Jahresergebnis der Kernverwaltung geprägt. Weiterhin wird die Stadtwerke Ratingen GmbH im Gesamtabschluss berücksichtigt.

Die Gesamtjahresergebnisse 2015 bis 2018 unterliegen ebenfalls deutlichen Schwankungen. Dies zeigt sich auch in den Positionierungen im interkommunalen Vergleich. Hier kann sich der Konzern Stadt Ratingen jeweils in zwei Jahren (2015 und 2018) zwischen Median und drittem Viertelwert positionieren. Im Jahr 2016 stellt der Konzern Stadt Ratingen den Maximalwert dar. 2017 stellt sich das erzielte Gesamtjahresergebnisse immer noch über dem 3. Viertelwert dar.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2020, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der Jahre 2016 bis 2020 eingerechnet. Hierbei haben wir auch die Gewerbesteuerausgleichszahlung des Jahres 2020 in die Durchschnittswertberechnung einbezogen. Die pandemiebedingten außerordentlichen Erträge zum Ausgleich der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CIG haben wir als Sondereffekte bereinigt. Die pandemiebedingten Belastungen, die wir nicht in die Standardbereinigung einbeziehen, haben wir ebenfalls bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage Tabelle 3 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Mio. Euro 2020“

Ratingen	
Jahresergebnis	39,23
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Gewerbesteuerausgleich)	154,03
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-114,80
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	128,27
= strukturelles Ergebnis	13,47

Die strukturelle Modellrechnung ist im Gegensatz zum tatsächlichen Ergebnis weniger positiv. Der Haushalt zeigt sich damit allerdings immer noch strukturell ausgeglichen. Die deutliche Differenz zwischen tatsächlichen und strukturellen Ergebnis ist im Wesentlichen auf die tatsächlich höheren Gewerbesteuererträge (in 2020 inklusive Gewerbesteuerausgleichszahlung) zurückzuführen. Diese liegen in den letzten zwei Jahren deutlich über dem hier verwendeten Durchschnittswert.

Mit Blick auf die geplanten Erträge aus Gewerbesteuern ist davon auszugehen, dass sich bei konjunkturellen oder krisenbedingten Einbrüchen die strukturelle Situation kurzfristig verschlechtern kann.

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Mio. Euro 2015 bis 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Plan-Ergebnisse	-8,43	-4,15	-2,64	1,40	0,2	5,27

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ist-Ergebnisse	-1,19	24,51	12,97	11,43	49,65	39,23
Differenz	+7,24	+28,66	+15,61	+10,03	+49,63	+33,96

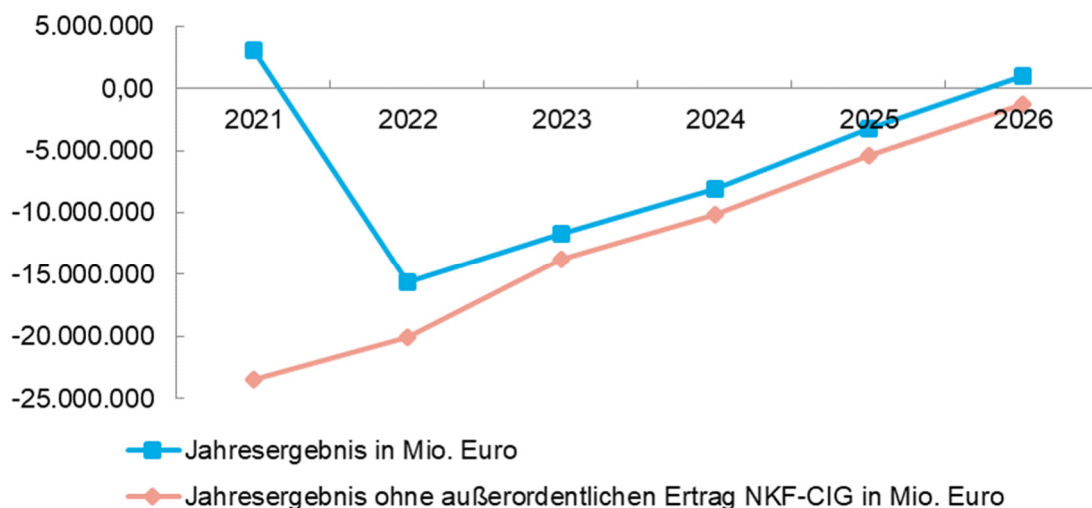
Die Stadt Ratingen kann in allen Jahren ihr jeweiliges Plan-Ergebnis erreichen bzw. deutlich übertreffen. Im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2020 kann die Stadt jährlich eine Verbesserung von rund 24,2 Mio. Euro erzielen. Die deutlichen Überschreitungen waren, laut Angaben der Stadt, jeweils auf Einmaleffekte bei den Gewerbesteuererträgen zurückzuführen. Dies sind rund 8,2 Prozent des jährlichen Haushaltsvolumens. Wir gehen daher im nachfolgenden Kapitel „Plan-Ergebnisse“ noch einmal näher auf einzelne Positionen, sowie Chancen und Risiken aus der Haushaltsplanung ein.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Ratingen plant trotz außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CIG erst wieder ab dem Jahr 2026 mit ausgeglichenen Haushalten. Die Haushaltsplanung der Stadt ist spürbar abhängig von der konjunkturellen Entwicklung und unterliegt somit allgemeinen hauswirtschaftlichen Risiken.

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

Jahresergebnisse Ratingen in Mio. Euro 2021 bis 2026



Die Kommunen haben nach § 4 NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) im Rahmen der Haushaltsplanung 2021 sowie 2022 (ebenfalls Anwendung bei Aufstellung eines Doppelhaushaltes) und der mittelfristigen Ergebnisplanung die Summe der auf die Corona-Pandemie entfallende Haushaltsbelastung durch Mindererträge bzw. Mehraufwendungen zu prognostizieren.

Die **Stadt Ratingen** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2022/2023 bis 2025 ausschließlich Defizite zwischen 15,6 und 3,2 Mio. Euro (blaue Linie). Erst im letzten Jahr der mittelfristigen Planung rechnet die Stadt wieder mit einem ausgeglichenen Haushaltsergebnis. Das geplante Haushaltsergebnis beinhaltet außerordentliche Erträge bedingt durch die Isolierung von Corona-bedingten Schäden in folgender Höhe:

Geplante außerordentliche Erträge nach dem NKF-CIG in Mio. Euro Stadt Ratingen 2021 bis 2026

	2021	2022	2023	2024	2025	2026
außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CIG	26,55	4,46	2,05	2,11	2,20	2,25

Ohne die Möglichkeit der Isolierung durch die geschaffenen Regelungen im Rahmen des NKF-CIG müsste die Stadt Ratingen für die Haushaltsjahre 2021 bis 2026 deutlich höhere Defizite einplanen (rote Linie).

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2020 und Plan-Ergebnis 2026 - wesentliche Veränderungen

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbsteuer	104,75 (116,21)	140,01	35,26 (23,80)	+ 5,0
Gewerbesteuerausgleichsleistungen	40,99 (8,20)	0	-40,99 (-8,20)	- 100,0
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	55,99 (56,31)	71,95	15,96 (15,64)	+ 4,3
Gemeindeanteil Umsatzsteuer	14,99 (12,02)	13,22	-1,77 (1,2)	- 2,1
Familienlastenausgleich	5,57 (5,38)	6,35	0,78 (0,97)	+ 2,2
öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	40,12	48,41	8,29	+ 3,2
privatrechtliche Leistungsentgelte	6,08	6,97	0,89	+ 2,3
sonstige ordentliche Erträge	13,47	8,44	-5,03	-7,5
übrige Erträge	69,73	71,53	1,80	0,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	79,02	91,48	12,46	2,5
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	36,55	45,96	9,41	3,9

Kennzahlen	2020 (Durchschnitt 2016 bis 2020)* in Mio. Euro	2026 in Mio. Euro	Differenz in Mio. Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Gewerbsteuerumlage	9,09 (17,39)	12,20	3,11 (-5,19)	5,0
Kreisumlage	67,75 (60,37)	79,64	11,89 (19,27)	2,7
Transferaufwendungen - standardbereinigt	62,41	72,01	9,61	2,4
übrige Aufwendungen	57,65	64,60	6,95	1,9

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

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

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

Höhere Erträge plant die Stadt insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommensteuer. Bei den **Gewerbsteuererträgen** handelt es sich um die wichtigste Einnahmequelle der Stadt Ratingen. Die Stadt generiert mit dieser Steuerart jährlich ein Drittel ihrer gesamten ordentlichen Erträge. Die Planung dieser Erträge hat die Stadt Ratingen auf die örtliche Situation angepasst. Auf Basis der zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung herrschenden Gewerbesteuerentwicklung und in Erwartung weiterer Nachzahlungsveranlagungen plant die Stadt unter Berücksichtigung verschiedener Berechnungsszenarien, für 2022 einen Gewerbesteueransatz von 120,0 Mio. Euro ein. Bestätigt wird diese Annahme durch die aktuell vorliegenden, allerdings auch noch vorläufigen, Gewerbesteuererträge in Höhe von 140,0 Mio. Euro. Bis 2026 erhöht sich der Gewerbesteueransatz jährlich um optimistisch angenommene fünf Mio. Euro pro Jahr; die daraus resultierenden Steigerungsraten entsprechen tendenziell den Prognosen aus den Orientierungsdaten. Die tatsächlich realisierbaren Erträge hängen jedoch letztlich von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und können insofern nicht von der Kommune gesteuert werden.

Die Stadt Ratingen legt bei den **Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer** die Steigerungsraten der Orientierungsdaten des Landes zugrunde unter Berücksichtigung der aktuellen Schlüsselzahlen. Die Planung der Stadt für die Jahre 2022 ff. ist dementsprechend nachvollziehbar. Auch hier hängen die tatsächlich realisierbaren Erträge von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ab und sind für die Kommune nicht steuerbar.

Bei den **privatrechtlichen und öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** plant die Stadt ab 2021 bereits eine Erholung nach den pandemiebedingten Mindererträgen in 2020. Mit Blick auf

die tatsächlichen Erträge (vorläufig) bleiben beide Ertragsarten in 2021 noch deutlich hinter den Erwartungen. Die Planansätze 2022 bleiben damit im Hinblick auf die aktuellen Entwicklungen risikobehaftet.

Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** ist der Ertragseinbruch auf die Planungssystematik zurückzuführen. Ein Blick auf den Plan-Ist-Vergleich für die Vorjahre zeigt folgendes Bild:

Entwicklung der sonstigen ordentlichen Erträge in Mio. Euro 2015 bis 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ist-Ergebnisse	14,44	20,29	13,48	10,95	11,57	13,47
Plan-Ergebnisse	6,55	7,29	6,74	8,86	8,86	7,84
Differenz Plan-/Ist-Ergebnisse	+7,89	+13,00	+6,74	+2,09	+2,71	+5,63

In allen Vergleichsjahren kann die Stadt Ratingen den Planansatz deutlich überschreiten. Die positiven Effekte lassen sich dabei auf zwei wesentliche Positionen zurückführen. Zum einen sind die jährlichen Ertragsverbesserungen auf Jahresabschlussbuchungen zurückzuführen wie beispielsweise die Auflösung von Rückstellungen. Zum anderen konnte die Stadt jährlich ihre Planansätze im Bereich der Vollverzinsung der Gewerbesteuern überschreiten. Diese werden im Haushalt meist geringer beplant, was dann bei der Aufstellung des Jahresabschlusses positive Auswirkungen hat. Unter Berücksichtigung der aktuellen Neuregelung der Vollverzinsung sollte die Stadt die Entwicklung im Auge behalten. Diese Ertragsposition bildete daher für den Haushalt bisher eher Chancen als Risiken.

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

Die Plan-Daten unterliegen naturgemäß allgemeinen hauswirtschaftlichen Risiken. Bei den Erträgen bestehen diese insbesondere durch Unsicherheiten in der weiteren konjunkturellen Entwicklung. Dies hat auch die Corona-Pandemie gezeigt. Verschärft wird die Risikoanfälligkeit der Plan-Daten durch die noch nicht abschätzbaren Auswirkungen des Ukraine-Krieges. Weitere allgemeine hauswirtschaftliche Risiken ergeben sich bei den Erträgen aus dem Finanzausgleich. Die verteilbare Schlüsselmasse und die Entwicklung der fiktiven Hebesätze nach dem GFG⁷ sind ungewiss. Das Land hat die verteilbare Finanzausgleichsmasse zunächst mit Kreditmitteln gestützt. Außerdem bestehen Unsicherheiten bezüglich der geänderten Methodik bei der Ermittlung der fiktiven Hebesätze, von der die kreisangehörigen Kommunen gegenüber den kreisfreien Städten profitieren. Die kreisfreien Städte haben hiergegen Klage eingereicht.

Aufwandsseitig stellen die **Personalaufwendungen** neben den Transfer- sowie den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen eine der größten Aufwandspositionen dar. Sie haben 2020 einen Anteil von rund 25,4 Prozent an den gesamten ordentlichen Aufwendungen (Personalintensität).

⁷ Gesetz zur Regelung der Zuweisungen des Landes Nordrhein-Westfalen an die Gemeinden und Gemeindeverbände (Gemeindefinanzierungsgesetz - GFG)

Diese liegt im aktuellen interkommunalen Vergleich über dem Median (20,4 Prozent). Demgegenüber stehen allerdings auch geplante jährliche Personalkostenerstattungen von rund 3,9 Mio. Euro.

Bis 2026 sollen die Personalaufwendungen um weitere 12,5 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,5 Prozent. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich maßgeblich aus der Steigerung für das Jahr 2021 mit rund 6,1 Prozent. Im Ansatz für die Jahre 2022 und 2023 berücksichtigt die Stadt Ratingen die Auswirkungen des Stellenplans zuzüglich der Einsparungen aus dem Personalkonsolidierungskonzept. Die jeweiligen Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden entsprechend den Verhandlungsergebnissen der Tarifvertragsparteien berücksichtigt. Es ergeben sich Steigerungsraten von 2,1 (2022) und 2,3 (2023) Prozent. Für den mittelfristigen Planungshorizont setzt die Stadt Steigerungsraten von 1,5 Prozent jährlich an. Ein Vergleich der Planwerte mit den tatsächlichen Personalaufwendungen im Betrachtungszeitraum zeigt, dass die Stadt, abgesehen von 2020, ihre Planansätze halten bzw. leicht unterschreiten konnte. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken sind aus den gewählten Planansätzen somit nicht zu erkennen.

Ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko bei **den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** besteht in der Entwicklung der Inflation. Die Ansätze planen die Fachbereiche nach ihren individuellen Bedarfen in Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen. Im Betrachtungszeitraum, ausgenommen das Jahr 2017, wurden die geplanten Haushaltsansätze jährlich unterschritten. Die Stadt konnte im Betrachtungszeitraum in Summe reduzierte Ansätze von rund 5,8 Mio. Euro erzielen. Bis 2026 sollen die Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um 9,4 Mio. Euro steigen. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 3,9 Prozent. Diese durchschnittliche Steigerungsrate ergibt sich maßgeblich aus der Steigerung für das Jahr 2021 mit rund 21 Prozent zum tatsächlichen Ist-Wert 2020. Für die Jahre 2022 ff. ergibt sich eine durchschnittliche Steigerung von nur 0,8 Prozent.

Bei den eingeplanten Steuerbeteiligungen handelt es sich um die Aufwendungen aus der **Gewerbesteuerumlage**. Die zu zahlende Umlage wurde in ihrer Entwicklung analog zu den Gewerbesteuererträgen geplant und ist demnach nachvollziehbar berechnet worden. Ein haushaltswirtschaftliches Risiko besteht demnach nicht.

Die Entwicklung der **Kreisumlage** ist aufgrund der individuellen Steuerkraft und der Steuerkraft der anderen Kommunen im Kreisgebiet sowie der Entwicklung des Finanzbedarfs des Kreises grundsätzlich risikobehaftet. Dabei wird insbesondere im Kreis Mettmann die Verteilung der Kreisumlage von einigen wenigen Kommunen deutlich beeinflusst. Für die Jahre 2022 ff. plant die Stadt Ratingen die Aufwendungen für die Kreisumlage anhand der zu Grunde liegenden Parameter des Kreises Mettmann. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist demnach aktuell nicht erkennbar.

Die Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen) steigen um rund 9,1 Mio. Euro. Im Wesentlichen resultiert dies aus dem **Produktbereich Kinder- Jugend- und Familienhilfe**. Die Betriebskostenzuschüsse für die Kindertageseinrichtungen der freien Träger haben in den letzten Jahren und werden auch zukünftig deutliche Aufwandssteigerungen hervorrufen, auch im Hinblick auf die Ausweitung der Betreuungsplätze. Die Planansätze für den Bereich **Soziale Leistungen** sind zwischenzeitlich aufgrund der geflüchteten Menschen aus der Ukraine überholt. Eine verlässliche Prognose ist zum aktuellen Zeitpunkt nicht möglich.

Die **übrigen Aufwendungen** hat die gpaNRW sichtprobenartig analysiert. Hieraus ergaben sich ebenfalls keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

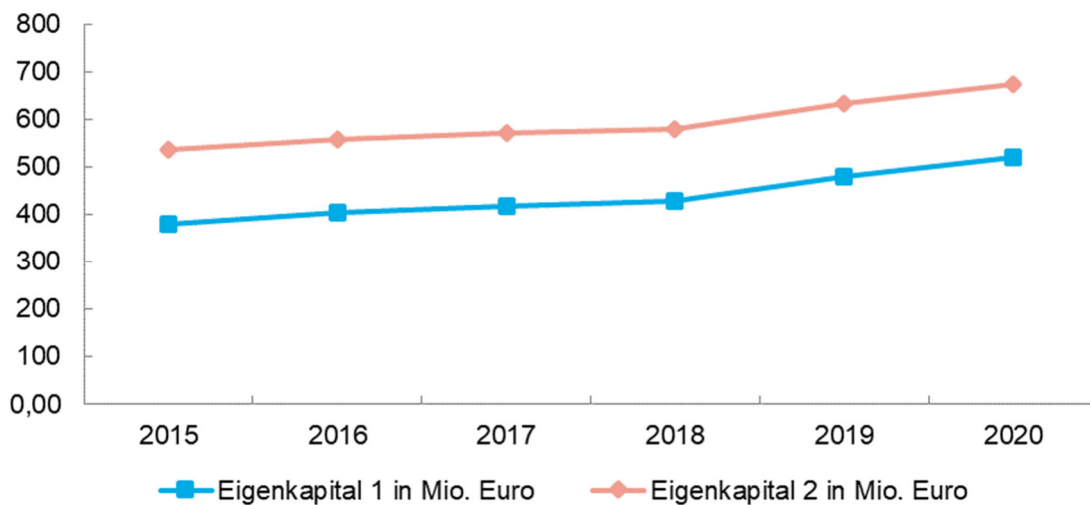
Insgesamt bestehen auch bei den Aufwendungen allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. So bei der Entwicklung der Kreisumlage, über Tarif- und Besoldungsanpassungen sowie Preissteigerungen in verschiedenen Bereichen. All diese Umstände können große Auswirkungen auf den Haushalt haben. Zudem sind die Entwicklungen und Auswirkungen des Ukraine-Krieges aktuell noch nicht in allen Bereichen abschätzbar.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Ratingen ist sehr gut. Ratingen hat sowohl auf der Ebene des Kernhaushalts als auch auf Konzernebene höhere Eigenkapitalquoten als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Von der gesetzlich verbotenen Überschuldung nach § 75 Abs. 7 GO NRW ist die Stadt weit entfernt.

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

Eigenkapital Ratingen in Mio. Euro 2015 bis 2020

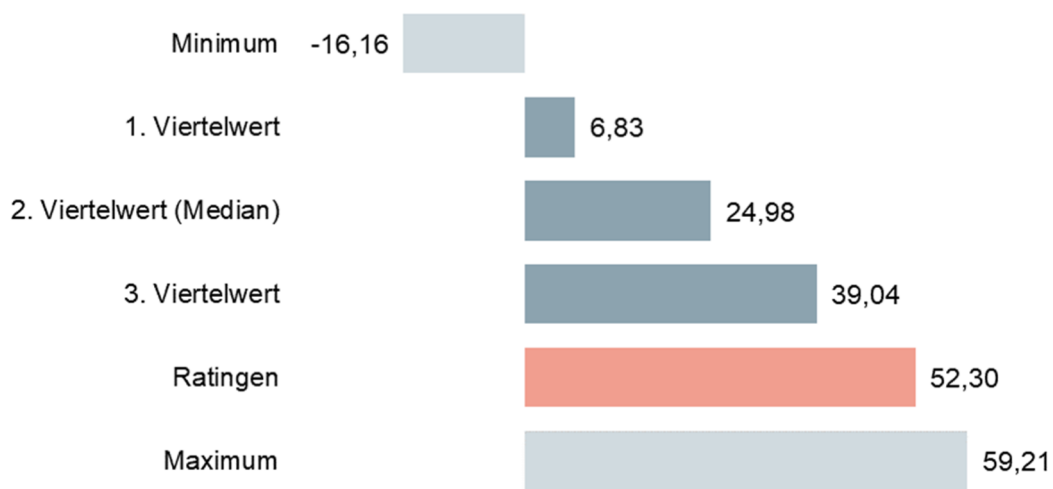


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen im Kapitel 1.5 Anlagen, Tabelle 5 dieses Teilberichtes.

In der Summe haben die Jahresergebnisse dem Eigenkapital der **Stadt Ratingen** im Betrachtungszeitraum 2015 bis 2020 rund 136,6 Mio. Euro zugeführt. Für die Jahre 2022 bis 2025 plant die Stadt negative Jahresergebnisse trotz Isolierung der Corona-bedingten Schäden. Bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraums (2026) geht die Stadt daher von einer Reduzierung der Ausgleichsrücklage um insgesamt 34,6 Mio. Euro aus. Gleichzeitig berücksichtigt sie außerordentliche Erträge in Höhe von 38,6 Mio. Euro.

Die Kommunen haben die Wahl, die isolierten Corona-Schäden über 50 Jahre abzuschreiben oder die Bilanzierungshilfe ganz oder in Anteilen gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen. Auch Teillösungen sind denkbar. Die Stadt Ratingen lässt sich diese Wahlmöglichkeit aktuell noch offen, da diese Entscheidung erst im Jahr 2024 zu treffen ist. Dabei verfügt die Stadt zum Zeitpunkt der Prüfung über eine Ausgleichsrücklage von rund 199,3 Mio. Euro, so dass eine einmalige erfolgsneutrale Ausbuchung gegen das Eigenkapital durchaus denkbar wäre.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2020



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



Die Stadt gehört auch in den Vorjahren zu den Kommunen mit einer vergleichsweise höheren Eigenkapitalquote 1. In den Vergleichsjahren 2015 bis 2019 konnte jeweils eine Positionierung über dem dritten Viertelwert erzielt werden. Dabei ist im Zeitverlauf zu beobachten, dass sich trotz steigendem Eigenkapital (Steigerung um 37,0 Prozent), die Eigenkapitalquote im Eckjahresvergleich um nur 6,5 Prozentpunkte gestiegen ist. Die geringe prozentuale Steigerung der Eigenkapitalquote ist bedingt durch die im Verhältnis ebenfalls gestiegene Bilanzsumme. Diese hat sich im Betrachtungszeitraum um 20,1 Prozent (165,9 Mio. Euro) erhöht.

Die Eigenkapitalquote 2 positioniert sich im gesamten Betrachtungszeitraum ebenfalls über dem dritten Viertelwert. Hierzu tragen die überdurchschnittlichen Sonderposten aus Zuwendungen bei. Sonderposten aus Beiträgen bilanziert die Stadt deutlich unter dem interkommunalen Durchschnitt.

Auf Konzernebene kann die Stadt für den letzten aufgestellten Gesamtabschluss folgende Positionierung erzielen:

Gesamteigenkapitalquoten in Prozent 2018

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gesamteigenkapitalquote 1	47,57	-17,03	11,19	23,03	30,06	47,57	24
Gesamteigenkapitalquote 2	63,15	-3,42	31,70	43,12	48,21	66,53	24

Die Gesamteigenkapitalquoten des Konzerns Stadt Ratingen positionieren sich im interkommunalen Vergleich der Vorjahre analog zu den hier dargestellten Ergebnissen.

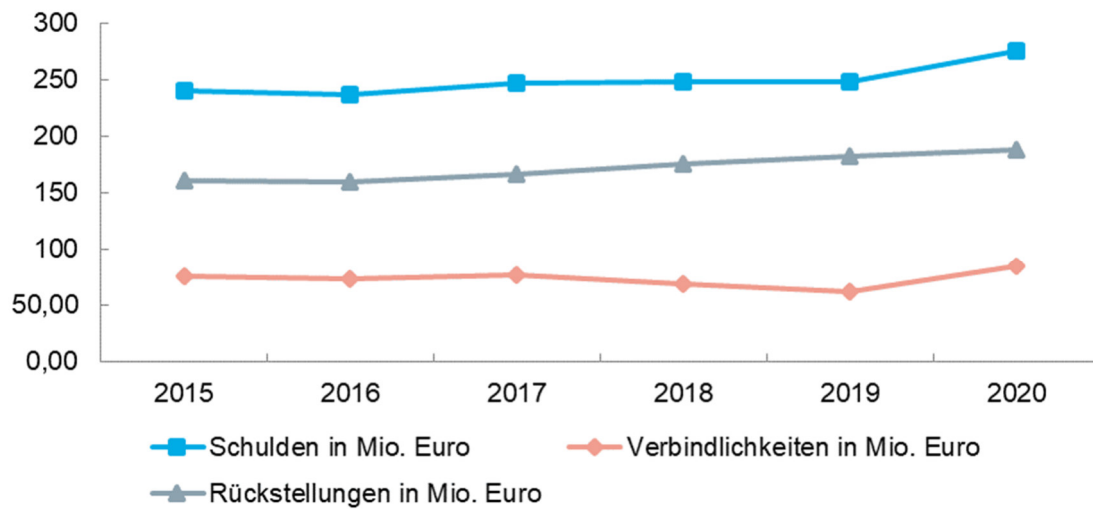
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Ratingen bilanziert weniger Schulden und Verbindlichkeiten im Bereich des Kern- und Konzernhaushaltes als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der zukünftige Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit führt voraussichtlich zu einer höheren Notwendigkeit der Aufnahme von Krediten um die geplanten Investitionen zu decken. Die Verschuldung der Stadt wird damit voraussichtlich ansteigen.
- Das Anlagevermögen im Bereich der Gebäude ist teilweise durch Werteverzehr gekennzeichnet. Für die Vermögenswerte im Bereich Abwasser und Verkehrsflächen ist nur eine eingeschränkte bilanzielle Betrachtung möglich gewesen.

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

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

Schulden Ratingen in Mio. Euro 2015 bis 2020

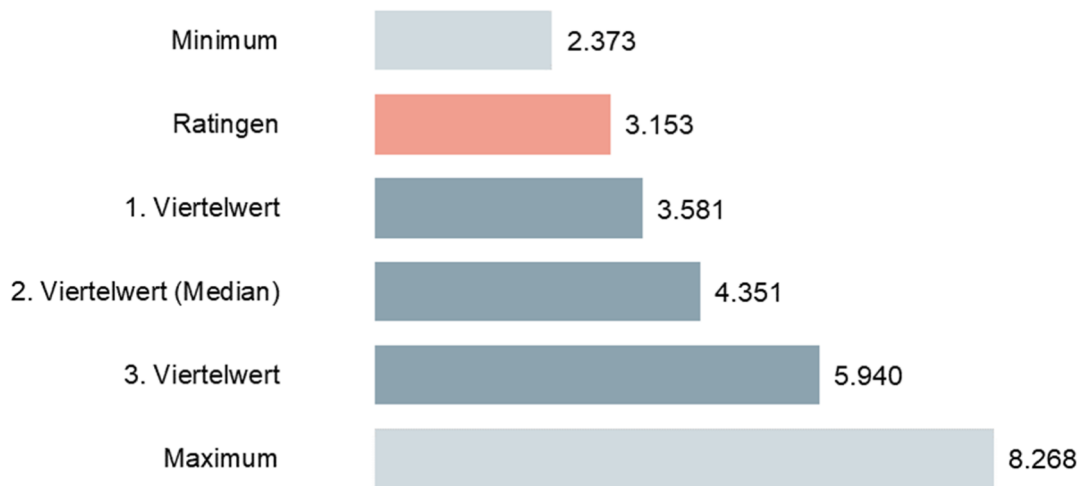


Die Schulden der **Stadt Ratingen** werden größtenteils durch Rückstellungen geprägt. Diese machen jährlich rund zwei Drittel der Schulden aus. Die Schulden sind im Eckjahresvergleich bis 2020 um rund 15,1 Prozent (rund 36,2 Mio. Euro) gestiegen. Dabei ist der Anstieg zu 74 Prozent (26,8 Mio. Euro) auf gestiegene Pensionsrückstellungen zurückzuführen. Gleichzeitig bilanziert die Stadt Instandhaltungsrückstellungen von jährlich über 20,0 Mio. Euro, welche deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt liegen. Nähere Details dazu finden sich unter dem Kapitel 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen.

Im Eckjahresvergleich 2015 zu 2020 sind die Verbindlichkeiten im Kernhaushalt um 8,9 Mio. Euro gestiegen. Dabei resultiert der Anstieg vornehmlich aus dem Anstieg der erhaltenen Anzahlungen mit rund 7,7 Mio. Euro, gefolgt von den Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung (plus 2,7 Mio. Euro) und Transferleistungen (plus 2,2 Mio. Euro). Die Investitionskredite sind im Eckjahresvergleich gesunken, sodass sich eine Reduzierung von rund 5,6 Mio. Euro ergibt. Auf Liquiditätskredite ist die Stadt Ratingen zu keiner Zeit angewiesen. Weitere Ausführungen dazu siehe Kapitel 1.3.5.1 Verbindlichkeiten.

Die Verbindlichkeiten in Summe positionieren sich im interkommunalen Vergleich deutlich unterdurchschnittlich und bewegen sich in allen Jahren unter dem 1. Viertelwert. Wogegen die Rückstellungen in Summe in allen Jahren deutlich überdurchschnittlich sind. Dies führt bei der Betrachtung der Schulden in Bezug auf den Einwohner zur folgender Einordnung:

Schulden je Einwohner in Euro 2020

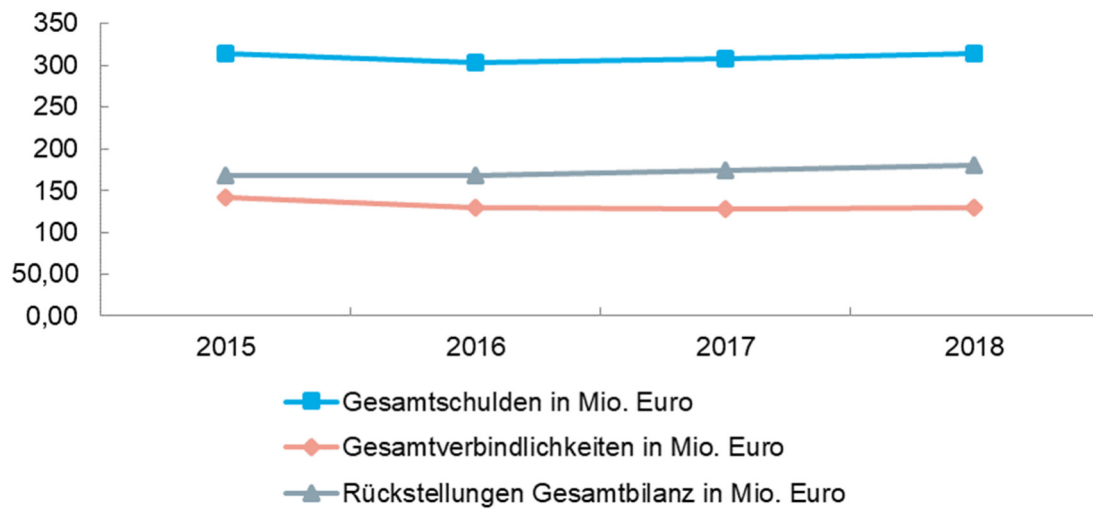


Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 31 großen kreisangehörigen Kommunen.

Die Stadt Ratingen ordnet sich im aktuellen interkommunalen Vergleich unter dem ersten Viertelwert ein. In den Jahren 2015 bis 2019 kann sich die Stadt ebenfalls dort positionieren und bilanziert somit weniger Schulden als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

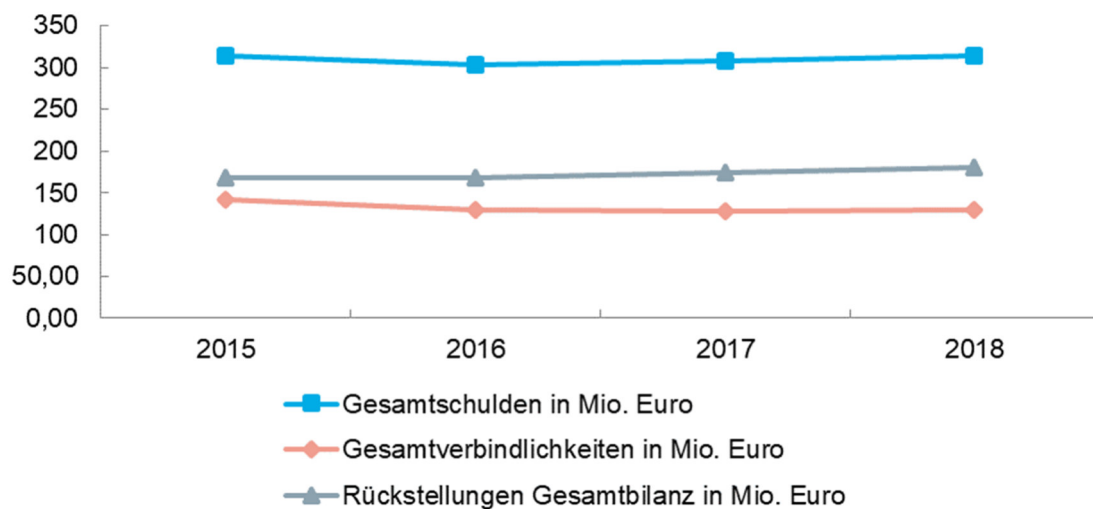
Auf Konzernebene liegt die Gesamtverschuldung für das Jahr 2018 um 66,0 Mio. Euro (ein Viertel) höher als beim Kernhaushalt. Wobei die Rückstellungen auf Konzernebene zu über 96 Prozent auf den Kernhaushalt zurückzuführen sind. Somit ergibt sich die Erhöhung der Gesamtschulden auf Konzernebene maßgeblich aus den Verbindlichkeiten der verselbstständigten Aufgabenbereiche. Diese liegen im Vergleich zum Kernhaushalt (68,9 Mio. Euro) fast doppelt so hoch (129,3 Mio. Euro), wobei sich dies größtenteils aus den Verbindlichkeiten für Investitionskredite sowie den Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung und sonstigen Verbindlichkeiten ergibt.

Gesamtschulden Ratingen in Mio. Euro 2015 bis 2018



Aufgrund der ab 2019 erfolgten Befreiung vom Gesamtabschluss kann an dieser Stelle nur eine Bewertung bis zum Jahr 2018 erfolgen. Hier kann sich der Konzern Stadt Ratingen wie folgt positionieren:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2018



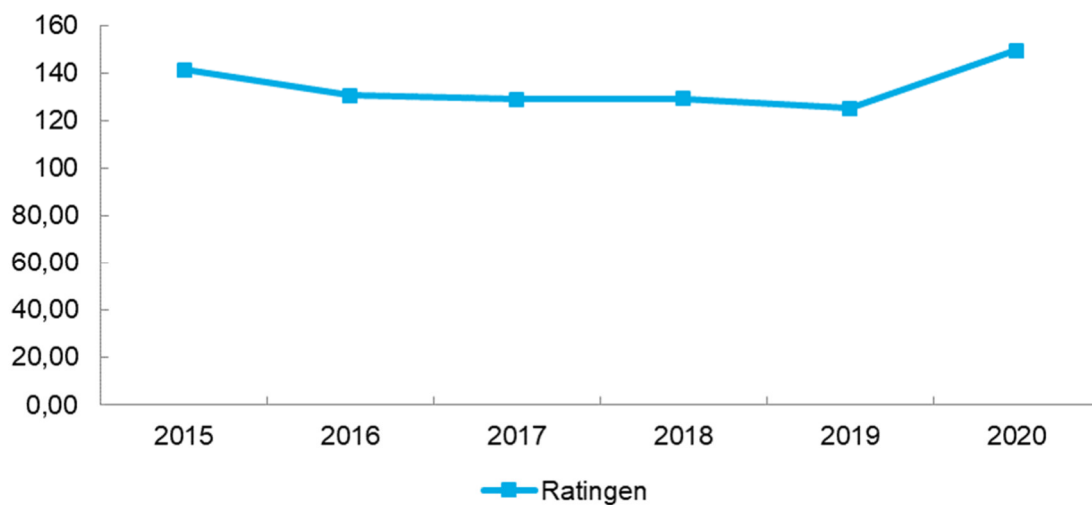
In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen.

Die Positionierung im interkommunalen Vergleich verhält sich analog zu der des Kernhaushalt. Der Konzern Stadt bilanziert dabei in allen Jahren die niedrigste Verschuldung der Vergleichskommunen.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

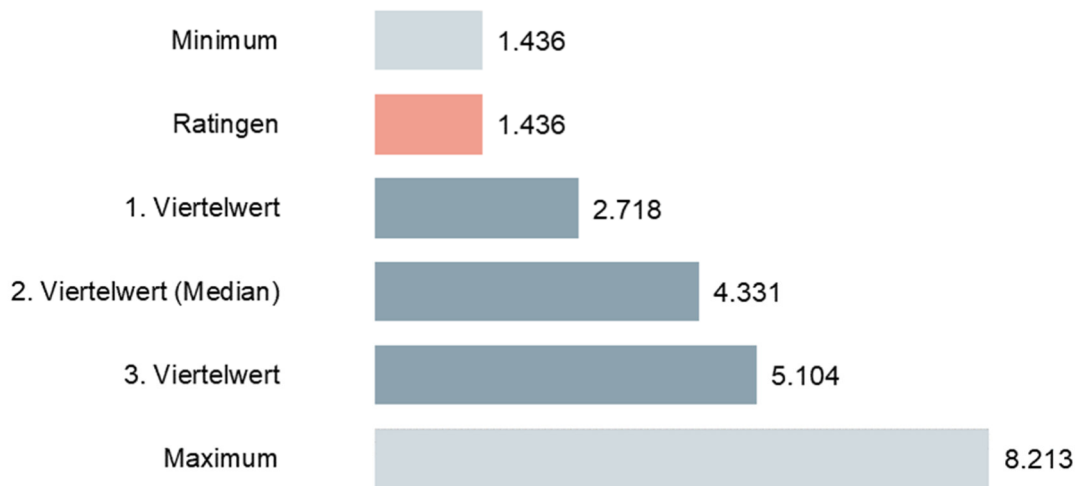
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab- schlüssen der Stadt Ratingen verwendet. Für die Jahre 2019 und 2020 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichti- gung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommu- nen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Ratingen in Mio. Euro 2015 bis 2020



Die Gesamtverbindlichkeiten bestehen durchschnittlich zu rund 80 Prozent aus den Verbindlich- keiten aus Krediten für Investitionen. Diese resultieren im Wesentlichen aus der Bilanz der Stadtwerke Ratingen GmbH. Die Summe der Verbindlichkeiten insgesamt ergeben aus den Einzelabschlüssen der Konzernmutter (ca. 40 Prozent) und dem verselbstständigten Aufgaben- bereich (ca. 60 Prozent). Kredite zur Liquiditätssicherung bilanziert der Konzern Stadt Ratingen zu keinem Zeitpunkt. Die zweitgrößte Position bei den Verbindlichkeiten neben den Investitions- krediten bilden die sonstigen Verbindlichkeiten gefolgt von den Verbindlichkeiten aus Lieferung und Leistung.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je Einwohner in Euro 2019



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



In den Jahren 2015 bis 2019 bildet der Konzern Stadt Ratingen jeweils den Minimalwert im interkommunalen Vergleich. Dazu trägt der Einfluss des Kernhaushaltes auf die Gesamtverbindlichkeiten wesentlich bei und wird nachfolgend ebenfalls im Rahmen des interkommunalen Vergleichs dargestellt.

Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes in Euro 2020

Kennzahl	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	708	393	715	1.160	1.560	3.057	31
Liquiditätskredite je Einwohner	0	0	48	600	1.519	4.338	31
Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro	964	850	1.468	2.493	3.998	6.104	31

Mehr als 75 Prozent der Kommunen im interkommunalen Vergleich haben höhere Investitionskredite je Einwohner als die Stadt Ratingen. Das vergleichsweise niedrige Niveau an Investitionskrediten ergibt sich aus der guten Finanzsituation der letzten Jahre. So konnte die Stadt Ratingen ihre investiven Ausgaben größtenteils durch die investiven Einnahmen in Verbindung mit

den positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit bedienen. In Folge dessen benötigte die Stadt auch keine Liquiditätskredite. Dies bildet auch den Grundstein für die deutlich unterdurchschnittliche Positionierung im Bereich der Verbindlichkeiten je Einwohner.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Ratingen in Mio. Euro 2021 bis 2026

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-14,37	-8,42	-2,23	0,2	4,96	9,32
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-47,88	-64,42	-52,10	-32,69	-19,05	-30,48
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-62,25	-72,84	-54,33	-32,46	-14,09	-21,16
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	0,9	0,6	39,88	31,44	14,09	21,16
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-61,32	-72,26	-14,44	-1,02	0	0

Die Stadt Ratingen plant ab 2021 neben den deutlichen Ergebnisdefiziten auch mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit bis einschließlich 2023. Die guten Ergebnisse aus Vorjahren resultieren vorrangig aus Steuereinnahmen. Der für 2021 geplante negative Saldo aus der Verwaltungstätigkeit ist vor allem verursacht durch rückläufige Gesamteinzahlungen bei steigenden Gesamtauszahlungen. Die steigenden Auszahlungen ergeben sich vor allem aus höheren Personal- und Transferauszahlungen. Dazu kommt, dass die Corona-Fiktiverträge aus dem NKF-CIG NRW zum Ausgleich nicht realisierbarer Einnahme- bzw. nicht geplanter Ausgabeansätze nicht zahlungswirksam sind. Gleichzeitig wird die Gewerbesteuer ausgleichszahlung in Höhe von 41,0 Mio. Euro für Ratingen nur in 2020 gezahlt und entgegen der corona-bedingten Folgewirkungen nicht auch noch über das Haushaltsjahr 2020 hinaus.

Die Fehlbedarfe 2022 und 2023 beim Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 10,7 Mio. Euro werden aus den liquiden Mitteln gedeckt. Für den Finanzplanungszeitraum 2024 bis 2026 plant die Stadt wiederum einen positiven Saldo von insgesamt 14,5 Mio. Euro. Dem liegt die Annahme zu Grunde, dass die durch die Corona-Pandemie stark eingebrochenen Steuereinnahmen wieder steigen werden. Die Stadt Ratingen plant daher in den folgenden Jahren mit einer langsam steigenden Erholung und hofft ab 2024 wieder einen positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit erzielen zu können.

Darüber hinaus plant die Stadt Ratingen gleichzeitig in den Jahren 2021 bis 2026 Investitionen in Höhe von rund 355,7 Mio. Euro. Diesen Ausgaben stehen Einzahlungen aus Investitionstätigkeit in Höhe von 109,1 Mio. Euro zur Deckung gegenüber.

Die Stadt plant daher ab 2023 mit Kreditaufnahmen für Investitionen in Höhe von insgesamt 106,6 Mio. Euro, wobei darunter auch Kredite zur Darlehensgewährung für Investitionen an Beteiligungsgesellschaften zu finden sind. Die noch verbleibende Differenz soll aus Eigenmitteln im Anlage- und Umlaufvermögen der Stadt getragen werden. Die tatsächliche Höhe der Kreditaufnahmen für Investitionen im Planungszeitraum ist, laut der Stadt, abhängig von den zwischenzeitlichen Jahresergebnissen und den damit verbundenen tatsächlichen Steuereinnahmen.

Im Gesamtfinanzplan 2022 wurde ein Planwert an liquiden Mitteln zum 01. Januar 2022 in Höhe von ca. 158 Mio. Euro berücksichtigt. Aus dem zuletzt aufgestellten Jahresabschluss 2020 gehen liquide Mittel von knapp 100,0 Mio. Euro hervor. Der oben genannten Inanspruchnahme von liquiden Mitteln im Finanzplanungszeitraum 2022 bis 2026 liegt eine gemäß § 89 Abs. 1 GO NRW vorgeschriebene Liquiditätsplanung zu Grunde. Die Entnahme liquider Mittel von 86,7 Mio. Euro zur Reduzierung des Kreditbedarfes (Investitionshaushalt) wurde für das Jahr 2022 mit 72,3 Mio. Euro und für 2023 mit 14,4 Mio. Euro veranschlagt.

Die geplanten Bestandsreduzierungen vermitteln allerdings den Anschein, dass, falls der Haushaltsplan 2022 inklusive der Finanzplanung tatsächlich in den entsprechenden Jahren umgesetzt wird, der derzeit noch gute Bestand an liquiden Mitteln zeitnah abschmelzen wird. Die Stadt Ratingen kann die in den Jahren 2021 ff. geplanten Reduzierungen des Bestandes an finanziellen Mitteln allerdings vorerst tragen. Insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Erfahrungen der letzten Jahre gezeigt haben, dass nicht alle in den jeweiligen Haushalten eingeplanten Maßnahmen auch realisiert werden konnten. Nähere Details hierzu sind dem Kapitel 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen zu entnehmen.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

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

Die Stadt Ratingen konnte zum Zeitpunkt der Prüfung die erforderlichen Prüfparameter für den Bereich der Verkehrsflächen nur teilweise zur Verfügung stellen. Entsprechende Ausführungen und Hintergründe zu dieser Thematik können dem Teilbericht Verkehrsflächen entnommen werden.

Beim Kanalvermögen hat ein stetiger Werteverzehr stattgefunden. Die Stadt hat zwar in Umfang von 11,4 Mio. Euro ihre Anlagevermögen in diesem Bereich reduziert. Allerdings verfügt die Stadt Ratingen über dreimal mehr Kanal- als Straßenvermögen. Die Bewertung des Kanalvermögens hat die Stadt an ein externes Unternehmen ausgelagert. Im Rahmen des jeweiligen Jahresabschlusses erfolgt bei der Stadt Ratingen die Erfassung der wertmäßigen Veränderung anhand des durch die Firma erstellten Gutachtens. Informationen zu den Restnutzungsdauern liegen der Stadt nicht vor. Das Kanalvermögen bildet mit knapp 15,0 Prozent der Bilanzsumme das bedeutendste Anlagevermögen der Stadt Ratingen. Die fehlenden Informationen bergen daher schon ein gewisses Risiko, dass durch den fehlenden Indikator zu Sanierungsstaus kommen könnte.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude in Prozent 2020

Vermögensgegenstände	Gesamtnutzungsdauer (GND) in Jahren	durchschnittliche Restnutzungsdauer (RND) in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2020 in Euro
Schulen	65	20	69	62.119.471
Verwaltungsgebäude	70	23,8	66	35.864.199
Sporthallen	65	7	89	11.832.555
Tageseinrichtungen für Kinder	65	30	54	13.242.693
Wohnbauten	65	9	86	2.217.730
Feuerwehrgerätehäuser	65	24	63	15.245.101
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Vereins- und Jugendhäuser	65	23	65	2.905.908

Rein rechnerisch haben einige der abgefragten Gebäudesegmente, wie zum Beispiel die Wohnbauten und Sporthallen, bereits über Dreiviertel ihrer Lebensdauer erreicht. Bei den anderen Gebäudesegmenten liegt der Anlagenabnutzungsgrad, abgesehen von den Verwaltungsgebäuden, ebenfalls bereits über dem ausgewogenen Verhältnis von neuem und altem Vermögen von 50 Prozent.

Bei den errechneten Anlagenabnutzungsgraden handelt es sich jedoch um eine rein bilanzielle Betrachtung. Der tatsächliche Zustand der Gebäude kann hiervon jeweils abweichen.

In den vergangenen Jahren und auch im aktuellen Haushaltsplan 2022/2023 wurden umfassende Investitionen vorgesehen und getätigt. Dabei sind hier die einzelnen Gebäudearten differenziert zu betrachten. Das Sachanlagevermögen Schulgebäude macht in 2020 rund 47 Prozent der bebauten Grundstücke aus. Ausgehend von den bilanzierten Werten hat sich der Vermögenswert im Berichtszeitraum 2015 bis 2020 um ca. zwölf Mio. Euro reduziert.

Zukünftig plant die Stadt Ratingen daher weitere Reinvestitionen in die bestehende Schullandschaft. Dafür steht beispielsweise die Gebäudeerneuerung des Carl Friedrich von Weizsäcker-Gymnasiums mit einem Gesamtinvestitionsbedarf von rund 33,3 Mio. Euro, sowie die energetische Sanierung und Dacherneuerung der Paul Maar-Grundschule (2,3 Mio. Euro), sowie die Dachsanierung der Erich-Kästner-Grundschule (1,6 Mio. Euro).

Zuwächse gab es im Bereich Kinder- und Jugendeinrichtungen mit rund 2,4 Mio. Euro. Zudem sind auch zukünftige weitere Neubauten in diesem Bereich geplant. Im Fokus der nächsten Jahre stehen hier der Neubau der Kindertagesstätte Liebigstraße, sowie am Breitscheiderweg. Die Stadt plant hier in den Jahren 2021 bis 2023 investive Auszahlungen von rund 15,0 Mio. Euro ein.

Die in der Tabelle aufgeführten Wohnbauten sind bereits deutlich in die Jahre gekommen sind. Der fortgeschrittenere Anlagenabnutzungsgrad in diesem Bereich wird seitens der Verantwortlichen als unkritisch angesehen. Die Gebäude unterliegen einer ständigen Bewirtschaftung und Unterhaltung. Im aktuellen Haushaltsplan werden aber auch investive Auszahlungen für Wohnraum auf der Liebigstraße in Höhe von rund fünf Mio. Euro vorgesehen.

Im Bereich der Sporthallen ist der Anlagenabnutzungsgrad ebenfalls bereits deutlich weiter vorangeschritten. Die Stadt Ratingen hat auch hier den Bedarf erkannt und im Haushaltsplan entsprechende Reinvestitionen berücksichtigt. So erfolgt derzeit die Erneuerung der Sporthalle am Carl Friedrich von Weizsäcker-Gymnasium, sowie die energetische Sanierung der Sporthalle an der Graf-Adolf-Straße. Insgesamt ergibt sich für die Sportstättenlandschaft bis zum Ende der mittelfristigen Planung ein Investitionsvolumen von über zehn Mio. Euro. Dies wird sich dann voraussichtlich auch positiv auf den fortgeschrittenen Anlagenabnutzungsgrad auswirken.

Weiterhin bilanziert die Stadt auch Verwaltungs- und Feuerwehrgebäude, sowie Begegnungsstätten. Hier lässt der Anlagenabnutzungsgrad die Vermutung zu, dass im Betrachtungszeitraum teilweise in angemessenem Umfang investiert wurde. Dafür spricht das neue Rathaus, welches 2020 in Betrieb genommen wurde. Für den Bereich der Feuerwehr sehen die Planungen bis 2026 zunächst nur Investitionen in Fahrzeuge und Ausrüstung vor. Auf ein zukünftig größeres Bauprojekt lässt sich aus den veranschlagten Planungskosten für die Rettungswache Breitscheid schließen.

Die geplanten Maßnahmen werden sich in den Folgejahren positiv auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken. Die Finanzierung dieser Investitionen wird allerdings auch zu Teilen eine dauerhafte Belastung für den städtischen Haushalt darstellen.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

- Die Stadt Ratingen kann die Fristen zur Feststellung der Jahresabschlüsse zuletzt nicht einhalten. Die Haushaltssatzungen können regelmäßig auch erst im Haushaltsjahr selbst angezeigt werden.
- Die Entscheidungsträger der Stadt Ratingen erhalten regelmäßig, allerdings teilweise lückenhaft, Informationen über den Stand der Haushaltswirtschaft. Sie können damit entsprechende Maßnahmen ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind. Durch den festgelegten Berichtsweg werden zudem die Verantwortungsebenen bis zum Verwaltungsvorstand über die haushaltswirtschaftliche Lage informiert und eingebunden.

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

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

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

Die sich aus § 80 Abs. 5 GO NRW ergebenden Fristen zur Haushaltssatzung kann die Stadt Ratingen regelmäßig nicht einhalten. In der Regel wird der Haushaltsplan (mit Ausnahme des Haushaltsplan 2021) jeweils erst Ende Dezember verabschiedet. Danach gibt es zumeist noch einzuarbeitende Änderungsbedarfe, sodass die Anzeige regelmäßig erst am Anfang des jeweiligen Planjahres erfolgt.

Die Fristen zur Aufstellung der Jahresabschlüsse nach § 95 Abs. 5 GO NRW kann die Stadt bisher ebenfalls nicht einhalten. Die Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses nach § 96 Abs.1 Satz 1 GO NRW konnte teilweise eingehalten werden und wird seitens der Stadt als realistisch erreichbare Zeitvorgabe deklariert. Die Fristen aus § 116 Abs. 8 GO NRW i.V.m. § 116a Abs. 2 GO NRW konnte die Stadt Ratingen ebenfalls nicht einhalten. Die Stadt hat allerdings zum Zeitpunkt der Prüfung alle notwendigen Gesamtabchlüsse bestätigt und die Befreiung vom Gesamtabchluss 2019 beschlossen. Der Beschluss für das Jahr 2020 steht aktuell in Folge des noch nicht festgestellten Jahresabschlusses 2020 noch aus.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Dazu gehört beispielsweise die tägliche Überprüfung der liquiden Mittelbestände per Tagesabschluss mit den dazugehörigen Kontoauszügen der Banken. Weiterhin gibt es ein Budgetcontrolling für den konsumtiven Bereich über die Ansatzmittelverwendung zu festgelegten Stichtagen (30. Juni, 30. September und 31. Dezember), welches mit einem Ampelfarbensystem die Notwendigkeit zu gegensteuernden Handlungen vorgibt. Darüber hinaus ist die hinterlegte Kosten- und

Leistungsrechnung imstande, weitere Hinweise über die Mittelverwendung zu liefern. Die Mittelverwendung bei der Stadt Ratingen ist dezentral angelegt und dient neben dem Budgetbericht zur unterjährigen Steuerung, ebenso die Kosten- und Leistungsrechnung, sowie die Abfrage der noch benötigten Ermächtigungsübertragungen und Auftragsvormerkungen.

Dazu wurde ein Berichtswesen implementiert, welches zu den Stichtagen 30. Juni, 30. September und 31. Dezember entsprechende Budgetberichte anfordert. In dem Budgetcontrollingbericht wird über die Aufwands- und Ertragsarten und deren Abwicklungsstände berichtet. Das Ziel ist frühzeitig Informationen über die Auskömmlichkeit der Ansatzbildung zu erhalten um gegebenenfalls über- und/oder außerplanmäßige Mittelbedarfe eruieren zu können.

Die Datengrundlagen des Budgetcontrollings werden zentral im Sachgebiet 20.12 aufbereitet und den Fachbereichen zur dezentralen Auswertung und Erläuterung zur Verfügung gestellt. Die Fachämter müssen anhand ihrer Erkenntnisse und Beurteilungen ein Resümee abgeben, ob der Planwert zu festgelegten Stichtagen ausreichen wird. Die Rückmeldungen werden zentral zu einem Budgetcontrolling-Bericht zusammengefasst und dem Verwaltungsvorstand zu Steuerungszwecken überlassen.

Beim Budgetcontrolling-Bericht handelt es sich um ein internes Steuerungsinstrument. Der Rat wird lediglich vom Kämmerer in Kenntnis gesetzt, wenn es relevante Informationen mitzuteilen gibt bzw. dies im Rahmen der Schilderung der finanziellen Lage zum Ende eines jeden Quartals erforderlich ist. Hierfür gibt es in jeder Ratssitzung einen Tagesordnungspunkt „Mitteilungen der Verwaltung“. Bei zu treffenden Entscheidungen wird zusätzlich in der Beratungsvorlage für die politischen Gremien die wirtschaftliche Situation und die finanziellen Folgen dieser Entscheidung in einem NKF-Formvorblatt dargestellt. Auffällig ist, dass die Budget-Controllingberichte in Einzelfällen lückenhaft sind, da nicht aus allen Fachbereichen entsprechende Rückmeldungen kommen. Fehlende Datenlieferungen bzw. Datentransparenz hat die gpaNRW in verschiedenen Prüfgebiete dieser überörtlichen Prüfung festgestellt. Ergänzende Informationen dazu sind ebenfalls anderen Teilberichten, sowie dem Vorbericht zu entnehmen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Ratingen die steigenden Aufwendungen nur teilweise kompensieren. Ab 2017 gelingt dies immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.

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

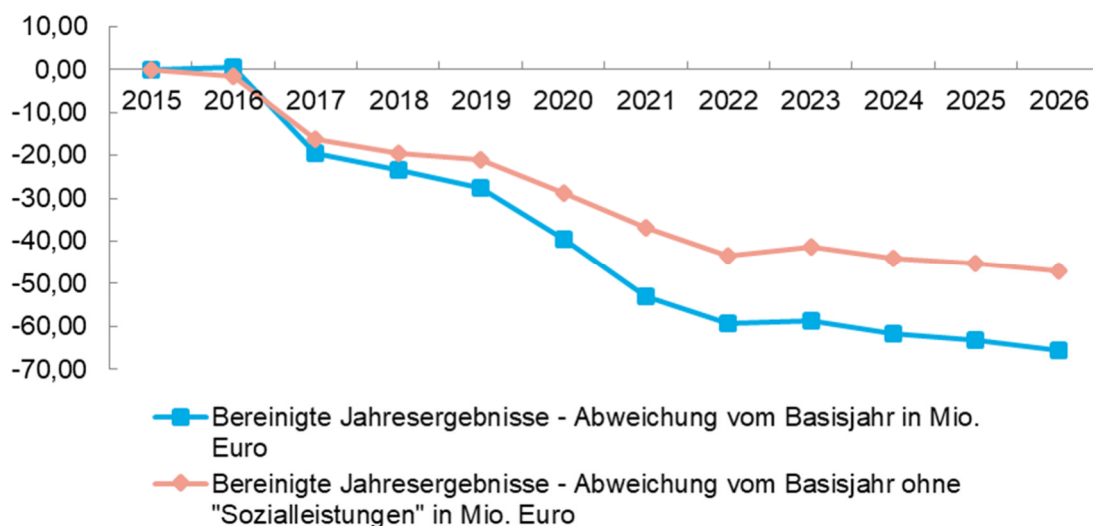
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der allgemeinen Kreisumlage und des Finanzausgleichs, der Solidarumlage sowie um Sondereffekte. Die gpaNRW hat bei der **Stadt Ratingen** im Betrachtungsjahr 2016 einen Sondereffekt in Höhe von 8,8 Mio. Euro aus der Niederschlagung von Gewerbesteuerforderungen identifiziert.

Ab dem Haushaltsjahr 2020 sollen die Kommunen die corona-bedingten Haushaltsbelastungen als außerordentlichen Ertrag buchen bzw. planen. Die gpaNRW hat sowohl die von der Stadt Ratingen ermittelten corona-bedingten Belastungen ab 2021, als auch die entsprechenden außerordentlichen Erträge bereinigt. Die corona-bedingten Effekte sind somit nicht mehr in den bereinigten Jahresergebnissen enthalten. Für das Jahr 2020 haben die Berechnungen der Stadt Ratingen keine corona-bedingten Belastungen ermittelt. Die Bilanzierungshilfe wurde somit für 2020 nicht in Anspruch genommen.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2015 entwickeln. Die Tabellen 9 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Ratingen in Mio. Euro 2015 bis 2026



Bis 2020 Ist-Zahlen, ab 2021 Plan-Zahlen

Das Basisjahr 2015 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph) der **Stadt Ratingen**. Im direkten Vergleich der Jahre 2015 und 2020 erkennt man einen negativen Verlauf. Die bereinigten Aufwendungen steigen dabei deutlich stärker (+ 40,0 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+ 8,3 Mio. Euro).

Es ist dem Trend deutlich zu entnehmen, dass die konjunkturbedingten Einnahmequellen (Gewerbesteuer, etc.), die wir in dieser Stelle bereinigen, beim Haushaltsausgleich eine immer wichtigere Rolle einnehmen. Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden ordentlichen Aufwendungen sind die Personalaufwendungen mit zusätzlichen vierzehn Mio. Euro, sowie die Transferaufwendungen nach Bereinigung der Kreisumlage und Steuerbeteiligungen mit weiteren zehn Mio. Euro. Bei den Personalaufwendungen sind die Entgelte für die tariflich Beschäftigten stetig gestiegen. Dazu kommen stetig wachsende Dienstbezüge für Beamte. Neben dem Anstieg der Dienstaufwendungen wirken sich auch die gestiegenen Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen, sowie die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung negativ aus.

Bei den Transferaufwendungen ergeben sich ebenfalls Steigerungen, diesen stehen aber teilweise auch Erstattungen bei den Erträgen gegenüber. Ein wesentlicher Faktor für den Anstieg der Transferaufwendungen ist das wachsende Defizit aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Der Fehlbetrag in diesem Produktbereich wird sich bis 2026 im Vergleich zum Ausgangsjahr 2015 um rund 60,0 Prozent erhöhen.

Der Unterschiedsbetrag zwischen dem bereinigten Jahresergebnis und dem bereinigten Jahresergebnis ohne Sozialleistungen beträgt rund 42,4 Mio. Euro. Beim Herausrechnen der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung für das Jahr 2020 zum Basisjahr rund 10,7 Mio. Euro geringer (roter Graph). Die herausgerechneten Positionen haben daran folgenden Anteil:

- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 1,5 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 9,2 Mio. Euro

Die „Sozialleistungen“ wirken sich vor allem in den bereinigten Jahresergebnissen ab 2020 immer deutlicher aus. So gelingt es der Stadt nicht, die gestiegenen Aufwendungen im Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe auszugleichen. Als besonders stark steigend erweisen sich in diesem Bereich die Aufwendungen bei den Kindertageseinrichtungen. Bis 2026 rechnet die Stadt damit, dass insbesondere die Transferaufwendungen für Zuschüsse zu den Betriebskosten für Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft um weitere 4,2 Mio. Euro steigen.

Der Stadt Ratingen gelingt es somit nicht, die Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich dabei im Wesentlichen aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen.

Im Hinblick auf das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit sollte der kommunale Haushalt grundsätzlich ausgeglichen sein. Daher sollte die Stadt Ratingen im Sinne der Vorsorge das vorhandene Leistungsangebot inklusive der bestehenden kommunalen Infrastruktur im Auge behalten, um gegebenenfalls rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

Die Stadt Ratingen betreibt bereits seit Jahren immer wieder eine freiwillige Haushaltskonsolidierung. Dazu hat sie bereits im Jahr 2012 eine Kommission gegründet, um entsprechende Konsolidierungsmaßnahmen in den Blick zu nehmen. Der Maßnahmenkatalog besteht dabei aus einem dreigliedrigem Konzept, welches sich auf die Personal-, Sachaufwendungen, sowie die Ertragsseite fokussiert. Beispielhaft stand in 2015 bei der zweiten freiwilligen Sparrunde die Personalkonsolidierung im Mittelpunkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte mit Blick auf die zukünftigen Entwicklungen ihre Haushaltskonsolidierungsbemühungen wieder in den Fokus nehmen, um rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Hebesätze für die Grundsteuern A und B, sowie der Gewerbesteuer wurden letztmalig zum Jahr 2018 angepasst. Mit dem Haushaltsplanentwurf 2015 hat sich die Stadt für eine Erhöhung der Grundsteuerhebesätze entschieden. Zur Verringerung der Ergebnisunterdeckung 2015, insbesondere aus der Belastung der Solidaritätsumlage für notleidende Kommunen, hat der Rat am 24. März 2015 eine rückwirkende Erhöhung der Grundsteuerhebesätze auf die fiktiven Hebesätze des Gemeindefinanzierungsgesetzes 2015 (GFG NRW) zum 01. Januar 2015 beschlossen:

- Grundsteuer A 213 v.H.,
- Grundsteuer B 423 v. H..

In den letzten Jahren haben immer mehr Kommunen ihre Hebesätze angehoben. Hierdurch ist der landesweite Durchschnitt gestiegen. Dies hat auch zu weiteren Anpassungen der fiktiven Hebesätze des GFG geführt. Ratingen hat diese Schritte nach 2015 nicht mehr nachvollzogen bzw. hat die Grundsteuerhebesätze im Rahmen des Doppelhaushaltes 2018/2019 wieder auf das ursprüngliche Niveau des Jahres 2014 reduziert.

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

Hebesätze in von Hundert 2021

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Ratingen	200	400	400
Velbert	215	550	440
Mittelwert im Kreis Mettmann	295	605	460
Mittelwert im Regierungsbezirk	254	573	430

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbesteuer
Mittelwert großer kreisangehörige Kommunen	312	575	456
Fiktiver Hebesatz GFG 2021	223	443	418

In der Bewertung der Steuerkraft im Rahmen des Gemeindefinanzierungsgesetzes (GFG) wird das Steueraufkommen der Grundsteuer B mittlerweile mit 479 v. H. (fiktiver Hebesatz 2022) bewertet. Die 479 v. H. sind ein vom Land ermittelter Durchschnittswert für die Grundsteuer B von kreisangehörigen Kommunen. Mit diesem Wert wird die Steuerkraft der Stadt Ratingen für den Erhalt von Schlüsselzuweisungen bewertet. Die Stadt ist allerdings seit Jahren abundant und erhält keine Schlüsselzuweisungen.

Die unter dem fiktiven Hebesatz angesetzte Grundsteuer B führt aber nicht nur zur Berücksichtigung höherer fiktiver Steuereinnahmen und damit möglicherweise zu einer geringeren Schlüsselzuweisung, sondern gegebenenfalls auch zu einer höheren Belastung durch die Kreisumlage. Auch hier ergeben sich die Berechnungsparameter aus der fiktiv anzurechnenden Steuerkraft.

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Die Stadt Ratingen überträgt regelmäßig überdurchschnittliche konsumtive Ermächtigungen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt dabei verbindlich geregelt.

→ Feststellung

Die Stadt überträgt investive Auszahlungsermächtigungen jährlich deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Der Stadt Ratingen ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.

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

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

Die **Stadt Ratingen** hat im März 2016 Verfahrenshinweise zur Durchführung von Ermächtigungsübertragungen erlassen. Hiernach sind Ermächtigungen für Aufwendungen und Auszahlungen übertragbar. Ermächtigungsübertragungen im Ergebnishaushalt können nur für ein weiteres Haushaltsjahr übernommen werden, für weitere Übertragungen sind entsprechende Ansatzwiederholungen zu beantragen. Die Zulässigkeit gemäß § 22 KomHVO NRW ist je Ermächtigungsübertragung im Einzelnen von der Abteilung 20.1 zu prüfen. Vorbehaltlich der Einzelfallprüfung gelten Ermächtigungsübertragungen aus Auftragsübernahmen zum Jahreswechsel verfahrenstechnisch grundsätzlich als genehmigt. Gleiches gilt für Ermächtigungsübertragungen zu

Leistungen aus zweckgebundenen Einnahmen und für begonnene Maßnahmen aus Investitionen und Rückstellungen.

Ermächtigungen für Investitionsauszahlungen bleiben bis zur Fälligkeit der letzten Zahlung für ihren Zweck verfügbar; bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens jedoch zwei Jahre nach Abschluss des Haushaltsjahres, in dem der Vermögensgegenstand in seinen wesentlichen Teilen in Benutzung genommen werden kann. Werden Investitionsmaßnahmen im Haushaltsjahr nicht begonnen, bleiben die Ermächtigungen bis zum Ende des zweiten dem Haushaltsjahr folgenden Jahres verfügbar. Die Stadt hat dazu entsprechende Entscheidungsbefugnisse angelehnt an die Höhe der Ermächtigungsübertragung festgelegt. Die Entscheidungswertgrenzen beziehen sich auf die Summe aller bei einer Haushaltsstelle innerhalb eines Haushaltsjahres beantragten Übertragungen.

Der Rat erhält in jedem Jahr mit dem Entwurf des Jahresabschlusses eine Übersicht der Übertragungen mit Angabe der Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzplan des Folgejahres. Dem Rechnungsprüfungsausschuss werden zweimal pro Jahr über entsprechende Beschlussvorlagen die Abwicklungsstände von Maßnahmen mit Ermächtigungsübertragungen größer als 50.000 Euro mitgeteilt. Mit Hilfe dieser Informationen kann dann entschieden bzw. geklärt werden, ob es dieser Ermächtigungsübertragung noch weiter bedarf und wann mit einer Fertigstellung zu rechnen ist. Gegebenenfalls berichtet der Stadtkämmerer zu diesen Zeitpunkten auch schon über eingesparte Mittel oder neue Ansetzung der Mittel in zukünftigen Haushaltsberatungen.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Ratingen im konsumtiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

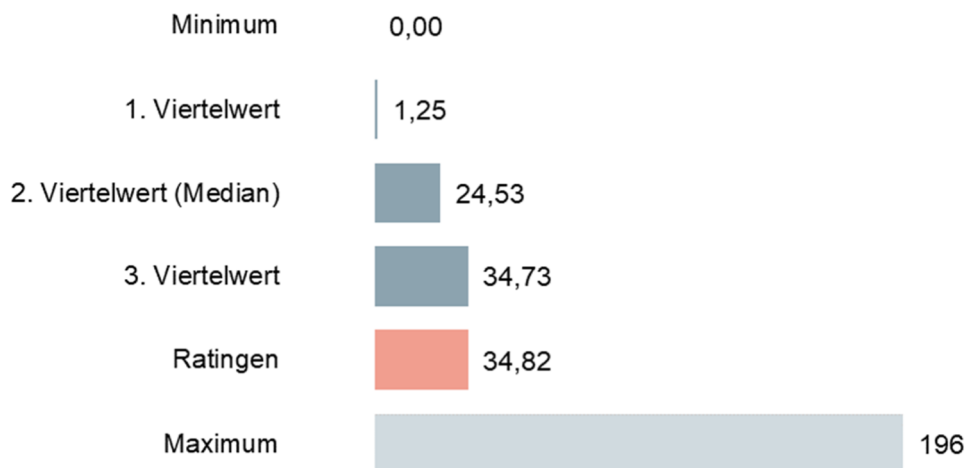
Ordentliche Aufwendungen Ratingen 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	265,55	289,02	297,18	297,60	303,20	309,92
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	1,45	1,72	1,78	2,91	2,38	3,05
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,54	0,60	0,60	0,98	0,79	0,98
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	267,00	290,74	298,97	300,51	305,58	312,96
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,54	0,59	0,60	0,97	0,78	0,97
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	271,68	295,27	292,25	292,31	300,16	310,57
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101,8	101,6	97,8	97,3	98,2	99,2

Die Stadt Ratingen hat in den Jahren 2015 bis 2020 Ermächtigungen von durchschnittlich rund 2,2 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Die Planansätze hat sie hierdurch im Durchschnitt um

0,8 Prozent erhöht. In Bezug auf den Einwohner ergibt sich interkommunal folgende Positionierung:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2020



In den interkommunalen Vergleich 2020 sind 29 Werte eingeflossen. Davon haben sieben Vergleichskommunen in 2020 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Die Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner der Stadt Ratingen sind auch in den Vorjahren jeweils höher als der Median. Die im Vergleich höheren Ermächtigungsübertragungen, insbesondere mit Blick auf den sprunghaften Anstieg von 2017 nach 2018, resultieren aus nicht verausgabten Mittelansätzen und nicht abflusswirksam gewordenen Auftragsvormerkungen im Bereich der Gebäudeunterhaltung und Unterhaltung des Infrastrukturvermögens. Entscheidend hierfür waren, laut Aussage der Stadt, unzureichende Personalkapazitäten im Unterhaltungsbereich für Hoch- und Tiefbau-, sowie Brückenbaumaßnahmen. Dazu kam zu diesem Zeitpunkt das noch laufende Rathausprojekt und das gerade erst beendeten Projekt Zentraler Omnibusbahnhof (ZOB) Düsseldorfer Platz. Parallel hierzu hat das gleiche Personal hohe Instandhaltungsrückstellungen zu betreuen und abzuwickeln, was dazu führt, dass ältere Maßnahmen aus den Rückstellungen dringlicher abzuwickeln sind als jüngere Maßnahmen aus dem laufenden Soll.

Die überdurchschnittlichen Übertragungen gelten dabei ebenfalls für den Bereich der Ermächtigungsübertragungen für Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit. Hier positioniert sich die Stadt ebenfalls in vier von sechs Vergleichsjahren über dem Median.

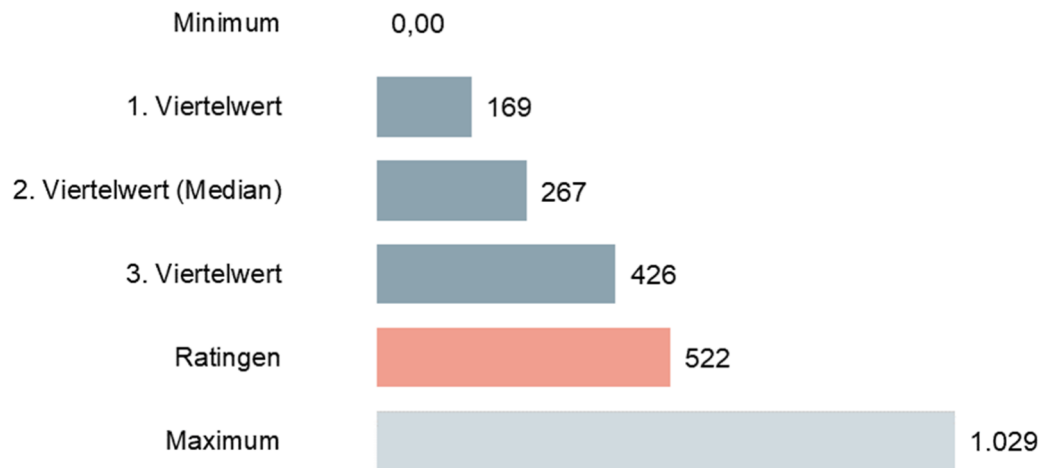
Die nachfolgende Tabelle zeigt die geplanten, übertragenen und fortgeschriebenen Haushaltsmittel im investiven Bereich. Dabei ist deutlich zu erkennen, dass sich das Investitionsvolumen im Betrachtungszeitraum mehr als vervierfacht hat.

Investive Auszahlungen Ratingen 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Haushaltsansatz in Mio. Euro	17,94	46,46	44,78	57,17	59,16	74,56
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	37,87	38,22	42,62	49,26	58,56	45,72
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	211,1	82,3	95,2	86,2	99,0	61,3
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	55,80	84,68	87,40	106,42	117,72	120,29
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	67,9	45,1	48,8	46,3	49,7	38,0
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	16,66	19,39	24,23	31,21	40,23	41,33
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	29,9	22,9	27,7	29,3	34,2	34,4

Das erhöhte Investitionsvolumen ist sicherlich ein Grund, welcher für die hohen Ermächtigungsübertragungen der letzten Jahre verantwortlich ist. Im Durchschnitt überträgt die Stadt Ratingen rund 45,4 Mio. Euro im Jahr. Bezogen auf den Einwohner ergibt folgende Positionierung im interkommunalen Vergleich:

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je Einwohner in Euro 2020



Der Vergleich enthält Werte von 29 Kommunen.

Die Stadt Ratingen überträgt jährlich mehr Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen je Einwohner als 75 Prozent der Vergleichskommunen. 2015 bildet die Stadt sogar das Maximum.

Diese Ermächtigungsübertragungen bilden summiert mit den jeweiligen Haushaltsansätzen den fortgeschriebenen Ansatz pro Jahr. Die Stadt Ratingen schöpft demnach ihre investiven Auszahlungen in den sechs Betrachtungsjahren nur zu maximal einem Drittel aus. Die Stadt schafft es somit in keinem Jahr, auch nur ihre Ermächtigungsübertragungen vollständig umzusetzen. Damit liegt die Stadt in allen Betrachtungsjahren deutlich unter dem Median. In den Jahren 2015 bis 2018 sogar unter dem 1. Viertelwert.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2020



Der Vergleich enthält Werte von 28 Kommunen.

Als Gründe für den geringen Grad der Ansatzinanspruchnahme nennt die Stadt planungsbedingte, personelle, vertragliche, zuwendungsrechtliche und/oder technische Probleme. Diese führen oft zu Verzögerungen bei der Umsetzung geplanter Investitionsmaßnahmen. Die Stadt Ratingen weist zudem daraufhin, dass insbesondere der ständige Zuwachs an Maßnahmen aus den Haushaltsplanberatungen nicht mehr im vernünftigen Verhältnis zur Anzahl der Mitarbeiter steht. Als Folge ergeben sich hohe Beträge in der Mittelbereitstellung, die nicht in dem Maße wie prognostiziert abflusswirksam werden.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

Dabei ist nicht außer Acht zu lassen, dass die Stadt Ratingen auch noch eine nicht unerhebliche Summe an Instandhaltungsrückstellungen bilanziert. Diese Maßnahmen gilt es vorrangig von dem gleichen zur Verfügung stehenden Personal abzuarbeiten.

→ **Empfehlung**

Ziel der Stadt Ratingen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

Die Stadt Ratingen konnte ihre investiven Auszahlungen in allen Jahren finanzieren. Neue Investitionskredite nimmt die Stadt nur auf, wenn dies wirtschaftlich ist oder sie ihre investiven Auszahlungen nicht anderweitig finanzieren kann.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.

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

Bei der **Stadt Ratingen** akquirieren und bewirtschaften überwiegend die Fachämter die Fördermittel dezentral. Zudem werden Informationen und Hinweise zu neuen Förderaufrufen direkt an die zuständigen Fachbereiche weitergeleitet. Dabei erfolgt insbesondere in den technischen Ämtern eine vermehrte Fördermittelakquise. Darüber hinaus bekommt die Stadt Hinweise und Inputs auch oft über entsprechende Newsletter, etc.

Laut Auskunft der Stadt ergibt sich die Verpflichtung zur Beschaffung von Fördermitteln aus der Nachrangigkeit der Einnahmebeschaffung. Aufgrund der hohen vorhandenen Liquidität ist die Aufnahme von reinen Investitionskrediten für die Stadt aktuell nicht wirtschaftlich. Neue Investitionsmaßnahmen sind daher immer auf ihre Fördermöglichkeiten hin zu untersuchen und danach zu priorisieren. Weitere strategische Vorgaben hat die Stadt Ratingen bisher nicht geschaffen. Schriftliche Regelungen oder Vereinbarungen gibt es in diesem Bereich nicht. So räumen Zielvorgaben der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung ein und schaffen Verbindlichkeit.

→ **Empfehlung**

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

Auf operativer Ebene kann eine Dienstanweisung oder ein in sonstiger Weise festgelegter Prozess helfen, die strategischen Zielvorgaben umzusetzen. Diese sollte mindestens auf folgende Inhalte eingehen:

- Pflicht zur Fördermittelrecherche bei der Planung einer Maßnahme einschließlich der Dokumentation der Recherche,
- Vorhalten einer zentralen Datei über alle potenziell förderfähigen Maßnahmen,
- Notwendige Interaktionen mit anderen Fachbereichen oder –gruppen und
- Regelungen zu standardisierten Verfahrensschritten bei der Fördermittelbewirtschaftung, um das Rückforderungsrisiko zu reduzieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte klare und einheitliche Regelungen schaffen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Dies würde für einen standardisierten und nachprüfbaren Prozess sorgen.

Zur Fördermittelakquise nutzt die Stadt Ratingen die Informationen des Städte- und Gemeindebundes, der Bezirksregierung sowie Informationen über Fördermöglichkeiten in Fachpublikationen und aus Fördermittelportalen. Bei umfangreicheren Maßnahmen bedient sich die Stadt zur Fördermittelakquise auch externer Unterstützung. Ob die Fachabteilungen tatsächlich bei entsprechenden Maßnahmen alle Fördermöglichkeiten geprüft haben, kann nicht nachvollzogen werden. Der Vorgang der Fördermittelakquise wird aktuell nicht dokumentiert.

Die Antragsstellung beschreibt die Stadt als einen teilweise sehr bürokratischen Vorgang. Hier sieht sie Vorteile bei großen Gebietskörperschaften. Diese verfügen nach Auffassung der Stadt Ratingen in den meisten Fällen über einen entsprechenden Personaleinsatz und können sich den Aufwand leisten bzw. gegebenenfalls auch recht schnell auf neue Fördersituationen reagieren. Zum Teil existieren auch bereits vorher schon entsprechende Konzepte.

Daher ist es bei der Stadt Ratingen auch bereits zu ganz oder teilweise gescheiterten Fördermittelanträgen gekommen. In der überwiegenden Zahl der Fälle waren die Fördermittel so überzeichnet, dass nur eine Teilförderung nach Quotierung oder nach perspektivischer Sinnhaftigkeit seitens des Fördermittelgebers bewilligt wurde. Zusätzlich zur nicht fristgemäßen Antragsstellung kommt bei der Stadt Ratingen das Scheitern in Folge unvollständiger Anträge und nichtzutreffenden Fördervoraussetzungen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen hat kein förderbezogenes Controlling und –berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

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

Die Stadt Ratingen hat bisher keine verbindlichen Festlegungen zur Fördermittelbewirtschaftung, die u.a. eine Rückforderung von Fördermitteln vermeiden sollen, getroffen. Die Bewirtschaftung der Fördermittel erfolgt dezentral in den jeweiligen Fachbereichen. Schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten oder zu verbindlichen Prozessabläufen gibt es nicht. Die zu den Fördermitteln anzulegenden Fördermittelakten werden dezentral geführt. Schriftliche Vorgaben zu Mindestinhalten, etc. liegen nicht vor.

Die Stadt Ratingen sollte die bereits empfohlene Dienstanweisung ebenfalls dazu verwenden, entsprechende Zuständigkeiten, Prozessabläufe und Standards auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung zu definieren und verbindlich zu regeln.

Zum Zeitpunkt der Prüfung gibt es keine Stelle, an der eine zentrale Zusammenfassung der aktuell laufenden oder auch geplanten Fördermaßnahmen vorliegt. Der Stadt fehlte es somit an einem umfassenden Überblick über alle investiven und konsumtiven Förderprojekte.

Diese zentrale Datei sollte mindestens folgende wesentliche Informationen abbilden:

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

→ **Empfehlung**

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

Es sind bereits Fördermittel anteilig und auch mit Verzinsung zurückgefordert worden, da entweder Kosten nicht verwendungsnachweisfähig waren oder projektierte Maßnahmen sich nicht nach den Mittelabflussplanungen orientiert haben.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen hat die Stadt Ratingen bislang nicht etabliert. Dieses wäre hilfreich, um Fördermitteldaten zu beschaffen, aufzubereiten und zu analysieren. Auf dieser Basis könnte die Stadt dann geeignete Steuerungsmaßnahmen einleiten, um das Förderziel zu erreichen und die ordnungsgemäße Abwicklung der Fördermaßnahme sicherzustellen.

Derzeit existieren lediglich in einzelnen Fachbereichen rudimentär ausgeprägte Steuerungsinstrumente. Bei sehr großen Förderprojekten erfolgte in der Vergangenheit eine interne und externe Projektsteuerung mit entsprechender Berichterstattung. Ein weiteres Controlling in diesem Bereich kommt dem Abgleich der Mittelabfluss- und Bauzeitpläne mit den entsprechenden Haushaltsansätzen und der mittelfristigen Planung zu. Darüber hinaus liegt die Zuständigkeit für das Fördermittelcontrolling beim jeweils zuständigen Fachamt. Der Stadt Ratingen stehen für den Bereich des förderbezogenen Controllings und Berichtswesens aktuell keine zentralen Ressourcen zur Verfügung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Ratingen die steigenden Aufwendungen nur teilweise kompensieren. Ab 2017 gelingt dies immer weniger. Der eigene selbstbestimmte Handlungsspielraum wird zukünftig kleiner und die Abhängigkeit von konjunkturabhängigen Positionen steigt.	29	E1	Die Stadt Ratingen sollte mit Blick auf die zukünftigen Entwicklungen ihre Haushaltskonsolidierungsbemühungen wieder in den Fokus nehmen um rechtzeitig notwendige Gegenmaßnahmen einleiten zu können.	32
F2	Investive Auszahlungsermächtigungen überträgt die Stadt Ratingen jährlich ebenfalls deutlich über dem interkommunalen Durchschnitt. Dabei ist der Grad der Inanspruchnahme der investiven Auszahlungen jährlich sehr gering. Der Stadt Ratingen ist es in den letzten Jahren nicht gelungen, das geplante Investitionsvolumen zu bewältigen.	33	E2	Ziel der Stadt Ratingen sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	38
F3	Die Stadt Ratingen hat noch Optimierungsmöglichkeiten bei der Akquise von Fördermitteln. Es fehlt an verbindlichen Prozessen und Dokumentationen zur Fördermittelrecherche.	73	E3.1	Die Stadt Ratingen sollte die strategische Zielvorgabe formulieren, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung aller Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	39
			E3.2	Die Stadt Ratingen sollte klare und einheitliche Regelungen schaffen, die bei geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen die Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation vorsehen. Dies würde für einen standardisierten und nachprüfbaren Prozess sorgen.	39
F4	Die Stadt Ratingen hat kein förderbezogenes Controlling und –berichtswesen etabliert. Dabei fehlt es auch im Bereich der Fördermittelbewirtschaftung an verbindlichen Strukturen zur Durchführung und Dokumentation. Ein transparent dokumentiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	40	E4.1	Die Stadt Ratingen sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	41

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Stadt Ratingen sollte an geeigneter Stelle ein förderbezogenes Controlling mit einem standardisierten Berichtswesen etablieren.	41

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2020

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	113,04	91,67	96,56	98,69	102	113,04	31
Eigenkapitalquote 1	52,30	-16,16	6,83	24,98	39,04	59,21	31
Eigenkapitalquote 2	67,92	3,28	34,24	46,59	55,89	71,70	31
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	30,53	0,00	24,23	28,81	32,96	46,05	31
Abschreibungsintensität	7,54	0,47	4,04	5,77	6,84	8,14	31
Drittfinanzierungsquote	43,89	26,89	44,74	60,87	72,92	89,75	29
Investitionsquote	209,67	49,51	91,82	114,27	177,44	262,64	31
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	105,02	51,16	75,58	87,24	97,18	108,62	31
Liquidität 2. Grades	405,11	12,03	34,09	56,99	114,82	405,11	31
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	2,54	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	2,65	2,65	6,38	9,45	16,23	32,81	31
Zinslastquote	0,61	0,15	0,78	1,16	1,77	3,96	31

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	56,02	30,76	41,91	45,40	49,84	55,56	22
Zuwendungsquote	22,83	21,46	28,77	32,64	38,11	45,85	29
Personalintensität	25,44	17,15	20,36	23,48	24,49	30,06	31
Sach- und Dienstleistungsintensität	11,77	7,11	11,46	15,11	18,09	30,39	31
Transferaufwandsquote	44,84	35,54	43,18	45,87	48,29	52,41	31

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

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

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

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

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	24,51	12,97	11,43	49,65	39,23	./.
Gewerbesteuern (4013)	117,62	108,66	105,66	144,37	104,75	116,21
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	53,55	56,65	56,74	58,61	55,99	56,31
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	8,52	10,60	12,32	13,66	14,99	12,02
Ausgleichsleistungen (405)	5,18	5,44	5,25	5,45	5,57	5,38
Schlüsselzuweisungen (4111)	0	0	0	0	0	0
Gewerbesteuerausgleichsgesetz	0	0	0	0	40,99	8,20

Ergebnisse der Vorjahre	2016	2017	2018	2019	2020	Durchschnitts- werte
Erstattungen aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	6,03	5,95	10,18	8,83	8,57	7,91
Summe der Erträge	190,89	187,31	190,16	230,93	230,86	206,03
Steuerbeteiligungen (534)	18,58	18,43	17,88	22,98	9,09	17,39
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	59,93	56,59	62,13	55,46	67,75	60,37
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	4,28	4,60	0	0	0	./.
Summe der Aufwendungen	82,78	79,62	80,01	78,45	76,84	77,77
Saldo	108,11	107,69	110,14	152,49	154,03	128,27

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Eigenkapital	378,81	403,96	417,16	428,72	478,77	519,05
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	378,81	403,96	417,16	428,72	478,77	519,05
Sonderposten für Zuwendungen	142,60	141,71	140,94	139,67	143,54	145,03
Sonderposten für Beiträge	14,47	13,38	12,29	11,21	10,12	9,99
Eigenkapital 2	535,88	565,05	570,39	579,60	632,43	674,07
Bilanzsumme	826,60	844,49	863,74	872,29	924,20	992,45

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

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Anleihen	0	0	0	0	0	0

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	67,58	62,88	59,72	52,61	46,83	62,00
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,28	0,27	0,26	0,25	0,23	0,23
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	3,55	2,21	2,96	2,48	2,28	6,24
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1,67	1,61	3,42	1,45	1,05	3,87
Sonstige Verbindlichkeiten	1,30	2,75	3,41	3,49	3,80	3,27
Erhaltene Anzahlungen	1,13	2,91	6,70	8,66	7,84	8,78
Verbindlichkeiten	75,51	72,63	76,46	68,94	62,04	84,39
Rückstellungen	160,61	160,00	166,80	174,92	181,72	187,40
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3,66	3,81	3,72	3,97	4,19	4,19
Schulden	239,78	236,44	246,98	247,83	247,95	275,98

Tabelle 6: Gesamtschulden Konzern Stadt Ratingen in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	141,53	130,53	129,10	129,72
Rückstellungen	168,12	168,79	175,01	180,97
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	3,66	3,81	3,72	3,97
Gesamtschulden	313,31	303,13	307,83	314,66

Tabelle 7: Gesamtverbindlichkeiten Stadt Ratingen (Gesamtabschluss) in Mio. Euro 2015 bis 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	117,54	110,79	101,95	93,49
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,28	0,27	0,26	0,25
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	12,55	9,85	10,34	13,30
Sonstige Verbindlichkeiten	11,17	9,63	16,54	22,24
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0
Gesamtverbindlichkeiten	141,53	130,53	129,10	129,27

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Stadt Ratingen in Mio. Euro 2019 bis 2020

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	62,04	84,39
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	28,76	34,39
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	13,99	10,97
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0
Grunddaten Beteiligungen*		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	122,81	129,01
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja

Grunddaten Kernhaushalt	2019	2020
Wenn ja, in welcher Höhe?	30,75	29,54
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	125,32	149,47

*Stadtwerke Ratingen GmbH, KomMITT-Ratingen GmbH, Ratingen Marketing GmbH

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Ratingen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Jahresergebnis	-1,19	24,51	12,97	11,43	49,65	39,23
Gewerbesteuer	88,33	117,62	108,66	105,66	144,37	104,75
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	51,87	53,55	56,65	56,74	58,61	55,99
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	8,26	8,52	10,63	12,32	13,66	14,99
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbesteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	8,73	11,21	11,40	15,44	14,29	55,13
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0	0
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	157,20	190,89	187,31	190,15	230,93	230,86
Steuerbeteiligungen	15,14	18,58	18,43	17,88	22,98	9,09
Allgemeine Kreisumlage	62,63	59,93	56,59	62,13	55,46	67,75
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	5,38	4,28	4,60	0	0	0
Summe der Aufwendungen	83,15	82,78	79,62	80,01	78,45	76,84
Saldo der Bereinigungen	74,05	108,11	107,69	110,14	152,49	154,03
Saldo der Sondereffekte	0	-8,80	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-75,24	-74,81	-94,72	-98,71	-102,84	-114,79

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Abweichung vom Basisjahr	0	0,44	-19,48	-23,47	-27,60	-39,55

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Ratingen in Mio. Euro 2021 bis 2026

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Jahresergebnis	3,09	-15,58	-11,74	-8,06	-3,24	0,98
Gewerbsteuer	95,00	120,00	125,00	130,00	135,00	140,14
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	54,32	57,10	60,50	64,31	67,91	71,95
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	13,64	12,20	12,50	12,74	12,95	13,22
Ausgleichs- und Erstattungsleistungen (Gewerbsteuerausgleichszahlung, Abrechnung Einheitslasten, Ausgleichsleistungen)	18,26	5,70	5,90	6,03	6,19	6,35
Schlüsselzuweisungen vom Land	0	0	0	0	0	0
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	181,200	195,00	203,90	213,08	222,06	231,53
Steuerbeteiligungen	8,31	10,50	10,94	11,36	11,78	12,20
Allgemeine Kreisumlage	61,03	68,24	69,90	75,07	77,32	79,64
Summe der Aufwendungen	69,34	78,74	80,84	86,42	89,10	91,84
Saldo der Bereinigungen	111,88	116,26	123,06	126,65	132,96	139,70
Saldo der Sondereffekte	19,57	3,45	2,04	2,11	2,20	2,25
Bereinigtes Jahresergebnis	-128,36	-135,29	-136,84	-136,82	-138,40	-140,97

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Abweichung vom Basisjahr	-53,12	-60,05	-61,60	-61,58	-63,16	-65,73

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Ratingen in Mio. Euro 2015 bis 2020

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Bereinigtes Jahresergebnis	-75,24	-74,81	-94,72	-98,71	-102,84	-114,79
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-4,58	-1,75	-5,45	-4,01	-3,86	-6,09
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-27,14	-28,10	-29,63	-31,75	-34,37	-36,32
Jugendamtsumlage	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-43,52	-44,95	-59,63	-62,95	-64,60	-72,39
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-1,43	-16,11	-19,43	-21,08	-28,87

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Ratingen in Mio. Euro 2021 bis 2026

Kennzahlen	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Bereinigtes Jahresergebnis	-128,36	-135,29	-136,84	-136,82	-138,40	-140,97
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-7,43	-6,73	-7,06	-7,19	-7,32	-7,46
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-41,94	-41,10	-41,95	-42,18	-42,34	-43,06
Jugendamtsumlage	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-78,99	-87,46	-87,83	-87,46	-88,75	-90,45
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	-35,47	-43,94	-44,31	-43,94	-45,23	-46,93

2. Informationstechnik

2.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Davon ist insbesondere auch die Informationstechnik (IT) betroffen.

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

Informationstechnik

Die Stadt Ratingen betrieb bis Anfang 2022 ihre IT-Infrastruktur fast komplett autark, so konnte sie die Grundlagen der Leistungserbringung in ihrem Sinne positiv gestalten. Das gewählte Betriebsmodell bot der Stadt Ratingen gute Möglichkeiten, um ihre IT-Leistungen und damit auch ihre Kosten bedarfsgerecht zu steuern.

Mit der strategischen Neuausrichtung der Informationstechnologie zum 01. Februar 2022 und der erfolgten Anbindung an den IT-Dienstleister regio iT wurde ein klares Zeichen für einen kontinuierlichen Ausbau der bereits vorhandenen Digitalisierungsinfrastruktur der Stadt Ratingen gelegt. Derzeit haben die Sicherstellung des IT-Betriebes sowie die Migration der Fachverfahren und Anwendungen auf das Rechenzentrum der regio iT die höchste Priorität.

Die IT-Kosten der Stadt Ratingen liegen im Vergleichsjahr 2020 im unteren Bereich der geprüften Städte. Die zugrundeliegende Kostenstruktur korrespondiert mit dem gewählten IT-Betriebsmodell, sodass sich daraus keine Auffälligkeiten ergeben. Die Kosten sollten aber gerade im Rahmen der Neuausrichtung der IT bei der Stadt Ratingen weiter beobachtet werden.

Die Stadt Ratingen befindet sich mit dem Strategiepapier „ratingen.digital 2025plus“ auf einem guten Weg zur digitalen Transformation ihrer Verwaltung. So erfüllt sie die geprüften rechtlichen Anforderungen und hat ihre Ziele, Prioritäten und Verantwortlichkeiten in dieser Digitalisierungsstrategie inklusive verbindlicher Roadmap verankert. Jetzt kommt es darauf an, die gesetzten Meilensteine auch zeitnah und mit hoher Priorität umzusetzen.

So sollte die Stadt Ratingen die Voraussetzungen für ein verwaltungsweites DMS schaffen und darüber hinaus die elektronische Aktenführung für die Gesamtverwaltung planen. Zur Einführung eines DMS ist dafür eine enge Abstimmung zwischen Organisationsabteilung und IT erforderlich, da neben IT-technischen hauptsächlich organisatorische Maßnahmen erforderlich sind. Darauf aufbauend sollte die Stadt Ratingen dann auch ihr Online-Angebot deutlich ausbauen, die Digitalisierung ihrer Prozesse vorantreiben und einen Rechnungsbearbeitungsworkflow implementieren. Diese Bausteine sind in der Digitalisierungsstrategie bereits enthalten.

Wesentlich für eine noch erfolgreichere digitale Transformation ist ein systematisches Prozessmanagement. Um digitale, medienbruchfreie Verwaltungsleistungen realisieren zu können, muss die Stadt Ratingen vorab verstärkt ihre zugrundeliegenden Prozesse analysieren und bei Bedarf optimieren. Das Prozessmanagement der Stadt Ratingen befindet sich gerade im Aufbau, es sollte auf die Digitalisierungsbestrebungen ausgerichtet werden. Insofern sollte die Stadt Ratingen dem weiteren Aufbau des Prozessmanagements auch eine entsprechend hohe Priorität einräumen.

Im Bereich IT-Sicherheit erreicht die Stadt Ratingen ein annähernd durchschnittliches IT-Sicherheitsniveau, das aber noch in technischer, räumlicher und konzeptioneller Hinsicht Defizite aufweist. Hier sind Verbesserungen durch die Kooperation mit der regio iT zu erwarten.

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Ratingen konnte bislang die notwendigen Prüfhandlungen in Zusammenhang mit der Informationstechnik gewährleisten. Perspektivisch verbessern sich die Rahmenbedingungen, bieten aber weiterhin Optimierungsansätze. Der Bereich befindet sich aktuell in einer strategischen Neuausrichtung, sodass zukünftig eine bessere Grundlage bestehen sollte. Für effiziente Prüfhandlungen sollte die Stadt Ratingen aber die erforderliche Fachkompetenz in der örtlichen Rechnungsprüfung sicherstellen. Dazu zählt der Umgang mit der IT ebenso wie die Bewertung von IT-Organisation und –Infrastrukturen.

Die Stadt Ratingen hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert. Diesem Prozess sollte noch eine Ausstattungsstrategie bzw. ein Medienentwicklungsplan für die gesamte Schullandschaft mit konkrete Projektplänen, Meilensteinen und Kostenkalkulationen zugrunde gelegt werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die IT-Prüfung erfasst damit insbesondere auch den Stand der Digitalisierung. Gegenstand ist allerdings nur die digitale Transformation in der Verwaltung und nicht die Digitalisierung der Lebensbereiche außerhalb der Verwaltung (Smart City).

Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- praxisnahe Optimierungsansätze aufzuzeigen, die andernorts bereits erfolgreich praktiziert werden,
- Konsolidierungsmöglichkeiten, insbesondere durch das „Sparen mit IT“, aufzuzeigen, sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Um über die heterogenen IT-Betriebsmodelle aller Kommunen hinweg eine optimale Vergleichbarkeit gewährleisten zu können, haben wir die Kosten detailliert aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung aufgearbeitet, klassifiziert und erfasst.

Im Verlauf der Prüfung hat die gpaNRW bereits Sachstände und Zwischenerkenntnisse dokumentiert und mit der Verwaltungsführung kommuniziert. Der vorliegende Prüfungsbericht greift nun wesentliche Inhaltspunkte abschließend auf und wertet diese im interkommunalen Vergleich.

2.3 IT-Profil

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

Die gpaNRW setzt in der überörtlichen IT-Prüfung an diesem Punkt an. Wir betrachten den IT-Ressourceneinsatz im Zusammenspiel mit nicht-monetären Nutzenaspekten sowie wesentlichen Steuerungs- und Kontrollmechanismen. Das Ergebnis bilden wir im sogenannten **IT-Profil** ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln und auf dieser Basis eine interkommunale Standortbestimmung ermöglichen.

Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

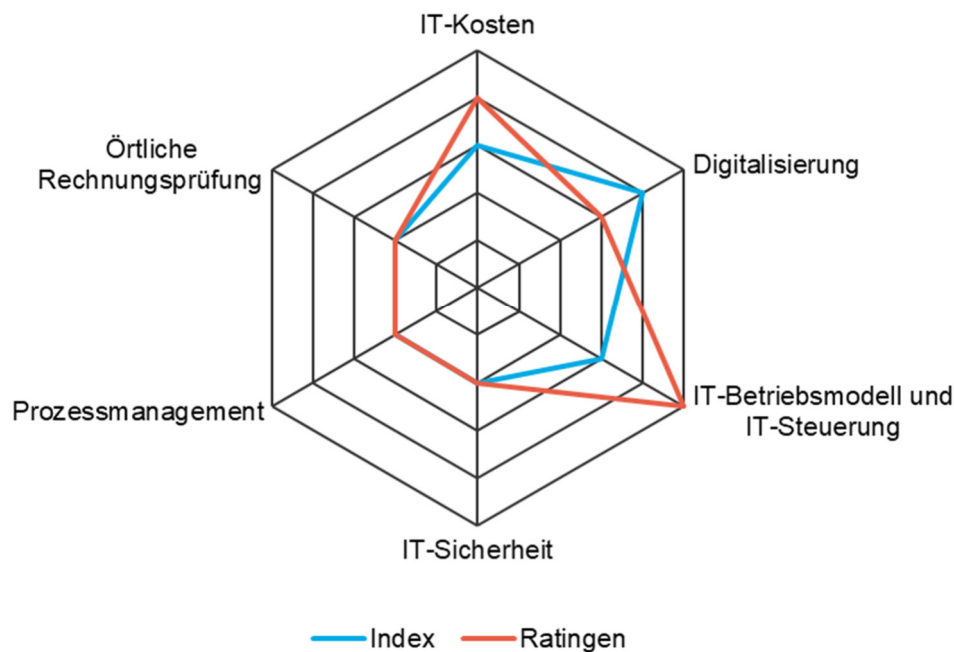
- **IT-Kosten:** Wie hoch ist der Ressourceneinsatz für die IT-Leistungen in der Kernverwaltung?

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

Das folgende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Ratingen**. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung bzw. hohe Kosten, außenliegende Werte eine starke Ausprägung bzw. niedrige Kosten. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder einen interkommunalen Durchschnittswert.

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

IT-Profil der Stadt Ratingen



- Die Stadt Ratingen besitzt ein durchschnittlich ausgeprägtes IT-Profil. In fast allen geprüften Einzelaspekten bestehen aber Ansatzpunkte, um das IT-Profil perspektivisch weiter auszubauen.

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

2.3.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

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

→ **Feststellung**

Das gewählte Betriebsmodell bietet der Stadt Ratingen gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung ihrer IT. Gleichwohl bieten sich der Stadt Ratingen konkrete Ansätze, um die guten Rahmenbedingungen abzusichern und die Steuerungswirkung weiter zu erhöhen.

Eine Kommune sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, um die eigenen strategischen Ziele bestmöglich zu erreichen. Darüber hinaus muss sie eine wirksame IT-Steuerung implementieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- *Die Kommune besitzt eine verbindliche IT-Strategie, die allen Beteiligten bekannt ist.*
- *Die Verantwortung für die Steuerung der IT ist eindeutig geregelt und die Funktion eng an die Verwaltungsführung angebunden.*
- *Der IT-Steuerung stehen alle erforderlichen Informationen über Ausstattung, Kosten, IT-Sicherheitsrisiken und IT-Projektstände zur Verfügung.*
- *Die IT-Leistungen können an den eigenen Anforderungen ausgerichtet werden.*
- *Es existieren konkrete Vorgaben an die Ersteller und Nutzer von IT-Leistungen. Die IT-Steuerung überprüft systematisch, dass diese eingehalten werden.*

Die **Stadt Ratingen** betreibt ihre IT-Infrastruktur im Moment weitgehend eigenständig mit einem schwachen Auslagerungsgrad, so kann sie die Grundlagen der Leistungserbringung in ihrem Sinne positiv gestalten. Insbesondere die aufwandsintensiven Fachanwendungen betreut die Stadt Ratingen selbst, dazu gehören das Finanzverfahren, Fachanwendungen im Bereich Warn- und Bußgeld und die GEO/GIS-Anwendung. Daneben werden einige Fachverfahren auch durch externe Dienstleister gehostet wie z. B. das Sozialverfahren durch den KRZN oder das Personalverfahren durch das KRZ Lemgo.

Die Stadt Ratingen betreute ihre IT-Standardarbeitsplätze bis Anfang 2022 komplett eigenständig; seitdem mit der Unterstützung der regio iT. Zukünftig soll die regio iT der Hauptdienstleister für die Betreuung der IT-Standardarbeitsplätze werden, ausgenommen davon bleiben aber die Fachbereiche Schule, Feuerwehr und die VHS. Mit der strategischen Neuausrichtung der Informationstechnologie und der im Mai 2021 erfolgten WAN-Anbindung an den IT-Dienstleister regio iT wurde der Grundstein für einen kontinuierlichen Ausbau der bereits vorhandenen Digitalisierungsinfrastruktur der Stadt Ratingen gelegt. Derzeit haben die Sicherstellung des IT-Betriebes sowie die Migration der Fachverfahren und Anwendungen auf das Rechenzentrum der regio iT die höchste Priorität. Die regio iT wird hierbei die Digitalisierungsprozesse der Stadt Ratingen aktiv unterstützen, die endgültige Übernahme der Verantwortung für den IT-Betrieb erfolgte zum 01. Februar 2022.

Die IT der Stadt Ratingen wird seit dem 01. Mai 2021 im Amt 16 (Amt für Digitalisierung und Informationstechnologie) zentral organisiert und bewirtschaftet. Die Verantwortung für die IT liegt dabei in letzter Konsequenz beim Stadtkämmerer der Stadt Ratingen. In der Aufbauorganisation ist das Amt 16 Teil des Dezernates IV. Ein regelmäßiger, fachlicher Austausch erfolgt mit der Amtsleitung und dem Stadtkämmerer. Durch ihn wird die IT vor IT-relevanten Entscheidungen des Verwaltungsvorstandes beteiligt bzw. fühlt sich die IT hinreichend beteiligt und die Kommunikation mit dem Verwaltungsvorstand (VV) ist durch regelmäßige Termine sichergestellt. Dem VV werden allerdings Kosten- und Sicherheitsinformationen nicht automatisch in regelmäßigen Abständen zugestellt, sondern nur bei Bedarf. Der Kämmerer der Stadt Ratingen war nur kommissarisch für Amt 16 zuständig, ab dem 14. März 2022 wird der neu gewählte Beigeordnete für Umwelt und Digitalisierung (Dezernat V) dafür zuständig sein.

Bisher gibt es bei der Stadt Ratingen keine verbindlichen, formalisierten Vorgaben zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei neuen IT-Projekten und es werden auch noch nicht systematisch Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen bei neuen IT-Projekten durchgeführt.

Die wesentlichen, steuerungsrelevanten Daten zur IT sind mit geringem Aufwand zu ermitteln bzw. bereits vorhanden. Die Stadt Ratingen prüft aber aktuelle IT-Leistungen nur teilweise auf Wirtschaftlichkeit und legt diesen deshalb auch nicht regelmäßig eine „make-or-buy“-Entscheidung zugrunde.

Die Stadt Ratingen hat ganz aktuell eine formalisierte IT-Gesamtstrategie erstellt. Diese IT-Strategie dient dazu, den Beteiligten die notwendige Orientierung zu geben und alle Planungen und Handlungen an gemeinsamen Zielen auszurichten. Sie beinhaltet eine Roadmap mit festgelegten Maßnahmen, Prioritäten und Umsetzungsständen. Gerade, weil bei der Stadt Ratingen ebenso wie bei anderen Kommunen dieser Größenordnung zahlreiche Personen in IT-Leistungsprozessen eingebunden sind, ist eine Formalisierung wichtig. Je mehr Beteiligte mitwirken, desto höher ist der Anspruch an formelle Konzepte und Dokumentationen. Dies gilt im Zuge der voranschreitenden Verwaltungsdigitalisierung besonders, da die zugrundeliegenden Prozesse meist quer durch die Aufbauorganisation einer Verwaltung ablaufen.

Auf operativer Ebene sind die Strukturen bei der Stadt Ratingen durch Dienstanweisungen zur Nutzung der IT geregelt. Ebenso existieren bei der Stadt Ratingen solche Vorgaben für die administrierende Ebene. Die Leistungsanforderungen der Kunden, also der eigenen Fachbereiche, erfolgen in einem verbindlich festgelegten Prozess.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte ein systematisches Berichtswesen für Kosten, Projektstände und IT-Sicherheitsinformationen aufbauen. Darüber hinaus sollte auch bei der Zusammenarbeit mit der regio iT auf systematische Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als Entscheidungsgrundlage geachtet werden.

2.3.2 IT-Kosten

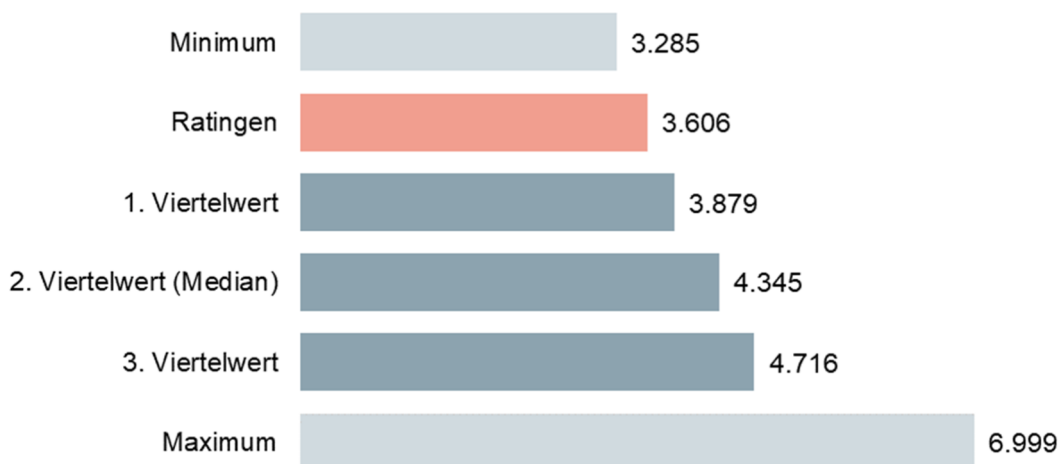
Die gpaNRW erhebt die Kosten für die IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Dabei geht es nicht nur um die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch um solche, die gegebenenfalls dezentral in Fachämtern etc. anfallen. Auch IT-Leistungen, die durch Externe erbracht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

- Die IT-Kosten der Stadt Ratingen sind im interkommunalen Vergleich niedrig. Nennenswerte Ansatzpunkte, diese weiter zu reduzieren, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen zu reduzieren, sind nicht ersichtlich.

Die IT-Kosten einer Kommune sollten das Ergebnis eines gezielten Steuerungsprozesses sein. Sie hängen vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab. Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen. Je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher ist der Anspruch, den dadurch erzielten Nutzen nachzuweisen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **Stadt Ratingen** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen der Kernverwaltung, die mit IT auszustatten sind. Sie sind die Basis für einen interkommunalen Vergleich und der Maßstab für den notwendigen Ressourceneinsatz.

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



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



Die IT-Kosten der Stadt Ratingen liegen auf einem niedrigen Niveau. Lediglich drei der geprüften Kommunen stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu noch geringeren Kosten bereit.

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

- IT-Endgeräte:

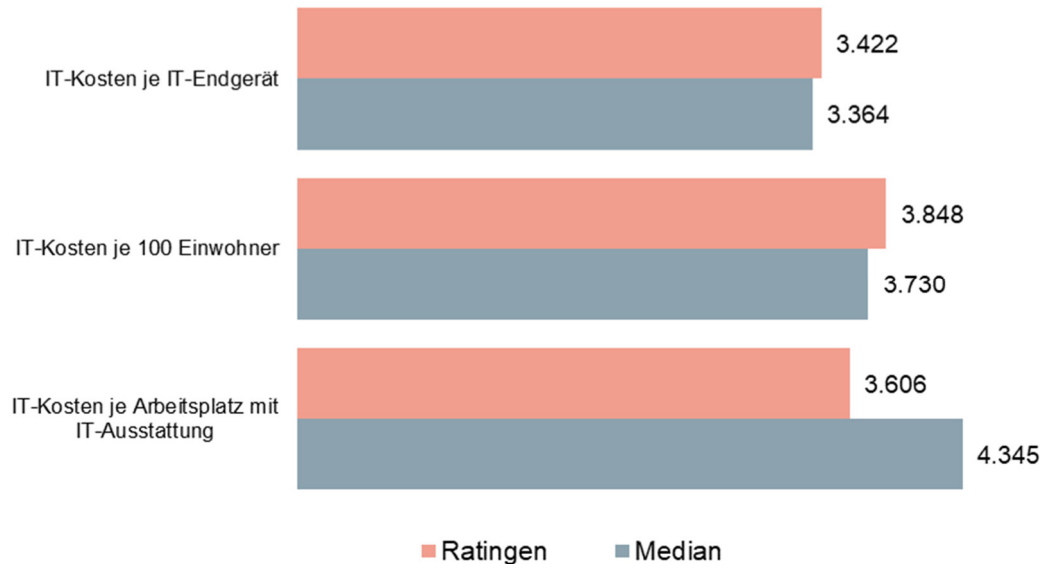
Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. Dies schließt beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten kann ein Merkmal für eine hohe Ausstattungsqualität sein. Zudem kann sie notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe, wie beispielsweise in gegenwärtigen Pandemiesituation, zu decken. Sie kann aber auch ein Hinweis auf einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz sein.

- Einwohner:

Die Einwohnerzahl dient als Orientierungsgröße. Sie ermöglicht einen Vergleich unabhängig vom tatsächlichen Ressourceneinsatz. Sie berücksichtigt nicht, wie viele Sach- und Personalressourcen tatsächlich eingesetzt werden, um Verwaltungsaufgaben zu erledigen.

Wesentliche Erkenntnisse ergeben sich daraus, wie sich die IT-Kosten in den unterschiedlichen Bezugsgrößen darstellen und wie sie zueinander in Verbindung stehen:

IT-Kosten der Stadt Ratingen in alternativen Bezugsgrößen in Euro 2020



Die einzelnen Ergebnisse für die Stadt Ratingen weichen im interkommunalen Vergleich etwas voneinander ab. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Die Kosten der Stadt Ratingen liegen im Einwohnerbezug und in Bezug auf die IT-Endgeräte deutlicher näher am Median. Dies liegt daran, dass die Bezugsgrößen unterschiedlich stark ausgeprägt sind.

- Die Stadt Ratingen muss innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT ausstatten, als die meisten der geprüften Kommunen. Die Anzahl der IT-Standardarbeitsplätze je 10.000 Einwohner liegt bei der Stadt Ratingen mit 107 über dem Median. Dieser liegt bei 80 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern.
- Für diese Arbeitsplätze stellt die Stadt Ratingen allerdings deutlich weniger IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Kommunen. Auf einen Arbeitsplatz entfallen 1,05 IT-Endgeräte. Der Median liegt bei 1,26 IT-Endgeräten je Arbeitsplatz.

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

- ➔ Realistisch sind die Kosten der Stadt Ratingen höher einzuordnen, als es sich aus der Kennzahl in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung ergibt. Dennoch bleiben sie unauffällig.

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

IT-Kostenbestandteile der Stadt Ratingen in Prozent 2020

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Ratingen	33	61	6
Interkommunaler Durchschnitt	23	73	4

Die Stadt Ratingen hat im Jahr 2020 nicht wie die meisten der geprüften Städte viele IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Der hohe Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigen Sachkostenanteil bei der Stadt Ratingen ist Ausdruck der überwiegend eigenverantwortlichen IT-Bereitstellung. Während die eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines möglichen Dienstleisters als Sachkosten gebucht. So dominieren die Sachkosten der Stadt Ratingen nicht so deutlich wie bei den meisten anderen geprüften Kommunen.

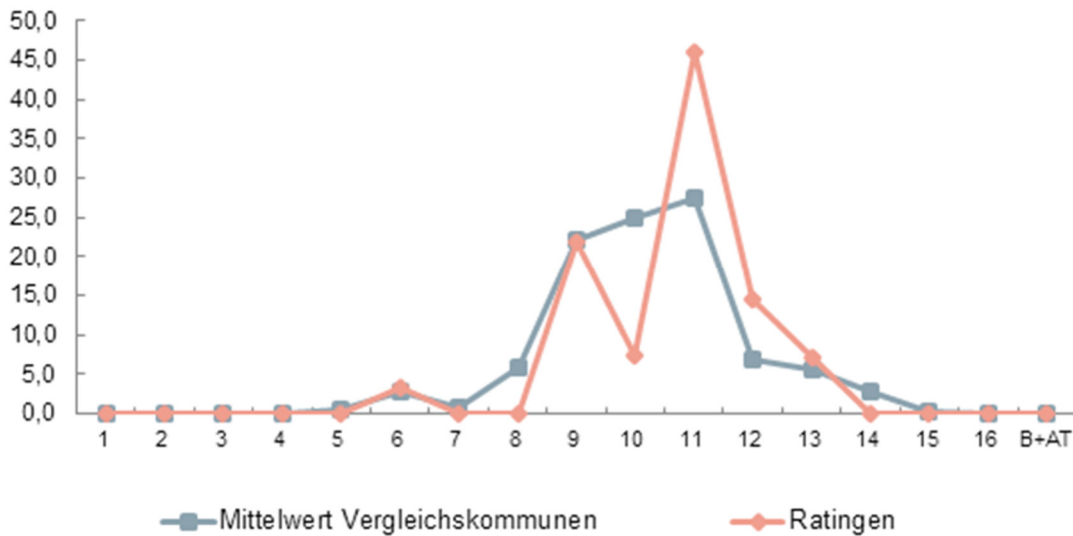
Aufgrund des Betriebsmodells der Stadt Ratingen und des resultierenden höheren Anteils sind auch die Personalkosten mit 1.186 Euro überdurchschnittlich, der Median liegt bei 970 Euro. Allerdings im eingeschränkten Vergleich bei acht Kommunen mit ähnlichem Betriebsmodell sind sie, auch unter der Berücksichtigung der zuvor beschriebenen relativierenden Faktoren, unauffällig.

Die quantitative Personalausstattung ist bei der Stadt Ratingen unauffällig. So entfallen bei der Stadt Ratingen auf eine IT-Vollzeit-Stelle rechnerisch 68 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Der Median aller geprüften Städte liegt bei 76 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung. Auch unter den acht Städten mit vergleichbarer IT-Auslagerung ist die quantitative Personalausstattung der Stadt Ratingen unauffällig. Allerdings war die eigene IT-Abteilung der Stadt Ratingen in letzter Zeit aufgrund des bestehenden Fachkräftemangels in der IT immer weniger handlungsfähig.

Um den operativen IT-Betrieb zu sichern, ist es für Kommunen, die eigenständig IT-Aufgaben wahrnehmen wichtig, ausreichende, teils auch redundante Personalkapazitäten vorzuhalten. Darüber hinaus steigt der Personalbedarf aufgrund der voranschreitenden Digitalisierung und dem damit einhergehenden Aufgabenspektrum ohnehin stetig an. Hinzu kommt, dass dieses Personal keine IT-Leistungen für Kunden außerhalb der Kernverwaltung erbringt, auch daraus resultiert der geringe Kennzahlenwert bei den Personalkosten.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die IT-Vergütungs- und Besoldungsstruktur der Stadt Ratingen mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Kommunen. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Vergütungs- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Aufgrund der unterschiedlichen Betriebsmodelle und den damit verbundenen unterschiedlichen Aufgabenspektren bei den Kommunen, eignet sich dieser Vergleich lediglich als Indikator.

Aggregiertes Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Ratingen in Prozent 2020



Das Besoldungs- und Vergütungsniveau der Stadt Ratingen zeigt eine Verschiebung von niedrigen hin zu höheren Entgelt- bzw. Besoldungsgruppen. Somit resultieren die höheren Personalkosten auch aus einem leicht überdurchschnittlichen Vergütungs- und Besoldungsniveau. Allerdings kann diese Struktur dazu führen, das Personal mit hochwertigen Aufgaben langfristig an die Stadtverwaltung zu binden und somit gerade im IT-Bereich der bekanntermaßen hohen Fluktuation von Fachpersonal vorzubeugen.

Der Sachkostenanteil der Stadt Ratingen ist so ausgeprägt wie es das Betriebsmodell erwarten lässt. So liegen die Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung im interkommunalen Vergleich mit 2.212 Euro sehr niedrig. Die innerhalb ihres Betriebsmodells vorliegende Verschiebung von Personalkostenanteil zugunsten Sachkostenanteils zeigt, dass die Stadt Ratingen viele IT-Aufgaben mit eigenem Personal wahrnimmt und dadurch mehr Sachkosten einspart, als das dafür eingesetzte IT-Personal kostet.

Die gpaNRW sieht hier kein Risiko für das kommunale Sparsamkeitsgebot, zumal die Stadt Ratingen mit ihren IT-Gesamtkosten vergleichsweise niedrig liegt. Die Struktur beim städtischen IT-Personal insgesamt kann darüber hinaus auch Vorteile für die digitale Transformation bringen, wenn die Stadt Ratingen perspektivisch das Potenzial der Digitalisierung besser heben kann.

2.3.3 Digitalisierung

Die Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung vor dem Hintergrund der veränderten technischen Möglichkeiten. Sie bietet die Chance, öffentliche Ressourcen effizienter und zielgenauer einzusetzen.

Der Gesetzgeber hat wichtige Schritte hin zur digitalen Verwaltung entwickelt. Sie münden im E-Government-Gesetz (EGovG) NRW und dem Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs

zu Verwaltungsleistungen (Online-Zugangsgesetz, OZG) sowie weiteren flankierenden Vorschriften.

Ziel des EGovG ist es, rechtliche Hindernisse abzubauen, um so die elektronische Kommunikation mit der Verwaltung zu erleichtern. Es soll einen einheitlichen Rechtsrahmen für eine medienbruchfreie elektronische Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürgern schaffen. Das OZG verfolgt das Ziel, das Onlineangebot an Verwaltungsleistungen zu verbessern und zu erweitern. So müssen auf Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene bis Ende 2022 insgesamt 575 definierte Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale angeboten werden.

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

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

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

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

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

- Personalabgänge durch digitalisierte, optimierte Prozesse zumindest in Teilen kompensiert werden,
- Abläufe durch dokumentierte, strukturierte und digitale Prozessabläufe gesichert werden,
- Wissen durch Archivierungs- und Dokumentenmanagementsysteme erhalten und schneller verfügbar gemacht werden sowie

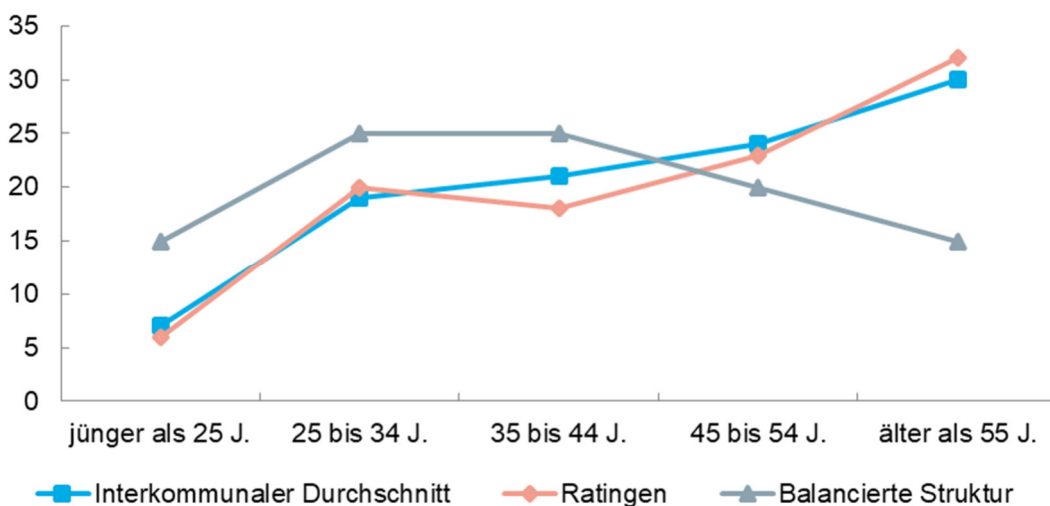
- die Attraktivität als Arbeitgeber über digitale Arbeitsangebote gesteigert werden.

2.3.3.1 Demografische Ausgangslage

Das Fraunhofer-Institut für Arbeitswirtschaft und Organisation (Fraunhofer IAO)⁸ empfiehlt eine balancierte Altersstruktur innerhalb einer Verwaltung, um eine langfristige Handlungsfähigkeit gewährleisten zu können. Eine ausgewogene Struktur liegt dann vor, wenn alle Altersgruppen ungefähr gleich stark vertreten sind. Jede Altersgruppe kann so theoretisch durch die jeweils nachfolgende Gruppe ersetzt werden, sofern kontinuierlich Nachwuchskräfte eingestellt werden. Die gpaNRW knüpft daran an und stellt die Altersstruktur der Stadt Ratingen der balancierten Altersstruktur sowie der durchschnittlichen Altersstruktur der großen kreisangehörigen Kommunen gegenüber.

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

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung der Stadt Ratingen in Prozent 2021



- Die Altersstruktur der Stadt Ratingen ist in etwa so alterszentriert wie der interkommunale Durchschnitt. Damit liegt diese, ebenso wie bei meisten der geprüften großen kreisangehörigen Städte, weit oberhalb der balancierten Altersstruktur. Ihre Altersstruktur gibt der Stadt Ratingen einen zusätzlichen Anlass, die Digitalisierung innerhalb der Stadtverwaltung mit hoher Priorität voranzutreiben.

⁸ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur. Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005 (abgerufen am 23. Mai 2018) http://www.ruhr-uni-bochum.de/imperia/md/content/zda/infopool/alterstrukturanalyse_iao_1_.pdf

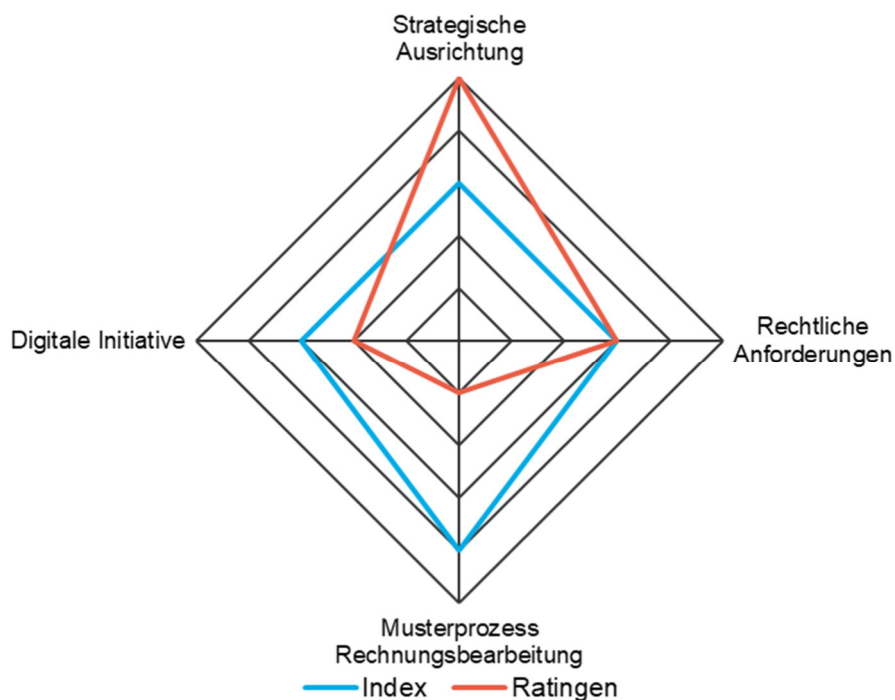
2.3.3.2 Stand der Digitalisierung

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

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

Das folgende Netzdiagramm zeigt den Digitalisierungsstand der **Stadt Ratingen** in den vorgenannten Themenfeldern. Innenliegende Werte bedeuten eine geringe Ausprägung, außenliegende Werte eine hohe Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich, abhängig vom gewerteten Aspekt, entweder um einen durch die gpaNRW gesetzten Mindestwert oder um einen interkommunalen Durchschnittswert.

Stand der Digitalisierung in der Stadt Ratingen 2021



- Die digitale Transformation der Stadt Ratingen fußt auf einer guten strategischen Grundlage, weist allerdings gegenwärtig noch einen unterdurchschnittlichen Umsetzungsstand auf. Das Strategiepapier „Ratingen.digital 2025plus“ bildet eine gute Struktur um den Umsetzungsstand in den nächsten Jahren deutlich zu erhöhen.

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

2.3.3.2.1 Strategische Ausrichtung

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn Verantwortlichkeiten klar geregelt und in der organisatorischen Struktur der Verwaltung verankert sind. Die gpaNRW prüft, inwiefern die Verwaltung ihre digitale Transformation steuert.

- Die strategische Ausrichtung der Stadt Ratingen bietet eine gute Grundlage für die zielgerichtete digitale Transformation ihrer Verwaltung.

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

- *Eine Kommune sollte die Verantwortung für die digitale Transformation regeln und die dahinterstehende Funktion mit hinreichenden Weisungsrechten ausstatten.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.*
- *Eine Kommune sollte eine verbindliche „Roadmap“ zur digitalen Transformation der Verwaltung besitzen. Darin ist festzulegen welche Projekte in welchem Zeitraum geplant und umgesetzt werden.*
- *Eine Kommune sollte ihre Beschäftigten frühzeitig und systematisch in die digitale Transformation einbinden. Dazu sollte sie den zu erwartenden Nutzen aus Sicht der Beschäftigten aufzeigen und ihre Erfahrungen und Ideen nutzen. Darüber hinaus sollte die Kommune ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für neue Verfahren und Workflows adäquat anleiten und qualifizieren.*

Die **Stadt Ratingen** hat entscheidende Voraussetzungen geschaffen, um die digitale Transformation ihrer Verwaltung zielgerichtet umzusetzen.

Die Verantwortung für die digitale Transformation liegt federführend bei der Abteilung 16.1 (IT-Steuerung) und damit auch bei dem zuständigen Beigeordneten für Digitalisierung der Stadt Ratingen. Das Stadttamt 16 arbeitet bei der digitalen Transformation eng mit der Stabsstelle Verwaltungsorganisation zusammen, hier findet ein regelmäßiger Austausch statt. Darüber hinaus hat die Stadt Ratingen einen Ausschuss für Digitalisierung eingerichtet, dem ebenfalls die Verantwortung für die digitale Transformation obliegt.

Die Digitalisierungsprojekte der Stadt Ratingen basieren auf guten strategischen Grundlagen. Mit Vorlage vom 16. Juni 2021 wurde das Strategiepapier Ratingen.digital 2025plus in die politische Beratung eingebracht. Hier werden einzelne Ziele, Maßnahmen und Schritte geordnet nach Prioritäten zur Bewältigung der Herausforderungen (Übertragung der IT-Infrastruktur auf

den IT-Dienstleister regio iT, OZG und Digitalisierungsprozess) beschrieben und in einer Roadmap festgehalten. Die Strategie und die Roadmap hat die Verwaltung eng mit der regio IT abgestimmt, da diese in wesentlichen Kernbereichen mit der Umsetzung von Maßnahmen befasst sein wird.

Die Beschäftigten des Amtes für Digitalisierung und Informationstechnologie (Stadtamt 16) wurden bei der Erstellung der Strategie beteiligt. Die Strategie wird gerade mit allen Stadtämtern auf Fachebene diskutiert, die Einbeziehung der Stadtämter im Rahmen der Fortschreibung ist geplant. Die Strategie wurde unter Beteiligung des IT-Dienstleisters regio iT und des IT-Beratungsunternehmens SONOXO in Veranstaltungen mit den Beschäftigten des Stadtamtes 16 und mit den Dezernenten, Amtsleitungen und IT-Koordinatoren kommuniziert und diskutiert. So verbindet die Stadt Ratingen ihre Digitalisierungsprojekte mit internen und externen Schulungen für neue Verfahren und Workflows.

2.3.3.2.2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

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

→ Feststellung

Die Stadt Ratingen kommt den Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Allerdings kann sie der Intention der Digitalisierung an einigen Stellen noch besser gerecht werden:

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

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

Die nachfolgende Tabelle stellt dar, inwieweit die **Stadt Ratingen** die vorgenannten Anforderungen erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen großen kreisangehörigen Kommunen aussieht:

Überblick über die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Ratingen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronischer Zugang	erfüllt	9 von 14
De-Mail	erfüllt	14 von 14
Online-Angebot	teilweise erfüllt	0 von 14
E-Payment	teilweise erfüllt	6 von 14
Elektronische Rechnungen	teilweise erfüllt	8 von 14
Roadmap OZG	erfüllt	4 von 14

Die Stadt Ratingen erfüllt formal alle gesetzlichen Anforderungen, sodass daraus kein unmittelbarer Handlungsbedarf resultiert. Damit repräsentiert die Stadt Ratingen den Umsetzungsstand der meisten großen kreisangehörigen Städte. Nur wenige Kommunen kommen den gesetzlichen Anforderungen nicht hinreichend nach. Dennoch gibt es Unterschiede darin, in welcher Form bzw. mit welcher Intention die Kommunen diese erfüllen. Wie auch bei der Stadt Ratingen, bestehen meist noch Möglichkeiten, der Intention des Gesetzgebers etwas besser gerecht zu werden.

Wie viele geprüfte Städte hat auch die Stadt Ratingen einen elektronischen Zugang zur Verwaltung eröffnet. Dabei kann sie sowohl unverschlüsselte als auch verschlüsselte Dokumente über ihre virtuelle Poststelle empfangen. Dafür bietet sie auch eine adäquate Verschlüsselung an. Außerdem stellt die Stadt Ratingen den geforderten elektronischen Zugang durch De-Mail bereit.

Das Online-Angebot der Stadt Ratingen ist noch ausbaufähig. Viele Angebote werden noch nicht online angeboten bzw. basieren überwiegend auf Formularen im sogenannten PDF-Format. Das heißt, sie müssen meist ausgedruckt und analog ausgefüllt werden. Dadurch verzichtet die Stadt Ratingen 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. Siehe hierzu auch den Teilbericht Bauaufsicht.

Die Bürger der Stadt Ratingen können bei kostenpflichtigen Leistungsangeboten bisher nur in wenigen Bereichen elektronisch zahlen.

Ebenfalls ist anzumerken, dass die Stadt Ratingen bisher zwar elektronischen Rechnungen im X-Rechnungsformat empfangen und auch medienbruchfrei verarbeiten kann. Die Daten werden aber noch nicht in strukturierten Datensätzen in das Finanzverfahren übertragen. Um daraus für sich einen Vorteil zu ziehen, ist die Verwaltung aber auch darauf angewiesen, dass noch mehr Firmen Rechnungen im X-Format stellen.

Die Stadt Ratingen ist durch die Vorgaben des OZG verpflichtet, bis Ende 2022 zahlreiche Verwaltungsleistungen elektronisch über ein Verwaltungsportal bereitstellen. Die Intention des Gesetzgebers geht darüber hinaus, dass Leistungen nur online verfügbar sind. Sie zielt vielmehr darauf ab, dass diese auch tatsächlich durch die Bürger und die Unternehmen genutzt und akzeptiert werden. Um dies in der vorgegebenen Zeit umsetzen zu können, arbeiten Bund, Länder und Kommunen gemeinsam in sogenannten Digitalisierungslaboren. Hier entwickeln Experten aus den Bereichen Recht, IT und Organisation „Blaupausen“ und verwendbare Komponenten

für alle Beteiligte. Auf Landesebene arbeiten das Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW sowie der KDN und d-NRW zudem am Portalverbund.NRW. Ziel ist es, ein Rahmenportal zu schaffen, das die Onlineangebote der Kommunen integrieren kann.

Ähnlich wie die meisten der großen kreisangehörigen Städte, hat auch die Stadt Ratingen ihren eigenen Weg zur fristgerechten Umsetzung des OZG verbindlich beschrieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte ihr Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Sie sollte zudem die Möglichkeiten zur elektronischen Bezahlung auf alle kostenpflichtigen Leistungen ausweiten. Darüber hinaus sollte sie die Möglichkeit schaffen, elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat automatisiert in das Finanzverfahren zu übertragen

2.3.3.2.3 Musterprozess Rechnungsbearbeitung

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

Seit dem 18. April 2020 sind alle öffentlichen Auftraggeber in der Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, elektronische Rechnungen in einem strukturierten elektronischen Format zu empfangen. Die Standardisierung der elektronischen Rechnungsdaten eröffnet den Kommunen die Chance, den Prozess der Rechnungsbearbeitung schneller, weniger fehleranfällig und kostengünstiger abzuwickeln. Die elektronischen Rechnungsdaten können vom Finanzverfahren übernommen und weiterverarbeitet werden.

Perspektivisch werden immer mehr Rechnungen in strukturierten Datensätzen (E-Rechnungen) bei der Verwaltung eingehen. Solange dies aber auf der kommunalen Ebene in NRW für die Rechnungssteller noch nicht verpflichtend ist, befinden sich die Verwaltungen in einem hybriden System. Das bedeutet, sie müssen weiterhin auch noch eingehende Papierrechnungen oder elektronisch versandte unstrukturierte Rechnungsdaten, wie beispielsweise PDF-Rechnungen, verarbeiten. Die gpaNRW prüft, inwieweit die Verwaltungen dazu bereits auf IT-Unterstützung zurückgreifen können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen hat bisher keinen Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der technisch unterstützt wird. Hier bestehen konkrete Ansätze, diesen Prozess noch effizienter zu gestalten.

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

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

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

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

Anforderungen	Status der Stadt Ratingen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Scannen	nicht erfüllt	6 von 15
Optische Texterkennung	nicht erfüllt	7 von 15
Automatisierte Datenergänzung	nicht erfüllt	8 von 15
Automatisierte Dubletten-Prüfung	nicht erfüllt	9 von 15
Schnittstelle zum Vergabeprozess	teilweise erfüllt	1 von 15

Anforderungen	Status der Stadt Ratingen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Elektronische Bearbeitungshinweise	nicht erfüllt	8 von 15
Digitaler Belegzugriff	nicht erfüllt	10 von 15

Die meisten großen kreisangehörigen Städte haben bereits einen Workflow zur Rechnungseingangsbearbeitung etabliert und damit den Grundstein für einen effizienten Prozessablauf gelegt. Beim Einsatz von technischer Unterstützung unterscheiden sich die geprüften Städte dennoch deutlich. Es gibt wenige Städte, die ihren Prozess fast vollständig automatisiert haben. In vielen Kommunen, wie auch bei der Stadt Ratingen, ist weiterhin manuelles Eingreifen erforderlich.

Eingehende Papierrechnungen scannt die Stadt Ratingen nicht frühzeitig im Prozess an einer zentralen Stelle. Zudem bearbeitet sie PDF-Rechnungen noch nicht medienbruchfrei, indem sie die Rechnungen automatisiert z. B. aus dem elektronischen Posteingang in den Rechnungsworkflow übergibt.

Eine optische Texterkennung überträgt automatisiert Rechnungsdaten in den Workflow. In dieser technischen Unterstützung liegt ein besonderes Potenzial, die Sachbearbeitung zu entlasten und die Prozesseffizienz zu steigern. Die Stadt Ratingen nutzt diese Möglichkeit bisher nicht.

In einer weiteren Ausbaustufe ermöglicht eine Schnittstelle im Bestellwesen einen automatisierten Abgleich zwischen Bestellung und Eingangsrechnung sowie die Möglichkeit einer Mittelbindung. Einige Städte, wie auch die Stadt Ratingen, nutzen hier bereits die Mittelreservierung, um Kontierungsinformationen in den Workflow zu übertragen. Allerdings nutzt die Stadt Ratingen noch nicht die Möglichkeit, die hinterlegten Informationen automatisiert mit den Rechnungs- bzw. Auftragsdaten abzugleichen.

Die Stadt Ratingen könnte ihren Rechnungsbearbeitungsprozess optimieren, indem sie den Bestellvorgang noch stärker mit der Rechnungsbearbeitung verknüpft. So könnte sie auf Basis der reservierten Mittel weitere Kontierungsinformationen wie beispielsweise das Produkt oder das Sachkonto in den Workflow übertragen. In einem weiteren Schritt könnte die Stadt Ratingen die Prüfung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit automatisieren. Die beschriebenen Optimierungen sind nur umsetzbar, wenn eine entsprechende Schnittstelle zwischen dem Workflow und dem Finanzverfahren implementiert ist, hier sollte die Stadt Ratingen ansetzen.

Bisher können im Rechnungsbearbeitungsworkflow der Stadt Ratingen noch keine automatisierten Verarbeitungsinformationen für die Bearbeiter generiert werden. Diese Informationen können jedoch hilfreich sein, um beispielsweise Skonto-Fristen einhalten zu können.

Die Prüfung auf inhaltsgleiche Datensätze (Dublettenprüfung) und auch der nachträgliche Zugriff auf den Beleg werden in vielen geprüften Städten technisch unterstützt und bilden bereits zum jetzigen Zeitpunkt einen Mehrwert gegenüber der analogen Bearbeitung. Auch hier nutzt die Stadt Ratingen die technischen Möglichkeiten noch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die aktuell noch manuell oder papierbasiert durchgeführten Bearbeitungs- und Prüfschritte weiter reduzieren und in digitale Bearbeitungs- und Prüfschritte umstellen.

2.3.3.2.4 Digitale Initiative

Wie eingangs beschrieben, geht es bei der Digitalisierung nicht nur darum, den gesetzlichen Anforderungen nachzukommen. Sie eröffnet den Kommunen auch Möglichkeiten, zunehmenden Ressourcenengpässen zu begegnen und die eigene Handlungsfähigkeit langfristig zu sichern. Vor diesem Hintergrund prüft die gpaNRW, inwiefern Kommunen hier frühzeitig initiativ tätig werden. Dazu haben wir Aspekte aufgegriffen, die bislang für die Kommunen noch nicht verpflichtend sind.

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Die Umsetzung befindet sich allerdings noch in einem frühen Stadium. Zudem bietet die Projektplanung einen konkreten Ansatzpunkt, die erfolgreiche Umsetzung besser abzusichern.

Eine Kommune sollte darauf abzielen, in allen Bereichen der Verwaltung zeitnah elektronische Akten (E-Akten) als Grundlage für eine medienbruchfreie Verwaltungsarbeit vorzuhalten. Um dies zu erreichen, sollten Kommunen gegenwärtig mindestens schon

- *die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumentenmanagement (Schnittstellen und Dokumentenmanagementsystem bzw. -module) geschaffen haben,*
- *die E-Akte in einzelnen Bereichen der Verwaltung pilotweise eingeführt haben und*
- *einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen besitzen.*

Darüber hinaus sollte eine Kommune einzelne interne und externe Verwaltungsleistungen bereits medienbruchfrei erstellen.

Die **Stadt Ratingen** hat noch kein weitreichendes DMS eingeführt, befindet sich hier allerdings bereits in der Planungsphase. Die technischen Voraussetzungen für ein verwaltungsweites Dokumenten-Management werden aktuell noch geschaffen.

Die Stadt Ratingen hat die E-Akte in einzelnen Bereichen wie z. B. im Meldewesen und der Friedhofsverwaltung bereits eingeführt, für die Einführung des verwaltungsweiten DMS mit E-Akte besitzt sie aber keinen konkreten Projektplan.

Zudem bietet die Stadt Ratingen bisher nur wenige interne und externe Leistungen aus unterschiedlichen Verwaltungsbereichen medienbruchfrei an.

Mit diesem Umsetzungsstand erreicht die Stadt Ratingen zum jetzigen Zeitpunkt ein unterdurchschnittliches Digitalisierungsniveau. Sie sollte auf dieser Grundlage unbedingt beginnen ihre Prozesse weiter zu digitalisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen erstellen

2.3.4 Prozessmanagement

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

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

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

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

→ Feststellung

Das Prozessmanagement der Stadt Ratingen ist noch nicht hinreichend systematisiert und kann den Anforderungen der digitalen Transformation somit nicht umfänglich gerecht werden.

Das Prozessmanagement einer Kommune sollte folgende Anforderungen erfüllen:

- **Strategische Vorgaben:** *Eine Kommune sollte ein gemeinsames Prozessverständnis aller Beteiligten schaffen. Dazu sollte sie verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Sie sollte insbesondere festlegen, welchen Prozessen Priorität eingeräumt wird. Die Vorgaben sollten auch die Optimierung von Prozessen zum Ziel haben.*
- **Personalausstattung:** *Eine Kommune sollte hinreichende Personalressourcen mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz besitzen. Die Aufgabe des Prozessmanagements sollte in den Stellenbeschreibungen verankert sein. Eine Kommune sollte die Personalressourcen von zentraler Stelle entsprechend der gesetzten Prioritäten einsetzen.*
- **Operative Vorgaben:** *Eine Kommune sollte verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad*

am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)⁹ orientieren.

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

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

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an das Prozessmanagement im Jahr 2021

Anforderungen	Status der Stadt Ratingen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Strategische Vorgaben	teilweise erfüllt	0 von 15
Personalausstattung	teilweise erfüllt	1 von 15
Operative Vorgaben	teilweise erfüllt	2 von 15
Fachverfahren	teilweise erfüllt	7 von 15
Interne Vernetzung	teilweise erfüllt	2 von 15
Prozessüberblick	nicht erfüllt	2 von 15
Stand der Umsetzung	teilweise erfüllt	0 von 15

Das Prozessmanagement befindet sich bei der Stadt Ratingen im Aufbau, so dass ein verwaltungsweites, flächendeckendes Prozessmanagement bislang noch nicht stattfindet. Bei der Stadt Ratingen liegen zwar bereits einzelne Prozessbeschreibungen vor, die allerdings nicht standardisiert sind.

Im Rahmen des Überleitungsprozesses zu einem IT-Dienstleister sowie der Auswirkungen im Rahmen des OZG rückt die Analyse von Geschäftsprozessen aber aktuell deutlich in den Fokus der Stadt Ratingen.

⁹ 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.

Die von der Verwaltung aufgestellte und im August 2021 vom Stadtrat verabschiedete Digitalisierungsstrategie „Ratingen.digital 2025plus“ steht auch ganz in dem Zeichen, Verwaltungsprozesse künftig transparent darzustellen, um deren insbesondere digitale Bearbeitung zu optimieren und zu ermöglichen. Die Umsetzung der Digitalisierungsstrategie geht somit damit einher, ein Prozessmanagement schrittweise zu implementieren.

Zur Vorbereitung der Implementierung eines systematischen Prozessmanagements waren für das Kalenderjahr 2020 entsprechende Grundlagenschulungen zu diesem Thema geplant. Aufgrund der Corona-Pandemie mussten diese durch den Fortbildungsträger mehrfach verschoben und abgesagt werden.

Auf den ersten Blick erfüllen aber auch insgesamt nur wenige Kommunen die zuvor beschriebenen Anforderungen an ein systematisches und zielgerichtetes Prozessmanagement. Die meisten großen kreisangehörigen Städte stehen erst am Anfang, sodass sie derzeit oftmals nur Teilanforderungen erfüllen. Für die gpaNRW ist die Anforderung hingegen erst erfüllt, wenn alle Teilaspekte umgesetzt sind. Gleichwohl befinden sich viele großen kreisangehörigen Städte auf einem guten Weg. Dies gilt sicher auch für die Stadt Ratingen.

Aktuell hat die Stadt Ratingen noch keine verbindlichen Festlegungen und Vorgaben zur Priorisierung von zu digitalisierenden Prozessen erstellt. Viele Städte haben ihre Aufgaben, Ziele und Prioritäten aber ebenfalls noch nicht hinreichend festgeschrieben. Dies ist allerdings unabdingbare Voraussetzung, um Ressourcen zielgerichtet einzusetzen. Bei Digitalisierungsprojekten betrachtet die Stadt Ratingen zwar manchmal auch Prozesse, dies erfolgt aber bisher nicht systematisch, sondern eher anlassbezogen. Strategische Vorgaben für ein verwaltungsweites Prozessmanagement gibt es also bisher noch nicht bei der Stadt Ratingen.

Die Personalressourcen für ein verwaltungsweites Prozessmanagement mit der erforderlichen Fach- und Methodenkompetenz sind bei der Stadt Ratingen noch nicht aufgebaut und werden auch nicht in einer zentralen Organisationseinheit verantwortlich betrieben und gesteuert. Wenn dezentral auch Prozesse aufgenommen und analysiert werden, steigt der Anspruch an strategische und operative Vorgaben, um die Qualität und Einheitlichkeit abzusichern.

Im Anschluss sollte die Stadt Ratingen verbindlich regeln, wie Prozesse erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Wichtig ist dabei, dass sich der Detaillierungsgrad am Zweck orientiert und die Ergebnisse in einem verwaltungseinheitlichen Standard dargestellt bzw. dokumentiert werden. Der Standard sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (Spezifikationsprache BPMN 2.0) orientieren. Bis über die grundsätzliche Ausrichtung eines Prozessmanagements entschieden wird, erfolgt in einem ersten pragmatischen Schritt eine Modellierung mittels EPK-Modell, da hier eine Modellierung mit einfachen Mitteln ohne Geschäftsprozessoptimierungs-Software erfolgen kann und zudem der Komplexitätsgrad der Modellierung reduziert wird. Die Spezifikationsprache BPMN 2.0 kann allerdings sehr sinnvoll sein um die interkommunale Vergleichbarkeit von Prozessen zu gewährleisten.

Dann sollte die Stadt Ratingen gewährleisten, dass die Bereiche IT-Steuerung, operative IT und Organisation bzw. das Prozessmanagement eng miteinander vernetzt sind. Grundlage für das Prozessmanagement ist mindestens eine vollständige Auflistung und Dokumentation der wichtigen Verwaltungsprozesse.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Grundlage dafür ist ein vollständiger Überblick über alle Prozesse, die priorisiert werden müssen. Dafür ist ein entsprechender Ressourcenbedarf zu bestimmen und die Qualität über operative Vergaben abzusichern.

2.3.5 IT-Sicherheit

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Ratingen sind gut. Handlungsbedarf besteht jedoch in organisatorischen bzw. konzeptionellen Sicherheitsaspekten.

Die technische Infrastruktur und der konzeptionelle Rahmen müssen dem Schutzbedarf der zu verarbeitenden Daten und den strategischen Vorgaben gerecht werden. Dies bedingt, dass sich eine Kommune mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss sie verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Der nachstehend dargestellte Erfüllungsgrad bemisst sich daran, wie viele der geprüften Anforderungen seitens der **Stadt Ratingen** erfüllt sind.

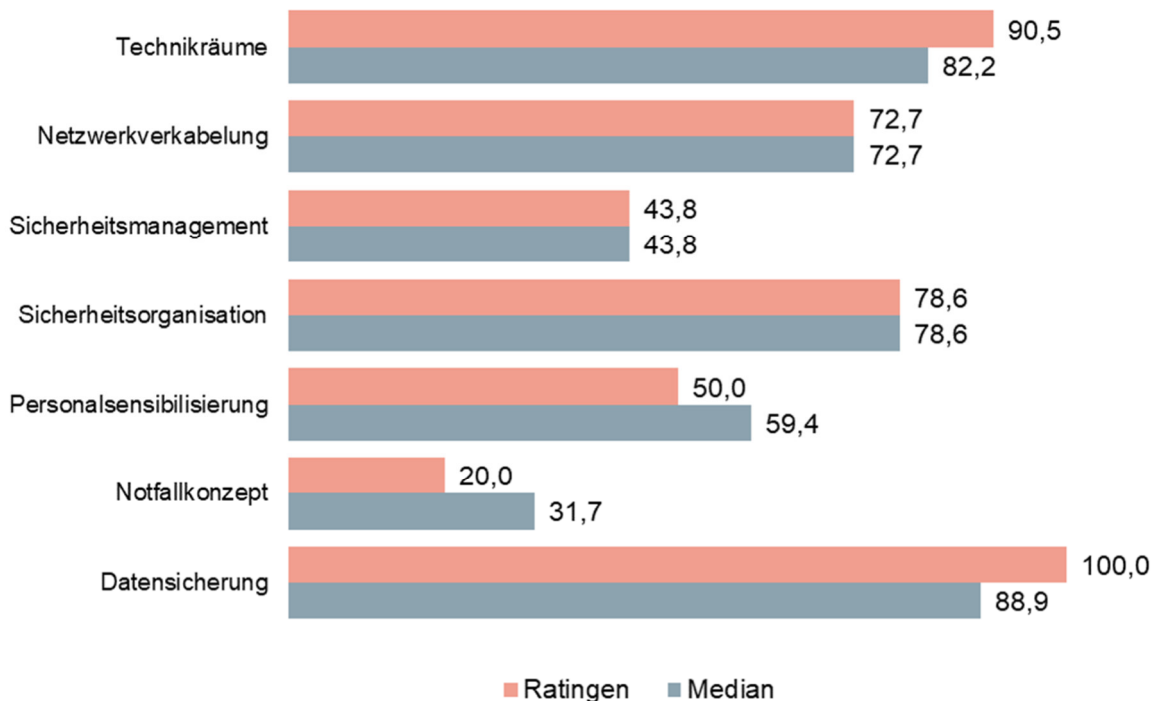
Anteil der erfüllten IT-Sicherheitsanforderungen in Prozent 2021



Mit den umgesetzten Maßnahmen zur IT-Sicherheit nimmt die Verwaltung in Ratingen im interkommunalen Vergleich eine Position im Mittelfeld ein. Der mit dieser Prüfung festgestellte Gesamterfüllungsgrad beträgt 65,8 Prozent, der Median liegt derzeit bei 66 Prozent.

Aus Sicht der gpaNRW besteht somit Handlungsbedarf. Diese noch vorhandenen Defizite hat die Verwaltung größtenteils bereits erkannt und entsprechende Maßnahmen in Zusammenarbeit mit dem zukünftigen Dienstleister regio iT auf den Weg gebracht. In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Ratingen wie folgt dar:

Erfüllungsgrade in den einzelnen IT-Sicherheitsaspekten in Prozent 2021



Positiv hervorzuheben ist der hohe Erfüllungsgrad im Bereich der Datensicherung und Technikräume. Allerdings besteht Nachholbedarf in den meisten anderen Handlungsfeldern. Betroffen

sind sowohl technische Aspekte, als auch organisatorische. Bei den organisatorischen Aspekten, sollten jedoch zeitnah Veränderungsprozesse durch die Verwaltung initiiert werden. Hierzu gehören unter anderem die verschiedenen Aspekte des Notfallmanagements.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die im Rahmen dieser Prüfung im Detail besprochenen technischen, räumlichen und konzeptionellen Defizite mit Priorität und in Zusammenarbeit mit dem zukünftigen Dienstleister regio iT aufarbeiten. Dazu gehört insbesondere ein detailliertes IT-Notfallkonzept.

2.3.6 Örtliche Rechnungsprüfung

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

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Ratingen konnte bislang die notwendigen Prüfhandlungen in Zusammenhang mit der Informationstechnik gewährleisten. Perspektivisch verbessern sich die Rahmenbedingungen, bieten aber weiterhin Optimierungsansätze.

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

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

Die **Stadt Ratingen** führt im Rahmen ihrer Möglichkeiten im Moment nur anlassbezogen bzw. turnusmäßig geplante örtliche IT-Prüfungen durch.

Überblick über aufgegriffene Prüfaspekte der örtlichen Rechnungsprüfung 2017 bis 2021

Prüfaspekte	Hat die Stadt Ratingen diesen Prüfaspekt aufgegriffen?	Wie viele Städte haben diesen Prüfaspekt mindestens teilweise aufgegriffen?
Programme zur IT-gestützten Buchführung vor ihrer Anwendung	ja	12 von 15
Programme zur IT-gestützten Buchführung im laufenden Einsatz (Updates etc.)	ja	7 von 15
Sonstige einführungsbegleitende Anwendungsprüfungen	nein	5 von 15
Zweckmäßigkeit des IT-Einsatzes gemessen an den gesetzten (Strategie-)Zielen	nein	3 von 15
Wirtschaftlichkeitsberechnungen von Investitionsmaßnahmen im IT-Bereich	nein	1 von 15
Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen über die Analyse von Geschäftsprozessen	ja	4 von 15
Maßnahmen und Regelungen zum Datenschutz	ja	7 von 15
Rollen- und Berechtigungskonzepte	ja	10 von 15
Anwendungslizenzen	nein	2 von 15
Weitergehende Aspekte der Informationssicherheit (Technisch organisatorische Regelungen und Maßnahmen, Schutzbedarf der eingesetzten IT-Systeme und Infrastrukturräume, Notfallvorsorge)	ja	7 von 15

Wie die Tabelle zeigt, sind die Prüfaspekte, die bei der Stadt Ratingen bisher unberücksichtigt geblieben sind, auch bei vielen anderen Städten nicht aufgegriffen worden. Wie in nahezu allen Fällen geäußert, liegt auch bei der Stadt Ratingen der Grund dafür in den Personalressourcen.

Der örtlichen Rechnungsprüfung der Stadt Ratingen steht für IT-Prüfungen geschätzt 0,5 Vollzeit-Stellen zur Verfügung. Im Jahr 2022 ist allerdings eine Aufstockung um weitere 0,5 Vollzeit-Stellen beschlossen worden.

Im Ergebnis hat es aber bei der Stadt Ratingen in den letzten fünf Jahren keine Aktivitäten gegeben, die zu einer Prüfpflicht gem. § 104 Abs. 1 Nr. 3 GO NRW geführt hätten. Bei den Prüfaspekten der Informationstechnik, die aufgegriffen wurden, ging es um Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen, Datenschutz sowie Rollen- und Berechtigungskonzepte. Damit erreicht die Stadt Ratingen einen Sachstand wie die meisten von uns geprüften Städte.

Den Prüfaspekt „Anwendungslizenzen“ wird das Rechnungsprüfungsamt der Stadt Ratingen aber in zukünftigen Prüfungen berücksichtigen.

Für die Prüfung eines neuen Verfahrens für die Finanzbuchhaltung bei der Stadt Ratingen (Ablösung von mpsNF), wird die Prüfung anhand des Leitfadens der IDR für die einführungsbegleitende Programmprüfung erfolgen. Für alle anderen Verfahren, insbesondere die Verfahren, die Daten an das Haushaltsverfahren per Schnittstelle abgeben, wurde bisher ein standardisiertes Prüfkonzept mit Schwerpunkt des anwendungsbezogenen internen Kontrollsystems erstellt. Das Konzept wurde erprobt, überarbeitet und inzwischen erstmals bei der Prüfung eines Bestandsverfahrens eingesetzt.

Insbesondere Prüfaspekte der Wirtschaftlichkeitsberechnungen im IT-Bereich erlangen eine höhere praktische Relevanz. Sie können wesentlich dazu beitragen, die IT der Kommune wirtschaftlicher und die zugrundeliegenden Prozesse effizienter zu machen.

Die Prüfhandlungen, bei denen die IT nicht selbst im Fokus steht, führt die Stadt Ratingen im weitesten Sinne mit IT-Unterstützung durch. Dabei setzt sie das Fachverfahren IDEA ein.

Je stärker die digitale Transformation der Verwaltung vorangeschritten ist, also je größer das digitale Datenvolumen ist, desto größer ist die Notwendigkeit, aber auch das Potenzial von Massendatenanalysen. Grundsätzlich können Massendatenanalysen die Transparenz und den Informationsgehalt von Daten erhöhen und Erkenntnisse bringen, die sonst nicht oder zumindest nur schwer erkannt werden können. Dadurch ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, ein breiteres Betrachtungsfeld, in kürzerer Zeit und mit weniger Personalaufwand nach Auffälligkeiten zu untersuchen und damit die Ressourcen effizienter dort einzusetzen, wo es erforderlich ist.

Im Bereich der Fachkompetenz für IT-Prüfungen liegt ein weiterer Ansatzpunkt für die Stadt Ratingen, die örtliche Rechnungsprüfung zu stärken. Bedingt durch das umfassende Prüfgebiet ist ein sehr umfangreiches Fachwissen sowohl IT-technisch als auch im Hinblick auf die fachlich, rechtlichen Inhalte der geprüften Programme unbedingt erforderlich.

→ **Empfehlung**

Die Rechnungsprüfung der Stadt Ratingen sollte zukünftig weitere Prüfaspekte aufgreifen. Dies bedingt insbesondere eine entsprechende fachliche Qualifikation der Mitarbeitenden, beispielsweise auch im Umgang mit Massendatenanalysen.

2.5 IT an Schulen

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

Vielerorts muss verstärkt in Infrastruktur und Ausstattung investiert werden, um einen zeitgemäßen Unterricht mit digitalen Werkzeugen gewährleisten zu können. Für diesen schon vor der Pandemie begonnenen Aufholprozess standen und stehen Fördermittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfügung.

Beispielsweise standen in NRW aus Förderprogrammen im Zeitraum zwischen 2017 und 2020 rund sechs Milliarden Euro zur Verfügung, die auch für Digitalisierungsmaßnahmen in den Schulen genutzt werden konnten. Diese resultieren insbesondere aus dem Programm „Gute Schule 2020“, dem Kommunalinvestitionsfördergesetz des Bundes (KInvFG) sowie der jährlichen Schul- und Bildungspauschale. Darüber hinaus stehen in NRW aktuell über eine Milliarde Euro aus dem zwischen Bund und Ländern beschlossenen „DigitalPakt Schule“ bereit, die ausschließlich in die Digitalisierung der Schulen fließen.

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

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

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

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

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

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert, der aber in Hinsicht auf die Medienentwicklungsplanung und den Ausstattungsprozess noch deutlich mehr formalisiert und konkretisiert werden sollte.

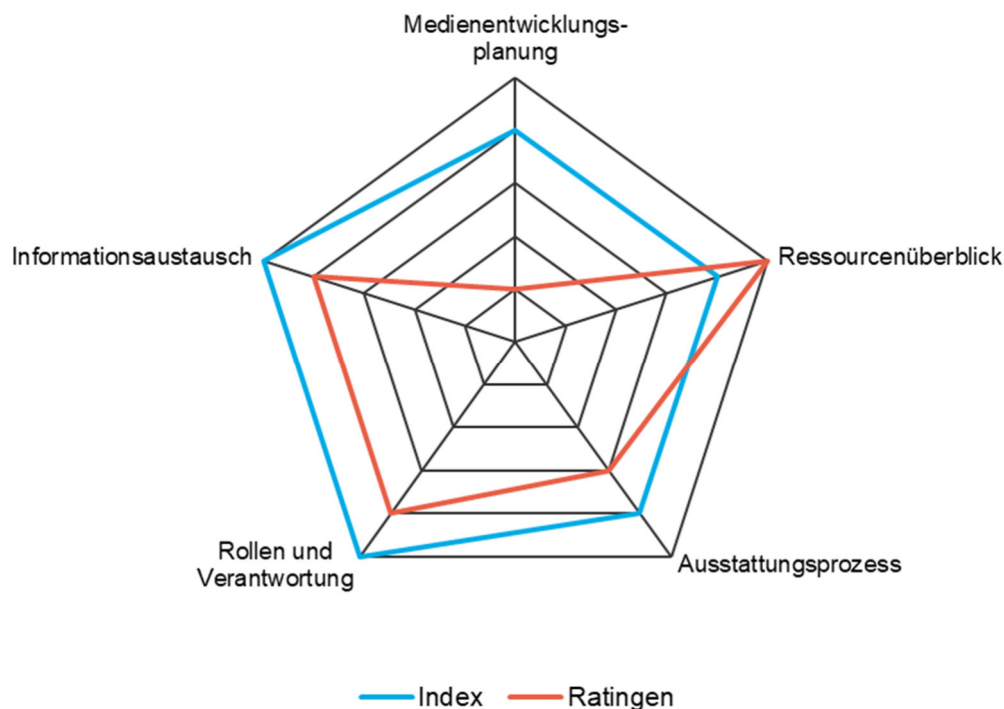
Die IT-Ausstattung an den Schulen und deren Betreuung sollten aus einer systematischen Steuerung des Schulträgers, unter der Einbeziehung aller Interessensgruppen, resultieren. Daraus leiten wir folgende Anforderungen ab:

- **Medienentwicklungsplanung:** *Eine Kommune sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich beschreiben und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden, in der Meilensteine definiert sind.*
- **Ressourcenüberblick:** *Eine Kommune sollte an zentraler Stelle einen schulübergreifenden Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die resultierenden Kosten besitzen.*
- **Ausstattungsprozess:** *Eine Kommune sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung so weit wie möglich zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen.*
- **Rollen und Verantwortung:** *Eine Kommune sollte den Support der Schul-IT, insbesondere die Abgrenzung zwischen dem First- und Second-Level-Support, verbindlich regeln. Allen Beteiligten sollten ihre Rollen und die resultierende Verantwortung klar sein. Die Sicherstellung des Supports bedingt zudem hinreichende Personalressourcen.*
- **Informationsaustausch:** *Eine Kommune sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt die Rahmenbedingungen der **Stadt Ratingen** für die Digitalisierung der Schulen. Innenliegende Werte bedeuten eine schwache Ausprägung, außenliegende Werte eine starke Ausprägung. Die Indexlinie gibt Orientierungswerte wieder. Dabei handelt es sich um interkommunale Durchschnittswerte.

Im Idealfall sollte das Netzdiagramm möglichst starke Ausprägungen bei den Einzelaspekten aufzeigen. Folglich sollte die Fläche, die sich innerhalb der miteinander verbundenen Werte ergibt, möglichst groß sein.

Rahmenbedingungen der Stadt Ratingen zur Digitalisierung der Schulen 2021



Zuständig für die Schul-IT ist das Sachgebiet „Schul-IT“ innerhalb des Amtes für Digitalisierung und IT der Stadt Ratingen. Für den Medienentwicklungsplan ist das Amt für Schulverwaltung und Sport federführend zuständig. Die nachfolgende Tabelle zeigt den Stand der erfüllten Anforderungen an die Digitalisierung von Schulen

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Digitalisierung von Schulen im Jahr 2021

Anforderung	Status der Stadt Ratingen	Wie viele Kommunen erfüllen diese Anforderungen?
Medienentwicklungsplanung	<i>teilweise erfüllt</i>	2 von 15
Ressourcenüberblick	<i>erfüllt</i>	7 von 15
Ausstattungsprozess	<i>teilweise erfüllt</i>	0 von 15
Rollen und Verantwortung	<i>teilweise erfüllt</i>	7 von 15
Informationsaustausch	<i>teilweise erfüllt</i>	9 von 15

Die Stadt Ratingen besitzt zwar pädagogische Medienentwicklungskonzepte von ihren Schulen, allerdings münden diese nicht in einer Ausstattungsstrategie für die gesamte Schullandschaft. Die Ausstattungsstrategie der Stadt Ratingen beinhaltet bisher auch noch keine konkreten Projektpläne mit Meilensteinen und einer Kostenkalkulation.

Die Informationen über die gesamte IT-Ausstattung der Schulen liegen umfassend und vollständig in der IT vor. Aufbauend auf den Bedarfen koordiniert die IT der Stadt Ratingen auch die

Beschaffungen. Den Beschaffungsprozess von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bereitstellung hat die Stadt Ratingen dabei aber noch nicht einheitlich und verbindlich geregelt. Auch sind vordefinierte Ausstattungsmerkmale und Warenkörbe um eine möglichst homogene IT-Ausstattung der Schulen sicherzustellen noch nicht vorhanden.

Da die Stadt Ratingen die Informations- und Kommunikationssysteme der Schulen betreibt, unterliegen die Schulen den allgemeinen Regelungen zur IT-Sicherheit. Spezielle Richtlinien oder Konzepte für die Schulen existieren aber bisher noch nicht.

Die Stadt Ratingen hat die Zuständigkeiten für den First- und Second-Level-Support verbindlich geregelt. Bei den Schulen liegen der pädagogische Support und der technische Support im First-Level. Die fachliche Qualifikation an den Schulen ist dafür allerdings nicht in allen Fällen gewährleistet. Für den IT-Support der Schulen stehen bei der Stadt Ratingen im Jahr 2021 vier Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

Auch der regelmäßige Austausch zwischen den Beteiligten ist bei der Stadt Ratingen sachgemäß abgesichert. Interdisziplinäre Abstimmungsgremien oder Arbeitsgruppen sind bisher aber noch nicht eingerichtet, um die Digitalisierung der Schulen umzusetzen bzw. die Medienentwicklung fortzuschreiben. Diese interdisziplinären Gremien sind aber bereits in der neuen Strategie vorgesehen. Dafür gibt es aber einen regelmäßigen Austausch zwischen den Schulen und dem Sachgebiet „Schul-IT“ einerseits sowie im Rahmen von Schulleiterbesprechungen regelmäßig auch mit dem Schulverwaltungsamt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte ihren Medienentwicklungsplan in Projektplänen konkretisieren und deren Umsetzung absichern. Darüber hinaus sollte sie den Ausstattungsprozess einheitlich und verbindlich regeln. Dabei können vordefinierte Warenkörbe den Prozessablauf für alle Beteiligten beschleunigen. Zudem sollte die Stadt Ratingen eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein daraus abgeleitetes IT-Sicherheitskonzept für ihre Schulen entwickeln. Dies sollte die Grundlage für die Ausstattungsstrategie sein.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Informationstechnik					
F1	Das gewählte Betriebsmodell bietet der Stadt Ratingen gute Rahmenbedingungen für eine strategische Steuerung ihrer IT. Gleichwohl bieten sich der Stadt Ratingen konkrete Ansätze, um die guten Rahmenbedingungen abzusichern und die Steuerungswirkung weiter zu erhöhen.	90			
F2	Die Stadt Ratingen kommt den Anforderungen des EGovG formalrechtlich nach. Allerdings kann sie der Intention der Digitalisierung an einigen Stellen noch besser gerecht werden.	101	E2	Die Stadt Ratingen sollte ihr Online-Angebot noch weiter ausbauen und stärker darauf ausrichten, strukturierte Datensätze zu erhalten, um diese medienbruchfrei verarbeiten zu können. Sie sollte zudem die Möglichkeiten zur elektronischen Bezahlung auf alle kostenpflichtigen Leistungen ausweiten. Darüber hinaus sollte sie die Möglichkeit schaffen, elektronische Rechnungen im X-Rechnungsformat automatisiert in das Finanzverfahren zu übertragen	103
F3	Die Stadt Ratingen hat bisher keinen Rechnungsbearbeitungsprozess implementiert, der technisch unterstützt wird. Hier bestehen konkrete Ansätze, diesen Prozess noch effizienter zu gestalten.	103	E3	Die Stadt Ratingen sollte die aktuell noch manuell oder papierbasiert durchgeführte Bearbeitungs- und Prüfschritte weiter reduzieren und in digitale Bearbeitungs- und Prüfschritte umstellen.	106
F4	Die Stadt Ratingen hat begonnen, auch über die verpflichtenden Aspekte der Digitalisierung hinaus, ihre Verwaltung zu digitalisieren. Die Umsetzung befindet sich allerdings noch in einem frühen Stadium. Zudem bietet die Projektplanung einen konkreten Ansatzpunkt, die erfolgreiche Umsetzung besser abzusichern.	106	E4	Die Stadt Ratingen sollte einen Projektplan für die Einführung der E-Akte in den übrigen Verwaltungsbereichen erstellen	107
F5	Das Prozessmanagement der Stadt Ratingen ist noch nicht hinreichend systematisiert und kann den Anforderungen der digitalen Transformation somit nicht umfänglich gerecht werden.	108	E5	Die Stadt Ratingen sollte eine verbindliche, verwaltungsweite Strategie für das Prozessmanagement entwickeln. Grundlage dafür ist ein vollständiger Überblick über alle Prozesse, die priorisiert werden müssen. Dafür ist ein entsprechender Ressourcenbedarf zu bestimmen und die Qualität über operative Vergaben abzusichern.	111

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die technischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Ratingen sind gut. Handlungsbedarf besteht jedoch in organisatorischen bzw. konzeptionellen Sicherheitsaspekten.	111	E6	Die Stadt Ratingen sollte die im Rahmen dieser Prüfung im Detail besprochenen technischen, räumlichen und konzeptionellen Defizite mit Priorität und in Zusammenarbeit mit dem zukünftigen Dienstleister regio iT aufarbeiten. Dazu gehört insbesondere ein detailliertes IT-Notfallkonzept.	113
F7	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Ratingen konnte bislang die notwendigen Prüfhandlungen in Zusammenhang mit der Informationstechnik gewährleisten. Perspektivisch verbessern sich die Rahmenbedingungen, bieten aber weiterhin Optimierungsansätze.	113	E7	Die Rechnungsprüfung der Stadt Ratingen sollte zukünftig weitere Prüfaspekte aufgreifen. Dies bedingt insbesondere eine entsprechende fachliche Qualifikation der Mitarbeitenden, beispielsweise auch im Umgang mit Massendatenanalysen.	115
F8	Die Stadt Ratingen hat einen systematischen Steuerungsprozess für die IT-Ausstattung ihrer Schulen implementiert, der aber in Hinsicht auf die Medienentwicklungsplanung und den Ausstattungsprozess noch deutlich mehr formalisiert und konkretisiert werden sollte.	117	E8	Die Stadt Ratingen sollte ihren Medienentwicklungsplan in Projektplänen konkretisieren und deren Umsetzung absichern. Darüber hinaus sollte sie den Ausstattungsprozess einheitlich und verbindlich regeln. Dabei können vordefinierte Warenkörbe den Prozessablauf für alle Beteiligten beschleunigen. Zudem sollte die Stadt Ratingen eine IT-Sicherheitsleitlinie sowie ein daraus abgeleitetes IT-Sicherheitskonzept für ihre Schulen entwickeln. Dies sollte die Grundlage für die Ausstattungsstrategie sein.	119

3. Hilfe zur Erziehung

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Ratingen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Ratingen	10
0.2.1 Strukturelle Situation	10
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	12
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Ergebnisse	13
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Ratingen	21
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	22
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	37
1.1 Managementübersicht	37
1.1.1 Haushaltssituation	37
1.1.2 Haushaltssteuerung	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	38
1.3 Haushaltssituation	39
1.3.1 Haushaltsstatus	40
1.3.2 Ist-Ergebnisse	42
1.3.3 Plan-Ergebnisse	46
1.3.4 Eigenkapital	51
1.3.5 Schulden und Vermögen	53
1.4 Haushaltssteuerung	62
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	63
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	64
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	68

1.4.4	Fördermittelmanagement	73
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	77
2.	Informationstechnik	86
2.1	Managementübersicht	86
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	87
2.3	IT-Profil	88
2.3.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	90
2.3.2	IT-Kosten	92
2.3.3	Digitalisierung	96
2.3.4	Prozessmanagement	108
2.3.5	IT-Sicherheit	111
2.3.6	Örtliche Rechnungsprüfung	113
2.5	IT an Schulen	116
2.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	120
3.	Hilfe zur Erziehung	122
3.1	Managementübersicht	124
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	127
3.3	Strukturen	128
3.3.1	Strukturkennzahlen	128
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	131
3.3.3	Präventive Angebote	132
3.4	Organisation und Steuerung	135
3.4.1	Organisation	135
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	137
3.4.3	Finanzcontrolling	138
3.4.4	Fachcontrolling	139
3.5	Verfahrensstandards	140
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	140
3.5.2	Prozesskontrollen	148
3.6	Personaleinsatz	149
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	150
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	152
3.7	Leistungsgewährung	153
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	153
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	163
3.7.3	Unbegleitete Minderjährige Ausländer	179
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	181
4.	Bauaufsicht	188
4.1	Managementübersicht	188
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	189

4.3	Baugenehmigung	189
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	189
4.3.2	Rechtmäßigkeit	191
4.3.3	Geschäftsprozesse	193
4.3.4	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	194
4.3.5	Digitalisierung	197
4.3.6	Personaleinsatz	199
4.3.7	Bauberatung	203
4.3.8	Dauer der Genehmigungsverfahren	207
4.3.9	Transparenz und Steuerung	210
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	213
5.	Verkehrsflächen	218
5.1	Managementübersicht	218
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	219
5.3	Steuerung	220
5.3.1	Datenlage	220
5.3.2	Straßendatenbank	222
5.3.3	Kostenrechnung	223
5.3.4	Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	224
5.4	Prozessbetrachtung	225
5.4.1	Aufbruchmanagement	225
5.4.2	Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	229
5.5	Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	231
5.5.1	Strukturen	231
5.5.2	Bilanzkennzahlen	232
5.6	Erhaltung der Verkehrsflächen	233
5.6.1	Alter und Zustand	234
5.6.2	Unterhaltung	235
5.6.3	Reinvestitionen	236
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	237
	Kontakt	241

3.1 Managementübersicht

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

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

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

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

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Ratingen kennzeichnen vergleichsweise begünstigende soziostrukturelle Rahmenbedingungen. So weist die Stadt Ratingen zum Prüfungszeitpunkt niedrigere Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren und Hilfefall auf als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Das ist auf eine niedrige Falldichte und einen sehr hohen Anteil an kostengünstigen ambulanten Hilfen im Vergleich zu den anderen Städten zurückzuführen.

Trotzdem zeigt sich der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung im interkommunalen Vergleich leicht erhöht. Das hat in erster Linie seine Ursache in wenigen aber teuren stationären Unterbringungen. Die Stadt Ratingen weist zwar insgesamt eine niedrigere Falldichte im landesweiten Vergleich auf als die Hälfte der Vergleichsstädte. Dagegen sollte die Stadt den Anstieg bei den selbst installierten eigenen stationären und ambulanten Hilfen sowie den damit einhergehenden Fallkostenanstieg genauer betrachten. Diese Entwicklungen sind Indizien dafür, dass die Zugangs- und Fallsteuerung bei der Hilfe zur Erziehung ggf. nachjustiert werden muss.

Ratingen hat immer noch einen vergleichsweise erhöhten Anteil an UMA trotz sinkender Fallzahlen zu betreuen. Insbesondere der hohe Anteil an kostenintensiven Heimunterbringungen bei den UMA ist hier als relevante Größe auf die Einflussfaktoren bei der Hilfe zur Erziehung einzustufen. Jedoch ist das für den Fehlbetrag nur insoweit erheblich, da die Personalkosten für diese zusätzlichen Fälle in den Kostenerstattungen für die UMA nicht berücksichtigt werden.

Das Jugendamt der Stadt Ratingen verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung, die von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt gemeinsam getragen wird. Die strategischen Planungen und Überlegungen der Jugendamtsleitung sind aus Sicht der gpaNRW nachvollziehbar, aber wenig konkret und dadurch kaum messbar.

Im Jugendamt der Stadt Ratingen gibt es ein Finanzcontrolling zur Budgetüberwachung. Es überwacht schwerpunktmäßig die Abweichungen zu den Haushaltsansätzen in den für das Jugendamt relevanten Buchungsstellen. Das betrifft auch die finanziellen Entwicklungen bei den Sachkonten für die Hilfe zur Erziehung. Ziele und Kennzahlen kommen darin nicht zum Einsatz. Das gilt auch für den jährlichen Bericht an den Jugendhilfeausschuss, der die Fallzahlenent-

wicklungen bei der Hilfe zur Erziehung aufzeigt. In Folge sind die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Ratingen nur schwer nachvollziehbar. Die technischen Auswerte- und Analysemöglichkeiten der Jugendamtssoftware hinsichtlich des Finanzcontrollings bedürfen weiterer Optimierung. In diesem Zusammenhang ist es förderlich, dass die Stadt Ratingen plant, in 2024 eine neue Jugendamtssoftware einzuführen. Außerdem sollte der Prozess des Finanzcontrollings bei der Hilfe zur Erziehung definiert und strukturiert und Zuständigkeiten klar beschrieben sein.

Ein systematisches Fachcontrolling bei der Hilfe zur Erziehung in Ratingen fehlte in dem für die Prüfung relevanten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020. Aktuell befindet sich dieses aber im Aufbau. Dazu wurden bereits über Dienstanordnungen Prozess- und Verfahrensstandards insbesondere für die Bewilligung und Weiterbewilligung von Hilfsmaßnahmen implementiert. Die Auswertungen zur Wirksamkeit beziehen sich aktuell auf die Einzelhilfen. Fallübergreifende Ergebnisse werden nicht zusammengeführt und ausgewertet. Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW insbesondere bei der technischen Erweiterung der Auswertemöglichkeiten der Jugendamtssoftware sowie die Einbindung weiterer Qualitätskriterien in das Anbieterverzeichnis.

Für die Fallsteuerung und Prozesskontrollen bei der Hilfe zur Erziehung gibt es in der Stadt Ratingen erste konzeptionelle Vorgaben in Form von Dienstanordnungen. Dazu gibt es Stundenkontingente für ambulante Hilfen und Entscheidungsvorbehalte der Leitungskräfte bei kostenintensiven Hilfefällen. Kontrollen durch die Leitungskräfte erfolgen nach Angaben des Fachamtes weitestgehend manuell anhand der schriftlichen Akten und nicht über gezielte Auswertungen aus der Jugendamtssoftware bzw. darin enthaltene automatische Kontrollmechanismen. Das soll sich mit der Einführung der neuen Jugendamtssoftware zukünftig ändern. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Ratingen in diesem Zusammenhang viel Wert auf automatisierte Kontrollmechanismen legen und Verfahrensstandards für Prozesskontrollen festlegen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹⁰ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

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

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

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Ratingen zeigt sich bei den durch die gpaNRW betrachteten strukturelle Rahmenbedingungen vergleichsweise begünstigt. Vor diesem Hintergrund ist nicht von zusätzlichen soziostrukturellen Belastungen bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung in Ratingen auszugehen.

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

Die AKJ TU Dortmund¹¹ hat alle Jugendämter in Nordrhein-Westfalen Jugendamtstypen und Belastungsklassen zugeordnet. Die Stadt Ratingen zählt zum Jugendamtstyp neun und der Belastungsklasse drei.

Die Kategorie neun beinhaltet Jugendämter kreisangehöriger Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner. Die Belastungsklasse drei stuft die Kinderarmut in Ratingen als gering ein. Eine geringe Kinderarmut bedeutet nach der Statistik, dass der Anteil der SGB II-Bezieher der unter 15-Jährigen zwischen 12,7 Prozent und 18,0 Prozent liegt. Ratingen hat 2019 nach den Daten „Wegweiser Kommune der Bertelsmann-Stiftung“ einen Anteil von 15,7 Prozent¹². Laut AKJ Bericht 2019 weisen neben der Stadt Ratingen immerhin 22 kreisangehörige Kommunen über 50.000 Einwohner eine geringe bis sehr geringe Kinderarmut auf. Bei 17 weiteren kreisangehörige Kommunen über 50.000 Einwohner ist die Kinderarmut dagegen hoch. Bei elf sogar sehr hoch.

3.3.1 Strukturkennzahlen

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

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

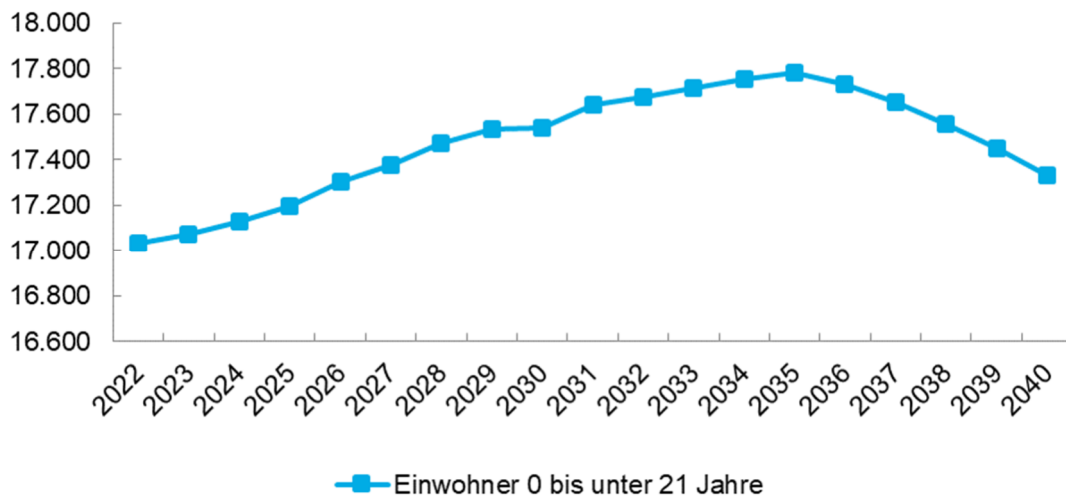
¹² Bertelsmannstiftung, Wegweiser Kommune, Sozialbericht Ratingen 2019, www.wegweiser-kommune.de, Download 20.12.2021

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Ratingen im Jahr 2019

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	19,24	17,80	19,23	19,81	20,98	21,89	35
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe in Prozent	1,80	0,90	2,50	3,50	4,75	7,50	35
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,67	15,09	17,33	18,10	19,72	22,58	35
Schulabgänger ohne Abschluss je 100 Schulabgänger allgemeinbildende Schulen in Prozent	2,78	1,34	4,89	6,15	8,31	13,19	35

Der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung ist in der Stadt Ratingen vergleichsweise niedrig. Annähernd 75 Prozent der Vergleichsstädte weisen hier höhere Anteile aus. Demnach zählt etwas weniger als ein Fünftel der Einwohner in Ratingen zur potenziellen Zielgruppe für die Hilfe zur Erziehung.

Einwohnerprognose 0 bis unter 21 Jahren Stadt Ratingen IT.NRW von 2022 bis 2040



Nach den Prognosedaten von IT.NRW wird die Anzahl der Einwohner unter 21 Jahren in Ratingen bis zum Jahr 2035 weiter leicht ansteigen. Erst für den Zeitraum danach prognostiziert IT.NRW einen kontinuierlichen Rückgang der Einwohner in dieser Altersgruppe.

Nach Angaben des Fachamtes orientiert sich die Stadt Ratingen bei den Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung ebenfalls an den Fortschreibungsdaten von IT.NRW. Die letzte Bevölke-

rungsprognose der Stadt Ratingen stammt aus dem Jahr 2007. Insofern sind die daraus resultierenden Prognosen, insbesondere nach dem Zuzug von Flüchtlingen, veraltet. Die Statistikstelle erstellt aktuell eine neue Prognoseberechnung für die Stadt. Daher basieren die aktuellen Prognosen des Jugendamtes auf der Gemeindemodellrechnung IT.NRW (2018/40), auch wenn es zensusbedingt Abweichungen gibt.

Der Anteil Arbeitslose SGB II-Bezieher von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Jugendarbeitslosenquote) ist in der Stadt Ratingen ebenfalls vergleichsweise niedrig. Hier weisen sogar mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte höhere Jugendarbeitslosenquoten auf. Daher geht die gpaNRW hier davon aus, dass die Einflussnahme der Jugendarbeitslosenquote auf die Hilfe zur Erziehung eher zu vernachlässigen ist. Im Übrigen betrifft die Jugendarbeitslosenquote mit den über 15-jährigen Kindern und Jugendlichen nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Die Stadt Ratingen weist auch einen niedrigen **Anteil der Alleinerziehenden SGB II-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II** auf. Dieser ist in Ratingen niedriger als in 50 Prozent der Vergleichsstädte. Zwar wirkt sich laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ neben dem Transferleistungsbezug (Sozialhilfe) auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Erkennbar wird das daran, weil sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen werden¹³. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich dieser Umstand deutlich. Jedoch ist der Anteil der Alleinerziehenden im SGB II-Bezug in Ratingen nicht so hoch, dass wahrscheinlich keine relevante Mehrbelastung bei der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung entsteht.

Auch der **Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen**, ist in Ratingen unauffällig. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte weisen hier höhere Prozentwerte auf. Daher wird sich auch dieser Faktor in Ratingen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht negativ auf die Hilfe zur Erziehung auswirken. Hinzu kommt, diese Zielgruppe mit den über 15-jährigen Kinder und Jugendlichen wiederum nur ein Teil, der für die Hilfe zur Erziehung maßgeblichen Zielgruppe, ausmacht.

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

- SGB II-Quote
- Bildungsarmut
- Anteil Familien mit Migrationshintergrund

Über die SGB II-Quote erfährt die Stadt Ratingen keine zusätzliche Belastung. Diese ist 2020 im landesweiten Vergleich der großen kreisangehörigen Kommunen mit 10,4 Prozent unauffällig (Median: 11,6 Prozent).

Bildungsarmut steht in einem engen Zusammenhang mit der sozioökonomischen Herkunft. In kaum einem anderen Land bestimmt die soziale Lage eines Kindes so sehr seine Bildungsbe-

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

teilung und -chancen wie in Deutschland¹⁴ So beschreibt es das deutsche Jugendinstitut auf seiner Homepage. Bescheinigt wird der Zusammenhang zwischen Bildungschancen und sozialer Herkunft durch eine Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) von 2018¹⁵. In Ratingen deuten begünstigende soziostrukturelle Faktoren nicht auf eine höhere Bildungsarmut hin. Dazu zählen die SGB II-Quote und der Anteil der Alleinerziehenden, auch derer im SGB II-Bezug, sowie der Anteil an Schulabgängern, die ohne Abschluss die allgemeinbildenden Schulen verlassen.

Durch die dichte Wohnbebauung in Ratingen West kommt es nach Angaben des Fachamtes nur örtlich konzentriert zu vielen Hilfen. Darüber hinaus weist Ratingen eine ausgeglichene Bevölkerungsstruktur auf. Ratingen hat nach Auskunft des Fachamtes eine gut funktionierende Wirtschaft sowie ein hohes Bildungs- und Ausbildungsniveau. Außerdem verfügt Ratingen über eine ausgeprägte Infrastruktur. Vor diesem Hintergrund ist nicht von einer tendenziellen Belastung für die Hilfe zur Erziehung in Ratingen auszugehen.

Im Jahr 2020 hat der Zuzug von Flüchtlingsfamilien oder UMA nach Aussage der Verantwortlichen keine besonderen Auswirkungen mehr auf die Entwicklung der Hilfe zur Erziehung in Ratingen. Die Fallzahlen bei den UMA zeigen sich über den gesamten Betrachtungszeitraum 2017 bis 2020 rückläufig. Wir gehen später im Bericht noch genauer darauf ein. Aktuell führen jedoch die geopolitischen Entwicklungen zu einem verstärkten Flüchtlingsaufkommen in Nordrhein-Westfalen (NRW). Das betrifft auch die Stadt Ratingen¹⁶. Inwieweit hiervon die Fallzahlenentwicklungen bei der Hilfe zur Erziehung beeinflusst wird, lässt sich zu diesem frühen Zeitpunkt aber noch nicht einschätzen.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Das Jugendamt der Stadt Ratingen greift bei seinen Planungen auf soziostrukturelle Daten der Statistikstelle der Stadt und des Kreisgesundheitsamtes zurück. Dadurch werden gezielt vielschichtige Förderprojekte in entwicklungsbedürftigen Regionen realisiert, die auch die Leistungsangebote der Hilfe zur Erziehung positiv beeinflussen.

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

Die **Stadt Ratingen** hat eine sozial ausgewogene Bevölkerungsstruktur. Das zeigt sich an der vorangestellten Analyse der soziostrukturellen Rahmenbedingungen. Bisher haben sich nach Angaben des Fachamtes Schwerpunkte bei der Hilfe zur Erziehung nur an einzelnen Wohnplätzen in Ratingen West gezeigt. Dieser Stadtteil ist zum Teil geprägt von Hochhäusern und Wohnanlagen aus den 1960er Jahren und einer hohen Bevölkerungsdichte. Hier hat die Stadt Ratingen gezielt Projekte wie das Stadtteilcafé „Lichtblick“ oder Familienzentren geschaffen, um

¹⁴ Deutsches Jugendinstitut Homepage „Über uns“ www.dji.de/ueber-uns, Download 26. Januar 2020

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

¹⁶ <https://www.stadt-ratingen.de/buergerservice/buergerinfo/produkte/50/11728010000049909.php>

die Familien vor Ort zu unterstützen. Außerdem profitieren die Familien von Angeboten der frühen Hilfen oder Freizeitangebote in Jugendzentren. Zudem wird die Zusammenarbeit mit den handelnden Akteuren durch das Fachamt als vertrauensvoll und gut beschrieben.

Das Jugendamt der Stadt Ratingen greift auf Sozialstrukturdaten der Statistikstelle der Stadt zurück. Diese erstellt jährlich ein statistisches Jahrbuch. Insbesondere Daten zum SGB II Bezug fließen nach Angaben des Fachamtes in die regionalen Planungen mit ein. Diese stellen ein wichtiges Kriterium für die Verteilung von Fördermitteln dar. Dadurch werden Maßnahmen im Rahmen von Integration wie beispielsweise „plusKITA“ Sprachkurse oder Familienzentren gefördert. Darüber hinaus gibt es auch Unterstützung durch die Wirtschaftsförderung. Hier bietet nach Angaben des Fachamtes insbesondere der Stadtteil West die notwendigen strukturellen Fördervoraussetzungen. Als weitere Datenquelle gibt das Fachamt die Schuleingangsuntersuchungen des Kreisgesundheitsamtes an.

Ansonsten gibt es nach Angaben der Stadt Ratingen keine weiteren strukturellen Besonderheiten im Stadtgebiet, die Einfluss auf die Arbeit der Jugendhilfeplanung bzw. ASD nehmen könnten. Daher hat die Stadt Ratingen den ASD bislang auch nicht nach Sozialräumen aufgeteilt.

Dem Jugendamt stehen im Stadtgebiet von Ratingen und angrenzenden Umland zahlreiche ambulante und stationäre Hilfsangebote zur Verfügung. Das Angebot insgesamt ergänzen zwei Erziehungsberatungsstellen, wovon eine in städtischer Trägerschaft ist. Diese nennt sich „Psychologische Beratungsstelle“ und bietet Erziehungs-, Familien- und Schulpsychologische Beratungen an.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Ratingen verfügt bereits über ein gut strukturiertes und vernetztes Präventionsangebot insbesondere bei der „Frühen Hilfen“. Die Entwicklung einer darüberhinausgehenden Präventionskette von der Geburt zum bis Eintritt in das Erwachsenenalter steht klar im Fokus.

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

Das Jugendamt der **Stadt Ratingen** wurde im Jahr 2021 um eine zusätzliche Abteilung (Kindertagesbetreuung) erweitert. In diesem Zusammenhang kam es auch zu Aufgabenumverteilungen zwischen den bestehenden Abteilungen. So wurde die Aufgaben Frühe Hilfen und Prävention in die Abteilung 51.3 Jugendförderung und Prävention überführt. Ziel ist es, die bestehenden und noch neu zu entwickelnden Präventionsangebote zu Präventionsketten von der Geburt zum bis Eintritt in das Erwachsenenalter weiter auszubauen.

Dabei kann die Stadt Ratingen auf das seit 2016 bestehende und umgesetzte Konzept der Frühen Hilfen aufbauen. Dazu wurde die Koordinierungsstelle „Frühe Hilfen“ bei Jugendamt installiert. Durch das Ratinger „Netzwerk Frühe Hilfen und Kinderschutz“ werden die Frühen Hilfen mit entwickelt. Die Stadt Ratingen verfolgt mit ihren Frühen Hilfen folgende Zielsetzungen:

- Allgemeine Stärkung elterlicher Erziehungskompetenz
- Frühzeitige Unterstützung von Eltern in schwierigen Lebenssituationen
- Vorbeugung von Kindeswohlgefährdungen bzw. von gravierenden Fehlentwicklungen in frühkindlichen Lebensläufen¹⁷

Dem entsprechend verfügt die Stadt Ratingen über Unterstützungsangebote insbesondere für Kinder von null bis drei Jahren. Diese sind in einem Elternbegleitbuch auf der Homepage der Stadt Ratingen aufgeführt. Dazu zählen beispielsweise:

- Hebammen- und Babysprechstunden (Famira)
- Babybegrüßungsprojekt
- Stärkung elterlicher Kompetenz in Kindertagesstätten
- Baby- und Kinderturnangebote

Darüber hinaus soll das Angebot über das Netzwerk „Frühe Hilfen und Kinderschutz“ weiter auf die Altersgruppe bis sechs Jahren ausgebaut werden. Dabei geht es insbesondere darum das gesunde Aufwachsen zu fördern, zu unterstützen bzw. zu ermöglichen¹⁸. Dazu bietet das Netzwerk eine anonyme und multiprofessionelle Beratung für die Fachleute an, die mit Kindern, Jugendlichen und Ihren Eltern arbeiten. Diese soll Hilfen beim Umgang mit auffälligen Kindern sowie Unterstützung bei der Zusammenarbeit mit den jeweiligen Eltern bieten.

Die Frühen Hilfen sind Bestandteil des Ratinger Frühwarnsystems, welches ursprünglich auf dem Dormagener Modell beruht. Daraus resultieren in Ratingen das Babybegrüßungsprojekt, dass 2008 ins Leben gerufen wurde. Per Ratsbeschluss sind für diese Aufgabe 1,5 Vollzeit-Stellen geschaffen worden. Darüber hinaus bestehen im Rahmen des Frühwarnsystems Vereinbarungen und Absprachen mit der Tagespflege, den Kindergärten und den Schulen. Das Frühwarnsystem partizipiert vom weiteren Ausbau der frühen Hilfen in der Stadt Ratingen.

Eine weitere wichtige Säule des präventiven Angebotes stellt der Kinder- und Jugendschutz in Ratingen dar. Laut Fachamt spielen dabei die Jugendzentren wie das Jugendzentrum West und das Café Lichtblick eine große Rolle. Dazu werden Maßnahmen angeboten, die über die Erfordernisse des gesetzlichen Kinder- und Jugendschutzes sogar hinausgehen. Beispiele hierfür sind die Jugendberufsagentur, das Projekt "Jugend stärken im Quartier" sowie Jugendzentren

¹⁷ Konzeption Frühe Hilfen in Ratingen 2016

¹⁸ <https://www.stadt-ratingen.de/netzwerkratingen/index.php>

und Ferienmaßnahmen. Der erzieherische, präventive Kinder- und Jugendschutz gilt als zentrales Aufgabenfeld des Jugendamtes¹⁹. Darunter fallen beispielsweise Informations- und Beratungsgesprächsangebote zu den Themen: Sucht- und Gewaltprävention, Stärkung der Medienkompetenz und sexueller Missbrauch. Darüber hinaus finden sich weitere Angebote des präventiven Kinder- und Jugendschutzes in verschiedenen Handlungs- und Arbeitsfeldern des Jugendamtes wieder. Dazu zählen beispielsweise die offene Kinder- und Jugendarbeit, die Jugendverbandsarbeit, die mobile Jugendarbeit (Streetwork), die Schulsozialarbeit, die Kindertageseinrichtungen und die Hilfe zur Erziehung. Aus Sicht des Fachamtes ist eine zentrale Planung und Koordination aller Angebote freier und öffentlicher Träger der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit sowie Kinder- und Jugendschutzes nicht gewünscht. Wegen der damit verbundenen Aufgabenverschiebung und Auswirkungen aus Stellengrößen und –bewertung im Jugendamt, ist eine Aufgabenverteilung auf die verschiedenen Abteilungen des Jugendamtes laut Fachamt die bessere Organisationsvariante.

Die Schulsozialarbeit als präventives Angebot in Ratingen gibt es sowohl an den Grund- wie auch weiterführenden Schulen. Federführend für die Schulsozialarbeit an den weiterführenden Schulen ist die schulpsychologische Beratungsstelle, die bei der städtischen Erziehungsberatungsstelle untergebracht ist. An vier Tagen in der Woche bestehen Präsenzzeiten der Schulsozialarbeiter an den zugeordneten Schulen. Die Schulsozialarbeit an den Grundschulen wird durch einen Verein durchgeführt. Verantwortlich für die Ausgestaltung ist das Schulverwaltungsamt der Stadt Ratingen. Insgesamt setzt die Stadt sechs Schulsozialarbeiter ein. Bei der Schulsozialarbeit geht es insbesondere darum, Bildungsbenachteiligungen abzubauen und soziale Kompetenzen der Schülerinnen und Schüler zu stärken.

Die Stadt Ratingen hält 1,5 Vollzeit-Stellen für Streetworker vor. Zusätzlich setzt ein Wohlfahrtsverband in Ratingen weitere Streetworker ein. Laut Fachamt wird eine engere Vernetzung zwischen dem ASD und diesen Streetworkern angestrebt. Beim Streetwork geht es insbesondere um die aufsuchende Jugendarbeit.

Zusätzlich kann die Stadt Ratingen bei den präventiven Angeboten bereits auf bestehende Netzwerke wie die Jugendberufshilfe, die Steuerungsgruppe Kinder und Jugendförderplan, die Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendarbeit sowie den Arbeitskreis Jugendgerichtshilfe (AK JGH) zurückgreifen. Weitere kooperierende Netzwerke sind das Netzwerk Kinderschutz; das Netzwerk Alkoholmissbrauch, der Arbeitskreis Kreisebene mit Abteilungsleitungen ebenso wie Amtsleitung, der Arbeitskreis psychisch kranker Eltern, das Netzwerk Pflegekinderdienst und der Arbeitskreis § 35a SGB VIII auf Kreisebene.

Aus Sicht der gpaNRW bietet die Stadt Ratingen bereits jetzt schon allen Altersgruppen zahlreiche hilfreiche präventive Unterstützungsangebote. Dabei steht der weitere Ausbau des präventiven Angebotes hin zur Präventionskette klar im Fokus. Die Stadt kann aus Sicht der gpaNRW bereits heute schon auf gute Netzwerkstrukturen zurückgreifen.

¹⁹ https://www.stadt-ratingen.de/buergerservice/buergerinfo/produkte/51/51-3/Kinder-_und_Jugendschutz.php

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

- Das Jugendamt ist bei der Hilfe zur Erziehung effizient organisiert und die Aufgabenverteilung ist aus Sicht der gpaNRW gut nachvollziehbar.

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

Der ASD im Jugendamt der **Stadt Ratingen** ist dem Amt für Kinder, Jugend und Familie (Amt 51) beim Dezernat II zugeordnet. Bis Dezember 2021 war auch das Amt für Schulverwaltung und Sport (Amt 40) diesem Dezernat angegliedert. Aus Sicht der gpaNRW war die ursprüngliche Aufgabenverteilung unter einem Dezernat sinnvoll, da beide Fachabteilungen teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen. So sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich, z.B. im Rahmen der Schulsozialarbeit. Seit 2022 gehört das Amt zum Interimsdezernat und ist damit auf den ersten Blick organisatorisch weiter vom Amt 51 entfernt. Jedoch übernimmt nach Angaben des Fachamtes das Jugendamt Aufgaben aus der Schulverwaltung. Das betrifft die Festsetzung und Erhebung der Elternbeiträge für die Offene Ganztagschule (OGS). Außerdem wickelt die Jugendhilfeplanung auch die Planungen für die OGS mit ab. Dadurch besteht aus Sicht des Fachamtes weiterhin eine angemessene Vernetzung mit der Schulverwaltung.

Der ASD ist zentral im Jugendamt der Stadt Ratingen untergebracht und hat keine Außenstellen. Es gibt aber laut Fachamt erste Überlegungen eine Außenstelle in Ratingen West einzurichten, um dort einen Arbeitsschwerpunkt zu bilden. Das Jugendamt selber befindet sich in einem Nebengebäude des Rathauses. Die Aufgaben der Hilfe zur Erziehung werden in den beiden Sachgebieten „Bezirkssozialdienst mit Pflegekinderdienst“ und „Bezirkssozialdienst mit Eingliederungshilfe“ wahrgenommen. Die beiden Sachgebiete gehören zur Abteilung „Kinder, Jugend und Familienhilfe“. Der Pflegekinderdienst (PKD) und die Eingliederungshilfe sind im ASD als Spezialdienst organisiert. Einen Spezialdienst für die UMA hatte Ratingen im Prüfungszeitraum 2017 bis 2020 nicht eingerichtet.

Das Sachgebiet umfasst folgende weitere Aufgabenbereiche, die bei der weiteren Analyse im Rahmen dieser Prüfung jedoch weitestgehend außen vor bleiben:

- Beratung in Fragen der Erziehung
- Beratung bei familiären Konflikten, Problemen und Krisen
- Beratung bei Trennungskonflikten, bei Sorgerechts- und Umgangsfragen
- Mitwirkung im familiengerichtlichen Verfahren zum Sorgerecht oder zum Umgangsrecht

Der ASD in der Stadt Ratingen ist nicht sozialraumorientiert aufgestellt. Laut Angabe der Fachverantwortlichen erscheint das mit Blick auf die positiven sozioökonomischen Strukturen im Stadtgebiet von Ratingen als nicht zielführend.

Der ASD verfügt im Vergleichsjahr 2019 über insgesamt 17,56 tatsächlich besetzte Vollzeit-Stellen bei insgesamt 20,64 Vollzeit-Planstellen. Im Jahr 2020 sind es 15,98 Vollzeit-Stellen und im Folgejahr 17,76 tatsächlich besetzte Vollzeit-Stellen bei insgesamt 22,64 Planstellen. Damit hat sich die Stellenzahl von 2020 auf 2021 spürbar erhöht. Der Pflegekinderdienst ist im ASD mit 2,77 Vollzeit-Stellen in 2019 und 2,69 Vollzeit-Stellen in 2020 ausgestattet.

Die ASD-Leitung in der Stadt Ratingen ist bei der Abteilungsleitung „Kinder, Jugend und Familienhilfe Dienste“ angesiedelt. Sie hat die Fach- und Dienstaufsicht über die Beschäftigten im ASD. Die Teambesprechungen im ASD erfolgen nach Angaben des Fachamtes aus der gelebten Praxis heraus. Aber es gibt auch konkrete Vorgaben in Dienstanordnungen. So sind teilstationären oder stationären Hilfen seit 01. November 2021 grundsätzlich im Rahmen einer stationären Fallkommission zu besprechen. Der Teilnehmerkreis der Fallkommission besteht aus der fallführenden ASD-Fachkraft, der zuständigen Sachgebietsleiterin, der Abteilungsleitung Kinder, Jugend und Familienhilfe, der Jugendamtsleitung sowie einer Vertretung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu). Die Kommissionen erfolgen immer montags um 11:00 Uhr.

Die WiJu ist nach dem Organigramm des Jugendamtes der Stadt Ratingen der Abteilung 51.1 „Verwaltung, Wirtschaftliche Jugendhilfe, Beistandschaften“ zugeordnet. Die Beschäftigten der WiJu sitzen in Räumen des Jugendamtes im Nebengebäude des Rathauses. Die WiJu verfügt in 2019/20 über 3,5 Vollzeit-Stellen.

Die Jugendhilfeplanung in Ratingen ist als Stabstelle bei der Leitung des Amtes für Kinder Jugend und Familie eingerichtet. Die Tätigkeiten der Jugendhilfeplanung beschränken sich historisch bedingt vorrangig auf den Bereich der Kindertagesbetreuung. Nach Angaben des Fachamtes soll das Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung mit in die Jugendhilfeplanung einbezogen werden. Die Implementierungsphase befindet sich aber noch am Anfang.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften (AG) anstreben. Darin sollen auch die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sein. Die Stadt Ratingen verfügt über formelle Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII. In der Arbeitsgemeinschaft sind der Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendarbeit der Stadt Ratingen zusammengeschlossen. Hier geht es insbesondere um die strategische Entwicklung bei der Hilfe zur Erziehung, der Tagesbetreuung für Kinder und der Jugendarbeit. Außerdem gibt es weitere Untergruppen zur AG 78. Dazu zählen der Qualitätsdialog ambulanter Hilfen zur Erziehung sowie Trägerkonferenzen im Bereich der Kindertagesbetreuung aber auch das Netzwerk Frühe Hilfen sowie die Arbeitsgemeinschaft des Bereiches Heranwachsender/ junger Volljähriger U 25²⁰. Der Stadtjugendring stellt eine Arbeitsgemeinschaft der freien Jugendverbände dar. Aus Sicht der gpaNRW ist die Zusammenarbeit und Vernetzung der maßgeblichen Akteure in Ratingen umfassend und vielschichtig organisiert.

²⁰ <https://ris.ratingen.de>, Überarbeitete Geschäftsordnung der Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII, Download vom 25.04.2022

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung. Dennoch gibt es strategische Überlegungen und Planungen der Leitungskräfte des Jugendamtes, die nachvollziehbar aber wenig konkret und dadurch kaum messbar sind.

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

Die ordentlichen Aufwendungen bei den Leistungen zur Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in der **Stadt Ratingen** zählen zu den höchsten Beträgen im städtischen Haushalt. Hinzu kommen nach Angaben des Fachamtes öfters Nachträge wegen der steigenden Ausgaben. Aus Sicht der gpaNRW haben solche Entwicklungen wegen ihrer Außenwirkung, grundsätzlich eine hohe Bedeutung für die strategischen Planungen einer Stadt. Jedoch verfügt die Stadt Ratingen bislang noch über keine niedergeschriebene Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung sowie daraus hergeleiteten strategischen Zielsetzungen, die mit messbaren Kennzahlen hinterlegt sind. Laut Angaben des Fachamtes unterliegt die Aufgabenerfüllung bei der Hilfe zur Erziehung folgenden strategischen Überlegungen:

- Gute Arbeit durch zahlreiche präventive Angebote und enge Vernetzung
- Familien stabilisieren
- Hilfe zur Selbsthilfe
- Kinderschutz umfassend sicherstellen
- Stärkung elterliche Kompetenzen

Aus Sicht der gpaNRW sind diese strategischen Überlegungen auf der Leitungsebene unterstützenwert und kommen in der Praxis bereits gut zum Tragen. Das gilt auch für die Absicht des Jugendamtes, die Qualitätsstandards des ASD neu bzw. weiter zu entwickeln. Die Strukturen und Prozesse bei Fallkonferenzen befinden sich bereits in der Überarbeitung. Unterstützung erhalten die Fachkräfte durch Coaching, Fortbildung und Supervision.

Die gpaNRW befürwortet die beabsichtigte Weiterentwicklung der Strategien für die Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in der Stadt Ratingen. Für Dritte sind jedoch reine Überlegungen bzw. Absichten zu pauschal und unverbindlich. Sie bieten daher den Führungs- und Fachkräften im ASD aber auch der Verwaltungsführung oder einzuarbeitenden Fachkräften nur wenig konkrete Orientierung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte für die Hilfe zur Erziehung eine Gesamtstrategie entwickeln, konkrete Maßnahmen daraus ableiten und verschriftlichen. Der Prozess sollte von Verwaltungsführung und Politik mitgetragen werden bzw. in Zusammenarbeit erfolgen.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Ratingen verfügt über ein Finanzcontrolling im Sinne einer Budgetüberwachung. Kennzahlen und deren Entwicklung, die die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung verdeutlichen, enthalten sie bisher nicht.

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

Nach Angaben des Jugendamtes der **Stadt Ratingen** handelt es sich beim Finanzcontrolling um eine reine Budgetüberwachung. Dazu wurde für die Kämmerei bis 2020 in einem vierteljährlichen und anschließend halbjährigen Turnus ein Budgetbericht, der das gesamte Jugendamt abdeckt, erstellt. Der Bericht informiert die Kämmerei über die positiven und negativen Planabweichungen in den einzelnen Budgets und Buchungsstellen und enthält die Gründe für Budgetabweichungen. Das betrifft auch die finanziellen Entwicklungen bei den Sachkonten für die Hilfe zur Erziehung. Ziele und Kennzahlen enthält der Bericht nicht. Das gilt auch für den jährlichen Bericht an den Jugendhilfeausschuss, der die Fallzahlenentwicklung bei der Hilfe zur Erziehung aufzeigt. Damit bleiben Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung unklar. Aus Sicht der gpaNRW vollzieht das Finanzcontrolling der Stadt bei der Hilfe zur Erziehung eine reine Haushaltsüberwachung mit dem Ziel, überplanmäßige finanzieller Mittel bei Kostensteigerungen in den einzelnen Hilfearten transparent zu machen. Nach Angaben des Fachamtes werden jedoch bis jetzt noch keine gegensteuernden Maßnahmen innerhalb der Hilfe zur Erziehung ergriffen, um nach Möglichkeit Kostensteigerungen gezielt entgegenzuwirken.

Die Stadt Ratingen beabsichtigt für 2024 eine neue Jugendamtssoftware anzuschaffen, da die Lizenz der alten Fachanwendung ausläuft. Dabei sollte sie bedenken, dass die Software auch die Voraussetzungen für die reine digitale Fallbearbeitung bietet und die Kriterien eines guten Finanzcontrollings berücksichtigt. Um das aktuelle Finanzcontrolling effizienter zu gestalten, müsste die Stadt Ratingen die bestehende Schnittstelle zwischen der Jugendamtssoftware und der Finanzabteilung über den reinen Austausch von Rechnungen, soweit technisch möglich, intensiver nutzen. Das Abrufen von steuerungsrelevanten Daten und Informationen zum Finanzcontrolling sollte über die Finanz- und Jugendamtssoftware so weit wie möglich ohne größeren Aufwand erfolgen. Hier sieht die gpaNRW noch weitere Optimierungsmöglichkeiten, indem der Prozess des Finanzcontrollings definiert und strukturiert wird und Zuständigkeiten klar beschrieben werden. Außerdem sollte das Jugendamt die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung über Kennzahlen und Zielvorgaben beschreiben. Dadurch befähigt sich das Jugend-

amt zusätzlich, Berichte zur Hilfe zur Erziehung in regelmäßigen Abständen und für verschiedenen Adressaten (Amtsleitung, Verwaltungsführung, Politik) z.B. quartalsweise oder halbjährlich zu erstellen. Das schafft Transparenz und unterstützt die Steuerung bei der Hilfe zur Erziehung wesentlich. Die Verknüpfung zu einem Dokumentenmanagementsystem sollte ebenfalls gewährleistet sein.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte die Abläufe und Zuständigkeiten beim Finanzcontrolling für die Hilfe zur Erziehung eindeutig festlegen. Eine Jugendamtssoftware sollte eine intensiviertere Verknüpfung zu der Finanzsoftware enthalten. Über deren technischen Auswert- und Analysemöglichkeiten sollte eine regelmäßige Berichterstattung erfolgen. Hierzu kann das Jugendamt die Kennzahlen dieses Prüfberichtes weiter fortschreiben.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

In Ratingen wurden bereits wichtige Maßnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen. Für die einzelne Hilfe bewerten die Beteiligten deren Wirksamkeit anhand von Zielvorgaben. Übergeordnete Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen gibt es noch nicht.

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

In der **Stadt Ratingen** unterliegt das Fachcontrolling keinem konkreten System bzw. Prozess. Insbesondere bei kollegialen Beratungen wird auf unterschiedlichen Ebenen die Wirksamkeit von Hilfen erörtert. Dabei erfolgt nach Angaben des Fachamtes auch ein Informationsaustausch zwischen dem ASD und der WiJu. Außerdem erschweren nach Angaben des Fachamtes personelle Vakanz den für das Fachcontrolling notwendigen Informationsfluss. Aktuell nimmt das Fachamt diese Situation in den Blick und hat bereits damit begonnen über Dienstanordnungen Prozess- und Verfahrensstandards insbesondere für die Bewilligung und Weiterbewilligung von Hilfsmaßnahmen in die Hilfeplanung zu implementieren. Diese haben die Qualitätssicherung und Zielerreichung von Hilfen im Fokus.

Aus Sicht der gpaNRW zielt ein Fachcontrolling zusätzlich auf grundsätzliche Aussagen zur Umsetzung von Qualitäts- und Verfahrensstandards ab. Das Jugendamt hat im letzten Jahr damit begonnen diese zu implementieren. Wir verweisen hierzu auf das nachfolgende Kapitel 3.5 Verfahrensstandards. Dazu kommt die Evaluierung der Wirksamkeit der Hilfen bei den Trägern. Informationen dazu geben beispielsweise trägerbezogene Auswertungen zum Grad der Zielerreichung, der Verweil- oder Betreuungsdauer, der Anzahl der geleisteten Fachleistungsstunden oder auch die Zahl der unplanmäßigen Beendigungen. Das Fachamt sollte dann die Ergebnisse zusammenfassen, analysieren und ein Wissensmanagement aufbauen. Aus den Erkenntnissen können genauere Vorgaben - beispielsweise für präventive Maßnahmen oder für das Leistungsangebot der freien Träger - konzipiert werden. Die Ergebnisse sollten in die Qualitätsdialoge mit den Trägern einfließen. Nach Angaben des Fachamtes würden durch ein zusätzliches Auswertemodul in der Jugendamtssoftware die Möglichkeiten hinsichtlich der Überprüfung und Auswertung der Wirksamkeit der Hilfen einzelner Leistungsanbieter stark verbessert werden. Dadurch

würde das Fachcontrolling bei der Leitung und Steuerung der Hilfe zur Erziehung eine viel größere Bedeutung als in den Vorjahren bekommen, was die gpaNRW grundsätzlich sehr befürworten würde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die technischen Auswertemöglichkeiten einer Jugendamtssoftware vollumfänglich nutzen bzw. deren Auswertemöglichkeiten erweitern. Ergebnisse bei den Hilfen zur Erziehung sollte das Jugendamt dann anbieterbezogen nach ihrer Wirksamkeit und Aufwand aufbereiten und hieraus Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern ziehen.

Zum Prüfungszeitpunkt bezieht sich das Fachcontrolling noch auf die Einzelhilfen. Die Einschätzung der Wirksamkeit einzelner Hilfen erfolgt aktuell im Rahmen formulierter Hilfeplanziele nach den S.M.A.R.T.²¹ Regeln. Bei jeder Hilfeplanfortschreibung ist dann gemäß Dienstanordnung eine in der Dokumentation nachvollziehbare Zielüberprüfung vorzunehmen. Diese erfolgt nach drei Monaten in Form eines Wirkungsschecks und sind den beiden Sachgebietsleitungen im Bezirkssozialdienst zum Gegenzeichnen vorzulegen.

Erfahrungen und Informationen zu Leistungsanbietern werden in Ratingen in der Arbeitsgemeinschaft „§ 78 SGB VIII“ ausgetauscht. Dazu zählen beispielsweise die Arbeitsgruppen „Qualitätsdialog ambulanter Hilfen zur Erziehung“ aber auch das Netzwerk Frühe Hilfen sowie die Arbeitsgemeinschaft des Bereiches Heranwachsender/ junger Volljähriger U 25.

Informationen zu den Leistungsanbietern wie Pflegesätze sowie Qualitäts- und Leistungsvereinbarungen sind in der Jugendamtssoftware laut Fachamt nur teilweise hinterlegt und werden auch nicht ausreichend gepflegt.

→ **Empfehlung**

Das Anbieterverzeichnis in der Jugendamtssoftware sollte so aktualisiert werden, dass eine Trägersauswahl umfassend nach pädagogischen, räumlichen und wirtschaftlichen Aspekten erfolgen kann.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Ratingen entwickelt gegenwärtig ein Qualitätshandbuch. Der Grad der Digitalisierung in den Verfahrensabläufen im ASD der Stadt Ratingen zeigt noch Optimierungspotenzial.

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

²¹ „Spezifisch, Messbar, Attraktiv, Realistisch, Terminiert“

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

Detailliert beschriebene Arbeitsabläufe und Prozessbeschreibungen, die auf das Jugendamt der Stadt Ratingen ausgerichtet sind und alle Bereiche der Hilfe zur Erziehung mit einbeziehen, gibt es bisher nur zum Teil. Erste Ansätze zur Standardisierung von Arbeitsabläufen zeigen sich bei der Neugewährung von Hilfen zur Erziehung. Hier verfügt das Jugendamt über ein Flussdiagramm, welches die Prozessschritte skizziert und Fristen für den Wirkungsscheck und die Hilfeplanfortschreibung verbindlich vorgibt. Diese Prozessbeschreibung bildet aber nur einen Teilbereich der Prozesse im ASD ab. Ergänzend dazu gibt es, wie bereits beschrieben, weitere Regelungen in der Dienstanordnung für den ASD, was die Gewährung und Weiterbewilligung von Hilfen angeht.

Aktuell können die ASD-Fachkräfte zumindest auf Dokumentationsvorlagen wie Deckblätter, Anamnesebögen, Fallmitteilungen, Hilfeplanprotokolle oder Vordrucke für die Hilfestellung zurückgreifen, sodass Prozessabläufe in den Akten eine gewisse Transparenz aufweisen.

Aktuell entwickelt das Jugendamt ein Qualitätshandbuch für den ASD. Dabei ist das Ziel, alle relevanten Prozesse zu erfassen, übersichtlich darzustellen und alle dafür notwendigen Handlungsschritte aufzuzeigen. Außerdem soll das Qualitätshandbuch die Fachkräfte verpflichten, die im Qualitätshandbuch erfassten Qualitätsstandards einzuhalten. Das Qualitätshandbuch stellt zunächst die Organisationsstruktur und eine fachliche Positionierung in Form von Zielvorgaben dar. Dieser Rahmen gilt für alle nachfolgend dargestellten Hilfsangebote. Anschließend beschreibt das Handbuch die Qualitätsstandards beispielsweise für die Fallbearbeitung, Aktenführung oder die Einarbeitung von neuen Fachkräften. Im Anschluss daran erfolgen Beschreibungen, Übersichten, Verfahrensabläufe und Standards zum gesamten Hilfsangebot.

- Die gpaNRW befürwortet die Entwicklung eines ASD-Handbuches in der Stadt Ratingen vollumfänglich.

Die bisher genutzte Jugendamtssoftware ermöglicht nach Angaben des Fachamtes Fallübersichten und grobe Dokumentationen der Hilfefälle. Eine reine elektronische Aktenführung ist derzeit nicht realisiert. Daher werden Hilfefälle in Ratingen aktuell noch als Papierakte geführt. Das führt zu einem erhöhten Bearbeitungsaufwand durch manuelle Tätigkeiten. Die Stadt Ratingen beabsichtigt, auf eine neue Jugendamtssoftware umzustellen. Aus Sicht der gpaNRW sollte dieses neue Verfahren grundsätzlich in der Lage sein, alle Verwaltungsprozesse bei der Hilfe zur Erziehung digital zu bearbeiten. Die aktuell verfügbaren Fachverfahren bieten in der Regel einheitliche Vorgaben für das Hilfeplanverfahren. Auf diese kann sich die Stadt Ratingen bei den Prozessbeschreibungen stützen. Außerdem soll das Fachverfahren die Auswerte- und Kontrollmöglichkeiten für die Leitungskräfte und die WiJu verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte im Zuge der geplanten Implementierung einer neuen Jugendamtssoftware eine elektronische Aktenführung einführen.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Ratingen verfügt bereits über verbindliche Festlegungen und Standards im Hilfeplanverfahren. Diese umfassen aber noch nicht alle wesentlichen Abläufe und Kommunikationswege.

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

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

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

Das Hilfeplanverfahren ist in der **Stadt Ratingen** im Dokument „Hilfeplanung Neugewährung“ grob als Flussdiagramm mit Erläuterungen beschrieben. Der Erstkontakt beim ASD der Stadt Ratingen wird durch drei mögliche Anliegen definiert:

- Verfahren nach § 8a SGB VIII (Kindeswohlgefährdung)
- Beratungswunsch eines Bürgers
- Eigeninitiative von Bürgern

Das Verfahren bei Kindeswohlgefährdung ist per Dienstanweisung geregelt und stellt einen Prozess außerhalb des Hilfeplanverfahrens nach § 36 SGB VIII dar. Es bleibt deshalb in unserer Betrachtung außen vor. Bei den beiden anderen Varianten unterscheidet die Stadt Ratingen zwischen unbekanntem Klienten und Klienten, die dem Jugendamt bekannt sind und deren Hilfsmaßnahmen kürzer oder länger als zwölf Monate dauerten.

Erstkontakt

Im ersten Fall erfolgt der Erstkontakt über das Eingangsmanagement bei ausreichenden Personalkapazitäten. Ansonsten erfolgt der Erstkontakt über den Bezirkssozialdienst. Genauere Angaben zu Fristen, Zuständigkeiten, Abläufen, Dokumentationsvorlagen und Verfahrensstandards enthält das Dokument nicht. Zu nennen sind hier beispielsweise Regelungen zu internen oder externen (Wochenende) Bereitschaftsdiensten und die Nutzung standardisierter Erfassungsbögen oder die Beschreibung von Abläufen. Aktuell wird das Eingangsmanagement im Jugendamt der Stadt Ratingen neu organisiert, da für diese Aufgabe seit Juli 2022 mangels Interessenten kein geeignetes Personal zur Verfügung steht.

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte die Zuständigkeiten und Abläufe im Falleingangsmanagement des ASD genauer beschreiben und verbindlich im Qualitätshandbuch regeln.

Zweitkontakt

Als Nächstes muss zwingend ein Zweitkontakt durch die fallführende ASD-Fachkraft oder dem Eingangsmanagement erfolgen. Bei der anschließenden Bedarfsfeststellung sollten dann Instrumente der Sozialpädagogischen Diagnostik herangezogen werden. Dabei führt das Flussdiagramm Beispiele wie Genogramm, Ressourcenkarte, Netzwerkkarte und Chronologie auf. Dabei bleibt jedoch unklar, ob es sich hierbei um verbindliche Standards handelt oder nur um Beispiele. Auch bleibt im Flussdiagramm unklar, in welchem Zeitraum der Zweitkontakt erfolgen soll. Nach Angaben des Fachamtes erfolgt das auf Basis der Erstbewertung durch die fallaufnehmende Fachkraft.

Art, Zeitpunkt und Umfang der Beratungen für die Hilfesuchenden regelt die fallzuständige Fachkraft nach Angaben des Fachamtes situationsbedingt. Hierfür liegen keine besonderen Verfahrensstandards vor. Das ist vom Fachamt bewusst so gewollt, da die Beratung der Hilfesuchenden zur Bedarfsfeststellung in der Praxis gut gelebt wird. So kommen zwei Verfahren der sozialpädagogischen Diagnostik zum Einsatz. Außerdem ist es den ASD-Fachkräften wichtig, die Eltern und Kinder sowie das Umfeld beispielsweise wie Schule und Kitas kennenzulernen. Diese Vorgehensweisen sind im ASD der Stadt Ratingen aber nicht schriftlich fixiert. In Fällen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII wird die Arbeitshilfe § 35a des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) hinzugezogen. Die Corona Pandemie erschwert gegenwärtig die

persönliche Kontaktaufnahme der ASD-Fachkräfte bei der Bedarfsfeststellung. Beim Kinderschutzfällen gelten jedoch besondere Regelungen (Dienstanweisung § 8a SGB VIII) in Ratingen. Hier besteht eine sofortige Handlungsnotwendigkeit für die ASD-Fachkräfte.

Im täglichen Dienstgeschäft finden laut Fachamt im Zuge der Neuzugänge Vorgespräche zwischen der ASD-Fachkraft und der WiJu statt, bei denen Kostenerstattungen und Zuständigkeiten geprüft werden. Außerdem nimmt die WiJu an den Fallkonferenzen teil. Erst zu diesem Zeitpunkt wird über Art und Umfang der Hilfestellung entschieden, sodass die zeitliche Einbindung der WiJu aus Sicht der gpaNRW rechtzeitig erfolgt. Eine Teilnahme der WiJu an Hilfeplangesprächen ist vor diesem Hintergrund in Ratingen nicht vorgesehen.

Fallkonferenz

Für Neu- und Wertebewilligung von Hilfen zur Erziehung sind seit September 2021 laut interner Dienstanordnung des Amtes für Kinder, Jugend und Familie der Stadt Ratingen Fallkonferenzen verpflichtend einzuberufen. Die Fallkonferenz entscheidet über die Gewährung der Hilfe zur Erziehung als Gremium, sodass die Verantwortung für die Art und den Umfang der Hilfe nicht alleine bei der ASD-Fachkraft liegt. Das beinhaltet auch die Auswahl des Leistungsanbieters. Nach Angaben des Fachamtes werden dabei vom Grundsatz her in geeigneten Fällen ambulante Hilfen den stationären Hilfen vorgezogen.

Ausnahmetatbestände gibt es im Falle von akuten Gefährdungssituationen. Dann können Hilfen nach Absprache mit der direkten Vorgesetzten im vereinfachten Verfahren eingesetzt werden. Dieser Vorgang muss durch den direkten Vorgesetzten gegengezeichnet sein.

Der Teilnehmerkreis der Fallkonferenz setzt sich aus der Sachgebietsleitung ASD und den fallvorstellenden ASD-Fachkräften zusammen. Dazu sind durch die ASD-Fachkräfte Fallvorlagen vorzubereiten. Diese beinhalten laut dem Flussdiagramm das ausgefüllte Hilfeplanprotokoll und den Antrag auf Hilfe zur Erziehung. Dazu kommen Berichte von Schulen und Kitas. Bei Weiterbewilligungen werden die Trägerberichte zusätzlich vorausgesetzt. Eine Konkretisierung erfährt die Fallkonferenz bei Weiterbewilligungen von Hilfen über 24 Monate hinaus und bei der Bewilligung von stationären Hilfen. Hier entscheidet dann die Fallkommission über Art und Umfang der Hilfe. Der Teilnehmerkreis wird dann um die Amtsleitung und einer Vertretung der WiJu erweitert. Die Amtsleitung behält sich auch vor, ambulante Hilfen gegenzuzeichnen, wenn diese einen bestimmte Stundenumfang überschreiten. Die Stundenkontingentgrenzen belaufen sich bei den günstigeren ambulanten Hilfen auf 20 Stunden und bei den teureren Hilfen auf zehn Stunden pro Monat.

Mit der hilfeersuchenden Familie und dem Leistungsanbieter führt die ASD-Fachkraft anschließend ein Hilfeplangespräch. Bei gegenseitigem Einverständnis erfolgt dann anschließend die Bescheid Erteilung durch die WiJu. Das Hilfeplanprotokoll ist spätestens laut interner Dienstanordnung vier Wochen nach dem Gespräch zu fertigen und allen Beteiligten zuzustellen. Dabei gelten folgende Kriterien:

- Das Hilfeplangespräch ist in einem Fließtext und nicht in Stichworten zu dokumentieren.
- Die Hilfeplanziele sind unter den S.M.A.R.T. Kriterien darzustellen.

Wirkungscheck/Hilfeplanfortschreibung

Die ASD-Fachkräfte sind gehalten, drei Monate nach Hilfebeginn ein Wirkungscheck durchzuführen. Dazu sollen Ergänzungen und Konkretisierungen im Hilfeplanprotokoll erfolgen. Dieses ist dann der Sachgebietsleitung zur Gegenzeichnung vorzulegen.

Bei jeder Hilfeplanfortschreibung, die laut interner Dienstanordnung spätestens nach sechs Monaten erfolgen soll, hat die ASD-Fachkraft eine im Vorgang nachvollziehbare Zielüberprüfung vorzunehmen.

Die Stadt Ratingen verfügt über kein eigenes Rückführungs- bzw. Verselbstständigungskonzept bei stationären Unterbringungen. Jedoch ist laut Dienstanordnung bei stationären Hilfen durch die fallzuständige ASD-Fachkraft spätestens ab dem 17. Geburtstag der Aspekt der Verselbstständigung im Rahmen der Hilfeplanung aufzugreifen und nachvollziehbar in der Dokumentation darzustellen. Fragestellungen zu Rückkehroption hat die ASD-Fachkraft in jedem Hilfeplangespräch zu berücksichtigen. Dabei kooperieren die ASD-Fachkräfte nach Möglichkeit mit Trägern, die über bewährte Rückführungskonzepte verfügen. Wir gehen später in den entsprechenden Kapiteln zu den stationären Hilfen noch genauer darauf ein.

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte die Kernprozesse für den ASD und deren Schnittstellen tiefergehend analysieren und beschreiben sowie in das Qualitätshandbuch für den ASD mit aufnehmen. Dazu sollte sie weitere Qualitätsstandards wie Dokumentationsvorlagen und verbindliche Verfahrensabläufe festlegen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Ratingen steuert wirksam die Neu- und Weiterbewilligung von Hilfen zur Erziehung über Stundenkontingente und Entscheidungsvorbehalte der Leitungskräfte bei kostenintensiven Hilfefällen. Die Ausgestaltung und Aktualität des Anbieterverzeichnisses und die Berichte der Leistungserbringer zeigen Optimierungsbedarf.

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

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung sollte installiert sein.*
- *Die Einbindung der WiJu sollte frühzeitig erfolgen, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich infrage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*

- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, regelt das Jugendamt das Verfahren der Neu- und Weiterbewilligung von Hilfen zur Erziehung in eine Dienstanordnung. Darüber hinaus ist der Prozess des Falleinganges im Dokument „Hilfeplanung Neugewährung“ skizziert. Darin finden sich aber keine Angaben zur Fallverteilung auf den Bezirkssozialdienst. Das betrifft sowohl den Erstkontakt über das Eingangsmanagement wie auch über den ASD. Nach Angaben des Fachamtes werden die Fälle je nach Auslastung der ASD-Fachkräfte und Bezirkszuständigkeit verteilt. Wir verweisen hierzu auf unsere Empfehlung zur Falleingangssteuerung im vorherigen Kapitel.

Eine dokumentierte Einbindung der WiJu erfolgt in der Stadt Ratingen laut der gültigen Dienstanordnung bei der Fallkonferenz bzw. Fallkommission, bei denen es um kostenintensive Hilfen geht. Davor erfolgt die Einbindung der WiJu durch die fallverantwortliche Fachkraft aus dem Tagesgeschäft heraus. So wird gewährleistet, dass Kostenerstattungen und Zuständigkeiten bei den Fallkonferenzen im Vorfeld geklärt wurden.

Die Auswahl der Leistungsanbieter erfolgt laut Jugendamt im Rahmen der Fallkonferenzen. Dazu steht dem Gremium ein Anbieterverzeichnis zur Verfügung, welches aber aktualisierungsbedürftig ist. Informationen über neue Leistungsanbieter werden beispielsweise in Form von Flyern hinzugezogen. Für den Stadtteil West werden gezielt Anbieter mit bestimmten Kompetenzen angesprochen. Ansonsten richtet sich die Anbietersauswahl auch an den vorhandenen Platzkapazitäten aus.

→ **Empfehlung**

Das Anbieterverzeichnis im Jugendamt der Stadt Ratingen sollte in einer Jugendamtssoftware enthalten sein. Es sollte aktuell sein und Mindestvorgaben beispielsweise wie Stundensätze oder Betreuungspauschalen, Erfahrungseinschätzungen des Jugendamtes sowie das Leistungsangebot als Auswahlkriterien beinhalten.

Um den Aspekt der Wirtschaftlichkeit stärker zu berücksichtigen, sollten in der Fachkonferenz bei jeder Hilfestellung nach Möglichkeit Angebote von verschiedenen Leistungsanbietern verglichen werden. Gibt es mehrere geeignete Angebote, so muss das günstigste Angebot gewählt werden.

Die Entscheidung über die Hilfeform erfolgt in Ratingen, wie bereits beschrieben, nach einer Kostenhierarchie. So werden Mehraufwendungen durch höhere Stundenkontingente mindestens durch die Sachgebietsleitung oder bei kostenintensiveren Hilfen auch durch die Amtsleitung mitentschieden.

Die Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern gestaltet sich laut Jugendamt je nach Fallkonstellation und in der Qualität unterschiedlich. Abgeleistete Fachleistungsstunden müssen die Leistungsanbieter über Stundenzettel nachweisen. Darüber hinaus sollen laut Fachamt die Be-

richtsvorgaben für die Leistungsanbieter vereinheitlich werden. Bisher enthalten die bestehenden Verträge mit den Leistungsanbietern keine Regelungen zu den Berichtsinhalten. Die Stadt Ratingen könnte mit den Leistungsanbietern die Mindestinhalte für einen Bericht vertraglich vereinbaren. Dazu könnte beispielsweise ein standardisiertes Dokument entwickelt werden, welches die Inhalte und Mitteilungsfristen verbindlich vorgibt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die Leistungsanbieter verpflichten, abgestimmte und standardisierte Berichtsvorlagen zu nutzen.

Nach Angaben des Fachamtes erfolgt keine Auswertung der Laufzeiten der Hilfen. Jedoch sind die Kontingente für die Fachleistungsstunden in Anzahl und Dauer per Dienstanordnung reglementiert. Deren Überschreitung bedarf, wie im vorherigen Kapitel bereits beschrieben, der Zustimmung einer Leitungskraft. Die ASD-Fachkräfte steuern den Umfang der Hilfeleistung über das individuelle Hilfeplanverfahren und die darin enthaltenen Zielvorgaben.

Sollte bei einem Leistungsanbieter ein Maßnahmenabbruch drohen, veranlasst die zuständige ASD-Fachkraft ein vorzeitiges Hilfeplangespräch mit den Sorgeberechtigten, dem Kind bzw. Jugendlichen und dem Leistungserbringer. Es werden Maßnahmen erörtert und beschossen, die den Hilfeabbruch verhindern sollen. Das können andere oder ergänzende Hilfen sowie Anpassungen der Zielformulierungen in den Hilfeplanverfahren sein.

Auswirkungen der Corona-Pandemie

Die Corona-Pandemie und die damit verbundenen Corona-Regeln stellen auch den ASD der Stadt Ratingen vor neue Herausforderungen bei der täglichen Arbeit. Das betrifft nach Angaben des Fachamtes die persönliche Kontaktaufnahme bei Hausbesuchen oder Hilfeplangespräche in den Räumen des Jugendamtes. Hier schränkten zum Teil die zu geringen Büroflächen die Auswahlmöglichkeiten für die ASD-Fachkräfte ein. Auch zeigten sich vermehrt krankheitsbedingte Personalausfälle im ASD und WiJu durch die Pandemie.

Um die Abstandsgebote einhalten zu können, hat das Jugendamt im ASD zwei Teams gebildet, die in unterschiedlichen Schichten arbeiten. Ein Teil des ASD arbeitet tageweise im Homeoffice und das andere Team in Präsenz. Das Arbeiten im Homeoffice stellte die ASD-Fachkräfte anfänglich vor technische Probleme. Das betraf die noch nicht ausreichende Ausstattung mit Laptops und Mobiltelefonen, was mittlerweile behoben ist. Probleme bereitet aber weiterhin die Anbindung an die Jugendamtssoftware aus dem Homeoffice heraus. Dadurch sind wichtige Informationen im Hilfeplanverfahren für die Fachkräfte nicht einsehbar, was die Fallsteuerung erschwert. Mit der Einführung der neuen Jugendamtssoftware sollen diese Probleme gelöst werden.

In der alltäglichen Arbeit im ASD sind laut Fachamt die notwendigen Gespräche mit den Hilfesuchenden bzw. Hilfeempfängern, wenn eine Inaugenscheinnahme nicht notwendig war, in digitaler Form erfolgt. Das betrifft auch Beratungen nach §§ 16 ff. SGB VIII, die häufig über Videokonferenz oder telefonisch durchgeführt wurden. In Fällen von Kindeswohlgefährdungen erfolgt laut Fachamt aber immer eine Inaugenscheinnahme durch den ASD.

Insgesamt ist die Anzahl der Hilfeplangespräche, insbesondere bei Hilfeplanfortschreibungen, laut Fachamt zurückgegangen. Das führt in einigen Fällen zu längeren Laufzeiten. Durch die phasenweise geltenden stringenteren Corona-Regeln konnten gesetzte Standards wie Fristen

und Abläufe nicht immer eingehalten werden. Die Fallzahlenentwicklung im ASD der Stadt Ratingen zeigt seit 2020 eine steigende Tendenz. Auch die Meldungen einer möglichen Kindeswohlgefährdung sind weiter gestiegen. Der Anstieg ist jedoch nicht sprunghaft, sondern verläuft im Umfang der vorangegangenen Jahre. Seit dem 2. Halbjahr 2021 zeigen sich zudem zeitverzögert die ersten jugendamtsrelevanten Auswirkungen der Lockdownphasen auf die Familien.

→ **Feststellung**

Kostenerstattungsansprüche werden in Ratingen durch eine gute Zusammenarbeit zwischen ASD und WiJu stringent verfolgt und realisiert. Die Arbeitsabläufe basieren jedoch nicht auf definierten Prozessen und Standards.

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

In der **Stadt Ratingen** erfolgt die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen in Zusammenarbeit der Abteilungen 51.1 „Verwaltung, Wirtschaftliche Jugendhilfe, Beistandschaften“ und 51.2 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“. Verschriftliche Standards gibt es in der WiJu der Stadt Ratingen nicht. Dennoch sind die Abläufe, Verantwortlichkeiten, Zeitpunkte und Fristen zwischen beiden Abteilungen nach Angaben des Fachamtes im Tagesgeschäft klar strukturiert und von guter Zusammenarbeit geprägt. Vor jeder Leistungsgewährung (Neu- und Weitergewährung) wird mit Absprache der WiJu die örtliche und sachliche Zuständigkeit geprüft. Auf Hinweis der pädagogischen Abteilung prüft die WiJu im laufenden Betrieb die Fälle auf Kostenerstattungsansprüche. Dazu fordert die WiJu bei Fallübergabe vom abgebenden Jugendamt eine Kostenanerkennung und macht die Kostenerstattung zeitnah geltend. Die Vereinnahmung erfolgt dann im Zusammenwirken mit der Stadtkasse. Jeweils zum Jahresende werden laut Fachamt darüber hinaus im Rahmen einer "Inventur" alle Kostenerstattungsansprüche nochmals auf Geltendmachung geprüft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die Prozesse um die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen mit den dazugehörigen Schnittstellen bei der Beschreibung der Kernprozesse im Qualitätshandbuch mit abbilden. Dazu sollte sie verbindliche Standards wie Fristen, Dokumente oder Arbeitshilfen mit einbeziehen bzw. entwickeln.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die wesentlichen Abläufe im ASD in der Stadt Ratingen werden durch monatliche Akteneinsichten sowie Mitzeichnungsverpflichtungen der Leitungskräfte begleitet. Kontrollsysteme der aktuell eingesetzten Jugendamtssoftware kommen aus technischen Gründen nicht zum Einsatz.

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

Im Jugendamt der Stadt Ratingen gibt es kein internes Kontrollsystem. Die Sachgebietsleitungen der Abteilung „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe überprüfen einmal pro Monat zwei bis drei Akten pro Team. Die erfolgte Überprüfung wird dann über die Abteilungsleitung an die Amtsleitung weitergemeldet. Außerdem überprüft die Sachgebietsleitung im Zuge der Mitzeichnung bei Neu- und Weiterbewilligungen, bei Kindeswohlgefährdungen aber auch bei Änderungen im Hilfeplanverfahren die Einhaltung der geltenden Standards und Verfahrensabläufe im ASD der Stadt Ratingen. Außerdem wird durch das Mitzeichnen das Vier-Augen-Prinzip gewahrt. Die internen Kontrollen im ASD erfolgen weitestgehend manuell anhand der schriftlichen Akten und nicht über gezielte Auswertungen aus der Jugendamtssoftware bzw. darin enthaltene automatische Kontrollmechanismen. Das soll sich mit der Einführung der neuen Jugendamtssoftware laut Fachamt zukünftig ändern.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte auch Verfahrensstandards für Prozesskontrollen definieren. Dabei geht es insbesondere um die Einbindung der Führungskräfte und ob die Kontrollen routinemäßig oder stichprobenartig bei bestimmten Hilfearten erfolgen sollen. Dazu sollte es Zugriff auf die wichtigsten Kontroll- und Auswertmöglichkeiten bei der eingesetzten Jugendamtssoftware haben.

→ **Empfehlung**

Bei der Einführung der neuen Fachanwendung im Bereich des ASD der Stadt Ratingen sollte viel Wert auf die Einrichtung von automatisierten Kontrollmechanismen gelegt werden.

3.6 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Ratingen bemisst und reguliert im jährlichen Turnus die Stellenausstattung im ASD. Die WiJu bleibt im Betrachtungszeitraum bei der Stellenbemessung durch das Jugendamt außen vor.

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

Das Jugendamt **Stadt Ratingen** fertigt seit 2018 jährlich einen Sachstandsbericht zur Fallzahlentwicklung im Bereich der Hilfen zur Erziehung für den Jugendhilfeausschuss an. Außerdem stellt der Bericht ausführlich die Personalsituation des ASD dar. Der Verwaltungsvorstand

nimmt den Bericht durch die Mitzeichnung ebenfalls zur Kenntnis. Die Personalbemessung für den ASD erfolgt auf Basis eines per Ratsbeschluss festgelegten Richtwert von 35 Fällen. Diese Stellenbemessung ersetzt kein analytisches Stellenbemessungsverfahren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte den per Ratsbeschluss festgelegten Richtwert für die Stellenbemessung im ASD überprüfen und im Hinblick auf Aufgabenveränderungen wegen neuer Gesetze bzw. Gesetzesänderungen aktualisieren. Der Vergleich des Personaleinsatzes zu einem Richtwert ersetzt kein analytisches Stellenbemessungsverfahren.

Personaleinsatz 2019 (2020)

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	27 (30)	21	26	28	31	45	12
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	133 (141)	92	131	146	194	293	12

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

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

Im Ergebnis zeigt der interkommunale Vergleich der Fälle je Vollzeit-Stelle beim ASD und der WiJu hinsichtlich der Entwicklung in 2020 zunächst keine Auffälligkeiten. Die von der gpaNRW vorgegebenen Richtwerte werden beim ASD vollständig und in der WiJu nahezu erreicht. Laut Fachamt gibt es in 2021 im ASD zwei Überlastungsanzeigen, was laut Fachamt der hohen Fluktuation im ASD geschuldet ist.

Die Stadt Ratingen hält für neue Fachkräfte im ASD ein Einarbeitungskonzept vor, das nach Angaben des Fachamtes jedoch anpassungsbedürftig ist. Das betrifft insbesondere mehrfache zeitgleiche Einarbeitungen neuer ASD-Kräfte. Qualifizierungen und Weiterbildungen werden laut Fachamt durch die Verwaltung umfassend bereitgestellt. Das betrifft sowohl interne wie auch externe Angebote. Auf der Kreisebene möchten die Jugendämter die Qualifizierung „Neu im ASD“, die bislang durch die Landschaftsverbände angeboten wird, zukünftig in Eigenregie organisieren.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

Für die Stellenausstattung des ASD hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser

liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

- Die Fachkräfte im ASD der Stadt Ratingen bearbeiten im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle als die Hälfte der Vergleichskommunen. Im Folgejahr wird der gpaNRW Richtwert exakt erreicht.

Nach Angaben des Fachamtes waren im Vergleichsjahr 2019 im ASD der **Stadt Ratingen** 17,56 Stellen der 20,64 Planstellen im ASD tatsächlich besetzt. Im Folgejahr betrug die Differenz 6,66 Vollzeit-Stellen bei 22,64 Planstellen. In 2021 beträgt der Unterschied noch 4,00 Vollzeit-Stellen. Wir verweisen hierzu noch mal auf die unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen bei der Stellenbemessung. Eine weitere Besonderheit in der Stellenbemessung ergibt sich in Ratingen durch die per Ratsbeschluss festgelegten 1,5 zusätzlichen Vollzeit-Stellen für den ASD, die ausschließlich für die Babybegrüßungspakete vorgesehen sind. Aus Sicht der gpaNRW fällt die Aufgabe Babybegrüßung unter die Prävention und gehört damit zum prüfungsrelevanten Aufgabenportfolio des ASD.

Entwicklung Hilfefälle je Vollzeit-Stelle ASD im Zeitreihenvergleich

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Stellenausstattung ASD Ist	17,88	18,94	17,56	15,98	17,76
Hilfeplanfälle absolut	473	486	467	494	534
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	26	26	27	31	30

Nach Angaben des Fachamtes wird seit 2018 die Ist-Stellenausstattung im ASD durch lange Stellenvakanzen geprägt. Daher kommt es auch seitdem zu einem Stellenrückgang. Aktuell sind laut Fachamt immer noch 4,64 Vollzeit-Stellen vakant.

Im Jahr 2020 wird der gpa-Richtwert bezogen auf die Ist-Stellenausstattung erstmalig geringfügig überschritten. Steigende Fallzahlen und eine hohe Fluktuation sind der Grund dafür. Aus Sicht der gpaNRW sollte diese Entwicklung weiter beobachtet werden. In diesem Zusammenhang sollte auch die Soll-Stellenausstattung überprüft und nach Notwendigkeit angepasst werden.

Die beschriebenen Vakanzen waren bzw. sind bedingt durch Berentungen langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kündigungen und Elternzeitvertretungen. Durch die vakanten Stellen und die damit verbundenen Vertretungen lag laut Fachamt die durchschnittliche Fallzahlbelastung der ASD-Fachkräfte zeitweise bei bis zu 60 Fällen pro Vollzeit-Stelle. Die Priorisierung der Fallbearbeitung bei hohen Belastungen erfolgt durch die Sachgebiets- und Amtsleitung und bei Meldungen zu Kindeswohlgefährdungen durch die Dezernatsleitung. Die vakanten Stellen wurden in enger Zusammenarbeit mit dem Amt für Personalwesen kurzfristig ausgeschrieben. Die Einstellungsverfahren haben gezeigt, dass die Nachbesetzung von Stellen im ASD immer schwieriger wird, da geeignete Bewerberinnen und Bewerber fehlen. Diese Situation haben wir

in vielen Kommunen vorgefunden. Der Fachkräftemangel stellt die Kommunen vor immer größere Herausforderungen.

Die Stadt Ratingen hat in diesem Zusammenhang Maßnahmen ergriffen, um die Aufgabe Hilfe zur Erziehung attraktiver zu machen. Dazu zählen eine übertarifliche Bezahlung, ein gutes Fortbildungsbudget; die Ausstattung der Fachkräfte mit Laptop und zukünftig auch mit Handy, sowie das Angebot einer unbefristeten Stelle.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

- Die Fachkräfte in der WiJu der Stadt Ratingen bearbeiten im Vergleichsjahr 2019 weniger Fälle als die Hälfte der Vergleichskommunen. Im Folgejahr wird der gpaNRW Richtwert minimal überschritten.

Die **Stadt Ratingen** setzt in 2019 in der WiJu 3,5 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung in der Sachbearbeitung ein. Bei rund 467 zu bearbeitenden Fällen ergibt das einen Leistungswert von 133 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Durch den Fallanstieg in 2020 wird der gpaNRW-Richtwert sogar geringfügig überschritten.

Entwicklung Hilfefälle je Vollzeit-Stelle ASD im Zeitreihenvergleich

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Stellenausstattung WiJu	3,25	3,16	3,50	3,50
Hilfeplanfälle absolut	473	486	467	494
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	146	154	133	141

In den Jahren 2017 und 2018 ist in der WiJu die Stelle für die Bearbeitung der UMA nur anteilmäßig besetzt. Das führte im Ergebnis zu Leistungswerten oberhalb des gpaNRW-Richtwertes. Im Vergleichsjahr 2019 positioniert sich der Leistungswert wegen der höheren Stellenzahl und einem leichten Fallrückgang leicht unterhalb des gpaNRW-Richtwertes. Durch den Fallanstieg in 2020 relativiert sich diese Situation, sodass aus Sicht der gpaNRW zurzeit kein Handlungsbedarf bei der WiJu zu erkennen ist.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Der städtische Haushalt der Stadt Ratingen erfährt durch den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren bei der Hilfe zur Erziehung eine etwas stärkere Belastung als die Hälfte der Vergleichsstädte. Das ist auf einen erhöhten Anteil an kostenintensiven stationären Unterbringungen zurückzuführen.

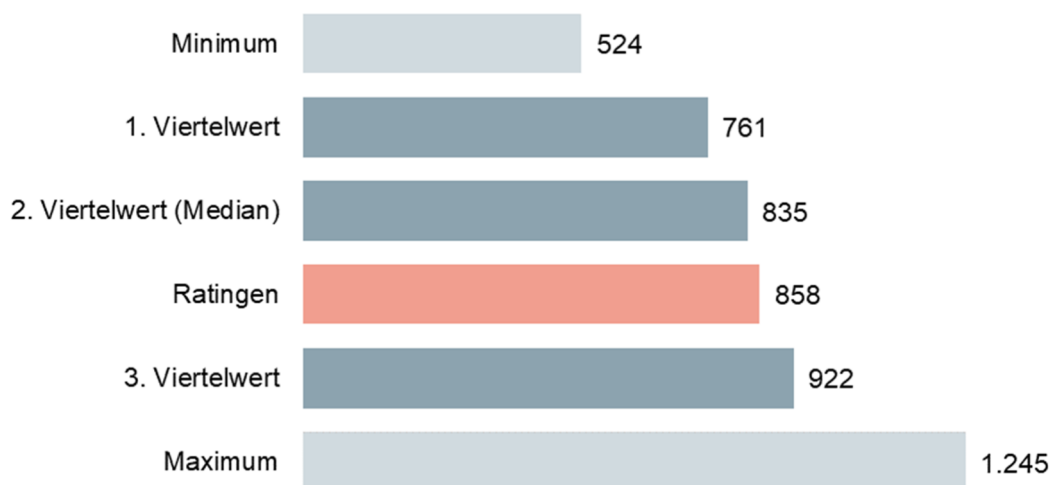
Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfe zur Erziehung der **Stadt Ratingen** liegt laut Jahresabschlüssen bis für das Jahr 2019 vor. Es ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 06.30 „Familienhilfen“ des Haushaltplanes der Stadt Ratingen gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Ratingen hat die Aufwendungen und Erträge nach den Vorgaben zur Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet. Beispielsweise enthält das ordentliche Ergebnis in der oben genannten Produktgruppe die Mitwirkung in Verfahren vor dem Familien-/Vormundschaftsgericht. Diese werden in dieser Prüfung nicht berücksichtigt und bereinigt.

Im Vergleichsjahr 2019 beläuft sich der Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung auf rund 14,4 Mio. Euro. In Bezug zu den 16.799 Einwohnern der Altersgruppe 0 bis unter 21 Jahre ergibt sich ein Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Höhe von 858 Euro. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Ratingen wie folgt:

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



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



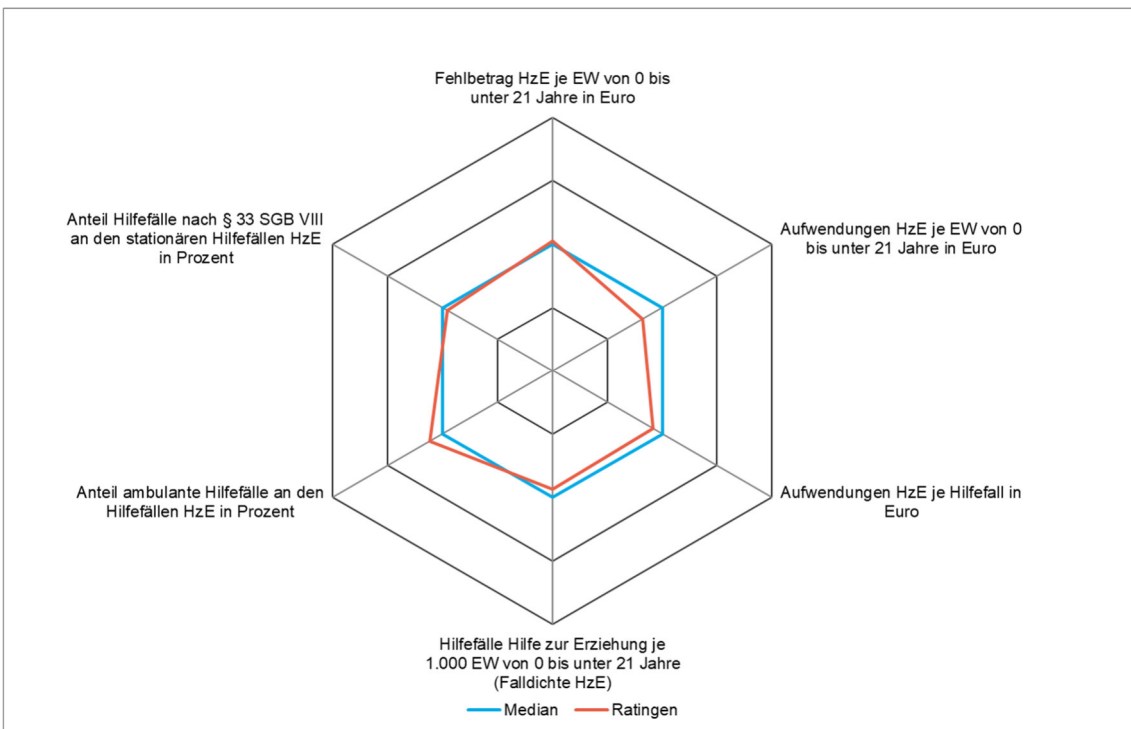
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2017	2018	2019
852	861	858

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zeigt sich im Betrachtungszeitraum 2017 bis 2019 recht stabil. Im Vergleichsjahr 2019 weisen etwas mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte eine niedrigere Belastung beim Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung auf.

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



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

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

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

- Die wichtigsten Einflussgrößen auf den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung in der Stadt Ratingen weisen insgesamt begünstigende Größenordnungen auf. Lediglich der Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen fällt bei mehr als der Hälfte der Vergleichsstädte höher aus. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung aus.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2019 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 **Aufwendungen Hilfe zur Erziehung**

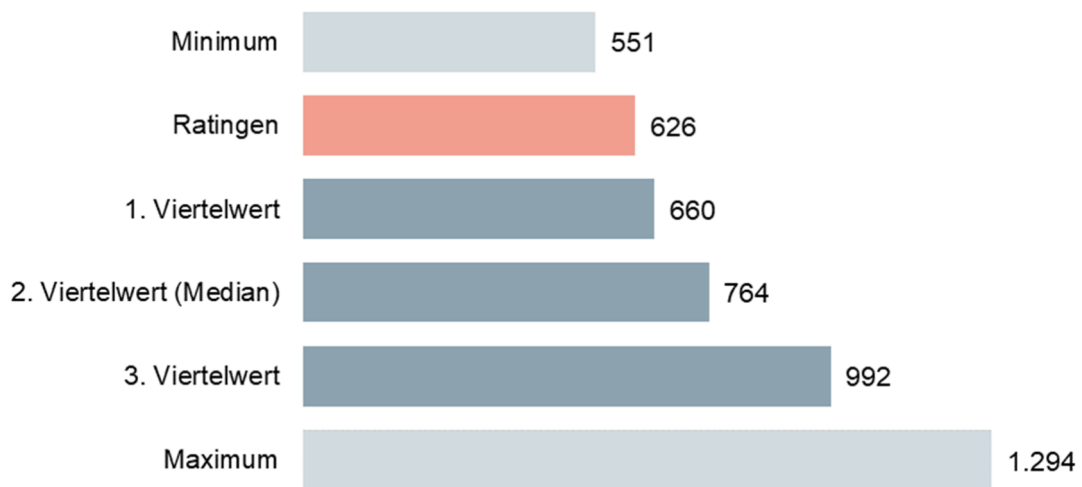
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

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

→ **Feststellung**

Bis 2019 ist die überwiegende Zahl der Vergleichsstädte durch die zielgruppenbezogenen Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung stärker belastet als die Stadt Ratingen. In 2020 weist nur noch die Hälfte der Vergleichsstädte höhere zielgruppenbezogene Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung auf.

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

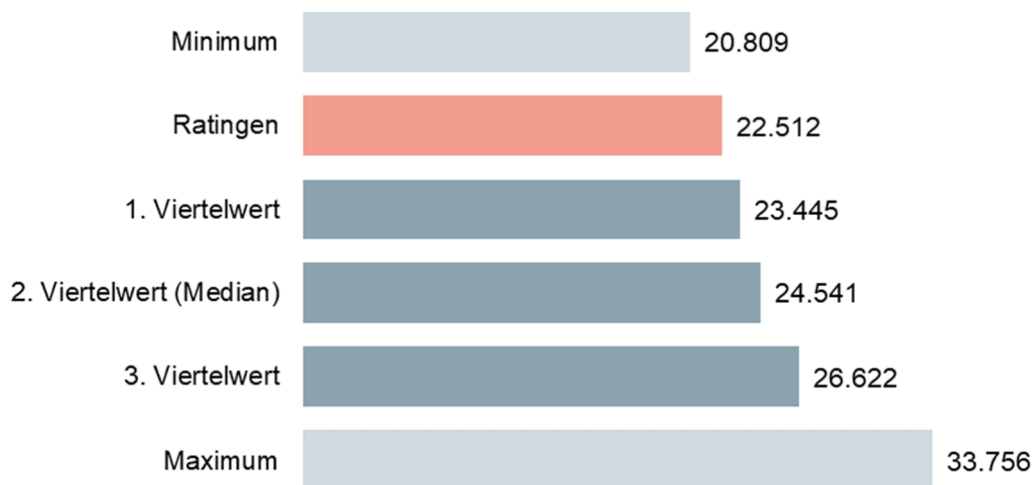


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 24 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2020 ergibt sich folgendes Bild. Der Kennzahlenwert der Stadt Ratingen erhöht sich auf 695 Euro und positioniert sich damit oberhalb des 1. Viertelwertes von 689 Euro. Entscheidend für die Beurteilung der Gesamtsituation sind aber neben den einwohnerbezogenen Aufwendungen die Aufwendungen je Hilfefall. Im Jahr 2019 wurden in Ratingen insgesamt rund 484 Hilfefälle bearbeitet, davon rund 303 ambulant und rund 164 stationär. Insgesamt verausgabte die Stadt Ratingen mehr als zehn Mio. Euro Transferaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung.

Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro 2019



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



Der überwiegende Anteil der Vergleichsstädte hat höhere fallbezogenen Aufwendungen als die Stadt Ratingen.

Wie sich die Aufwendungen je Helfefall, getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen im Zeitverlauf entwickelt haben, zeigt die nachfolgende Tabelle:

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	26.773	24.338	22.512	24.626
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	12.675	11.949	11.636	12.227
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	49.883	47.343	42.686	49.193

Auffällig ist, dass bis 2019 die Entwicklung der aufgezeigten Fallaufwendungen durchweg positiv verläuft. In 2020 steigen dann die Fallzahlen und Transferaufwendungen wieder an, was zu einer Erhöhung der Kennzahlenwerte führt. Das ergibt in 2020 eine veränderte Positionierung im interkommunalen Vergleich. Eventuell ist diese Entwicklung auch auf die Auswirkungen der Corona-Pandemie zurückzuführen.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2020

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	24.626	19.826	23.563	24.327	25.443	33.864	21

Insgesamt weisen in 2020 mehr als die Hälfte der Vergleichskommunen niedrigere Fallaufwendungen auf.

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

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2020

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.227	7.598	10.020	11.586	13.109	17.548	22
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	49.193	34.462	39.589	46.805	49.193	52.910	22

Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall verzeichnen mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte in 2020 eine niedrigere Belastung als die Stadt Ratingen. Bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall sind es sogar 75 Prozent.

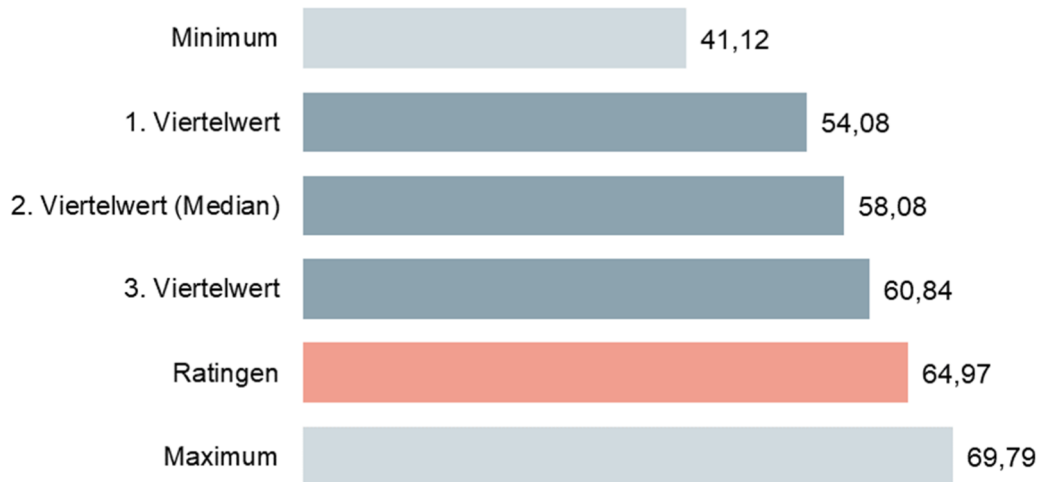
→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte die Gründe, auch hinsichtlich Auswirkungen durch die Corona-Pandemie, für die steigenden Fallkosten in 2020 eruieren und nach Möglichkeit gegensteuern.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- In der Stadt Ratingen überwiegen die kostengünstigen ambulanten Hilfen in einem vergleichsweise großen Umfang. Die überwiegende Mehrzahl der Vergleichskommunen weisen niedrigere Anteile an ambulanten Hilfen auf.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



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



Die Stadt Ratingen hat einen höheren Anteil an kostengünstigen ambulanten Hilfefällen als die überwiegende Mehrzahl der Vergleichsstädte. Im Zeitverlauf ist der Anteil der ambulanten Hilfen konstant auf sehr hohem Niveau.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020
62,11	65,00	64,97	66,37

Die gpaNRW kommt zu dem Schluss, dass die Stadt Ratingen ihre Potenziale hinsichtlich des Grundsatzes kostengünstige ambulante vor teuren stationären Hilfen zu installieren, gut ausschöpft. Auch die Falldichte in Ratingen zeigt sich durch den vorgefundenen hohen Anteil an ambulanten Hilfen nicht auffällig erhöht. Wir gehen im Kapitel 3.7.1.4 noch genauer darauf ein.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

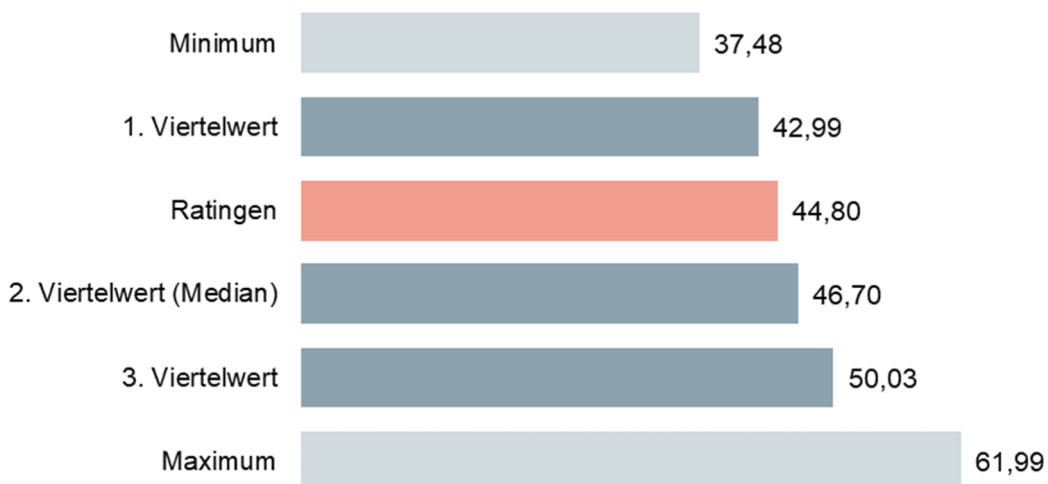
→ **Feststellung**

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Ratingen niedriger als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Entsprechend ist der Anteil an teuren stationären Unterbringungen erhöht, was den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung belastet.

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

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

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33, 41 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019



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



Die Stadt Ratingen verzeichnet im Jahr 2020 einen niedrigeren Anteil an Vollzeitpflegefällen nach §§ 33 und 41 SGB VIII an den stationären Hilfefällen als annähernd 75 Prozent der Vergleichskommunen (1. Viertelwert: 41,38 Prozent). In 2020 waren rund 69 Fälle von insgesamt 166 stationären Hilfefällen in Vollzeitpflege untergebracht.

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

2017	2018	2019	2020
40,16	43,19	44,80	41,73

Der Anteil Vollzeitpflegefälle steigt im Zeitverlauf bis 2019 leicht an. Danach zeigt er eine negative Entwicklung. Das könnte auch eine Auswirkung der Corona-Pandemie sein. In Ratingen überwiegt der Anteil der Kinder, die über den ASD in eigenen Pflegefamilien untergebracht werden, mit rund 85 Prozent. 15 Prozent der Pflegekinder in Pflegefamilien vor Ort kommen aus anderen umliegenden Kommunen. Dieser Anteil ist in der Mehrzahl der Vergleichsstädte höher (Median: 39 Prozent). Die pädagogische Fallzuständigkeit wechselt nach zwei Jahren zum Jugendamt der Stadt Ratingen. Für die Kinder aus anderen Kommunen erhält die Stadt Ratingen eine Kostenerstattung. Die Kosten werden vom grundzuständigen Jugendhilfeträger nach Geltendmachung erstattet. Die Stadt Ratingen bringt ihrerseits nur wenige Kinder in ortsfremden Pflegefamilien unter. Hier erreicht die Stadt Ratingen mit rund 4,7 Prozent in 2020 fast den Minimalwert von 3,3 Prozent. Die Stadt Ratingen sollte den Ausbau der Vollzeitpflege noch stärker favorisieren. Gerade die Unterbringung in Heimen ist in Ratingen, wie wir später im Bericht noch sehen werden, sehr teuer. Daher ist ein höherer Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen erstrebenswert, da es hierdurch zu weniger kostenintensiven Heimunterbringungen kommt.

→ Empfehlung

Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen weiter ausbauen und einen Zielwert definieren.

Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege - nach § 33 und 41 SGB VIII“.

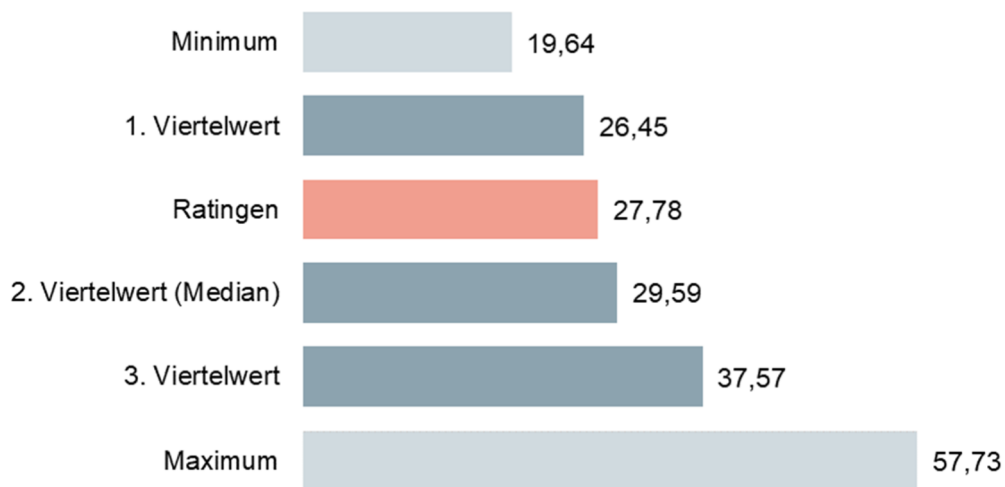
3.7.1.4 Falldichte

- Die Stadt Ratingen profitiert bei der Falldichte von einem Rückgang der UMA-Fallzahlen im ambulanten und stationären Bereich. Bei den selbst installierten Fällen verzeichnet sie dagegen einen Anstieg. Trotzdem ist die Falldichte in 2019 und 2020 immer noch niedriger als bei 50 Prozent der Vergleichsstädte.

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

Die **Stadt Ratingen** weist in 2019 rund 467 Hilfeplanfälle auf. Bezogen auf 1.000 Einwohner bis unter 21 Jahre liegt die Falldichte bei rund 28 Hilfeplanfällen.

Falldichte HzE 2019



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



Die Stadt Ratingen verzeichnet im Jahr 2019 eine niedrigere Falldichte als 50 Prozent der Vergleichskommunen. Im Jahr 2020 zeigt sich die Falldichte mit 29,31 erhöht, aber ähnlich zum Median positioniert. (Median: 32,37).

Fallzahlen im Zeitverlauf

Grunddaten/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
ambulante Hilfefälle	294	316	303	328
davon ambulante Hilfefälle für UMA	23,00	20,58	10,00	7,00
ambulante Hilfefälle ohne UMA	271	295	293	321
stationäre Hilfefälle	179	170	164	166
davon stationäre Hilfefälle für UMA	44,75	23,00	10,00	10,00
stationäre Hilfefälle ohne UMA	134	147	154	156
Hilfefälle gesamt	473	486	467	494
davon Hilfefälle für UMA gesamt	67,75	43,58	20,0	17,0
Hilfefälle gesamt ohne UMA	405	442	447	477
Falldichte	28,41	28,98	27,78	29,31
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	4,06	2,60	1,19	1,01

Die Anzahl der Hilfefälle schwankt im Betrachtungszeitraum und erreicht in 2020 den höchsten Wert. Die Falldichte zeigt sich bis 2018 recht stabil und ist in 2019 sogar rückläufig. Bis dahin profitiert die Stadt Ratingen von dem deutlichen Rückgang der UMA-Fallzahlen. Insbesondere im Jahr 2018 und in 2020 kann die Stadt Ratingen einen Anstieg bei der Gesamtfallzahl trotz Rückgang der UMA-Fälle nicht verhindern. Das liegt daran, weil die selbst installierten ambulanten und stationären Fallzahlen im Betrachtungszeitraum fast durchgängig ansteigen. Auch wenn die Falldichte in der Stadt Ratingen immer noch niedriger ausfällt als bei der Hälfte der Vergleichsstädte, sollte sie die Fallzahlenentwicklung bei den selbst installierten Fällen verstärkt in den Fokus nehmen, insbesondere bei den teuren Hilfen.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

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

- Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII (11,9 Prozent),
- Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII (5,1 Prozent)
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII (12,1 Prozent),
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII (44,9 Prozent),

- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII (8,2 Prozent) und
- Hilfe zur Erziehung für junge Volljährige § 41 SGB VIII (9,1 Prozent).

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

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

Hilfeart	Anteil an den Aufwendungen HzE gesamt in Prozent 2020
Erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	2,9
Erziehungsberatung nach § 28 SGB VIII	0
Soziale Gruppenarbeit nach § 29 SGB VIII	0
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	3,6
Sozialpädagogische Einzelbetreuung (§ 35 SGB VIII) außerhalb und innerhalb von Einrichtungen	0,2

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

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

→ **Feststellung**

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

Die Stadt Ratingen hat im Jahr 2020 insgesamt rund 1.452.000 Euro für rund 130 Hilfefälle nach § 31 SGB VIII erbracht.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2020

Kennzahl	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	11.132	6.744	8.234	9.569	11.170	13.119	19
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	86,16	0,00	57,51	78,05	90,83	177	20
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	7,74	0,00	6,02	7,33	9,70	14,30	20

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

Grundzahl/Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	10.081	9.514	9.919	11.132
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	46,26	62,74	64,95	86,16
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	4,59	6,59	6,55	7,74
Hilfefälle	76	111	110	130

Die Aufwendungen für die Fälle der SPFH sind in Ratingen höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Auf die Zielgruppe bezogen zeigt sich ein ähnliches Bild im interkommunalen Vergleich. In der Zeitreihe steigen die Fallzahlen bis auf das Jahr 2019 deutlich an. Das zeigt sich am Verlauf der Falldichte. Diese positioniert sich durch den Fallanstieg in 2020 höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte.

Die Laufzeiten von Hilfen wirken sich auf die Falldichte aus. Im Jahr 2020 waren die Laufzeiten der beendeten Hilfefälle in Ratingen etwas länger als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. In rund 39 Prozent der beendeten Hilfefälle hatte Ratingen eine Laufzeit von über 18 Monaten. Der Median der Fälle mit dieser Laufzeit liegt hier bei rund 37 Prozent. Die etwas längeren Laufzeiten wirken sich erhöhend auf die Falldichte und auf die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus. Der Anteil der Fälle der SPFH mit einer Laufzeit bis zu 18 Monate beträgt 61 Prozent. Er fällt niedriger aus als bei mehr als der Hälfte der Vergleichsstädte aus (Median: 63 Prozent.).

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte die Laufzeiten der SPFH regelmäßig auswerten sowie die Wirkung der Hilfeart analysieren und bei Bedarf gegensteuern.

Hierbei wird auf die Ausführungen im Abschnitt 3.5.1.2 Fallsteuerung verwiesen.

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

3.7.2.2 Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII

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

→ Feststellung

Bei der Tagesgruppe wendet die Stadt Ratingen vergleichsweise hohe Aufwendungen je Jugendeinwohner und Hilfefall auf. Jedoch erweist sich die Tagesgruppe in Ratingen als günstige Alternative zur teuren Heimunterbringungen.

In der **Stadt Ratingen** war das Angebot an Tagesgruppen nach Angaben des Fachamtes bislang ausreichend. Die Belegung von Tagesgruppenplätzen ist rückläufig. Bei der Tagesgruppe kooperiert die Stadt Ratingen in der Regel mit einem regionalen Anbieter.

Für die Tagesgruppen wendet die Stadt Ratingen im Jahr 2020 rund 617.000 Euro für rund 13 Fälle mit Hilfeplanverfahren auf. Das entspricht einem Anteil von etwas mehr als fünf Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung.

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich folgendes Bild:

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

Kennzahl/Grunddaten	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je Hilfefall in Euro	49.398	6.831	25.522	36.542	41.427	62.773	21
Aufwendungen nach § 32 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	36,65	0,00	10,25	20,71	36,43	86,61	22
Falldichte § 32 SGB VIII in Promille	0,74	0,00	0,29	0,55	0,97	5,23	22

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

Kennzahl	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen je Hilfefall in Euro	37.151	35.993	34.354	49.398
Ambulante Aufwendungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	36,63	33,66	33,07	36,65
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	0,99	0,94	0,96	0,74

Die Stadt Ratingen weist in 2020 trotz eines Rückganges bei den Tagesgruppenfallzahlen immer noch eine höhere Falldichte auf, als die Hälfte der Vergleichsstädte. Dazu kommen vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall und Jungeinwohner über den gesamten Betrachtungszeitraum. In 2020 sind die Aufwendungen für die Tagesgruppenplätze sogar höher als bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte.

Hilfefälle Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020	2021
16,42	15,47	16,17	12,50	12,08

Aus Sicht der gpaNRW sind Tagesgruppen grundsätzlich eine geeignete Alternative zu teuren Heimunterbringungen, wenn die familiären Bindungen des Hilfeempfängers aus Sicht des ASD noch gut sind. Mit Blick auf die Vermeidung von Heimunterbringungen und deren Kosten erscheinen die vergleichsweise hohen Aufwendungen bei der Tagesgruppe aus Sicht der gpaNRW vom Grundsatz her gut eingesetzt zu sein. Die niedrige Falldichte bei den Heimunterbringungen in Ratingen ist ein Indiz dafür. Gleichwohl sollte die Stadt Ratingen aus Sicht der gpaNRW die aktuelle Situation insbesondere die Preisgestaltung bei den Tagesgruppen analysieren. Ziel sollte es sein zu eruieren, warum trotz sinkender Fallzahlen die Transferaufwendungen in 2020 steigen. Eventuell zeigen sich auch hier Auswirkungen der Corona-Pandemie.

→ Empfehlung

Der ASD der Stadt Ratingen sollte bei den Tagesgruppenplätzen die vertragliche Preisgestaltung, die Anbietaerauswahl sowie die Wirksamkeit der Hilfeart auf Verbesserungspotenziale hin untersuchen.

Die Offene Ganztagschule bewirkte laut Fachamt bisher kaum Veränderungen bei der Fallzahlentwicklung in den Tagesgruppen, da mit dem Offenen Ganztage und den Tagesgruppen unterschiedliche Altersgruppen angesprochen werden.

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

3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

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

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen verfügt über einige kostenintensive Vollzeitpflegefälle. Dadurch fallen die Aufwendungen für die Hilfen nach § 33 SGB VIII vergleichsweise hoch aus. Dagegen führt die niedrige Falldichte bei der Vollzeitpflege zu vergleichsweise günstigen einwohnerbezogenen Aufwendungen.

Laut Fachamt erfolgt die Unterbringung der Kinder bis zum zehnten Lebensjahr vorwiegend im Wege der Vollzeitpflege. Dazu greift der ASD auf Pflegefamilien und Erziehungsstellen in Ratingen und Umgebung zurück. Die Unterbringung in Pflegestellen außerhalb von Ratingen erfolgt insbesondere dann, wenn Pflege- und Herkunftsfamilie nicht in Kontakt treten dürfen. Zusätzlich gibt es in Ratingen Kurzzeitpflegestellen zur kurzfristigen Überbrückung von familiären Notsituationen und Bereitschaftspflegestellen bei Inobhutnahmen im Rahmen von Kindeswohlgefährdungen. Das Angebot an Pflegestellen ist laut Mitteilung des Fachamtes ausreichend. Die Pflegestellen in Ratingen sind oft in Vereinen und Netzwerkstrukturen organisiert, was sich positiv auf das Pflegestellenangebot auswirkt. Daher muss die Stadt Ratingen gegenwärtig keine besondere bzw. intensivierete Werbe- und Akquise-Maßnahmen ergreifen. Interessierte Eltern können sich über die Homepage der Stadt Ratingen und direkt beim Pflegekinderdienst über das Pflegeelternsein informieren. Pandemiebedingt war die Anwerbung von neuen Pflegefamilien jedoch zeitweise erschwert.

Für die Aufgaben setzt die Stadt Ratingen einen Pflegekinderdienst (PKD) als Spezialdienst im ASD mit 2,0 Vollzeit-Stellen ein. Dem PKD obliegt die Akquise, Eignungsprüfung, Qualifizierung, Fortbildung, Vermittlung, Beratung und Begleitung von Pflegefamilien. Außerdem übernimmt der PKD bei Dauerpflegeverhältnissen die Begleitung und Hilfeplanung.

Über gesonderte Standards in Form von Leitfäden oder Handbücher in der Hilfeplanung verfügen der Pflegekinderdienst und der ASD in der Stadt Ratingen noch nicht. Diese befinden sich aber in der Entwicklung. Wir verweisen hierzu auf das Kapitel 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards.

Für die Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII wendet die Stadt Ratingen im Jahr 2020 rund 1.466.000 Euro für rund 64 Hilfefälle mit Hilfeplanverfahren auf. Das entspricht einem Anteil von rund zwölf Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung. In 2020 gab es lediglich zwei UMA-Fälle.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2020

Kennzahl	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.045	13.304	14.700	16.442	18.633	33.082	22
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	75,74	51,06	76,30	96,21	127	216	22
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch je Hilfefall in Prozent	21.081	0,00	14.590	16.552	18.719	21.081	14
Anteil Transferaufwendungen mit Kostenerstattungsanspruch an den Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII in Prozent	34,14	0,00	29,24	38,51	44,20	59,92	17
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	3,78	3,14	4,91	5,56	7,61	9,39	22
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	21,43	5,98	21,07	26,57	44,18	53,85	20
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	28,57	0,00	9,45	15,38	28,57	65,74	19
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	50,00	21,31	33,33	43,31	50,00	64,29	18

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

Kennzahl/ Grundzahl	2017	2018	2019	2020
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.166	21.312	22.472	20.045
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	100	87,24	89,29	75,74
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII mit Kostenerstattungsanspruch je Hilfefall in Prozent	20.418	15.671	20.402	21.081
Hilfefälle je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte)	4,16	4,09	3,97	3,78

Ein niedriger Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen bei einer niedrigen Falldichte insgesamt führt dazu, dass auch die Falldichte der Vollzeitpflege in der Stadt Ratingen vergleichsweise niedrig ist. Diese beinhaltet lediglich zwei UMA-Fälle mit unauffälligen Fallkosten.

Die Stadt Ratingen kann bei etwas mehr als ein Drittel der Vollzeitpflegefälle nur bedingt Einfluss auf die Höhe der Transferaufwendungen nehmen. Grund dafür ist, dass diese Fälle Fremdunterbringungen anderer Jugendämter sind. Die Zuständigkeit für die Fremdunterbringung geht nach Ablauf von zwei Jahren auf das Jugendamt der Stadt Ratingen über. Das Jugendamt hat dann gegenüber der abgebenden Stadt einen Kostenerstattungsanspruch. Kostenerstattungen decken mit Ausnahme der anteiligen Personalaufwendungen für den Pflegekinderdienst und die WiJu die Unterbringungskosten und wirken sich damit nahezu neutral auf den Fehlbeitrag aus. Ein Vollzeitpflegefall mit Kostenerstattungsanspruch hat 2020 Transferaufwendungen von 21.081 Euro verursacht. Ratingen stellt damit den Maximalwert zum Prüfungszeitpunkt.

Anders ist das bei den eigenen Vollzeitpflegefällen. Im Jahr 2020 gab es in Ratingen rund 47 Fälle ohne Kostenerstattungsanspruch, für die die Stadt rund 943.000 Euro Transferaufwendungen auszahlen musste. Daraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfefall in Höhe von rund 20.100 Euro. Damit sind die Aufwendungen für die eigenen Vollzeitpflegestellen in Ratingen geringer als die Fremdunterbringungen. Insgesamt ist die Vollzeitpflege mit 20.100 Euro je Hilfefall teurer als in den meisten Vergleichsstädten.

Der Anteil der Pflegekinder, die in professionellen Pflegefamilien leben, beträgt 2019/20 rund neun Prozent. Aktuell sind sechs Kinder in diesen Pflegestellen untergebracht. Bei durchschnittlichen Unterbringungskosten von 6.000 Euro je Monat ergeben sich Jahresdurchschnittskosten von ca. 72.000 Euro je Fall. Damit liegen diese Fallkosten fast auf dem der Heimunterbringungen (78.000 Euro). Diese Fälle machen ca. 30 Prozent der gesamten Transferaufwendungen bei der Vollzeitpflege aus. Teilweise werden in Ratingen ergänzend zu der Hilfe nach § 33 SGB VIII auch ambulante Hilfen gewährt, z.B. nach § 30 (Erziehungsbeistand) oder § 31 (Sozialpädagogische Familienhilfe). Diese aufwendigeren Vollzeitpflegefälle belasten aus Sicht der gpaNRW die Aufwendungen je Hilfefall stärker als gewöhnlich und führen zu hohen Aufwendungen je Vollzeitpflegefall im interkommunalen Vergleich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte beim Controlling die kostenintensiven Vollzeitpflegefälle stärker in den Fokus nehmen, um die Gründe für die hohen Fallaufwendungen zu ermitteln und ggf. gegenzusteuern.

Insgesamt wirken sich diese teuren Vollzeitpflegefälle jedoch nicht erheblich belastend auf den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung aus. Das zeigt sich an der Kennzahl Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro. Hier weist der überwiegende Teil der Vergleichskommunen eine höhere Belastung auf.

Der im Kapitel 3.7.1.3 bereits dargestellte sinkende und niedrige Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen resultiert aus einem kontinuierlichen Rückgang der Vollzeitpflegefälle. Die nachfolgende Fallentwicklung verdeutlicht das:

Hilfefälle Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020	2021
69,24	68,59	66,75	63,67	58,17

Der Rückgang der Fallzahlen bei der Vollzeitpflege ist für die Stadt Ratingen suboptimal, da im Gegenzug die teuren Heimunterbringungsfälle immer mehr überwiegen. Insbesondere ab 2020 verstärkt sich der Rückgang bei der Vollzeitpflege. Wir verweisen hierzu auf unsere Empfehlung im Kapitel 3.7.1.3.

Hinsichtlich der Verweildauern sieht die gpaNRW trotz niedriger Falldichte Optimierungsbedarf. Rund 79 Prozent der Vollzeitpflegefälle haben Laufzeiten von über 24 Monaten. Der Anteil der Fälle mit Laufzeiten von mehr als 36 Monaten ist mit 50 Prozent höher als bei den meisten Vergleichsstädten. Die gpaNRW begrüßt es, dass das Qualitätshandbuch hierzu erste gegensteuernde Verfahrensabläufe und Prozesse skizziert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte bei den Vollzeitpflegefällen die im Qualitätshandbuchentwurf angedachten Verfahrensstandards wie beispielsweise zu Rückführungsoptionen in die Herkunftsfamilie weiterentwickeln und in das Hilfeplanverfahren verbindlich integrieren.

Der PKD der Stadt Ratingen umfasst in den Jahren 2017/18 1,5 und in den Jahren 2019/20 zwei Vollzeit-Stelle. Jedoch waren nach Angaben des Fachamtes im PKD bedingt durch Stellenvakanzen zeitweise nur 0,5 Vollzeit-Stellen besetzt. Laut den Angaben der Fachverantwortlichen führte das dazu, dass die Akquise von Vollzeitpflegestellen über längere Zeiträume kaum möglich war und die Fallzahlen dadurch zurückgingen. Der nachfolgende Kennzahlenvergleich für das Jahr 2020 zeigt sich hinsichtlich der Fallbelastung unauffällig.

Personaleinsatz Pflegekinderdienst 2020

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle PKD	32	17	29	32	34	63	16

Die erfolgte Stellenerweiterung in 2019 führt zu einer Fallbelastung je Vollzeit-Stelle, die bei mehr als der Hälfte der Vergleichsstädte niedriger ausfällt.

Im Zeitverlauf hat sich die Fallbelastung im PKD wie folgt entwickelt:

Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle PKD im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020	2021
46	46	33	32	29

Hierbei zeigt sich, dass die Fallbelastung im PKD in 2017 und 2018 besonders hoch war.

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

3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die Heimunterbringungen in der Stadt Ratingen sind geprägt durch einen starken Fallanstieg bei den eigenen Fällen und teure Zusatzleistungen.

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

Die Heimunterbringungsfälle werden sowohl regional als auch überregional untergebracht. Im Jahr 2020 wendet die **Stadt Ratingen** rund 5.455.000 Euro und damit rund 46,6 Prozent der Gesamtaufwendungen für rund 70 Hilfefälle nach § 34 SGB VIII auf. Damit verursachen die Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII den größten Anteil an den Gesamtaufwendungen. Annähernd 75 Prozent der Vergleichsstädte weisen hier niedrige Belastungen auf (3. Viertelwert: 46,7 Prozent).

Auslandsunterbringungen gibt es in Ratingen in 2020 nur noch als auslaufenden Fall. Bei 0,5 Fällen entstehen dadurch noch Transferaufwendungen in Höhe von rund 38.600 Euro. Das ist mit einem Anteil von weniger als einem Prozent an den Gesamtaufwendungen vernachlässigbar. Der Anteil an Heimunterbringungen für UMA ist mit 11,5 Prozent vergleichsweise hoch (3. Viertelwert: 8,76 Prozent).

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

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

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	78.395	62.167	68.274	71.240	72.840	78.395	22
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	4,13	3,04	4,16	5,10	6,15	8,34	22
Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen in Prozent	11,50	0,55	3,35	6,61	8,76	13,87	21
Aufwendungen nach § 34 je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	324	196	311	362	442	606	22
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	39,29	13,16	40,88	50,00	58,68	71,64	20
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	28,57	14,29	18,61	23,07	28,24	55,88	20
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfen in Prozent	10,71	0,00	6,83	9,21	11,66	42,86	19
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit einer Verweildauer von über 36 an den stationären Hilfen in Prozent	21,43	0,00	9,20	17,86	22,67	57,89	18
Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	10,06	1,09	8,65	10,49	19,33	34,03	11

Alle Vergleichsstädte haben in 2020 geringere Aufwendungen je Heimerziehungsfall. Das liegt nach Angaben des Fachamtes unter anderem daran, weil für einige Fälle Zusatzleistungen wie SPFH oder Eingliederungshilfen erbracht werden. Die Falldichte positioniert sich dagegen im Viertel der Vergleichsstädte mit den niedrigsten Werten. Das wiederum führt bei den Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren zu der noch recht günstigen Positionierung im interkommunalen Vergleich. Wie sich die Fallzahlen entwickelt haben, zeigt nachfolgende Tabelle:

Hilfefälle/UMA Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform gerundet nach § 34 SGB VIII im Zeitreihenvergleich

Grundzahl	2017	2018	2019	2020	2021
Hilfefälle in Einrichtungen § 34 SGB VIII	73	57	59	70	76
Hilfefälle in Einrichtungen UMA § 34 SGB VIII	41	21	8	8	./.
Eigene Hilfefälle in Einrichtungen § 34 SGB VIII	32	36	51	62	./.
Hilfefälle in Einrichtungen § 34 SGB VIII mit Rückführung in die Herkunftsfamilie	8	11	8	7	./.

Während die UMA-Fallzahlen bis 2018 deutlich zurückgehen und dann auf niedrigem Niveau stagnieren, steigen die eigenen Hilfefälle nach § 34 SGB VIII in Ratingen im gesamten Betrachtungszeitraum kontinuierlich an und verdoppeln sich beinahe. Dennoch ist der Anteil der UMA-Fälle an den Heimunterbringungen nach § 34 SGB VIII immer noch höher als bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte. Der Fallanstieg bei den eigenen Fällen führt zu deutlichen Aufwandssteigerungen für die Heimunterbringung von rund 1,5 Mio. Euro seit 2017. Diese Entwicklung belastet den städtischen Haushalt in Ratingen spürbar.

Die Fallentwicklung in der Stadt Ratingen bei den Heimunterbringungen leidet auch unter einer vergleichsweise niedrigen Rückführungsquote in die Herkunftsfamilie. Mit sieben Fällen erreicht die Stadt Ratingen 2020 lediglich einen Anteil von rund 10,1 Prozent. Bei einem Median von rund 10,5 Prozent verzeichnen folglich mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte höhere Quoten bei den Rückführungen als die Stadt Ratingen. Nach Angaben des Fachamtes ist die Rückführung fester Bestandteil im Hilfeplanverfahren. Sollte die Rückführung keine Option mehr sein, soll das in der Hilfeplanung durch die ASD-Fachkraft dokumentiert werden. Das Jugendamt kooperiert bei Bedarf mit einem Träger, der sich auf Rückführungen spezialisiert haben. Ein eigenes Rückführungskonzept besitzt die Stadt Ratingen nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die Zugangssteuerung bei den Heimfällen engmaschig im Rahmen des Controllings begleiten. Außerdem sollte sie die Auswahl der Leistungsanbieter sowie die niedrige Rückführungsquote hinterfragen.

Rund 68 Prozent der Hilfefälle nach § 34 SGB VIII haben eine kurze Verweildauer von bis zu zwei Jahren. Dagegen weisen rund 32 Prozent der Fälle lange Verweildauern von über 24 Monaten auf. Im interkommunalen Vergleich haben mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte hier niedrigere Werte.

→ **Empfehlung**

Um die Verweildauer zu verkürzen, sollte bei den Unterbringungen nach § 34 SGB VIII die Rückführungsarbeit intensiviert und mit Standards hinterlegt werden.

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

3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die fall- und zielgruppenbezogenen Transferaufwendungen bei der Eingliederungshilfe sowie die Falldichte sind in Ratingen vergleichsweise niedrig und weitestgehend auf ambulante Hilfen zurückzuführen. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch den Spezialdienst erfolgt effizient.

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

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

Im ASD der **Stadt Ratingen** gibt es einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe. Dieser verfügt in 2020 über 2,69 Vollzeit-Stellen. Der Spezialdienst für die Eingliederungshilfe in Ratingen besteht seit April 2017 und ist Bestandteil der Abteilung 51.2 „Bezirkssozialdienst mit Eingliederungshilfe“.

Bei den Verfahrensstandards zur Eingliederungshilfe richten sich die Abläufe bei der Zuständigkeitsprüfung und der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in der Stadt Ratingen an den Arbeitshilfen der Landesjugendämter in NRW aus. Dazu zählt beispielsweise der Fragebogen des Landschaftsverbandes Rheinland (LVR) zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung. Aus Sicht der gpaNRW erfolgt die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung in Ratingen effizient. So wurden im Zeitraum 2017 bis 2020 im Mittel rund 29 Prozent der Prüfungen auf Teilhabebeeinträchtigung abgelehnt.

Im Jahr 2020 wendet die Stadt Ratingen rund 995.000 Euro für rund 74 Hilfefälle nach § 35a SGB VIII auf. Das entspricht einem Anteil von 8,2 Prozent an den Gesamtaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung. Rund 72 Fälle sind den ambulanten Hilfefällen und 1,4 Fälle den stationären Hilfefällen zuzurechnen. Die ambulanten Hilfefälle bei der Eingliederungshilfe sind in Ratingen die dominierende Größe. So belaufen sich die ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII im Jahr 2019 auf rund 911.000 Euro. Für die 1,4 stationären Hilfefälle nach § 35a SGB VIII wendet die Stadt Ratingen rund 84.000 Euro auf.

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

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.541	8.344	15.103	17.863	23.513	34.313	22
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	59,06	30,34	73,68	95,58	134	229	22
Ambulante Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.642	6.885	11.048	12.738	15.021	21.175	22
Stationäre Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	59.161	49.970	66.746	80.598	88.612	145.193	22
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	98,07	72,68	87,96	93,81	96,50	99,26	22
Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent	34,34	32,62	37,09	49,13	63,92	80,49	20
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	4,36	2,28	3,98	5,56	7,33	11,19	22
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	1,47	0,76	1,58	2,22	3,87	6,63	20

Die überwiegende Mehrzahl der Vergleichskommunen hat höhere Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall und Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren als die Stadt Ratingen. Bei den ambulanten Aufwendungen je Hilfefall gilt das für etwas mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte. Inwieweit hier die Stadt Ratingen eine Belastung über die Integrationshelfer/Schulbegleitung erfährt, lässt sich aus den bestehenden Sachkonten der Stadt Ratingen nicht separat herauslesen. Zwar ist der Anteil für Integrationshelfer/Schulbegleitungen in Ratingen vergleichsweise niedrig, dennoch beträgt der Anteil an den ambulanten Hilfefällen der Eingliederungshilfe rund 34 Prozent, was aus Sicht der gpaNRW als relevante Größe einzuordnen ist.

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung in einem separaten Sachkonto für ein Finanz- und Fachcontrolling erfassen.

Insgesamt zeigt sich die Falldichte bei der Eingliederungshilfe in der Stadt Ratingen im interkommunalen Vergleich unauffällig. Hier weisen mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte eine höhere Fallbelastung auf.

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

3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

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

→ Feststellung

Bei den Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Ratingen in 2020 vergleichsweise viele kostenintensive Heimunterbringungen. Gut ist, dass die Anzahl der Heimunterbringungen rückläufig und die Fallaufwendungen im interkommunalen Vergleich niedrig sind.

Die **Stadt Ratingen** gewährt nach eigenen Angaben Hilfen an junge Volljährige, wenn diese Hilfeform geeignet und notwendig erscheint. Die Hilfe wird maximal bis zur Vollendung des 21 Lebensjahres gewährt. Nach Einschätzung des Fachamtes beträgt die durchschnittliche Verweildauer anderthalb Jahre. Die stationären Unterbringungen erfolgen überwiegend in Heimen und in betreuten Wohngruppen. Maßnahmen zur Verselbstständigung im Hilfeplanverfahren ergreift der ASD etwa ein Jahr vor der Volljährigkeit. Besondere Verfahrensstandards gibt es dazu in Ratingen nicht. Kontakte zu entsprechenden Berufsausbildungsstellen sowie berufsfördernde Maßnahmen bestehen in Ratingen und darüber hinaus. Deren Zusammenarbeit erfolgt auf Basis des individuellen Hilfeplanverfahrens und unterliegt keiner besonderen Struktur.

Die Stadt Ratingen wendet im Jahr 2020 für die Hilfen von jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII rund 1.101.000 Euro für 55 Hilfefälle auf. Davon entfallen rund 29.560 Euro auf sechs volljährige UMA-Fälle. Das entspricht einem geringen Anteil von rund 2,7 Prozent an den Transferaufwendungen für die jungen Volljährigen, der für die weitere Betrachtung daher nicht von Bedeutung ist.

Für rund 24 ambulante Fälle nach § 41 SGB VIII entstehen im Jahr 2020 rund 205.000 Euro Aufwendungen. Die Aufwendungen für stationäre Erziehungshilfen für junge Volljährige liegen 2020 bei rund 897.000 Euro für rund 31 Hilfefälle.

Im Jahr 2020 wendet die Stadt Ratingen 9,4 Prozent der HzE-Aufwendungen für die jungen Volljährigen auf. Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte weisen hier höhere Belastungen auf (Median: 11,2 Prozent). Dagegen ist der Anteil der Hilfefälle für junge Volljährige an allen Hilfefällen HzE insgesamt mit 11,1 Prozent höher als bei den meisten Vergleichsstädten (3. Quartilwert: 11,2 Prozent).

Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für die Stadt Ratingen folgendes Bild:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2020

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.015	13.541	25.888	30.521	35.377	48.317	22
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.552	4.317	6.571	7.811	8.780	11.525	21
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	28.837	22.154	38.519	46.640	53.513	59.850	22
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	16.385	8.069	13.258	15.987	18.155	25.716	22
Anteil Vollzeitpflegefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	50,00	0,00	0,00	22,22	50,00	80,00	19
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	32.649	11.706	47.084	54.772	60.835	80.297	22
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung an den stationären Hilfefällen nach § 41 SGB VIII in Prozent	79,09	18,78	40,79	53,92	70,08	79,09	22
Anteil Heimerziehungsfälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	47,06	0,00	4,17	10,10	19,89	47,06	20
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	22,29	9,84	14,50	20,71	22,52	35,86	22

Die Stadt Ratingen weist bei den Hilfefällen nach § 41 SGB VIII eine höhere Falldichte auf als die Hälfte der Vergleichsstädte. Davon sind rund 44 Prozent der Hilfefälle den ambulanten Hilfen zuzuordnen. Der etwas größere Anteil an stationären Hilfefällen ist geprägt durch niedrige Fallkosten. Die ambulanten Fallaufwendungen zeigen sich dagegen im interkommunalen Vergleich etwas erhöht. Das liegt vor allem an ambulanten Maßnahmen im Rahmen von intensiven sozialpädagogischen Hilfen. Etwas mehr als die Hälfte der ambulanten Aufwendungen bei den jungen Volljährigen sind Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII. Auch hier sind die Fallaufwendungen mit rund 10.700 Euro erhöht.

Bei der Vollzeitpflege handelt es sich im Vergleichsjahr 2020 um insgesamt 5,5 Fälle. Die Fallaufwendungen der Vollzeitpflege sind im interkommunalen Vergleich bei der Hälfte der Vergleichsstädte niedriger. Auch der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen bei den jungen Volljährigen ist mit 17,7 Prozent niedrig (Median: 25,5 Prozent). In diesem Zusammenhang verweisen wir auf unsere Empfehlung im Abschnitt 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflege im Bericht.

Für die rund 25 jungen Volljährigen in Heim- oder Wohngruppenunterbringungen entstehen in 2020 rund 90 Prozent der Gesamtaufwendungen. Die Fallkosten für diese Hilfeart sind bei der überwiegenden Mehrzahl der Vergleichsstädte höher. Dennoch hat die Stadt Ratingen den höchsten Anteil an Heimunterbringungen bei den stationären Hilfen für junge Volljährige. Außerdem zeigt sich die Verweildauer in der Heimunterbringung erhöht. Hier stellt die Stadt Ratingen bei den Heimunterbringungen von über 24 bis zu 36 Monaten sogar den Maximalwert. Beides wirkt sich belastend auf die Falldichte aus. Positiv zeigt sich die Fallzahlenentwicklung bei den Heimunterbringungen für junge Volljährige. Diese sind seit 2018 rückläufig.

Hilfe für junge Volljährige Heimunterbringungen Fallzahlenentwicklung im Zeitreihenvergleich

2017	2018	2019	2020	2021
19,83	30,50	27,08	24,58	19,08

Im ASD der Stadt Ratingen gelten bislang keine gesonderten Verfahrensstandards für die Betreuung der jungen Volljährigen. Diese sollten bei der Entwicklung des Qualitätshandbuchs ebenfalls berücksichtigt werden. Schwerpunkte könnten dabei beispielsweise die Fallzugangssteuerung bei den stationären Hilfen und die konzeptionelle Verselbstständigung sein. Für die Verselbstständigung gibt es in Ratingen bisher kein Konzept.

→ Empfehlung

Das Jugendamt sollte im Qualitätshandbuch auch für die Arbeit mit den jungen Volljährigen gesonderte Verfahrensstandards insbesondere zur Verselbstständigung verbindlich festlegen. Dabei sollte dem hohen Anteil an Heimunterbringungen entgegengewirkt werden. Prozesskontrollen sollten die Einhaltung der neuen Standards überprüfen.

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

3.7.3 Unbegleitete Minderjährige Ausländer

→ Feststellung

In Ratingen spielen die Hilfen für die UMA aufgrund der hohen Falldichte und der hohen Aufwendungen nach wie vor eine große Rolle.

Unbegleitete Minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Die Stadt Ratingen leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

Hilfen zur Erziehung für Unbegleitete Minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB VIII 2020

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	57.971	12.783	35.121	46.161	55.773	65.235	21
Ambulante Transferaufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	4.311	2.500	6.699	7.475	9.391	12.671	18
Stationäre Transferaufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	95.533	0,00	50.050	56.361	62.388	95.533	20
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,44	0,76	1,76	2,58	3,44	5,77	21
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung für UMA je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte HzE für UMA)	1,01	0,24	0,57	0,87	1,32	2,02	21

Die UMA-Fallzahlen spielen in Ratingen zum Prüfungszeitpunkt trotz sinkender Fallzahlen immer noch eine gewisse Rolle (17 Fälle). Mehr als die Hälfte der Vergleichsstädte weisen niedrigere Falldichten bei den UMA auf. Im Jahr 2020 entstehen der Stadt Ratingen rund 986.000 Euro Transferaufwendungen. Das entspricht einen Anteil von rund 8,4 Prozent an den Transferaufwendungen für die Hilfe zur Erziehung gesamt. Die Kosten werden jedoch vom Land erstattet, sodass diese Aufwendungen nicht den Haushalt der Stadt Ratingen belasten. Die durchschnittlichen Fallkosten sind im interkommunalen Vergleich hoch. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte weisen hier niedrigere Aufwendungen je Hilfefall auf. Hier kommt zum Tragen, dass in Ratingen acht der zehn stationären Hilfefälle sehr teure Heimunterbringungen sind. Das zeigt der Maximalwert bei den stationären Transferaufwendungen je Hilfefall recht deutlich.

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte die hohen Transferaufwendungen bei den Heimunterbringungen der UMA hinterfragen und nach Möglichkeit entgegenwirken.

Mit Blick auf die aktuellen geopolitischen Entwicklungen ist wiederum mit einem Anstieg der UMA-Fallzahlen landesweit zu rechnen.

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

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Die Stadt Ratingen verfügt über keine schriftlich fixierte Gesamtstrategie für die Hilfe zur Erziehung. Dennoch gibt es strategische Überlegungen und Planungen der Leitungskräfte des Jugendamtes, die nachvollziehbar aber wenig konkret und dadurch kaum messbar sind.	137	E1	Die Stadt Ratingen sollte für die Hilfe zur Erziehung eine Gesamtstrategie entwickeln, konkrete Maßnahmen daraus ableiten und verschriftlichen. Der Prozess sollte von Verwaltungsführung und Politik mitgetragen werden bzw. in Zusammenarbeit erfolgen.	137
F2	Das Jugendamt der Stadt Ratingen verfügt über ein Finanzcontrolling im Sinne einer Budgetüberwachung. Kennzahlen und deren Entwicklung, die die Wirkungszusammenhänge bei der Hilfe zur Erziehung verdeutlichen, enthalten sie bisher nicht.	138	E2	Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte die Abläufe und Zuständigkeiten beim Finanzcontrolling für die Hilfe zur Erziehung eindeutig festlegen. Eine Jugendamtssoftware sollte eine intensiviertere Verknüpfung zu der Finanzsoftware enthalten. Über deren technischen Auswertemöglichkeiten sollte eine regelmäßige Berichterstattung erfolgen. Hierzu kann das Jugendamt die Kennzahlen dieses Prüfberichtes weiter fortschreiben.	139
F3	In Ratingen wurden bereits wichtige Maßnahmen zur Qualitätssicherung ergriffen. Für die einzelne Hilfe bewerten die Beteiligten deren Wirksamkeit anhand von Zielvorgaben. Übergeordnete Auswertungen zur Wirksamkeit der Hilfen gibt es noch nicht.	139	E3.1	Die Stadt Ratingen sollte die technischen Auswertemöglichkeiten einer Jugendamtssoftware vollumfänglich nutzen bzw. deren Auswertemöglichkeiten erweitern. Ergebnisse bei den Hilfen zur Erziehung sollte das Jugendamt dann anbieterbezogen nach ihrer Wirksamkeit und Aufwand aufbereiten und hieraus Erkenntnisse für Qualitätsdialoge mit den freien Trägern ziehen.	140
			E3.2	Das Anbieterverzeichnis in der Jugendamtssoftware sollte so aktualisiert werden, dass eine Trägerauswahl umfassend nach pädagogischen, räumlichen und wirtschaftlichen Aspekten erfolgen kann.	140

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F4	Das Jugendamt der Stadt Ratingen entwickelt gegenwärtig ein Qualitätshandbuch. Der Grad der Digitalisierung in den Verfahrensabläufen im ASD der Stadt Ratingen zeigt noch Optimierungspotenzial.	140	E4	Die Stadt Ratingen sollte im Zuge der geplanten Implementierung einer neuen Jugendamtssoftware eine elektronische Aktenführung einführen.	141
F5	Die Stadt Ratingen verfügt bereits über verbindliche Festlegungen und Standards im Hilfeplanverfahren. Diese umfassen aber noch nicht alle wesentlichen Abläufe und Kommunikationswege.	142	E5.1	Die Stadt Ratingen sollte die Zuständigkeiten und Abläufe im Falleingangsmanagement des ASD genauer beschreiben und verbindlich im Qualitätshandbuch regeln.	143
			E5.2	Die Stadt Ratingen sollte die Kernprozesse für den ASD und deren Schnittstellen tiefergehend analysieren und beschreiben und in das Qualitätshandbuch für den ASD mit aufnehmen. Dazu sollte sie weitere Qualitätsstandards wie Dokumentationsvorlagen und verbindliche Verfahrensabläufe festlegen.	145
F6	Die Stadt Ratingen steuert wirksam die Neu- und Weiterbewilligung von Hilfen zur Erziehung über Stundenkontingente und Entscheidungsvorbehalte der Leitungskräfte bei kostenintensiven Hilfefällen. Die Ausgestaltung und Aktualität des Anbieterverzeichnisses und die Berichte der Leistungserbringer zeigen Optimierungsbedarf.	145	E6.1	Das Anbieterverzeichnis im Jugendamt der Stadt Ratingen sollte in einer Jugendamtssoftware enthalten sein. Es sollte aktuell sein und Mindestvorgaben beispielsweise wie Stundensätze oder Betreuungspauschalen, Erfahrungseinschätzungen des Jugendamtes sowie das Leistungsangebot als Auswahlkriterien beinhalten.	146
			E6.2	Die Stadt Ratingen sollte die Leistungsanbieter verpflichten, abgestimmte und standardisierte Berichtsvorlagen zu nutzen.	147
F7	Kostenerstattungsansprüche werden in Ratingen durch eine gute Zusammenarbeit zwischen ASD und WiJu stringent verfolgt und realisiert. Die Arbeitsabläufe basieren jedoch nicht auf definierten Prozessen und Standards.	148	E7	Die Stadt Ratingen sollte die Prozesse um die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen mit den dazugehörigen Schnittstellen bei der Beschreibung der Kernprozesse im Qualitätshandbuch mit abbilden. Dazu sollte sie verbindliche Standards wie Fristen, Dokumente oder Arbeitshilfen mit einbeziehen bzw. entwickeln.	148
F8	Die wesentlichen Abläufe im ASD in der Stadt Ratingen werden durch monatliche Akteneinsichten sowie Mitzeichnungsverpflichtungen der Leitungskräfte begleitet. Kontrollsysteme der aktuell eingesetzten Jugendamtssoftware kommen aus technischen Gründen nicht zum Einsatz.	148	E8.1	Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte auch Verfahrensstandards für Prozesskontrollen definieren. Dabei geht es insbesondere um die Einbindung der Führungskräfte und ob die Kontrollen routinemäßig oder stichprobenartig bei bestimmten Hilfearten erfolgen sollen. Dazu sollte sie Zugriff auf die wichtigsten Kontroll- und Auswertemöglichkeiten bei der eingesetzten Jugendamtssoftware haben.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E8.2	Bei der Einführung der neuen Fachanwendung im Bereich des ASD der Stadt Ratingen sollte viel Wert auf die Einrichtung von automatisierten Kontrollmechanismen gelegt werden.	149
Personaleinsatz					
F9	Das Jugendamt der Stadt Ratingen bemisst und reguliert im jährlichen Turnus die Stellenausstattung im ASD. Die WiJu bleibt im Betrachtungszeitraum bei der Stellenbemessung durch das Jugendamt außen vor.	149	E9	Die Stadt Ratingen sollte den per Ratsbeschluss festgelegten Richtwert für die Stellenbemessung im ASD überprüfen und im Hinblick auf Aufgabenveränderungen wegen neuer Gesetze bzw. Gesetzesänderungen aktualisieren. Der Vergleich des Personaleinsatzes zu einem Richtwert ersetzt kein analytisches Stellenbemessungsverfahren	150
Leistungsgewährung					
F10	Bis 2019 ist die überwiegende Zahl der Vergleichsstädte durch die zielgruppenbezogenen Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung stärker belastet als die Stadt Ratingen. In 2020 weist nur noch die Hälfte der Vergleichsstädte höhere zielgruppenbezogenen Aufwendungen bei der Hilfe zur Erziehung auf.	155	E10	Die Stadt Ratingen sollte die Gründe, auch hinsichtlich Auswirkungen durch die Corona Pandemie, für die steigenden Fallkosten in 2020 eruieren und nach Möglichkeit gegensteuern.	158
F11	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in Ratingen niedriger als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Entsprechend ist der Anteil an teuren stationären Unterbringungen erhöht, was den Fehlbetrag bei der Hilfe zur Erziehung belastet.	160	E11	Das Jugendamt der Stadt Ratingen sollte den Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen weiter ausbauen und einen Zielwert definieren.	161
F12	Die Stadt Ratingen weist bei der SPFH vergleichsweise erhöhte Aufwendungen je Fall und Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf. Das ist insbesondere auf eine erhöhten Falldichte und längeren Falllaufzeiten zurückzuführen.	164	E12	Die Stadt Ratingen sollte die Laufzeiten der SPFH regelmäßig auswerten sowie die Wirkung der Hilfeart analysieren und bei Bedarf gegensteuern.	165
F13	Bei der Tagesgruppe wendet die Stadt Ratingen vergleichsweise hohe Aufwendungen je Jugendeinwohner und Hilfefall auf. Jedoch erweist sich die Tagesgruppe in Ratingen als günstige Alternative zur teuren Heimunterbringungen.	166	E13	Der ASD der Stadt Ratingen sollte bei den Tagesgruppenplätzen die vertragliche Preisgestaltung, die Anbieterauswahl sowie die Wirksamkeit der Hilfeart auf Verbesserungspotenziale hin untersuchen.	167

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F14	Die Stadt Ratingen verfügt über einige kostenintensive Vollzeitpflegefälle. Dadurch fallen die Aufwendungen für die Hilfen nach § 33 SGB VIII vergleichsweise hoch aus. Dagegen führt die niedrigen Falldichte bei der Vollzeitpflege zu vergleichsweise günstigen einwohnerbezogenen Aufwendungen.	168	E14.1	Die Stadt Ratingen sollte beim Controlling die kostenintensiven Vollzeitpflegefälle stärker in den Fokus nehmen, um die Gründe für die hohen Fallaufwendungen zu ermitteln und ggf. gegenzusteuern.	171
			E14.2	Die Stadt Ratingen sollte bei den Vollzeitpflegefällen die im Qualitätshandbuchentwurf angedachten Verfahrensstandards wie beispielsweise zu Rückführungsoptionen in die Herkunftsfamilie weiterentwickeln und in das Hilfeplanverfahren verbindlich integrieren.	171
F15	Die Heimunterbringungen in der Stadt Ratingen sind geprägt durch einen starken Fallanstieg bei den eigenen Fällen und teure Zusatzleistungen.	172	E15.1	Die Stadt Ratingen sollte die Zugangssteuerung bei den Heimfällen engmaschig im Rahmen des Controllings begleiten. Außerdem sollte sie die Auswahl der Leistungsanbieter sowie die niedrige Rückführungsquote hinterfragen.	174
			E15.2	Um die Verweildauer zu verkürzen, sollte bei den Unterbringungen nach § 34 SGB VIII die Rückführungsarbeit intensiviert und mit Standards hinterlegt werden.	174
F16	Die fall- und zielgruppenbezogenen Transferaufwendungen bei der Eingliederungshilfe sowie die Falldichte sind in Ratingen vergleichsweise niedrig und weitestgehend auf ambulante Hilfen zurückzuführen. Die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch den Spezialdienst erfolgt effizient.	175	E16	Die Stadt Ratingen sollte die Aufwendungen für die Integrationshelfer/Schulbegleitung in einem separaten Sachkonto für ein Finanz- und Fachcontrolling erfassen.	176
F17	Bei den Hilfen für junge Volljährige hat die Stadt Ratingen in 2020 vergleichsweise viele kostenintensive Heimunterbringungen. Gut ist, dass die Anzahl der Heimunterbringungen rückläufig und die Fallaufwendungen im interkommunalen Vergleich niedrig sind.	177	E17	Das Jugendamt sollte im Qualitätshandbuches auch für die Arbeit mit den jungen Volljährigen gesonderte Verfahrensstandards insbesondere zur Verselbstständigung verbindlich festlegen. Dabei sollte dem hohen Anteil an Heimunterbringungen entgegengewirkt werden. Prozesskontrollen sollten die Einhaltung der neuen Standards überprüfen.	179
F18	in Ratingen spielen die Hilfen für die UMA aufgrund der hohen Falldichte und der hohen Aufwendungen nach wie vor eine große Rolle.	179	E18	Die Stadt Ratingen sollte die hohen Transferaufwendungen bei den Heimunterbringungen der UMA hinterfragen und nach Möglichkeit entgegenwirken.	180

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Einwohner gesamt	87.158	87.226	87.297	87.520
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	14.171	14.234	14.255	14.383
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	16.654	16.756	16.799	16.850

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	12.529.636	11.656.919	10.291.306	11.718.838
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	752	696	613	695
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	26.486	24.002	22.048	23.731
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	3.724.192	3.771.930	3.528.670	4.007.531
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	12.675	11.949	11.636	12.227
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	8.805.444	7.884.989	6.762.637	7.711.307
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	49.127	46.382	41.362	46.524
Falldichte HzE				
Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	28,41	28,98	27,78	29,31
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	62,11	65,00	64,97	66,37
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	40,16	43,19	44,80	41,73

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

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	183.379	270.963	262.720	357.566
Hilfefälle	16,50	20,58	24,75	35,58
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	770.407	1.051.275	1.091.122	1.451.771
Hilfefälle	76,42	111	110	130
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	610.027	564.011	555.510	617.477
Hilfefälle	16,42	15,67	16,17	12,50
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.673.276	1.461.765	1.499.984	1.276.279
Hilfefälle	69,24	68,59	66,75	63,67
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	5.699.915	5.249.829	4.263.924	5.454.753
Hilfefälle	72,67	57,33	59,33	69,58
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	186.192	71.031	34.742	24.160
Hilfefälle	15,67	4,58	1,00	2,25
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	1.434.472	1.140.829	1.215.852	995.234

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020
Hilfefälle	98,50	91,75	80,01	73,50
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.449.113	1.382.598	990.449	1.100.833
Hilfefälle	51,74	66,50	57,75	55,00
Hilfefälle § 41 SGB VII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 41 SGB VII)	20,84	26,37	22,70	22,29
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	3.021.373	2.250.716	989.188	985.507
Hilfefälle	67,75	43,58	20,00	17,00

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Ratingen im Prüfgebiet Bauaufsicht stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar. Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der Anlage aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

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

Bauaufsicht

Die Stadt Ratingen installiert die **Digitalisierung** in der Verwaltung mit einem kommunalen Dienstleister. Auch mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) wird dieser Ausbau im Jahr 2022 umgesetzt. Die eingesetzte **Fachsoftware** in der Bauaufsicht unterstützt die Sachbearbeitung bereits bei der elektronischen Bearbeitung. Sie wird jedoch bisher kaum für Auswertungen genutzt. Auch wird die Verfahrensakte derzeit noch in Papierform geführt.

Die Homepage der Stadt Ratingen gibt für Bausuchende wenig Auskünfte. Die Stadt sollte ihre Homepage überarbeiten und auf das Bauportal.NRW mit weitreichenden Informationen verlinken, um möglichst eine höhere Zahl **genehmigungsfähiger Bauanträge** ohne Mängel zu erhalten und damit die Mitarbeitenden zu entlasten.

Unterstützt wird die Sachbearbeitung auch durch klare Regelungen der Abläufe. Der **Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens** ist gut strukturiert und begrenzt die Schnittstellen so weit wie möglich. Auch das Vier-Augen-Prinzip bei Entscheidungen ist gesichert, sodass Aspekte der Korruptionsprävention berücksichtigt sind. Die Bauaufsicht hält die gesetzlichen Rahmen in den betrachteten Bereichen ein.

Die **Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten** der Bauanträge können nicht differenziert ermittelt werden, weil die vorhandene Software in der Bauaufsicht diesbezüglich nicht ausgewertet werden konnte. Damit fehlt eine wichtige Effizienzkontrolle. Die angegebenen Mischwerte für die Verfahrensdauern übersteigen die Richtwerte deutlich. Für zukünftige Auswertungen ist inzwischen die Verfahrensstandseite der Software angepasst worden. Die gesetzlichen Fristen werden beachtet.

Die Stadt Ratingen verzeichnet in der Bauaufsicht eine hohe Zahl an **Falleingängen je Vollzeit-Stelle**. Die Zahl der Bauanträge, die nicht in einem Jahr abgearbeitet werden konnten, steigt auf ein Viertel. In den letzten Jahren war eine starke Personalfuktuation und damit zeitweise unbesetzte Stellen zu verzeichnen. Die Stadt sollte den erforderlichen Personaleinsatz

laufend beobachten und bedarfsgerecht anpassen. Die Zeiten für verschiedene Aufgabenbereiche werden nicht separat erfasst, sodass nur wenige differenzierte **Personalkennzahlen** gebildet werden können.

Mit **Kennzahlen** arbeitet die Bauaufsicht bisher nicht. Die Bauaufsicht könnte ihre Steuerung verbessern, indem sie die Kennzahlen aus diesem Bericht fortschreibt und weitere erhebt. Daraus können konkrete Zielwerte abgeleitet und vereinbart werden. Die Stadt sollte ein Berichtswesen und Controlling aufbauen. So werden Optimierungsbedarfe transparent. Ggf. sollten Auswertungsmodule der Software angeschafft werden.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

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

Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2020

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

Die Auswertung erfolgte über die in der Bauaufsicht verwendete Fachsoftware. Grundsätzlich können die Verfahren in der Fachsoftware unterschieden werden. Die **Stadt Ratingen** konnte jedoch nicht zwischen einfachen und normalen Genehmigungsverfahren differenzieren. Die Eingabe ist auf der Verfahrensstandseite nicht konsequent gepflegt worden. Die Stadt Ratingen hat die Eingabemaske inzwischen geändert und kann zukünftig differenziert auswerten. Die Bauaufsicht schätzt, dass es sich um ca. 20 Prozent normale und rund 80 Prozent einfache Genehmigungsverfahren in der Stadt Ratingen handelt.

Entwicklung der Fallzahlen für Ratingen

Grundzahlen	2019	2020
Vorlagen im Freistellungsverfahren	0	7
Bauanträge	275	278
davon Bauanträge im einfachen Verfahren	k.A.	k.A.
davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	k.A.	k.A.

Auf die Zahl der Bauanträge und den Zeitpunkt der Antragstellung hat die Bauaufsicht grundsätzlich keinen Einfluss. Durch das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 ging die Zahl der Bauanträge im Jahr 2019 landesweit in fast allen Kommunen zurück und steigt 2020 überwiegend wieder an. In der Stadt Ratingen blieb die Zahl der Bauanträge in den beiden Betrachtungsjahren konstant.

Nach Aussage der Bauaufsicht werden kontinuierlich städtebauliche Konzepte umgesetzt oder Neubaugebiete erschlossen. Bis 2035 sollen im Rater Westen für bis zu 5.000 neue Einwoh-

ner und Einwohnerinnen Wohnraum und bis 2040 rund 5.000 Arbeitsplätze in neuen Gewerbegebieten oder durch Bestandsumbauten geschaffen werden. Als Stadtumbaugebiete sind zu nennen:

- Maschinenfabrik (Entwicklungsgebiet Mitte): Wohnquartier mit über 100 Wohneinheiten bis 2024,
- Goldkuhle (Entwicklungsgebiet Hösel): rund 300 Wohneinheiten bis 2026,
- Rehhecke (Entwicklungsgebiet Lintorf): rund 1.300 Wohneinheiten bis 2026.

Innerorts ist die Umgestaltung des Eckgrundstücks an der Turmstraße und Kirchgasse mit dem Jugendzentrum Lux ein bedeutendes Bauvorhaben. Auch das Areal am Voisweg soll für mehrere Mehrfamilienhäuser mit Eigentumswohnungen erschlossen werden. Grundsätzlich sollen in Ratingen abgängige Gebäude rückgebaut und neue errichtet werden. Darüber hinaus sollen Baulücken möglichst geschlossen werden.

Diese Vorhaben ziehen weitere Baumaßnahmen nach sich, wie z. B. im sozialen und Freizeitbereich sowie in Handel und Gewerbe sowie der Infrastruktur im Allgemeinen. Sie haben jeweils Einfluss auf die Zahl der Falleingänge bei der Bauaufsicht und erfordern eine vorausschauende Personaleinsatzplanung (vgl. Kapitel 4.3.6 Personaleinsatz).

4.3.2 Rechtmäßigkeit

- Die Stadt Ratingen erledigt im Sachgebiet Bauordnung ihre Aufgaben rechtskonform und schafft Rechtssicherheit für die Beteiligten im Genehmigungsverfahren durch regelmäßige Abteilungsbesprechungen. Dies reduziert etwaige Angriffspunkte für Klageverfahren.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollte das eingesetzte Personal rechtssicher agieren können.

Die Mitarbeitenden in der Bauaufsicht der **Stadt Ratingen** orientieren sich an der Landesbauordnung und der Verordnung über bautechnische Prüfungen (BauPrüfVO) in der jeweiligen Fassung. Es gibt eine Dienstanweisung für die Bauaufsicht, die zur Überarbeitung ansteht. Darüber hinaus sind Stellenplatzbeschreibungen, schriftliche Zuständigkeits- und Vertretungsregelungen und ein Organigramm vorhanden.

Die vorgeschriebene Frist zur Vorprüfung beträgt gemäß § 71 Satz 1 BauO NRW 2018 zwei Wochen. In dieser Zeit hat die Bauaufsichtsbehörde die Prüfung durchzuführen und den Bauantragstellenden eine entsprechende Mitteilung zu machen, welche Unterlagen noch beizubringen sind oder ob Mängel bestehen. Nach Aussage der Stadt Ratingen werden die Fristen der Prüfung nach Eingang des Bauantrages zwar nicht dokumentiert, jedoch i.d.R. eingehalten. Die Eingangsbestätigung, die die Stadt Ratingen nach Eingang der Unterlagen an die Antragstellenden verschickt, ersetzt den Bescheid über die Vollständigkeitsprüfung nicht und verlängert auch nicht die Frist. Daher könnte die Stadt Ratingen die separate Eingangsbestätigung durch die Registratur einsparen.

Nach der Vorprüfung schreibt die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter fast immer eine Mängelliste an die Antragstellenden mit Fristsetzung für die Vervollständigung der Bauantragsunterlagen und dem Hinweis auf die Rücknahmefiktion²². Gleichzeitig wird der Gebührenbescheid für die Vorprüfung auf Grundlage der aktuellen Verwaltungsgebührenordnung versendet.

Die Stellungnahmen werden möglichst frühzeitig angefordert und bei ausreichend vorliegender Zahl an Bauantragsunterlagen parallel eingeholt. Sollte die mit dem Bauantrag eingereichte Anzahl der Ausfertigungen dafür nicht ausreichen, werden mit der Eingangsbestätigung weitere angefordert. So kann die Gesamtlaufzeit der Verfahren verkürzt werden. Die Sechs-Wochenfrist nach Vorliegen des mängelfreien und vollständigen Bauantrags im einfachen Baugenehmigungsverfahren zur Prüfung der gesetzlichen Grundlagen und der zu beteiligenden Fachbehörden werden in der Stadt Ratingen oft nicht eingehalten. Dies gelingt nur bei richtigen und vollständigen Unterlagen zum Bauantrag und wenn sie rechtzeitig in ausreichender Zahl für die Beteiligungsverfahren vorliegen. Die Frist ist jedoch oft nicht zu halten bei umfangreichen oder komplizierten Befreiungen oder Abweichungen, insbesondere bei erforderlicher Zustimmung von Baulastgebern oder Angrenzern. Dann wird die Verlängerungsmöglichkeit in Anspruch genommen.

Alle Fristen werden auf der Verfahrensstandseite der Fachsoftware eingetragen und Termine in der Registratur auf Wiedervorlage gelegt. Ebenso werden die Rohbaufertigstellung, der Endabnahmetermin sowie ggf. Mängel und Auflagen in der Fachsoftware vermerkt. I.d.R. prüft der Baukontrolleur regelmäßig ca. alle drei Monate, welchen Stand das Bauvorhaben hat und ob alle erforderlichen Nachweise vorliegen. Wenn der Baubeginn nach drei Monaten nicht angezeigt ist, wird der Sachverhalt vor Ort geprüft. Sofern Verstöße gegen baurechtliche Bestimmungen vorliegen, wird mit der Bauherrschaft Kontakt aufgenommen und ggf. eine Anhörung einberufen. Sollte der Verstoß nicht oder nicht fristgerecht behoben werden, ergeht gegen die Bauherrschaft eine Ordnungsverfügung über das Sachgebiet Bauverwaltung. Nach drei Jahren erlischt die Baugenehmigung, wenn nicht innerhalb dieser drei Jahre nach ihrer Erteilung mit der Ausführung des Bauvorhabens begonnen wurde oder die Bauausführung länger als ein Jahr unterbrochen worden ist. In diesem Fall werden die Antragstellenden darauf hingewiesen, dass die Frist verfällt bzw. die Genehmigung verlängert werden kann.

- Die Gebühren setzt die Stadt Ratingen auf Grundlage der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land NRW (AVerwGebO NRW) und den Handlungsempfehlungen aus dem Arbeitskreis des Städtetages fest. Die Berechnung der Gebühr für die Bauaufsicht erfolgt automatisch über Festlegungen in der Fachsoftware der Bauaufsicht.

Mit der Aufforderung zur Mängelbeseitigung bzw. Vervollständigung der Bauantragsunterlagen durch die Bauherrschaft besteht ein Gebührentatbestand, da anderenfalls im Falle des Eintritts der Rücknahmefiktion für den entstandenen Verwaltungsaufwand keine Gebühren mehr gefordert werden können. Daher ist die erfolgte Umstellung der Bauaufsicht der Stadt Ratingen richtig, den Gebührenbescheid sofort mit dem Ergebnis der Vorprüfung zu versenden. Der Gebührentatbestand ist in Ziff. 2.5.2.1 der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 08. Oktober 2019 geregelt.

²² angemessene Frist zur Beibringung von Unterlagen, nach Verstreichen der Frist gilt der Antrag als zurückgenommen

Wenn nachbarliche Belange berührt sind, wird den Antragstellenden bereits frühzeitig mitgeteilt, dass die Zustimmung der Nachbarn erforderlich ist. Möglichst wird die Zustimmung von Eigentümern angrenzender Grundstücke über die Antragstellenden durch Unterschrift auf den Bauplänen beigebracht. Wenn dies nicht möglich ist, führt die Bauaufsicht ein Beteiligungsverfahren durch, und es fällt eine entsprechende Gebühr gemäß Gebührenrahmen der AVerwGebO NRW an. Gleiches gilt für die Eintragung von Baulasten. Auch sie sind teilweise aufwändig und nur mit Beratungsaufwendungen zu erreichen, bis sie ins Baulastenverzeichnis eingetragen werden können. In diesen Fällen sollten die Gebühren ebenfalls bis zur Höchstgrenze erhoben werden.

Kennzahlen, z. B. zur Aufwandsdeckung, werden in der Abteilung Bauordnung, Bauverwaltung und Denkmalschutz in der Stadt Ratingen bisher nicht gebildet. Auf die Steuerung durch Kennzahlen gehen wir in Kapitel 4.3.9 Transparenz und Steuerung weiter ein.

4.3.3 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. Durch die parallele Bearbeitung in der Papierakte und der unterstützenden Fachsoftware kommt es somit zu Medienbrüchen, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren. Ein Wissenskataster mit objektiven Beurteilungskriterien für Ermessensentscheidungen ist nicht vorhanden.

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

Der Geschäftsprozess der **Stadt Ratingen** verläuft hinsichtlich der Verfahrensdurchführung nur mit den notwendigen Schritten zur Genehmigung oder zur Ablehnung eines Bauantrages. Die Genehmigungsverfahren – Genehmigungsfreistellung sowie einfaches und normales Genehmigungsverfahren – werden anhand von verschiedenen Bearbeitungsbögen aus der Fachsoftware bearbeitet, die auf die jeweiligen Verfahren abgestimmt sind. Sie werden inhaltlich möglichst schnell an die jeweils gültige Bauordnung oder sonstige gesetzliche Grundlagen angepasst²³. Die Checklisten unterscheiden sich hinsichtlich der erforderlichen Verfahrensschritte. So sind z. B. Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung nicht im Umfang eines Bauantrages zu prüfen. Die Bearbeitungsbögen werden zwingend bei jedem Vorgang verwendet und sind digital auszufüllen. Ziel ist, die notwendigen Schritte zügig zu bearbeiten, Verzögerungen auszuschließen und Doppelarbeit zu vermeiden. Fristsetzungen sollten mit Blick auf möglichst kurze Gesamtlaufzeiten erfolgen und inhaltlich so abgefasst sein, dass weder in der Bauaufsicht noch bei der Bauherrschaft bzw. den entwurfsverfassenden Büros mehrfacher Aufwand entsteht. Dieses Vorgehen führt jedoch noch nicht zu kurzen Gesamtlaufzeiten in Ratingen für die Baugenehmigungsverfahren (vgl. Kapitel 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren).

Bisher gibt es keine schriftlichen Regelungen zur Entscheidungsfindung bei Einzelfall- oder Ermessensentscheidungen. Sie basieren auf Erfahrungswissen oder den wöchentlichen, zuletzt

²³ erfolgt individuell in jeder Bauaufsicht und nicht über den Anbieter der Fachsoftware

meist zweiwöchentlich stattfindenden Abteilungsbesprechungen. Hier wird z. B. die grundsätzliche Genehmigungsfähigkeit bei Einzelfallentscheidungen besprochen. Damit soll auch eine gleichmäßigere Beurteilung ähnlich gelagerter Fälle innerhalb des Stadtgebietes erreicht werden. Auch so geht das Erfahrungswissen nicht verloren und die Gleichbehandlung ähnlich gelagerter Fälle ist sichergestellt. Diese regelmäßigen Besprechungen führen zur routinierten Bearbeitung von Fällen und steigern die Teamzugehörigkeit. Einen objektiven Kriterienkatalog oder ein sogenanntes „Wissenskataster“ gibt es nicht. Die Abstimmung mit der Abteilungsleitung ist jederzeit über die regelmäßigen Abteilungsbesprechungen hinaus möglich. Das Vier-Augen-Prinzip wird durch die Vorlage der Genehmigung oder der Ablehnung zur Unterschrift durch die Abteilungsleitung gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Dies ist anwenderfreundlich und sollte die Gesamtlaufrzeiten für die Genehmigungsverfahren verkürzen. Ermessensentscheidungen sollten protokolliert und Vorgaben schriftlich definiert sein, um rechtssicher und im Stadtgebiet einheitlich entscheiden zu können.

Weitere Hinweise zur Vereinfachung der Geschäftsprozesse mit Hilfe der Fachsoftware sowie der Notwendigkeit zur vollständigen Digitalisierung gemäß Online-Zugangsgesetz (OZG) gibt es im Kapitel 5.3.5 Digitalisierung.

4.3.4 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt. Er ist als Anlage diesem Bericht zur Bauaufsicht beigelegt. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und vereinfachen den Vergleich mit anderen Kommunen. Unterschiede sind so bei der Betrachtung leichter erkennbar.

- Der Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren zeigt bei der Stadt Ratingen einen effizienten Weg zur Baugenehmigungsentscheidung mit nur geringen Optimierungsmöglichkeiten. Notwendige Beteiligungen werden frühzeitig eingeleitet. Das Vier-Augen-Prinzip als ein Aspekt der Korruptionsprävention ist gewährleistet.

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

Das einfache Baugenehmigungsverfahren folgt bei der **Stadt Ratingen** einer klaren Struktur im Prozessablauf. Eine Optimierung könnte durch den Verzicht auf die Eingangsbestätigung erfolgen, da innerhalb der Zwei-Wochen-Frist ohnehin die Vorprüfung erfolgen und eine Rückmeldung in Form einer Mängelliste an die Antragstellenden ergehen muss. Die Bauantragsunterlagen werden von der Abteilungsleitung grundsätzlich gesichtet und dann nach Bezirken und Auslastung in die Sachbearbeitung gegeben. Die Vorprüfung hinsichtlich der grundsätzlichen

Genehmigungsfähigkeit aus baurechtlicher Sicht sowie der Hausnummern- und Flurstücksangabe wird unmittelbar nach Eingang der Genehmigungsunterlagen vom Sachbearbeiter oder der Sachbearbeiterin durchgeführt und das Amt für Stadtplanung frühzeitig beteiligt. Auch werden interne und externe Stellungnahmen der Ämter und Fachbehörden so früh wie möglich und bei ausreichender Anzahl von Bauantragsunterlagen parallel eingeholt. Dies geschieht auch bei geringfügig unvollständigen Bauanträgen, wenn die fehlenden Unterlagen nicht für die Beteiligung benötigt werden.

Wenn die Bauantragsunterlagen nicht mängelfrei und vollständig sind, wird den Bauwilligen nach der Vorprüfung des Antrags eine einmalige Gelegenheit eingeräumt, Unterlagen nachzureichen. Sie erhalten zeitgleich den Hinweis auf die Rücknahmefiktion und den ersten Gebührenbescheid. Bleiben Anträge dennoch nach Ablauf der Frist unvollständig, greift die gesetzliche Rücknahmefiktion: d.h. der Antrag gilt als zurückgenommen und er muss ggf. neu gestellt werden. Eine nachträgliche Fristverlängerung ist nicht möglich.

Wenn im späteren Genehmigungsverfahren die erforderliche Beibringung von Unterlagen nicht erfolgt, wird Rücksprache mit den Antragstellenden oder Entwurfsverfassenden genommen, um eine Lösung zu finden. Ggf. sind Nachbesserungen erforderlich oder es muss eine Abweichung bzw. Befreiung seitens der Stadt erfolgen. Nicht genehmigungsfähige Anträge sind Gegenstand der Abteilungsbesprechung. Verläuft eine weitere Anhörung ergebnislos, werden diese Bauanträge abgelehnt. In diesen Fällen wird die Verfahrensakte dem Sachgebiet Bauverwaltung übergeben.

Fast immer führt das einfache Baugenehmigungsverfahren aber zur Baugenehmigung. Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Naturschutzreale, Trinkwasserschutzgebiete, der Umwelt- und Immissionschutz, Altlasten im Boden, Denkmalbereiche, Windräder und die Verkehrsinfrastruktur die Arbeit der Bauaufsicht.

Dadurch sind unterschiedliche interne und externe Ämter und Behörden am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen, beispielsweise neben dem Kreis die Bezirksregierung, die obere und untere Wasserbehörde, die Landwirtschaftskammer NRW oder Straßen.NRW. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus, die nach Möglichkeit sternförmig parallel eingeholt werden:

Stellungnahmen Bauaufsicht 2020

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	3,11	1,95	3,02	3,73	5,41	9,68	22
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	2,63	1,55	2,66	3,54	4,56	9,09	18
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,48	0,20	0,40	0,57	0,82	1,63	18

In Ratingen werden nur die notwendigen Stellungnahmen eingeholt, um die Gesamtlaufzeit möglichst gering zu halten.

Der Verfahrensablauf in Ratingen ist einheitlich. Grundlage sind die verschiedenen Bearbeitungsbögen je nach Verfahren aus der Fachsoftware für die Bauaufsicht. Da die eingegangenen Bauanträge vor der Bearbeitung von der Abteilungsleitung gesichtet werden und nachfolgend regelmäßige Abteilungsbesprechungen stattfinden, sind grundsätzlich alle Beschäftigten in der Bauaufsicht auf dem Laufenden und das Vier-Augen-Prinzip wird gewahrt. Im Einzelfall wird entschieden, ob die Amtsleitung oder der Beigeordnete involviert werden müssen.

Personalrotation als weiteres Mittel zur Korruptionsprävention war bisher aufgrund der häufigen Mitarbeiterwechsel nicht erforderlich. Sie kann verhindern, dass nach langjähriger Betreuung von Verwaltungskunden, in der Bauaufsicht z. B. bei Bestandsobjekten, durch gleiche Beschäftigte der Verwaltung enge Beziehungen entstehen. Daher sollte der Zuständigkeitsbereich nach fünf Jahren gewechselt werden. Dies ist bei einfachen Ordnungskriterien wie z. B. festgelegten Bezirken in der Bauaufsicht möglich.

Grundsätzlich bleibt der gesamte Vorgang in den Händen der Sachbearbeitung, die für den jeweiligen Bereich im Stadtgebiet Ratingen zuständig ist. Die Verfahrensprüfung erfolgt in jedem Bereich eigenverantwortlich vom Tag der ersten Fragestellung bis zur abschließenden Fertigstellung. Sollten Zweifel aufkommen oder Bedenken bestehen, wird Rücksprache mit der Abteilungsleitung genommen oder der Vorgang wird in der Abteilungsbesprechung thematisiert. Darüber hinaus wird die Belegschaft regelmäßig oder anlassbezogen geschult, z. B. intern hinsichtlich der Korruptionsprävention und fachlich meist extern. Von neuen Mitarbeitenden wird jeder Fall vor Fertigung von Schreiben und Genehmigungen mit der Abteilungsleitung oder den erfahrenen Kollegen und Kolleginnen besprochen bzw. mitgezeichnet.

4.3.5 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Ratingen baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW mit Hilfe eines privaten Dienstleisters aus. Die Bauaufsicht strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich.

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

Bauanträge können bisher in der **Stadt Ratingen** nicht digital angenommen werden. Für das Baugenehmigungsverfahren wird in der Bauaufsicht mit Eingang der Unterlagen auf dem Postweg manuell eine digitale Stammakte in der Fachsoftware angelegt. Im Wesentlichen wird das Hauptprogramm der Fachsoftware genutzt, die Bauanträge und Fristen auf der Verfahrensstandseite des Programms einzutragen. Es bietet bereits statistische Auswertungsmöglichkeiten der Grundzahlen, die bisher für die Stadt Ratingen interessant waren. Auswertungsmodule der Fachsoftware werden in Ratingen derzeit nicht verwendet. Weitere Ausführungen zur Kennzahlenarbeit mit Hilfe der Fachsoftware finden sich im Kapitel 4.3.9 Transparenz und Steuerung.

Die maßgebliche und gerichtsfeste Verfahrensakte wird in Papierform geführt. Schriftverkehr im Rahmen der internen und externeneteiligungsverfahren erfolgt ebenfalls analog. Nur in Einzelfällen findet ein Austausch per E-Mail statt. Relevanter Schriftverkehr wird dann ausgedruckt und in der Verfahrensakte abgeheftet. Dies führt zur Doppelarbeit in der Aktenführung und es kommt bei der Bearbeitung zu Medienbrüchen. Die Stadt führt so genannte Hybridakten, teils als Papierakte, teils mittels Fachsoftware in der Bauaufsicht.

Antragstellende können die Antragsformulare über das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung (MHKBG) oder die Architektenkammer NRW digital ausfüllen, müssen sie dann aber ausdrucken und in Papierform einreichen.

Grundsätzlich sollte eine medienbruchfreie digitale Bearbeitung ermöglicht werden, um schnell auf die Daten und Verfahrensstände zuzugreifen und einen guten Gesamtüberblick zu haben. Für den papierlosen Bauantrag sollte eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW²⁴ eingerichtet werden: Die digitale Übermittlung der Bauanträge mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal ist möglich, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebunden hat.

Eine Software dient dazu, den Ablauf der Genehmigungsverfahren zu unterstützen, im besten Fall zu vereinfachen und zu beschleunigen und damit die Bearbeitungsdauer zu optimieren. In die Software eingearbeitete Checklisten, Textbausteine und die Fristenkontrolle erleichtern die Arbeitsabläufe, machen sie rechtssicher und effizienter. Eine frühzeitige Digitalisierung, z. B. durch Scannen eingehender Unterlagen sofort nach Antragsingang – sofern sie nicht digital

²⁴ Die d-NRW AöR ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, die zum 01. Januar 2017 durch das Land Nordrhein-Westfalen errichtet worden ist und als Onlinezugangsgesetz-Koordinierungsstelle zur Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in NRW beiträgt. Sie verantwortet das Konzept und die technische Realisierung des Bauportal.NRW.

eingereicht werden – ist sinnvoll und könnte den Bearbeitungsprozess der Genehmigungsverfahren insgesamt beschleunigen, insbesondere wenn die Grundstücks- und Bestandsdaten sowie die Baulasten erfasst sind. Auch die spätere elektronische Archivierung wird erleichtert.

Neben dem erforderlichen Datenvolumen in der DMS-Schnittstelle²⁵ sind für den reibungslosen Ablauf die Hardware zum Einscannen und Bearbeiten von großen Plänen, Statikberechnungen, Gutachten usw. erforderlich. Dies reduziert den Aufwand in der Bauaufsicht enorm und ermöglicht darüber hinaus eine Schnellübersicht über den Stand des Verfahrens und alle wichtigen Entscheidungen. Zudem werden die Möglichkeiten zum flexiblen Arbeitsplatz – auf der Baustelle mit mobilen Endgeräten und im Homeoffice – sowie eine spätere elektronische Archivierung vereinfacht.

In der Bauaufsicht der Stadt Ratingen werden derzeit die technischen Voraussetzungen für die digitale Annahme und Bearbeitung von umfangreichen Bauantragsunterlagen geschaffen. Die Stadt Ratingen hat 2021 den Dienstleister Regio IT²⁶ mit der Verwaltungsdigitalisierung beauftragt. Aus dieser Anbindung wurde durch die Kämmerei das „Strategiepapier Ratingen.digital 2025+“ entwickelt und im Juni 2021 dem Digitalisierungsausschuss des Rates vorgestellt. Das Amt 16 „Amt für Digitalisierung und Informationstechnologie“ ist federführend in der Verwaltung. Es steht in Kommunikation mit dem Dienstleister Regio IT sowie dem Verfahrensbetreuer der Fachsoftware in der Bauaufsicht für die praktische Umsetzung und die Verknüpfung mit der Fachsoftware.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die technischen Voraussetzungen schaffen und den Datenbestand schnellstmöglich digitalisieren, damit Bauanträge digital angenommen und das gesamte Verfahren digital abgewickelt werden kann.

Technischer Standard sollte die Nutzung der digitalen Bauplattform des Landes werden: Wenn die Antragstellenden den Bauantrag übermitteln, wird automatisch eine Stammakte angelegt, und das Genehmigungsverfahren kann komplett digital durchgeführt werden. Alle Beteiligten – auch im Stellungnahmeverfahren – haben Zugriff auf die freigegebenen Ordner. Die Bauaufsicht hat jederzeit eine Schnellübersicht über den Stand des Verfahrens und alle wichtigen Entscheidungen. Damit können der Service weiter verbessert und die Verfahren beschleunigt werden.

Darüber hinaus verpflichtet das Online-Zugangsgesetz (OZG) Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Zu den vom Bund identifizierten Verwaltungsleistungen gehören auch Baugenehmigungen, Vorbescheide usw. Somit sind die Kommunen nach dem Stand von 2019 verpflichtet, auch Bauanträge spätestens bis zum 31. Dezember 2022 zu digitalisieren, also auch digital anzunehmen.

²⁵ Das Dokumenten-Management-System (DMS) ermöglicht die datenbankunterstützte Bearbeitung und Archivierung von Dokumenten in elektronischer Form.

²⁶ Regio IT Gesellschaft für Informationstechnologie mbH: IT-Dienstleister in Nordrhein-Westfalen für strategische und projektbezogene IT-Beratung und -Infrastruktur.

→ **Empfehlung**

Mit Blick auf die Vorgaben des OZG muss die Stadt Ratingen die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen, damit der gesetzlich vorgegebene Zeitplan eingehalten werden kann. Ziel sollte es sein, das Bauantragsverfahren vom Eingang bis zum Bescheid vollumfänglich digital abzuwickeln.

4.3.6 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt. Diese aufgabenorientierte Personalerfassung macht die Daten vergleichbar.

→ **Feststellung**

In der Stadt Ratingen sind im interkommunalen Vergleich mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen als in den meisten anderen Kommunen. Im Jahr 2020 waren einige Stellen in der Bauaufsicht nicht besetzt. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt im Prüfzeitraum an.

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

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung aus dem Bereich Baugenehmigung inklusive förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide und Bauberatung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen Genehmigungsverfahren, Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren und die Vorlagen im Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen.

In der **Stadt Ratingen** ist sämtliches Personal, das mit Baugenehmigungsverfahren und der Bauberatung beschäftigt ist, direkt im Dezernat III, Amt 61 Amt für Stadtplanung, Vermessung und Bauordnung, Amt 61.3 Bauordnung und Bauverwaltung, angesiedelt. Alle Tätigkeiten, die im Rahmen der Fallbearbeitung eines Bauantrages bis zum Bescheid zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung berücksichtigt inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren usw. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht, wie beispielsweise der Denkmalschutz, sind nicht mit eingeflossen, ebenso nicht die Aufgaben des Sachgebiets Bauverwaltung, ordnungsbehördliche oder Bußgeldverfahren, Bauüberwachung, Abnahmen, Brandschauen, wiederkehrende Prüfungen usw.

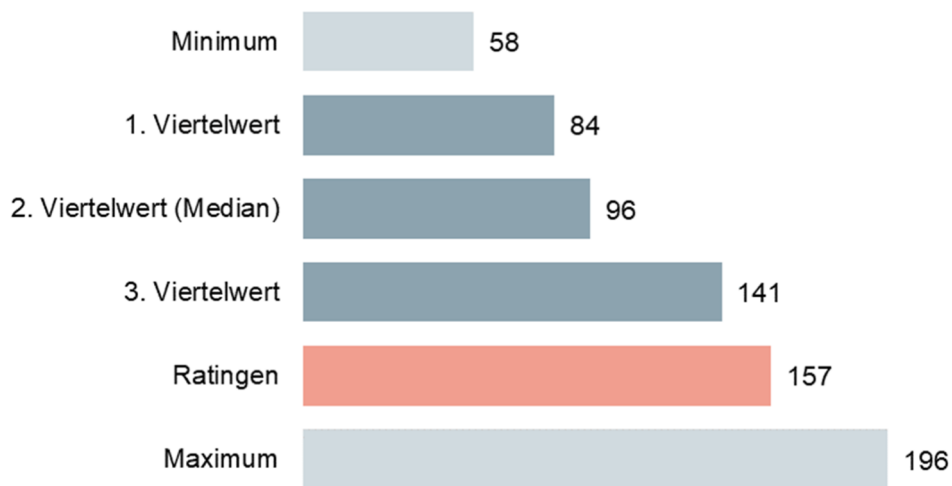
Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. In den nachstehenden Kennzahlen für 2020 sind 2,3 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung und 1,2 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen. Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht“ beinhaltet die Baugenehmigung und die förmlichen Bauvoranfragen/ Vorbescheide inkl. Bauberatung, jedoch ohne den Overhead-Anteil.

Bei den fallbezogenen Kennzahlen hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet. Es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im einfachen Baugenehmigungsverfahren

als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Baugenehmigungsverfahren. Dieser Verzicht auf Gewichtungen hat sich für die gpaNRW bestätigt: Die Zusammensetzung der Fälle weist bei den verglichenen kreisangehörigen Kommunen bislang keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Da eine Aufteilung der Stellenanteile auf „Baugenehmigung“ und „förmliche Voranfragen/ Vorbescheide“ nicht in allen Kommunen möglich ist, stellt die gpaNRW als zusammenfassende Kennzahl die zentrale Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung“ dar. Die gpaNRW addiert die sieben im Jahr 2020 eingegangenen Freistellungsanzeigen, die 278 Anträge im Genehmigungsverfahren (einfaches und normales) sowie 78 förmliche Bauvoranfragen auf 363 „Fälle“ und stellt diese den insgesamt erfassten 2,31 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung gegenüber. Es ergibt sich folgende Kennzahl im interkommunalen Vergleich:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2020



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



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass die Stadt Ratingen 2020 steigende Falleingänge gegenüber 2019 zu verzeichnen hatte: von insgesamt 323 auf 363 Fälle. Die Anzahl der Fälle im Freistellungsverfahren und die förmlichen Bauvoranfragen sind erheblich gestiegen. 2019 standen für 323 Fälle noch 2,77 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung zur Verfügung. Damit erreichte die Stadt Ratingen 2019 eine Kennzahl mit 117 Fällen je Vollzeit-Stelle. Der Me-

dian lag 2019 höher als 2020, nämlich bei 108 Fällen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung. Demnach sind 2020 mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen: 2019 liegt die Stadt Ratingen im dritten Viertel, 2020 liegt die Stadt Ratingen im obersten Viertel.

Bauanträge sind fristgerecht zu bearbeiten und werden entsprechend vorrangig behandelt. Bei hohem Fallaufkommen und geringen Personalressourcen werden andere, in diesem Prüfrahmen nicht betrachtete Aufgaben der Bauaufsicht, nachrangig abgearbeitet. Auf die Einhaltung von Fristen und eine effiziente Bearbeitungszeit wird in Ratingen immer geachtet (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit), wenn auch vorübergehend in der Stadt Ratingen aktiv keine Bauberatung angeboten wird. Gleichwohl findet Bauberatung in erforderlichem Umfang statt (siehe hierzu Kapitel 4.3.7. Bauberatung).

Die Stadt Ratingen bemisst die Stellenbesetzung am ermittelten Bedarf für die Fallbearbeitung. Neubaugebiete oder besondere Bauvorhaben, sich ändernde Rahmenbedingungen wie eine neue Bauordnung, neue Fachsoftware oder die Einarbeitungszeiten neuer Kollegen oder Kolleginnen haben grundsätzlich Auswirkungen für die Besetzung in der Bauaufsicht.

Die Stadt Ratingen beschäftigt in der Bauaufsicht qualifiziertes Fachpersonal wie Architekten und Bauingenieure. Gleichwohl ist bei Personal-Fluktuation eine Einarbeitungszeit erforderlich, selbst wenn das Personal vorher in anderen Bauaufsichten gearbeitet hat: Das Stadtgebiet und die Arbeitsabläufe, Ordnungsverfügungen, Satzungen usw. müssen bekannt sein. Nach erheblicher Fluktuation in den letzten Jahren konnte Ende 2020 neues, qualifiziertes Personal gewonnen werden. Es sind rund 80 Prozent erfahrene und 20 Prozent weniger erfahrene Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in der Bauaufsicht beschäftigt, was zu einer höheren Zahl an abgearbeiteten Fällen führen sollte. Die Verantwortlichen versuchen derzeit, auf dem ausgedünnten Arbeitsmarkt weitere Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter zu akquirieren. Es sollte rechtzeitig auf eine absehbare Überlastung der Belegschaft reagiert werden, auch wenn nicht auf jede Schwankung von Fallzahlen sofort reagiert werden muss.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die Grundzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und Kennzahlen über den gesamten Aufgabenbereich der Bauaufsicht – nicht nur die Genehmigungsverfahren – bilden. Die Stadt sollte auf absehbare Entwicklungen der Falleingänge frühzeitig reagieren und den erforderlichen Personaleinsatz ermitteln.

Soweit die Kommunen die unerledigten Bauanträge zum 01. Januar eines Jahres mitteilen konnten, hat die gpaNRW auch diese in den Vergleich gestellt. So kann der Aspekt der Rückstände mit in die Betrachtung zur Auslastung der Beschäftigten einbezogen werden. Steigende unerledigte Fälle können ebenfalls ein Indiz für eine Überforderung der Bauaufsicht sein.

Die Stadt Ratingen konnte die Anzahl der unerledigten Bauanträge nicht ordnungsgemäß ermitteln, da die Ausgangslage an z. T sehr alten unerledigten Bauanträgen aus den Vorjahren nicht bekannt ist. Unerledigte Bauanträge werden im System noch geführt, wenn sie nicht mit Datum konsequent vollständig abgeschlossen werden.

Unerledigte Bauanträge 2019

Grundzahlen	2019
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2019	k.A.
+ Summe Bauanträge insgesamt 2019	275
- zurückgenommene Bauanträge 2019	26
- Baugenehmigungen 2019	231
- Ablehnungen 2019	8
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020	10

Würde mit dem errechneten Wert zum 01. Januar 2020 von zehn und den Fallzahlen 2020 weitergerechnet, ergibt sich zum 01. Januar 2021 ein Wert von 69 unerledigten Fällen:

Unerledigte Bauanträge 2020

Grundzahlen	2020
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2020	10
+ Summe Bauanträge insgesamt 2020	278
- zurückgenommene Bauanträge 2020	20
- Baugenehmigungen 2020	183
- Ablehnungen 2020	16
Bestand unerledigter Bauanträge zum 01. Januar 2021	69

Die Einzelbetrachtung der beiden Jahre 2019 und 2020 zeigt, dass jeweils weniger Fälle bearbeitet und abgeschlossen werden konnten als eingegangen sind. Im Jahr 2019 wurden rechnerisch zehn Bauanträge nicht abschließend bearbeitet, im Jahr 2020 waren es in Summe schon 69 unerledigte Bauanträge.

Im Verhältnis zu den neuen Bauanträgen ergibt sich für 2020 eine Kennzahl in Höhe von 24,8 Prozent. D. h., dass ein Viertel der neu eingegangenen Bauanträge nicht abschließend bearbeitet werden konnte. Diese Berechnung ist zwar nicht valide für den Vergleich, da der Ausgangswert der aus dem Jahr 2018 noch unerledigt gebliebenen Bauanträge zum 01. Januar 2019 nicht bekannt ist. Es zeigt sich von 2019 nach 2020 eine steigende Tendenz in den unerledigten Fällen. Im interkommunalen Vergleich liegt Ratingen mit diesem Wert gemäß nachstehender Tabelle fast beim Median.

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte die im System geführten Bauanträge auf den Status überprüfen und sukzessive abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am Jahresende kontrolliert werden. Dies sollte in die Dienst-anweisung aufgenommen und kann als Zielvereinbarung mit den Mitarbeitenden formuliert werden.

Die steigenden Zahlen und Kennzahlen deuten auf ein großes Arbeitsvolumen für die Belegschaft hin. Zusätzlich sind die angegebenen Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten im Vergleich sehr hoch (vgl. Kapitel 4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren). Arbeitsrückstände, zukünftig

zu erwartende Bauanträge aufgrund der strukturellen Rahmenbedingungen und der Arbeitsaufwand der Bauaufsicht insgesamt müssen realistisch und möglichst konkret eingeschätzt werden. Anschließend muss überlegt werden, wann, ob und welche Maßnahmen zur Gegensteuerung ergriffen werden müssen, in diesem Fall die frühzeitige Personalbedarfsplanung.

Weitere Kennzahlen 2020

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	6,57	22,83	28,66	55,53	230	18
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	99	43	62	84	103	163	26
Overhead-Anteil Bauaufsicht - Baugenehmigung und förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide) in %	34,19	4,15	10,93	17,04	19,24	34,19	28

Mit 99 Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung in der Bauaufsicht (Baugenehmigungen, Ablehnungen, förmliche Bauvoranfragen/ Vorbescheide) positioniert sich die Stadt Ratingen im dritten Viertel.

Der Anteil des Overheads bemisst die Bearbeitung der Fälle mit Grundsatzangelegenheiten und Entscheidungsfindungen bei komplexen Sachlagen sowie die erforderliche Einbringung der Abteilungsleitung. Aufgrund der Stellenvakanzen in der Sachbearbeitung im Betrachtungsjahr stellt Ratingen mit dem Anteil der Vollzeit-Stellen Overhead den höchsten Wert im derzeitigen Vergleich. Im Jahr 2019 war der Overhead-Anteil mit 22,4 Prozent geringer.

→ Empfehlung

Es sollte versucht werden, das nunmehr routinierte Personal in der Sachbearbeitung nach den vergangenen Jahren der Fluktuation langfristig zu binden. Die Abteilungsleitung sollte wieder verstärkt Führungs- und Steuerungsaufgaben, jedoch keine Sachbearbeitungsaufgaben wahrnehmen.

4.3.7 Bauberatung

→ Feststellung

In Ratingen wird für die Bausuchenden derzeit grundsätzlich keine Bauberatung angeboten. Auch die Internetseiten geben keine Auskünfte für Bausuchende. Die Anzahl der unvollständigen Bauanträge, förmlichen Bauvoranfragen, Anträge auf Vorbescheid sowie zurückgenommenen und abgelehnten Bauanträge signalisieren Handlungsbedarf.

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

In der **Stadt Ratingen** wird aktuell für die Bausuchenden keine Bauberatung angeboten. Dies könnte ein Grund sein, dass viele Bauanträge bei der Bauaufsicht nicht genehmigungsfähig eingehen und lange Gesamtlaufzeiten durch die erforderlichen Nachbesserungen der Antragstellenden verursachen. Bausuchende werden aufgefordert, sich an „private Dienstleister“, also Architektur- und Ingenieurbüros, zu wenden. Nach Aussage der Bauaufsicht sind diese Bauanträge qualitativ besser. Die Bauherrschaft ist jedoch nicht verpflichtet, entwurfsverfassende Büros zu beauftragen und will das Honorar aus Kostengründen möglichst einsparen. Bauherrinnen und Bauherren können – sofern sie nicht selbst über die erforderliche Sachkunde verfügen – „geeignete Personen“ beauftragen, z. B. Handwerker. Dies betrifft oft kleinere Bauvorhaben oder Typengenehmigungen und wird in § 67 Absatz 2 BauO NRW 2018 „Bauvorlageberechtigung“ geregelt.

Aufgrund der personellen Situation ist der enorme (Zeit-)Aufwand einer Bauberatung für die Belegschaft derzeit nicht leistbar, um die gesetzlichen Fristvorgaben einhalten zu können. Tatsächlich stellen die 2,31 Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung in der Bauaufsicht der Stadt Ratingen im Jahr 2020 absolut das Minimum. Die kleine Mitarbeiterschaft bewältigt entsprechend eine hohe Zahl an Fällen, wobei die Zahl der unerledigten Bauanträge im Jahr 2020 auf ein Viertel gestiegen ist (vgl. Kapitel 5.3.6 Personaleinsatz).

Die Homepage der Stadt gibt, anders als in den meisten anderen Städten, ebenfalls keine Informationen für Bausuchende. Der Suchbegriff „Bauantrag“ auf der Startseite läuft ins Leere. Suchen Interessierte im „Bürgerservice A – Z“ direkt die Seite des Amtes 61.3 Bauordnung und Bauverwaltung auf, finden sie dort die Öffnungszeiten, den Standort „Am Stadionring“ und die Kontaktdaten der Ansprechpartner und Ansprechpartnerinnen für die Bezirke. Hinweise auf die verschiedenen Verfahren, die erforderlichen Unterlagen zum Bauantrag und Formulare sind nicht vorhanden. Auch ein Link auf andere Institutionen wie die Architektenkammer, das Bauportal des Landes oder das MHKBG fehlen. Grundsätzlich werden Auskünfte nur zu laufenden Verfahren gegeben, allerdings werden nach Aussage der Bauaufsicht vorstellig werdende Bausuchende auch nicht abgewiesen.

Generell soll eine Bauaufsicht prüfen, dass die geltenden Vorschriften bei Bauvorhaben eingehalten werden. Eine Bauberatung in Form einer kostenlosen Dienstleistung zu erbringen sieht die Gesetzgebung nicht vor. Die Bauberatung ist eine freiwillige Leistung im Rahmen der Bürgerorientierung. Insofern ist es nachvollziehbar, dass aufgrund der personellen Situation grundsätzlich keine Bauberatung in Ratingen angeboten wird. Allerdings sollte eine Überarbeitung der Homepage erfolgen:

Die gesetzlichen Grundlagen und die verschiedenen Baugenehmigungsverfahren sollten in verständlicher Sprache (keine Gesetzestexte) erläutert werden. Außerdem sollten die Verfahrensschritte sowie der Umfang und die Qualität der erforderlichen Unterlagen beschrieben werden, die für einen vollständigen Bauantrag eingereicht werden müssen. Die Stadt Ratingen sollte auf der Homepage zumindest einen Link auf die Architektenkammer NRW und das Bauportal.NRW einrichten. Hier gibt es Antworten auf häufig gestellte Fragen und die Bauantragsformulare. Damit würde sich die Stadt bürgerfreundlicher zeigen und erste allgemeingültige Fragen von Bau-

interessenten beantworten. Darüber hinaus könnte sie mit Vorabinformationen auf der Homepage viele einfache Anfragen vermeiden und im besten Fall eine höhere Anzahl genehmigungsreifer Anträge erzielen. Vergleichskommunen haben hier gute Erfahrungen gemacht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte ihre Internetseite informativ gestalten und auf die Architektenkammer und das Bauportal.NRW verlinken. Dort gibt es weiterführende nützliche Informationen für (private) Bauherren.

Mit einer überarbeiteten Homepage sollten die Qualität der Bauanträge verbessert und damit die Gesamtlaufzeiten reduziert und die Belegschaft entlastet werden können. Bzgl. des gesamten Ablaufs eines Baugenehmigungsverfahrens sollte die Stadt Hinweise zum Vorgehen der Antragseinreichung mit und ohne Architekturbüro geben. Die Stadt sollte wiederkehrende Gründe für unvollständige Bauanträge zusammenstellen und auswerten. Aus dieser Zusammenstellung kann sie eine Fehlerliste generieren und sie auf der Homepage der Stadt veröffentlichen. Damit sollte zukünftig die Zahl der vollständigen Bauanträge erhöht werden können.

→ **Empfehlung**

Auf der Homepage der Stadt sollte bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 die Bauvorlagen per Gesetzgebung vollständig und mängelfrei eingereicht werden müssen. Es sollte auch bereits darauf hingewiesen werden, dass nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefiktion greift, wenn der Antrag nicht fristgerecht vervollständigt bzw. die Mängel nicht fristgerecht beseitigt werden.

Über die Homepage der Stadt Ratingen sollten allgemeine Informationen bekannt gemacht werden. Im Rahmen der Bauberatung sollten nur spezielle Auskünfte zum geplanten Bauvorhaben gegeben werden, z. B. über die

- rechtliche Situation auf dem Grundstück,
- Baulasten und besondere Abstände,
- Nachbarzustimmung,
- grundsätzliche bauplanungsrechtliche Zulässigkeit,
- besondere rechtliche Regelungen oder Satzungen sowie Ordnungsverfügungen,
- erforderliche Bauvorlagen und
- Anzahl der Exemplare, die für die Baugenehmigung benötigt werden.

Grundsätzlich stellt die Bauberatung immer einen hohen (Zeit-)Aufwand für die Belegschaft dar. Die Stadt Ratingen konnte den Stellenanteil für die Bauberatung nicht ermitteln. Dreizehn große kreisangehörige Kommunen konnten den Personaleinsatz in der Bauberatung angeben. Die absoluten Zahlen verteilen sich wie folgt:

Stellenanteile Bauberatung in Vollzeit-Stellen 2020



Bauberatung in geringem Umfang führt häufig zu einer hohen Zahl an förmlichen Bauvoranfragen oder Anträgen auf einen Vorbescheid zu einzelnen Fragen des Bauvorhabens. Nach Aussage der Bauaufsicht ist das Niveau der förmlichen Bauvoranfragen gleichbleibend: Im Jahr 2016 wurden 73, 2017 52, 2018 54 und 2019 48 förmliche Bauvoranfragen gestellt. In absoluten Zahlen liegen die förmlichen Bauvoranfragen im Jahr 2020 mit 78 und die Summe der Vorbescheide mit 30 (2019: 21) über dem Median der Vergleichskommunen. Gleichzeitig sind die 278 eingegangenen Bauanträgen in Ratingen vergleichsweise gering. Kennzahlen bezogen auf die Vollzeit-Stellen Bauberatung konnte die gpaNRW nicht ermitteln, da die Stadt Ratingen die Stellenanteile nicht differenzieren konnte.

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte ihren vorgangsbezogenen Aufwand differenziert erfassen, um Personalkennzahlen für verschiedene Aufgabenbereiche der Bauaufsicht bilden zu können.

Die Zahl der zurückgenommenen Bauanträge sinkt von 26 im Jahr 2019 auf 20 im Jahr 2020, die abgelehnten Bauanträge steigen dagegen ebenfalls von acht auf 16. Die Kennzahl zu den zurückgenommenen Bauanträgen an den Bauanträgen insgesamt liegt über dem Median, die Kennzahl zu den Ablehnungen stellt den zweithöchsten Wert im derzeitigen interkommunalen Vergleich.

Zurückgenommene und abgelehnte Bauanträge 2020

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in %	7,19	0,73	3,96	6,44	9,52	15,46	25
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in %	6,99	0	1,25	2,45	4,62	7,39	27

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte auf der Homepage eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW für den papierlosen Bauantrag einrichten. Die digitale Übermittlung der Bauanträge ist mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal möglich, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebunden hat. Das digitale Einreichen von Bauanträgen ist gem. Online-Zugangsgesetz (OZG) bis Ende 2022 zu ermöglichen.

Weitere Informationen zur Digitalisierung und der damit erforderlichen Überarbeitung der Homepage geben wir im Kapitel 4.3.5 Digitalisierung.

4.3.8 Dauer der Genehmigungsverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Ratingen kann die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für die einfachen und die normalen Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Damit fehlt der Stadt eine wichtige Effizienzkontrolle. Die angegebenen Mischwerte für beide Verfahren übersteigen die Richtwerte für die Dauer der Genehmigungsverfahren deutlich.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Kommune ab dem 01. Januar 2019²⁷ bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die vorgenannte durchschnittliche Gesamtlaufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Genehmigungsverfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen, der Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden usw. ab.

Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Kommunen die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten o. ä. Bearbeitungsunterbrechungen.

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

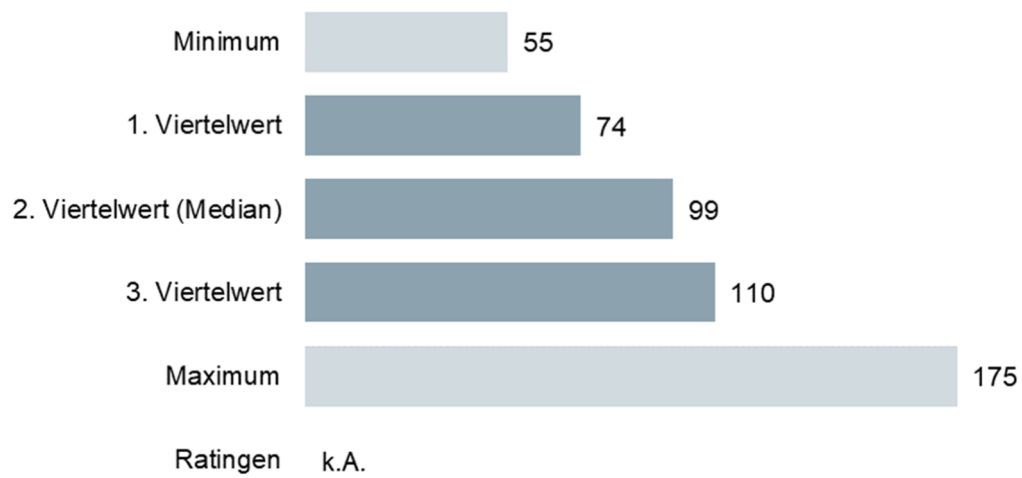
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorgelegt wurde bis zur Erteilung des Genehmigungs-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

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

Nachfolgend stellen wir die Werte der Vergleichskommunen dar:

²⁷ Seit dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018).

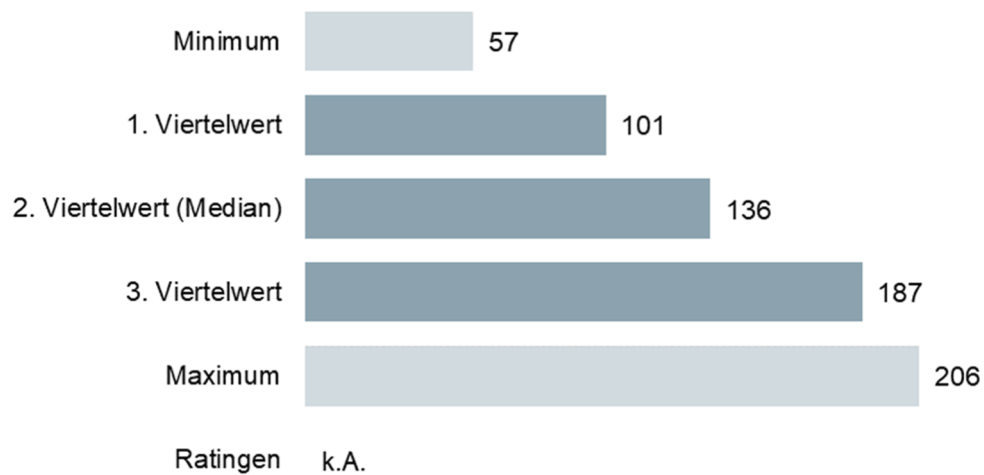
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2020



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2020



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



Die Diagramme zeigen die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge sowohl im einfachen als auch im normalen Verfahren von Antragseingang bis zum Bescheid. Grundsätzlich ermöglicht es die eingesetzte Fachsoftware, die Gesamtlaufzeiten für die einzelnen Verfahren zu erfassen und auszuwerten.

Die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten und Laufzeiten der einfachen und der normalen Baugenehmigungsverfahren kann die **Stadt Ratingen** jedoch nicht differenziert angeben, weil sie die Verfahrensarten – wie in Kapitel 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen ausgeführt – nicht unterscheidet.

Die Stadt Ratingen gibt einen Mischwert für die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der einfachen und normalen Verfahren im Jahr 2020 an. Dies ist möglich, weil die Eingangs- und Genehmigungsdaten zuverlässig gepflegt werden. Mit 166 Kalendertagen liegt sie um das Doppelte über dem Richtwert gem. § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018. Die meisten Vergleichskommunen bescheiden die Bauanträge in wesentlich geringerer Zeit. Die hohen Gesamtlaufzeiten lassen einen Rückschluss auf unzureichende Bauantragsunterlagen durch die Bausuchenden sowie eine Unterbesetzung in der Bauaufsicht hin, wie in den vorangegangenen Kapiteln 4.3.7 Bauberatung und 4.3.6 Personaleinsatz beschrieben.

Selbst wenn Fristsetzungen für die Nachlieferung oder Korrektur von Unterlagen unter dem Hinweis auf die automatische Rücknahmefiktion gesetzt werden, kann sich die Laufzeit bzw. Gesamtlaufzeit der Genehmigungsverfahren durch Fristverlängerungen durch die Bauherrschaft enorm verlängern. Bei jeder Nachlieferung muss die Sachbearbeiterin oder der Sachbearbeiter sich erneut mit dem Vorgang befassen, was eine Sachbearbeitung belastet.

Die Vergleichskennzahlen für die Laufzeiten der Bauanträge (ohne die Zeit für die Vervollständigung durch die Antragstellenden) liegen im interkommunalen Vergleich kürzer als die in den Diagrammen oben dargestellten Gesamtlaufzeiten. Die Laufzeit beträgt im einfachen Verfahren zwischen 30 und 82 Tagen. Die Laufzeit der Bauanträge im normalen Verfahren liegt im interkommunalen Vergleich zwischen 30 und 151 Tagen. Je höher die Differenz zwischen Gesamtlaufzeit und Laufzeit ist, desto mehr Zeitbedarf benötigten die Antragstellenden, um einen prüf-fähigen vollständigen Antrag einzureichen.

Die Laufzeiten der Bauanträge werden von Ratingen als Mischwert für einfache und normale Verfahren mit 139 Kalendertagen angegeben. Bei den hohen Werten ist einerseits davon auszugehen, dass die Frist-Stopps und das Ende-Datum bisher nicht zuverlässig in die Software eingegeben wurden und die Laufzeiten tatsächlich kürzer sind. Andererseits lassen die hohen Laufzeiten einen Rückschluss auf eine hohe Belastung der Mitarbeitenden zu, wie im vorangegangenen Kapitel 4.3.6 Personaleinsatz beschrieben.

Nach Aussage der Bauaufsicht wurde die Verfahrensstandseite der Fachsoftware unmittelbar nach den Gesprächen mit der gpaNRW angepasst. Dadurch wird das Datum der Vollständigkeit

zukünftig automatisch übernommen. Die Auswertung der Laufzeiten und der Gesamtlaufzeiten wird dann möglich sein.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht sollte die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten – möglichst differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren – zukünftig auswerten und mit den Richtwerten vergleichen. Das konsequente Erfassen der Daten sollte in die Dienstanweisung aufgenommen und zukünftig kontrolliert werden.

Durch die neue Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Diese muss jährlich zum 31. Dezember erfolgen. Grundlage der Berichtspflicht ist § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018. Mit Stand vom März 2022 gibt es aber noch keine Vorgaben seitens des Landes, nach welchen Kriterien die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren zu ermitteln ist. Auch ergänzende Verwaltungsvorschriften gibt es bislang nicht. Ebenfalls wurde noch keine Rechtsverordnung durch die oberste Bauaufsichtsbehörde erlassen, die den Inhalt, die Art, die Form und den Umfang der Berichtspflicht festlegt. Die Stadt Ratingen kommt der Berichtspflicht daher zurzeit nicht nach.

4.3.9 Transparenz und Steuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für die Bauaufsicht.

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.

Für ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der **Stadt Ratingen** grundsätzliche strategische Ziele festgelegt: die selbstverständliche Bürgerfreundlichkeit und Kundenzufriedenheit, die termingerechten Bearbeitungszeiten von Baugenehmigungen sowie eine geringe Klage- und Fehlerquote durch Rechtskonformität.

Mit dem Hauptmodul der vorhandenen Fachsoftware werden regelmäßige oder anlassbezogene Auswertungen der Grunddaten vorgenommen. Aus den Grunddaten werden jedoch bisher keine Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet. Derzeit wird erwogen, Auswertungsmodule als Ergänzung zur Fachsoftware anzuschaffen. Spezifische Zielvorgaben der Verwaltungsführung für die Bauaufsicht bestehen nicht. Demzufolge gibt es auch kein Berichtswesen für die Bauaufsicht. Die Stadt bildet im Haushaltsplan regelmäßig einen erheblichen Zuschussbedarf für die „Maßnahmen aus der Bauaufsicht, baubehördliche Beratung sowie Denkmalschutz und Denkmalpflege“ ab.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die Basisdaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden, die als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Ratingen dafür die Auswertungsmodule der Software.

Definierte Zielwerte und die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Fortschreibung der Kennzahlen können die Steuerung durch die Leitungsebene und die Sachbearbeitung wirksam unterstützen. Die gpaNRW sieht in Kennzahlen, z. B. in der Ermittlung eines produktbezogenen Kostendeckungsgrades, einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren im Verhältnis zum Aufwand tatsächlich sind (vgl. Kapitel 4.3.2 Rechtmäßigkeit).

Grundsätzlich hat eine Stadt nur bedingt Einfluss auf die Aufwandsdeckung in der Bauaufsicht. Die Gebührenhöhe gem. AVerwGebO NRW orientiert sich maßgeblich an der Rohbausumme des geplanten Bauvorhabens. Die Stadt hat weder Einfluss auf die Rohbausummen noch auf die Zahl der eingehenden Fälle. Tatsächlich wird in den Vergleichskommunen selten eine vollständige Aufwandsdeckung erreicht. Die Stadt Ratingen sollte darauf achten, dass bei der Gebührenerhebung die vorhandenen Gebührentatbestände und die entsprechenden Gebührenrahmen angemessen ausgeschöpft werden, um einen möglichst hohen Aufwandsdeckungsgrad zu erzielen. Aufgrund der vergleichsweise guten wirtschaftlichen Situation in der Stadt Ratingen besteht kein Sparzwang wie in anderen Städten, gleichwohl sollten Aufwendungen der Bauaufsicht möglichst nicht mit Mitteln aus dem allgemeinen Haushalt ausgeglichen werden.

Dafür sollten erbrachte Leistungen und Zeitanteile intern dokumentiert und mit den jeweils erhobenen Gebühren abgeglichen werden. Die Bauaufsicht sollte ihrerseits maßgebliche Voraussetzungen für eine bessere Aufwandsdeckung schaffen. Dazu gehören optimierte Prozessabläufe, eine weitreichende Digitalisierung, kurze Gesamtlaufzeiten bzw. Laufzeiten sowie eine effektive Bauberatung. Wesentlicher Einflussfaktor des Aufwandsdeckungsgrades ist der Personaleinsatz für oft mehrfach verlängerte Fristen für die Beibringung prüffähiger Bauantragsunterlagen im einfachen Baugenehmigungsverfahren, was zu wiederholter Bearbeitung eines Bauantrags führt. Daher sollten ausreichende Vorabinformationen für die Bauantragstellenden, z. B. im Internet, bereitgestellt werden (vgl. Kapitel 4.3.7 Bauberatung).

Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen nachstehende Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen vorgefunden. Neben den in unserem Prüfbericht verwendeten Kennzahlen, mit deren Hilfe auch die Stadt Ratingen eine Qualitätsverbesserung und eine erhöhte Steuerungswirkung erzielen könnte, kann sie auch folgende Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ermitteln:

Kennzahlenbeispiele aus den Kommunen

Kennzahlart	Kennzahlbeispiele
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner/Einwohnerin“ „Aufwand Personalkosten zum Ertrag“ „Grundaufwand je Mitarbeiter/Mitarbeiterin (vollzeitverrechnet)“ „Personalintensität in %“ (Berechnung z. B.: Personalaufwendungen / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100)

Kennzahlart	Kennzahlbeispiele
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“ „Aufwandsdeckungsgrad in %“ (Berechnung z. B.: (Ordentliche Erträge + Erträge aus ILB) / (Ordentliche Aufwendungen + Aufwendungen aus ILB) * 100)
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge Sachbearbeitung Bauaufsicht“ „Fälle je Mitarbeiter/Mitarbeiterin (vollzeitverrechnet)“ „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in %“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in %“
Strukturkennzahlen	„Anträge je qkm“

Durch den Abgleich von Soll- und Ist-Zustand können mögliche Schwachstellen aufgedeckt werden. Die Erkenntnisse können Hinweise auf Optimierungsmöglichkeiten geben. Die Kennzahlen können intrakommunal über mehrere Jahre oder interkommunal in einem Vergleich verschiedener Kommunen erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und kann weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung unterstützen. Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Bauaufsicht

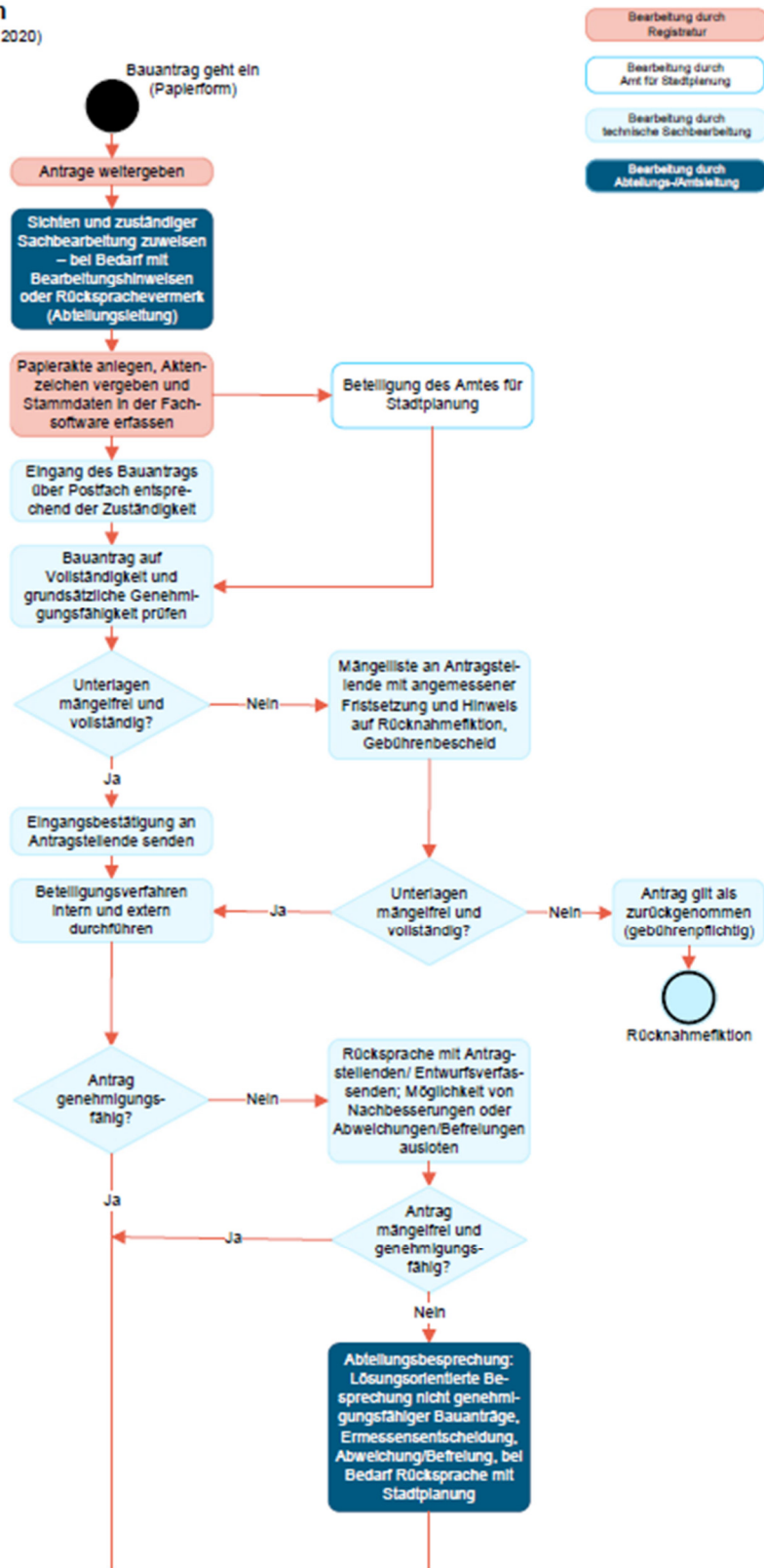
Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Baugenehmigung					
F1	Bauanträge können bisher nicht digital angenommen werden. Durch die parallele Bearbeitung in der Papierakte und der unterstützenden Fachsoftware kommt es somit zu Medienbrüchen, die den Ablauf in der Sachbearbeitung erschweren. Ein Wissenskataster mit objektiven Beurteilungskriterien für Ermessensentscheidungen ist nicht vorhanden.	193	E1	Der gesamte Genehmigungsprozess sollte möglichst digital ohne Medienbrüche durchlaufen werden können. Dies ist anwenderfreundlich und sollte die Gesamtlaufzeiten für die Genehmigungsverfahren verkürzen. Ermessensentscheidungen sollten protokolliert und Vorgaben schriftlich definiert sein, um rechtssicher und im Stadtgebiet einheitlich entscheiden zu können.	194
F2	Die Stadt Ratingen baut die Verwaltungsdigitalisierung zur Umsetzung des E-Government Gesetzes NRW mit Hilfe eines privaten Dienstleisters aus. Die Bauaufsicht strebt einen weiteren Ausbau der digitalisierten Bearbeitung an. Dies ist aus verfahrensökonomischer Sicht sinnvoll und mit Blick auf die Vorgaben des Online-Zugangsgesetzes (OZG) erforderlich.	197	E2.1	Die Stadt Ratingen sollte die technischen Voraussetzungen schaffen und den Datenbestand schnellstmöglich digitalisieren, damit Bauanträge digital angenommen und das gesamte Verfahren digital abgewickelt werden kann.	198
			E2.2	Mit Blick auf die Vorgaben des OZG muss die Stadt Ratingen die bereits eingeleiteten Schritte zur Digitalisierung konsequent und zeitnah weiterverfolgen, damit der gesetzlich vorgegebene Zeitplan eingehalten werden kann. Ziel sollte es sein, das Bauantragsverfahren vom Eingang bis zum Bescheid vollumfänglich digital abzuwickeln.	199
F3	In der Stadt Ratingen sind im interkommunalen Vergleich mehr Fälle je Vollzeit-Stelle eingegangen als in den meisten anderen Kommunen. Im Jahr 2020 waren einige Stellen in der Bauaufsicht nicht besetzt. Die Zahl der unerledigten Bauanträge steigt im Prüfzeitraum an.	199	E3.1	Die Stadt Ratingen sollte die Grundzahlen zum Personaleinsatz weiter erheben und Kennzahlen über den gesamten Aufgabenbereich der Bauaufsicht – nicht nur die Genehmigungsverfahren – bilden. Die Stadt sollte auf absehbare Entwicklungen der Falleingänge frühzeitig reagieren und den erforderlichen Personaleinsatz ermitteln.	201
			E3.2	Die Stadt Ratingen sollte die im System geführten Bauanträge auf den Status überprüfen und sukzessive abschließen. Zukünftig muss der Verfahrensabschluss konsequent in die Fachsoftware eingegeben und am	202

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
				Jahresende kontrolliert werden. Dies sollte in die Dienstweisung aufgenommen und kann als Zielvereinbarung mit den Mitarbeitenden formuliert werden.	
			E3.3	Es sollte versucht werden, das nunmehr routinierte Personal in der Sachbearbeitung nach den vergangenen Jahren der Fluktuation langfristig zu binden. Die Abteilungsleitung sollte wieder verstärkt Führungs- und Steuerungsaufgaben, jedoch keine Sachbearbeitungsaufgaben wahrnehmen.	203
F4	In Ratingen wird für die Bausuchenden derzeit grundsätzlich keine Bauberatung angeboten. Auch die Internetseiten geben keine Auskünfte für Bausuchende. Die Anzahl der unvollständigen Bauanträge, förmlichen Bauvoranfragen, Anträge auf Vorbescheid sowie zurückgenommenen und abgelehnten Bauanträge signalisieren Handlungsbedarf.	203	E4.1	Die Stadt Ratingen sollte ihre Internetseite informativ gestalten und auf die Architektenkammer und das Bauportal.NRW verlinken. Dort gibt es weiterführende nützliche Informationen für (private) Bauherren.	205
			E4.2	Auf der Homepage der Stadt sollte bereits zum Ausdruck gebracht werden, dass gemäß § 70 Absatz 2 Satz 1 BauO NRW 2018 die Bauvorlagen per Gesetzgebung vollständig und mängelfrei eingereicht werden müssen. Es sollte auch bereits darauf hingewiesen werden, dass nach einer einmaligen Fristsetzung zur Behebung der Mängel die Rücknahmefiktion greift, wenn der Antrag nicht fristgerecht vervollständigt bzw. die Mängel nicht fristgerecht beseitigt werden.	205
			E4.3	Die Stadt Ratingen sollte ihren vorgangsbezogenen Aufwand differenziert erfassen, um Personalkennzahlen für verschiedene Aufgabenbereiche der Bauaufsicht bilden zu können.	206
			E4.4	Die Stadt Ratingen sollte auf der Homepage eine Schnittstelle über das Bauportal.NRW für den papierlosen Bauantrag einrichten. Die digitale Übermittlung der Bauanträge ist mit dem Antrags- und Dokumentenassistenten vom Bauportal möglich, wenn sich die Stadt an das Bauportal angebunden hat. Das digitale Einreichen von Bauanträgen ist gem. Online-Zugangsgesetz (OZG) bis Ende 2022 zu ermöglichen.	206
F5	Die Stadt Ratingen kann die Gesamtlaufzeiten und die Laufzeiten für die einfachen und die normalen Genehmigungsverfahren nicht differenziert auswerten. Damit fehlt der Stadt eine wichtige Effizienzkontrolle. Die angegebenen Mischwerte für beide Verfahren übersteigen die Richtwerte für die Dauer der Genehmigungsverfahren deutlich.	207	E5	Die Bauaufsicht sollte die Laufzeiten und Gesamtlaufzeiten – möglichst differenziert nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren – zukünftig auswerten und mit den Richtwerten vergleichen. Das konsequente Erfassen der Daten sollte in die Dienstweisung aufgenommen und zukünftig kontrolliert werden.	210

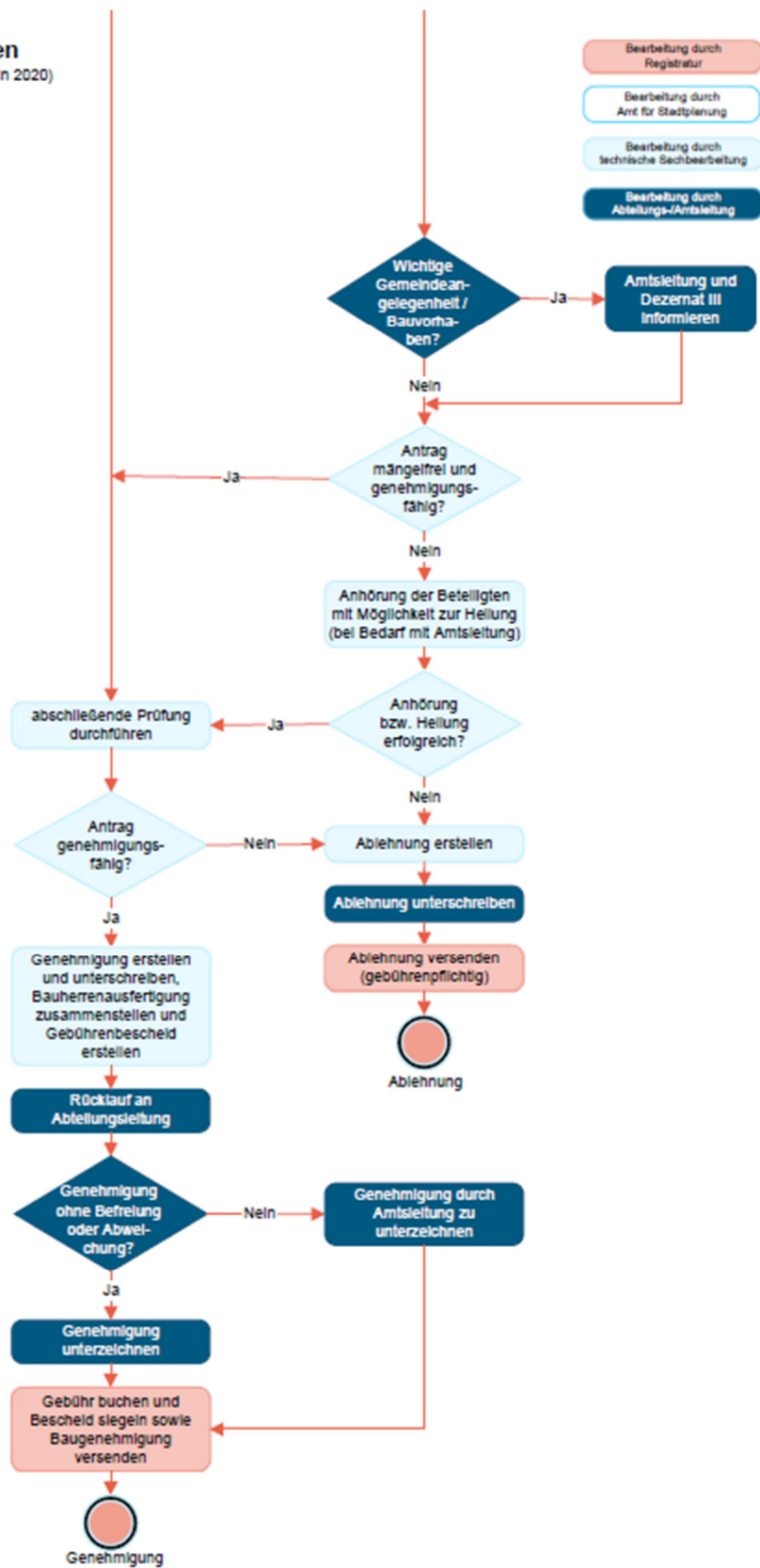
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Ratingen hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Mit den Auswertungen aus der Fachsoftware werden bisher keine fachbezogenen Kennzahlen zu Steuerungszwecken gebildet, so dass sie ein wichtiges Steuerungsinstrument nicht nutzt. Es gibt kein Berichtswesen für die Bauaufsicht.	210	E6.1	Die Stadt Ratingen sollte die Basisdaten aus der Fachsoftware auswerten und für die Qualitätssteigerung in der Bauaufsicht Kennzahlen bilden, die als Steuerungsgrundlage und für Zielvereinbarungen mit der Belegschaft dienen. Im Optimalfall nutzt die Stadt Ratingen dafür die Auswertungsmodule der Software.	211
			E6.2	Die Stadt Ratingen sollte die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben und kann weitere Kennzahlen bilden, die die Steuerung unterstützen. Kennzahlen sollten analysiert, erreichbare Zielwerte definiert und mit einem Zeithorizont hinterlegt werden. Mittels eines Berichtswesens werden Optimierungsmöglichkeiten durch Soll-Ist-Vergleiche erkennbar.	212

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2020

Prozessablauf Ratingen
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren In 2020)
Seite 1 von 2



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



5. Verkehrsflächen

5.1 Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Die Stadt Ratingen hat einen Teil der im Rahmen der Prüfung abgefragten Daten zu den Verkehrsflächen nicht in der von der gpaNRW für die Analyse benötigten Form digital zusammenstellen können. Ein Grund dafür ist, dass der Stadt noch keine Flächen- und Zustandsdaten zu ihren Verkehrsflächen digital vorliegen. Es liegen lediglich nicht aktuelle Daten aus der Eröffnungsbilanz 2008 vor. Die Aktualisierung der Flächen- und Zustandsdaten zum Zwecke der Aufnahme und Digitalisierung in ein noch anzuschaffendes Straßeninformationssystem wurde im Jahr 2021/Anfang 2022 durch eine Befahrung eines externen Unternehmens erfasst. Diese wird aktuell mit der Fachfirma noch abgestimmt und aufbereitet.

Neben den technischen Daten verwendet die gpaNRW grundsätzlich immer für die Analyse Finanzdaten zu Verkehrsflächen, die für den Aufbau eines strategischen Erhaltungsmanagements empfohlen werden. Diese sind z. B. Bilanzwerte, Unterhaltungsaufwendungen, Abschreibungen und Reinvestitionen. Von den abgefragten Daten hat Ratingen der gpaNRW gegen Ende der Prüfungsphase Werte zu Abschreibungen und Reinvestitionen zur Verfügung gestellt. Die Berechnung mit den zur Verfügung gestellten Werten ergibt, dass in Ratingen von 2015 bis 2020 durchschnittlich die Reinvestitionen höher sind als die Abschreibungen. Eine positive Reinvestitionsquote ist ein wichtiger Baustein des Erhaltungsmanagements mit dem Ziel, dem Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens entgegenzuwirken. Weitere Finanzdaten konnten jedoch durch die Stadt Ratingen während des Prüfungszeitraumes nicht wie von der gpaNRW abgefragt aufbereitet werden.

Nach Aussage der Stadt Ratingen nutzt diese die im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen und der Jahresabschlussarbeiten fortgeschriebenen Listen der Instandhaltungsrückstellungen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Aus Sicht der gpaNRW reicht für eine nachhaltige strategische Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung die alleinige Steuerung über Listen der Instandhaltungsrückstellungen nicht aus.

Für einen gezielten Finanzmitteleinsatz ist die Einführung einer Kostenrechnung für die Verkehrsflächen ein erster, wichtiger Schritt. Diese unterstützt die Stadt Ratingen darin, die Aufwendungen vollständig und transparent zu ermitteln. Eine Differenzierung nach den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Die zusätzliche Darstellung von Reinvestitionen im

Vergleich zu den Abschreibungen mit zeitgleichem Blick auf die Entwicklung der Bilanzsummen insgesamt hilft, die Entwicklung des Straßenvermögens einzuschätzen.

Die Stadt Ratingen sollte eine Straßendatenbank mit Anbindung an das Geoinformationssystem implementieren. Eine solche spezielle Fachanwendung bietet vielfältige Unterstützungsmöglichkeiten, die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern.

Auch das Aufbruchmanagement sollte mit Anbindung an eine Straßendatenbank digitalisiert werden. Damit können die noch zu optimierenden Teilprozesse einfach umgesetzt werden. Optimiert werden kann das Aufbruchmanagement durch standardisierte Kontrollen während der Gewährleistungsfrist.

Mit Vorliegen der digitalen Flächen- und Zustandsdaten für alle Verkehrsflächen plant die Stadt Ratingen, der gesetzlichen Verpflichtung nachzukommen und eine körperliche Inventur durchzuführen. Im Anschluss kann die Stadt Ratingen mit den Daten eine städtische Gesamtstrategie aufbauen. Diese legt den finanziellen Bedarf anhand objektiv messbarer Kriterien für die kommenden Jahre fest.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung zueinander. Bei diesen Kennzahlen ist die Analyse der

individuellen Situation in der Kommune und der Vergleich zu den definierten Richtwerten entscheidend. Daher verzichtet die gpaNRW hier auf die Darstellung der interkommunalen Vergleiche. Diese sind in der Anlage des Berichtes informatorisch aufgeführt.

5.3 Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von mindestens 30 bis 60 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und zur Sicherstellung der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Bei der **Stadt Ratingen** liegt die Produktverantwortung für die Verkehrsflächen im Dezernat III. Für den Neubau ist die Abteilung 66.1 des Tiefbauamtes zuständig, für Unterhaltungsmaßnahmen die Abteilung 66.2. Die Verkehrsflächen werden nach Auskunft der Stadt in enger Abstimmung zwischen dem Amt „Kommunale Dienste“ (70) und dem Tiefbauamt unterhalten.

5.3.1 Datenlage

→ Feststellung

Die Datenlage der Stadt Ratingen wird sich aufgrund einer aktuellen digitalen Bestands- und Zustandserfassung der Verkehrsflächen 2022 deutlich verbessern. Die Stadt Ratingen hatte Schwierigkeiten, die Finanzdaten während der Prüfungsphase wie von der gpaNRW abgefragt aufzubereiten.

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

Die **Stadt Ratingen** hat den Großteil der im Rahmen der Prüfung abgefragten Daten zu den Verkehrsflächen nicht zusammenstellen können. Das liegt zum einen daran, dass Ratingen die Flächen- und Zustandsdaten zu ihren Verkehrsflächen aktuell noch nicht digital vorliegen. Die Digitalisierung der Flächenwerte und die Erfassung der aktuellen Zustände wurden im Jahr 2021/Anfang 2022 durch eine Befahrung eines externen Unternehmens durchgeführt und werden aktuell noch abgestimmt und aufbereitet. Es ist davon auszugehen, dass die Daten bis Ende 2022 vorliegen. Für die Erstellung der Eröffnungsbilanz 2008 hat das Tiefbauamt die Straßenzustände und das Alter seiner Erfahrung nach eingeschätzt und anhand eines Grafikprogramms (Luftbilder) die Flächen ermittelt. Das Tiefbauamt der Stadt Ratingen erklärte in Gesprächen, dass es diese Daten als nicht aktuell einschätzt. Deshalb wurden diese Daten für unsere Prüfung nicht für die Analyse verwendet.

Neben den technischen Daten verwendet die gpaNRW für die Analyse Finanzdaten zu Verkehrsflächen, die für den Aufbau eines strategischen Erhaltungsmanagements empfohlen werden. Diese sind z. B. Bilanzwerte, Unterhaltungsaufwendungen, Abschreibungen und Reinvestitionen. Von den abgefragten Daten konnte Ratingen der gpaNRW gegen Ende der Prüfungsphase Werte zu Abschreibungen und Reinvestitionen zur Verfügung stellen und abstimmen. Weitere Finanzdaten konnten jedoch durch die Stadt Ratingen während des Prüfungszeitraumes nicht wie von der gpaNRW abgefragt aufbereitet werden.

Daraus ist zu schließen, dass Ratingen keine Finanzdaten zu den Verkehrsflächen auswertet und den Ressourcenverbrauch nicht für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung nutzt. Folglich hätte Ratingen ein erhebliches Optimierungspotenzial bei der Steuerung des Erhaltungsmanagements und dem gezielten nachhaltigen Einsatz der Finanzmittel.

Die fehlenden Daten wirken sich auf die Tiefe unserer Analyse aus.

Die in der Datenerfassung der gpaNRW abgefragten Daten, insbesondere die derzeit noch nicht digital vorliegenden Flächenwerte, aktuellen Zustandswerte und Finanzdaten, sollte die Stadt Ratingen grundsätzlich nicht nur für die überörtliche Prüfung vorhalten. Sie sind eine Mindestanforderung daran, um im Rahmen eines optimierten Erhaltungsmanagements die Erhaltung auch durch Kennzahlen gezielt steuern zu können. Ziel sollte sein, die Wirkung der durchgeführten und geplanten Maßnahmen bewerten zu können.

Die Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) setzt differenzierte Bestandsdaten wie Längen, Breiten und Finanzdaten in ihren Arbeitspapieren voraus, damit eine Kommune in der Lage ist, Entwicklungen ableiten und beurteilen zu können. Eine Kommune sollte in der Lage sein, folgende Aussagen treffen bzw. folgende Daten auswerten zu können:

- Entwicklung der Qualität des Straßen- und Wegenetzes,
- Wirksamkeit der durchgeführten Maßnahmen,
- Wirksamkeit der eingesetzten Finanzressourcen,
- Vermögensentwicklung des Straßennetzes.

In dem Arbeitspapier 9 der FGSV ist ausführlich erläutert, dass mit Bestandsdaten und einem nachvollziehbaren Datenordnungssystem eine gezielte Analyse und Bewertung des Straßenzustands möglich ist.

Zu den erforderlichen Daten nach der FGSV gehören gemäß Arbeitspapier 9, Unterabschnitt K1.3 zum Beispiel die Erfassung

- verschiedener Verkehrsflächenarten je Straßenabschnitt (Fahrbahn wie Fahrstreifen, Busspur, Haltebucht etc. und Nebenflächen wie Gehweg, Radweg, Parkbuchten, Grünstreifen etc.),
- von Belagsarten und weiteren flächenbezogenen Attributen,
- der Verkehrsmenge,
- des Alters der Straße,

- der Straßen- und Bauklasse,
- der Tragfähigkeit und Verhaltensfunktion usw..

Neben Bestandsdaten und den flächenbezogenen Zustandsnoten sollte eine Unterscheidung der Unterhaltsaufwendungen betrieblicher Unterhaltung²⁸, Instandhaltung²⁹ und Instandsetzung³⁰ möglich sein wie auch in einzelne Klassifizierungen und Arten der Verkehrsflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte ihre Datenlage zu den Verkehrsflächen, wie in diesem Bericht erläutert, deutlich verbessern. In der Folge kann Ratingen die Verkehrsflächenerhaltung besser steuern und eine Strategie zum nachhaltigen Erhaltungsmanagement gemäß dem Arbeitspapier der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) entwickeln.

5.3.2 Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen nutzt derzeit keine Straßendatenbank. Damit fehlen der Stadt wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank zentral hinterlegt sein sollten und somit die Grundlage für eine langfristige und nachhaltige Erhaltungssteuerung bilden.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Die **Stadt Ratingen** setzt bislang noch keine Straßendatenbank zur Steuerung des Verkehrsflächenvermögens ein.

Es gibt spezielle Fachanwendungen, die als Straßendatenbank die Kriterien eines „Pavement Management Systems“ (Fahrbahnmanagementsystem) und die Möglichkeit zur Digitalisierung der Prozesse erfüllen. Die Kriterien gehen über die reine Möglichkeit der Erfassung von Daten und (Zustands-)Merkmalen hinaus. Darin werden spezifische Daten wie zum Beispiel Verkehrsbelastung, Querschnittsdaten (z. B. Breite der Fahrbahn, des Seitenstreifens, der Nebenflächen), Verkehrszeichen sowie durchgeführte Maßnahmen eingepflegt. Zudem können die Daten systematisiert für Straßenbauprogramme und deren Finanzbedarf ausgewertet werden. Damit können die Auswirkungen von Erhaltungsmaßnahmen und Budgetentwicklungen auf die Zustandsentwicklung prognostiziert werden. Berücksichtigung findet auch der Anlagewert der vorhandenen Straßenbefestigung. Ziel dieses Systems ist es, die Straßenunterhaltung unter betriebs-/ volkswirtschaftlichen und technischen Aspekten zu optimieren und eine Entscheidungshilfe für weitere Maßnahmen zu bieten. Folglich erleichtert eine spezielle Fachanwendung die systematische und nachhaltige Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen.

²⁸ Kontrolle der Verkehrssicherheit, Wartung der Verkehrsflächen (Streckenkontrolle, Reinigung, Gefahren beseitigen usw.)

²⁹ Örtlich punktuell, kleinflächig, bauliche Sofortmaßnahmen

³⁰ Großflächige Maßnahmen, Gebrauchswert der Fläche steigt

Ein weiterer Vorteil einer solchen Fachanwendung ist, dass Daten zentral eingetragen und für alle Beteiligten zur Verfügung stehen. Ideal wäre eine Fachanwendung, die den gesamten Managementprozess der Erhaltung digital abwickeln kann. Die Fachanwendung sollte auch eine Schnittstelle zum Finanzwesen und dem Aufbruchmanagement enthalten. Man kann darin jegliche Daten zu jedem Abschnitt mit Fotos und vielfältigen Auswertungsmöglichkeiten hinterlegen.

Der gpaNRW ist dabei bewusst, dass der Aufbau von grundlegenden Daten in einer Straßendatenbank personell/zeitlich aufwändig ist. Der Aufwand rechtfertigt allerdings den Nutzen in Anbetracht des erheblichen hohen Vermögenswertes der Verkehrsflächen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte möglichst kurzfristig wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen in einer neu einzurichtenden Straßendatenbank integrieren. Dabei sollte die Datenbank über ein reines Kataster hinausgehen und im Sinne einer systematischen Steuerung der Erhaltung genutzt werden.

5.3.3 Kostenrechnung

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen führt in ihrer Berechnung für den Produkthaushalt „Verkehrsflächen“ verschiedene Positionen zu Erträgen und Aufwendungen zu Straßen, Wirtschaftswegen, Grünanlagen, Brücken, Tunnel, Tiefgaragen etc. zusammen. Eine strukturierte Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz nur für die Straßen und Wirtschaftswege differenziert abbildet, hat die Stadt Ratingen noch nicht eingeführt.

Für die interne Steuerung benötigt eine Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Eine strukturierte Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz nur für die Straßen und Wirtschaftswege differenziert abbildet, ist bei der **Stadt Ratingen** nicht vorhanden. Der gpaNRW liegt ein Auszug aus dem Haushalt zum Produkt „Verkehrsflächen“ im Excel-Format vor. Diese Berechnung enthält auch Positionen zu Brücken, Tunnel, Grünanlagen und Tiefgaragen. Der gpaNRW wurde folglich keine Kostenrechnung vorgelegt, die den Ressourceneinsatz nur für die Verkehrsflächen (vgl. die Definition im Prüfungsbericht auf Seite 4) vollständig und transparent abbildet. Wäre in Ratingen eine solche Kostenrechnung vorhanden, wäre eine schnelle Lieferung der Finanzdaten entsprechend der Definition in der Anleitung zur Datenerfassung möglich gewesen (vgl. Kapitel 5.3.1 „Datenlage“).

Eine Kommune benötigt für die interne Steuerung eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Straßen und Wirtschaftswege vollständig und transparent abbildet. Die Kostenrechnung sollte so differenziert wie möglich dargestellt und von der individuellen Steuerungsrelevanz abhängig gemacht werden. Die Eigenleistungen des Bauhofes sollten für den gesamten Ressourcenverbrauch der Verkehrsflächenenerhaltung eine Kostenart darstellen. Diese Kosten müssen genauso wie die Fremdleistungen auf Basis von Vollkosten ermittelt sein. Nur so lässt sich eine Vergleichbarkeit herstellen. Um die Eigenleistungen des Bauhofes vollständig abzubilden, sollte eine Stadt alle dort anfallenden Kosten zusammenstellen und verursachungsgerecht auf die einzelnen Kostenstellen verteilen. Als Kostenstellen sollten für die Verkehrsflächen mindestens die Straßen und Wirtschaftswege definiert werden. Aber auch weitere Anlagenteile

der Flächen wie Geh- und Radwege, Straßenbegleitgrün u. a. oder auch die Straßenkategorien wie Anlieger- oder Hauptverkehrsstraßen kann die Stadt als Kostenstellen definieren. Die Erhaltungsmaßnahmen sollten zumindest nach betrieblicher Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung getrennt dargestellt werden können. Diese vollkostenbasierten Aufwendungen für die Eigenleistungen sind aus dem Produkt Bauhof dann an die entsprechenden Produkte der Verkehrsflächen zu verrechnen.

Mithilfe dieses Steuerungselements können wirtschaftliche und nachhaltige Entscheidungen für die Straßenerhaltung in Ratingen bestimmt werden. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden nachvollziehbar möglich. Zudem können Ressourcenbedarf und Leistungsmengen miteinander so verknüpft werden, dass eine leistungsorientierte Kostenrechnung möglich wird und Budgets differenzierter darstellbar werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte ihre Berechnung zum Produkthaushalt „Verkehrsflächen“ differenziert für Straßen und Wirtschaftswege aufbereiten, um sie für eine Kostenrechnung zu nutzen. Die Struktur der Kostenrechnung sollte auf die Struktur einer Straßendatenbank abgestimmt sein.

5.3.4 Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen hat bisher keine Gesamtstrategie oder Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.

Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW (StrWG NRW) in Verbindung mit § 75 Abs. 1 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Diese Leitziele sollte eine Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Nach Aussage der **Stadt Ratingen** nutzt diese die im Rahmen der jährlichen Haushaltsberatungen und der Jahresabschlussarbeiten fortgeschriebenen Listen der Instandhaltungsrückstellungen für die Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung. Aus Sicht der gpaNRW reicht für eine nachhaltige strategische Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung die alleinige Steuerung über Listen der Instandhaltungsrückstellungen nicht aus. Eine Kommune muss dafür die für die Steuerung erforderlichen Informationen wie Flächen und Finanzdaten verwaltungsweit einheitlich und aktuell vorliegen haben und für die Steuerung nutzen. Eine Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern, um gezielt Finanzmittel einzusetzen.

Da die Erhaltung der Verkehrsflächen nicht nur kurz- und mittelfristig betrachtet werden darf, ist hier eine strategische Ausrichtung von großer Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.

Als strategische Ausrichtung bzw. Zielvorgabe könnte beispielsweise der Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens definiert werden. Konkretisiert werden kann dies dann über die finanzielle und technische Sicht. Folgende Ziele können z. B. definiert werden:

- der Bilanzwert wird erhalten oder sinkt in einem bestimmten Zeitraum um nicht mehr als x Prozent,
- das Qualitätsniveau aller Verkehrsflächen soll im Durchschnitt besser als der Zustandswert x sein,
- der Anteil der Flächen in den Zustandsklassen 4 und 5 soll x Prozent nicht überschreiten.

Die Stadt könnte auch eine Erneuerungsquote definieren und festlegen, welche Anteile die Instandsetzung (großflächige Maßnahmen, die den Gebrauchswert der Fläche steigen lässt) von allen Erhaltungsmaßnahmen insgesamt haben soll. Um diese Zielvorgaben messbar und damit auch steuerbar zu machen, ist eine regelmäßige Fortschreibung der Zustandsbewertung aller Straßen und Wege mit Flächenbezug notwendig.

→ **Empfehlung**

Aus der zu entwickelnden Gesamtstrategie sollte die Stadt Ratingen Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie mit Kennzahlen und Zielwerten messbar macht. Die Erhaltungsplanung sollte langfristig und auf die kommunalen Ziele ausgerichtet sein. So kann Ratingen den effektiven Einsatz finanzieller Mittel zur möglichen Verbesserung des Zustands des Straßenvermögens weiter erhöhen.

Entscheidend ist dabei, dass die Ziele und Kennzahlen auch in der Praxis tatsächlich zur Steuerung eingesetzt werden. Die Erhaltung und die erforderlichen Ressourcen sollten sich an diesen Zielen orientieren, ohne jedoch den finanziellen Handlungsspielraum der Stadt aus dem Blick zu verlieren.

5.4 Prozessbetrachtung

5.4.1 Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche – insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden – das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten, bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

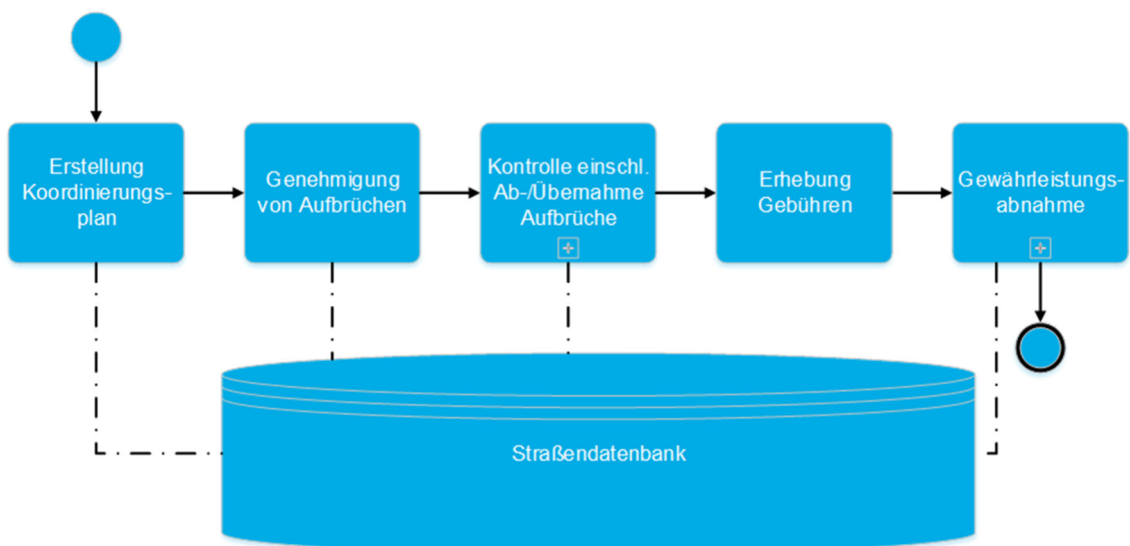
➔ **Feststellung**

Beim Aufbruchmanagement der Stadt Ratingen bestehen noch verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten.

Ein Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst gering gehalten werden. Dazu sollte eine Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Derzeit ist der Prozess des Aufbruchmanagements in der **Stadt Ratingen** nicht beschrieben und dokumentiert. Da die Stadt aktuell keine Straßendatenbank einsetzt, kann der Prozess aktuell auch nicht darin digital abgewickelt werden.

Aufbrüche stellen immer einen wesentlichen Eingriff in die Verkehrsfläche dar. Daher sind die entsprechenden Informationen entscheidend für das Erhaltungsmanagement. Werden die Aufbrüche nicht fachgerecht wiederhergestellt, führt dies zu einer schnelleren Verschlechterung des Straßenzustandes und damit zu erhöhten bzw. zusätzlichen Erhaltungsaufwendungen.

Die Stadt Ratingen sollte, wie bereits im Kapitel Steuerung beschrieben, zeitnah eine Straßendatenbank implementieren. In diesem Zuge sollte sie auch das Aufbruchmanagement als ein Modul integrieren.

→ **Empfehlung**

Hat die Stadt Ratingen eine neue Straßendatenbank eingeführt, sollte sie das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere, für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.

Aktuell stimmt sich die Stadt Ratingen nur bei größeren Baumaßnahmen schriftlich per E-Mail mit allen Beteiligten ab. Eine systematische Koordinierung aller Maßnahmen der Stadt und der Versorgungsträger mit regelmäßigen Abstimmungsgesprächen und der Erstellung eines Koordinierungsplans erfolgt nicht.

Vorteil einer regelmäßigen Abstimmung und Koordinierung der Maßnahmen ist, die Anzahl und den Umfang der Aufbrüche auf ein Mindestmaß zu beschränken. Außerdem können sich auch Synergieeffekte aus der Koordinierung der Aufbrüche ergeben. Beispielsweise kann eine Neuherstellung oder Reparatur eines Gehwegs in schlechtem Zustand erforderlich sein. Steht ein Aufbruch für diese Fläche an, kann die Stadt die erforderliche Erhaltungsmaßnahme mit dem Aufbruch kombinieren. Sogenannte begleitende Maßnahmen (z. B. Erneuerung ganzer Gehwege bei Kabelverlegungen) werden bereits jetzt schon vielfach in Ratingen durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die Erhaltungsmaßnahmen mit den Aufbrüchen regelmäßig und systematisch koordinieren.

Sobald die Stadt das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integriert hat, kann sie dadurch auch diesen Teilprozess der Koordinierung optimieren. Werden alle städtischen Maßnahmen – von Instandhaltungen über Instandsetzungen bis hin zu Erneuerungen – in der Straßendatenbank gepflegt, erleichtert dies die Berücksichtigung im Rahmen der Koordinierung.

Weiterhin kann dieser Prozess erheblich über ein Online-Portal bzw. entsprechende Zugriffsrechte der Ver- und Entsorger auf das entsprechende Modul der Straßendatenbank vereinfacht werden. So können die Veranlasser ihre Maßnahmen direkt online eingeben und bereits in der Planungsphase sehen, welche weiteren Maßnahmen anderer Beteiligter und der Stadt vorgesehen sind.

Für die Genehmigung von Aufbrüchen ist das Tiefbauamt zuständig. Die wesentlichen Informationen zur Genehmigung der Aufbrüche wie z. B. Zeitraum, Maßnahme, Vorhabenträger, ausführende Firma und Dokumentation des Ist-Zustandes sollte die Stadt zukünftig in der Straßendatenbank hinterlegen.

Über den Genehmigungsantrag ist der Antragsteller verpflichtet, dem Tiefbauamt alle relevanten Daten (Firma, Ansprechpartner, Ausführungszeit etc.) mitzuteilen. Eine Verpflichtung, den Baubeginn dem Tiefbauamt anzuzeigen, besteht nicht. Das ist relevant, damit direkt vor dem Aufbruch der Ausgangszustand dokumentiert werden kann. Kleinere Maßnahmen, die über eine Jahresgenehmigung abgewickelt werden, werden in Form von Tagesmeldungen per E-Mail der Stadt angezeigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen.

Vorgaben zur Durchführung der Aufbrüche und zur Wiederherstellung der Flächen macht die Stadt Ratingen in der Genehmigungsverfügung. Dafür gibt es aktuell noch keinen einheitlichen Vordruck. Einige Kommunen haben auch ein Handbuch z. B. in Form eines Flyers erstellt, das die technischen Vorschriften für das Wiederherstellen des Straßenoberbaus nach Aufgrabungen und alle wichtigen Informationen und Regelungen bündelt.

Vor dem Beginn jeder Maßnahme sollte die Stadt Ratingen den Ausgangszustand dokumentieren. So kann sie den später wiederhergestellten Zustand mit dem Ausgangszustand im Rahmen der Kontrollen des Aufbruchs abgleichen und mögliche Mängel belegen und so Unstimmigkeiten leichter aufklären. Die Stadt Ratingen führt nur bei größeren Maßnahmen vor Beginn eine gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger durch und protokolliert den Ausgangszustand. Positiv ist, dass die Stadt Ratingen über die Genehmigungsverfügung festlegt, dass alle nicht dokumentierten Schäden/Mängel im Zuge der Abnahme dem Antragsteller zugeschrieben werden.

Während der Bauausführung führt die Stadt Ratingen Kontrollen anlassbezogen und stichprobenhaft im Rahmen der Streckenkontrollen durch.

Die Stadt Ratingen sollte hier objektive Kriterien festlegen, nach denen sie die Vor-Ort-Kontrollen durchführt. Dies können beispielsweise Umfang der Maßnahmen oder Alter, Zustand und Art der Fläche sein. Auch Besonderheiten, wie z. B. die Häufigkeit von Mängeln bei vorherigen Maßnahmen oder ob es sich um neue Firmen handelt, sollten berücksichtigt werden. Zusätzlich sollte die Stadt bei allen Maßnahmen Nachweise der Unternehmen im Rahmen der Eigenüberwachung und Kontrolle einfordern. So kann sie die Ausführung dokumentieren.

Stellt die Stadt im Rahmen der Kontrollen Mängel fest, informiert sie die ausführende Firma und den Vorhabenträger. Die Beseitigung der Mängel wird ebenfalls kontrolliert.

Nach Beendigung der Maßnahme sind die Vorhabenträger nicht verpflichtet, der Stadt die Fertigstellung der Maßnahme anzuzeigen. Eine Ab- bzw. Übernahme der Maßnahme führt die Stadt bei Kleinstmaßnahmen (Kopflöcher etc.) nicht durch. Bei größeren Maßnahmen findet bereits jetzt eine Ab- bzw. Übernahme statt.

→ **Empfehlung**

Eine Abnahme bzw. Übernahme sollte die Stadt Ratingen für alle Aufbrüche mit einer entsprechenden Dokumentation durchführen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.

Während der Gewährleistungsfrist kontrolliert die Stadt Ratingen die Aufbrüche über die Straßenbegehung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. Dabei liegt der Fokus jedoch auf der Verkehrssicherheit, also der Überprüfung, ob Gefahrenstellen vorliegen. Mängel werden nicht systematisch aufgenommen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Straßenbegehungen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist sollte die endgültige Gewährleistungsabnahme durchgeführt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Ratingen sollte zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können.

5.4.2 Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

→ **Feststellung**

Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung werden in Ratingen bedient. Jedoch fehlt es bislang an einer aktuellen Zustandserfassung und -bewertung und dem Einsatz einer Straßendatenbank, um die enge Abstimmung und Verzahnung für den Jahresabschluss zu optimieren und die körperliche Inventur zu gewährleisten.

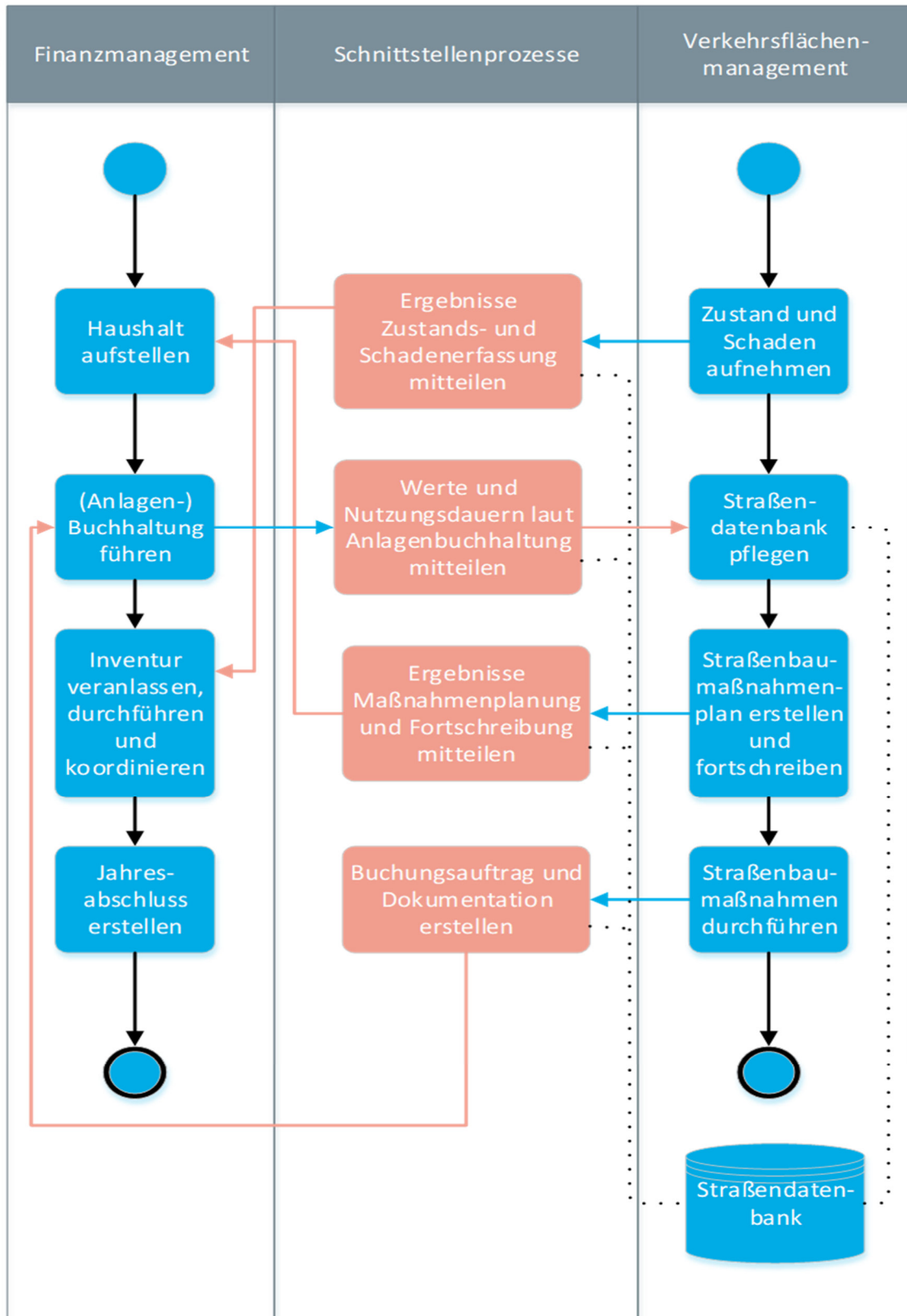
→ **Feststellung**

Die Stadt Ratingen hat seit der Eröffnungsbilanz keine gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur für die Verkehrsflächen durchgeführt.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in einer Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune organisieren sollte.

Schnittstellenprozess



Ein wesentlicher Schnittpunkt zwischen Verkehrsflächen- und Finanzmanagement ist die Verarbeitung der Ergebnisse aus einer Zustandserfassung. In der Stadt Ratingen ist das Finanzverfahren das führende System zur Verwaltung der Anlagegüter. Seit der Eröffnungsbilanz 2008 wurde der Zustand der Verkehrsflächen nicht aktualisiert. Folglich haben seitdem keine Anpassung der Anlagenbuchhaltung auf Grundlage einer aktuellen Zustandsbewertung und keine körperliche Inventur stattgefunden. Die Stadt Ratingen erwartet, dass bis Ende 2022 Daten zu Flächen und Zuständen vorliegen werden (vgl. Kapitel „Daten“). Da die Stadt Ratingen noch nicht über eine Straßendatenbank verfügt, müsste der Abgleich von Flächen- und Zustandsdaten manuell erfolgen.

→ **Empfehlung**

Ratingen sollte die technischen Daten der Verkehrsflächen mit den Finanzdaten regelmäßig abgleichen. Sofern eine Straßendatenbank eingerichtet wird, ist darauf zu achten, dass diese einen automatisierten Datenabgleich mit der Anlagenbuchhaltung ermöglicht.

Mit dem Abgleich der Flächen- und Zustandsdaten sollten auch buchhalterische Vorgänge durchgeführt werden. Möglicherweise müssen Schäden, die über der normalen Abnutzung liegen, wertmindernd als außerplanmäßige Abschreibungen berücksichtigt oder Instandhaltungsrückstellungen gebildet werden. Möglich ist auch, dass sich Restnutzungsdauern ändern oder dass durch Investitionen der bilanzielle Wert bestätigt wird.

Nach Vorliegen der Flächen- und Zustandsdaten sollte zeitnah eine ordnungsgemäße körperliche Inventur durchgeführt werden. Diese ist in § 91 GO NRW i. V. m. §§ 29 und 30 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) geregelt. Danach ist auch für das Straßenvermögen eine körperliche Inventur anhand der Zustandserfassung mit dem Charakter einer Bestandsaufnahme durchzuführen. Durch die körperliche Inventur wird überprüft, ob die in der Bilanz vorhandenen Vermögenswerte noch vorhanden und werthaltig sind. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nach der Eröffnungsbilanz nicht überschreiten.

→ **Empfehlung**

Nach Vorliegen der Flächen- und Zustandsdaten sollte die Stadt Ratingen zeitnah eine ordnungsgemäße körperliche Inventur für die Verkehrsflächen durchführen. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.

5.5 Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

5.5.1 Strukturen

- Eine tiefere Analyse der Strukturdaten ist aufgrund der fehlenden Flächendaten nicht möglich.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann eine Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	986	379	631	846	1.339	2.102	35

Die Fläche der **Stadt Ratingen** beträgt rund 89 qkm. Die Einwohnerzahl wird von IT.NRW zum Stichtag 31. Dezember 2019 mit rund 87.300 angegeben. Ratingen bildet bei der Fläche den Medianwert, bei der Einwohnerzahl positioniert sich Ratingen im interkommunalen Vergleich des Segments der großen kreisangehörigen Kommunen knapp unter dem dritten Viertelwert. Diese Werte und die Kennzahlen können darauf hindeuten, dass durch eine überdurchschnittliche Bevölkerungsdichte ein belastender Faktor vorliegt.

Eine tiefere Analyse im Zusammenhang mit der Verkehrsfläche je Einwohner und im Verhältnis zur Gemeindefläche ist aufgrund der fehlenden Flächendaten nicht möglich.

5.5.2 Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Die Stadt Ratingen hat während des Prüfungszeitraums die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen nicht wie von der gpaNRW abgefragt zur Verfügung stellen können. Eine Analyse, ob die Stadt Ratingen den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht sicherstellen konnte, ist aufgrund dessen nicht möglich.

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Stadt Ratingen, welches langfristig zu erhalten ist. Die Bilanzkennzahlen stellen die Bedeutung dieses Vermögensteils heraus. Die Höhe des Bilanzwertes ist von verschiedenen Faktoren abhängig, die in den einzelnen Kommunen unterschiedlich ausgeprägt sind. Dies sind unter anderem:

- Bewertungsstrategie,
- Herstellungskosten der Verkehrsflächen,
- festgelegte Gesamtnutzungsdauer,
- noch verfügbare Restnutzungsdauer und
- Investitionstätigkeit.

Die Stadt Ratingen hat während des Prüfungszeitraums die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen nicht wie von der gpaNRW abgefragt zur Verfügung stellen können.

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte die Entwicklung der Bilanzwerte der Straßen und Wirtschaftswege zeitnah aufbereiten und analysieren um festzustellen, ob sie den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht bislang und für die Zukunft sicherstellen konnte.

Wenn die Tendenz seit der Eröffnungsbilanz sinkend ist, dann ist das ein Indiz für einen sich aufbauenden Investitionsstau. Ohne Investitionen und ausreichende Unterhaltungsmaßnahmen

wird der Zustand der Verkehrsflächen immer schlechter, die Straßen müssen aber zukünftig weiter genutzt werden. Die sich in diesem Fall abzeichnenden Sanierungen mit einem entsprechenden Finanzierungsbedarf sind ein haushaltswirtschaftliches Risiko. Darüber hinaus ist eine gute und intakte Infrastruktur ein wesentlicher Standortfaktor.

Ist die Tendenz erhöhend, ist dies ein Indiz dafür, dass es der Kommune gelingt, über entsprechende Investitionen dem Werteverzehr entgegenzuwirken und auch das Vermögen zu steigern.

5.6 Erhaltung der Verkehrsflächen

Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je qm zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert. Normalerweise stellen wir diese den Kennzahlenwerten der jeweiligen Kommune gegenüber. Dadurch, dass Ratingen die Daten nicht aufbereiten konnte, entfällt dieser Vergleich.

Einflussfaktoren 2020

Kennzahlen	Richtwert	Ratingen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	k. A.
Reinvestitionsquote in Prozent	100	k. A.
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,00	k. A.

Die Kennzahlen zum Unterhaltungsaufwand und zum Anlagenabnutzungsgrad konnten nicht gebildet werden, weil die Stadt Ratingen keine aufbereiteten Daten zur Verfügung stellen konnte (vgl. Kapitel 5.3.1 „Datenlage“). Für die Berechnung der Reinvestitionsquote wurden uns zum Ende der Prüfungsphase von der Stadt Ratingen Werte zur Verfügung gestellt. Die daraus

ermittelte Kennzahl wird nicht mit dem Richtwert direkt verglichen, da keine abschließende Prüfung der Richtigkeit der gelieferten Daten möglich war. Wenn die Werte stimmig wären, würde sich eine Quote von 93,30 Prozent ergeben.

5.6.1 Alter und Zustand

→ Feststellung

Während des Prüfungszeitraums konnte die Stadt Ratingen keine validen Daten zum Alter und zum Zustand der Verkehrsflächen zur Verfügung stellen. Somit fehlen der Stadt wichtige Daten zur Analyse des Verkehrsflächenvermögens.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Für die Analyse des Alters wird der Anlagenabnutzungsgrad der Verkehrsflächen berechnet. Dieser ergibt sich aus der Differenz der Gesamt- und Restnutzungsdauer dividiert durch die Gesamtnutzungsdauer. Für die Prüfung verwendbare Daten zu den Gesamt- und Restnutzungsdauern der Verkehrsflächen konnten von der Stadt Ratingen während des Prüfungszeitraumes nicht im Einzelnen aufbereitet werden. Die Stadt Ratingen begründet dies mit mehreren Langzeiterkrankungen und erheblichen Zusatzaufgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Die Daten zu aktuellen Gesamt- und Restnutzungsdauern mit Flächenbezug können erst nach Vorliegen der aktuellen Flächen- und Zustandsdaten aktualisiert werden.

In der vorangegangenen überörtlichen Prüfung im Jahr 2016 (Berichtsteil Finanzen) wurde ein bilanzieller Anlagenabnutzungsgrad in Höhe von 77,78 Prozent berechnet (Gesamtnutzungsdauer 45 Jahre, Restnutzungsdauer zehn Jahre für das Jahr 2014). Bei dieser Berechnung wurde nicht nach Fläche gewichtet, sondern ein Durchschnitt je Anlagengut berechnet. Dieser damals berechnete Anlagenabnutzungsgrad zeigt bereits eine hohe Überalterung der Verkehrsflächen. Wie sich die Überalterung seit dem Jahr 2014 entwickelt hat, kann aufgrund der fehlenden Datenlieferung nicht dargestellt werden. Im Teilbericht 1 „Finanzen“ sind weitere Ausführungen zum Alter und Zustand des Verkehrsflächenvermögens enthalten.

Daten zu dem Zustand der Verkehrsflächen liegen der Stadt Ratingen zurzeit auch noch nicht vor. Wie im Kapitel 5.4.2 „Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement“ erläutert, findet zurzeit eine Befahrung der Verkehrsflächen statt. Die Stadt Ratingen geht davon aus, dass die Daten zu Zustandsnoten erst gegen Ende des Jahres 2022 vorliegen werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Ratingen sollte für die Verkehrsflächen die Gesamt- und Restnutzungsdauern je Abschnitt auswerten. Diese Daten sind wichtige Bausteine für ein strategisches, nachhaltiges und wirtschaftliches Erhaltungsmanagement. Die aktuelle Zustandsbewertung sollte regelmäßig fortgeschrieben werden. Dann kann Ratingen aus der Entwicklung des tatsächlichen Zustandes den Erfolg der gewählten Erhaltungsstrategie ableiten.

5.6.2 Unterhaltung

→ Feststellung

Die Stadt Ratingen konnte während des Prüfungszeitraumes die abgefragten Daten zu den Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen nicht wie von der gpaNRW abgefragt aufbereiten.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Grundlage der Kennzahl Unterhaltungsaufwendungen je qm ist der gesamte Ressourcenverbrauch (bzw. die Vollkosten) für die Unterhaltung der Verkehrsflächen. Für die Berechnung und Analyse fragen wir in diesem Prüfsegment folgende Finanzdaten für die Jahre 2015 bis 2020 ab:

- Stellendaten des Verwaltungsbereichs für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Unterhaltung, auf deren Grundlage wir anhand von KGSt-Pauschalen Personalaufwendungen inkl. Sach- und Gemeinkostenzuschlag im Verwaltungsbereich errechnen,
- Aufwendungen für Instandhaltungsrückstellungen,
- Aufwendungen für Fremdvergaben für Ingenieurleistungen,
- Erhaltungsaufwendungen,
 - davon Eigenleistungen (basierend auf den KGSt-Pauschalwerten eines Nicht-Büro-Arbeitsplatzes),
 - davon Fremdleistungen,
- abzüglich Erträge aus der Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen.

Idealerweise kann die Kommune die Daten getrennt nach Straßen und befestigte Wirtschaftswege ermitteln. Der Summe der Unterhaltungsaufwendungen stellen wir die Anzahl der Verkehrsflächen für jedes Jahr gegenüber. Zudem berechnen wir einen Durchschnitt von vier Jahren, weil die Betrachtung von nur einem Jahr keine allgemeingültige Aussagekraft haben muss.

Für die Analyse, ob die Unterhaltungsaufwendungen voraussichtlich auskömmlich sind, fragen wir auch die Art der Unterhaltung ab, unterschieden in betriebliche Erhaltung, Instandhaltung und Instandsetzung. Diese Daten stellen wir in den Gesamtzusammenhang.

Die **Stadt Ratingen** konnte während des Prüfungszeitraumes die o. g. Daten nicht vollständig aufbereiten. Sie begründet dies mit mehreren Langzeiterkrankungen und erheblichen Zusatzaufgaben zur Bewältigung der Corona-Pandemie. Aufgrund dessen kann keine Aussage zu den Unterhaltungsaufwendungen getroffen werden.

→ Empfehlung

Um den Wert der Verkehrsflächen dauerhaft zu erhalten, ist eine angemessene und nachhaltige Unterhaltung erforderlich. Die Stadt Ratingen sollte die Unterhaltungsaufwendungen

ihrer Verkehrsflächen ermitteln, um ihr Erhaltungsmanagement strategisch aufbauen zu können.

5.6.3 Reinvestitionen

- Die Stadt Ratingen hat gegen Ende der Prüfungsphase Datensätze für die Berechnung der Reinvestitionsquote geliefert. Danach liegt die Reinvestitionsquote über dem Richtwert. Die Validität konnte nicht geprüft werden.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Für die Beurteilung der getätigten Reinvestitionen wird die Summe aus den Reinvestitionen und Erträgen aus Zuschreibungen durch die Summe aus Abschreibungen auf Sachanlagen und immaterielle Vermögensgegenstände und Wertveränderungen bei Sachanlagen aus Verrechnungen mit der Allgemeinen Rücklage dividiert. Da ein kurzer Zeitraum eine geringe Aussagekraft hat (es kann in einigen Jahren mehr, in einigen Jahren weniger reinvestiert werden), fragt die gpaNRW die Werte für mehrere Jahre ab.

Die **Stadt Ratingen** hat der gpaNRW Datensätze zum Zwecke der Darstellung der Reinvestitionsquote zur Verfügung gestellt. Eine abschließende Bewertung der gpaNRW zur Validität ist nicht möglich, da die Datensätze erst gegen Ende der Prüfungsphase geliefert werden konnten (vgl. Kapitel 5.3.1 „Datenlage“).

Die Berechnung mit den zur Verfügung gestellten Werten ergibt, dass in Ratingen von 2015 bis 2020 durchschnittlich die Reinvestitionen höher sind als die Abschreibungen. Eine positive Reinvestitionsquote ist ein wichtiger Baustein des Erhaltungsmanagements mit dem Ziel, dem Werteverzehr des Verkehrsflächenvermögens entgegenzuwirken.

Grundsätzlich gilt, dass eine zu geringe Reinvestitionsquote über einen längeren Zeitraum mit Risiken sowohl für den Haushalt und die Bilanz als auch für den Zustand der Verkehrsflächen verbunden ist. Um einen dauerhaften Erhalt des bilanziellen Straßenvermögens sicherzustellen, müssen die Abschreibungen in vollem Umfang reinvestiert werden. Das wäre nach den von der Stadt Ratingen vorgelegten Daten der Fall.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2022 – Verkehrsflächen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung					
F1	Die Datenlage der Stadt Ratingen wird sich aufgrund einer aktuellen digitalen Bestands- und Zustandserfassung der Verkehrsflächen 2022 deutlich verbessern. Die Stadt Ratingen hatte Schwierigkeiten, die Finanzdaten während der Prüfungsphase wie von der gpaNRW abgefragt aufzubereiten.	193	E1	Die Stadt Ratingen sollte ihre Datenlage zu den Verkehrsflächen, wie in diesem Bericht erläutert, deutlich verbessern. In der Folge kann Ratingen die Verkehrsflächenerhaltung besser steuern und eine Strategie zum nachhaltigen Erhaltungsmanagement gemäß dem Arbeitspapier der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen (FGSV) entwickeln.	194
F2	Die Stadt Ratingen nutzt derzeit keine Straßendatenbank. Damit fehlen der Stadt wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen, die in einer Straßendatenbank zentral hinterlegt sein sollten und somit die Grundlage für eine langfristige und nachhaltige Erhaltungssteuerung bilden.	199	E2	Die Stadt Ratingen sollte möglichst kurzfristig wesentliche Informationen zu ihren Verkehrsflächen in einer neu einzurichtenden Straßendatenbank integrieren. Dabei sollte die Datenbank über ein reines Kataster hinausgehen und im Sinne einer systematischen Steuerung der Erhaltung genutzt werden.	201
F3	Die Stadt Ratingen führt in ihrer Berechnung für den Produkthaushalt „Verkehrsflächen“ verschiedene Positionen zu Erträgen und Aufwendungen zu Straßen, Wirtschaftswegen, Grünanlagen, Brücken, Tunnel, Tiefgaragen etc. zusammen. Eine strukturierte Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz nur für die Straßen und Wirtschaftswege differenziert abbildet, hat die Stadt Ratingen noch nicht eingeführt.	203	E3	Die Stadt Ratingen sollte ihre Berechnung zum Produkthaushalt „Verkehrsflächen“ differenziert für Straßen und Wirtschaftswege aufbereiten, um sie für eine Kostenrechnung zu nutzen. Die Struktur der Kostenrechnung sollte auf die Struktur einer Straßendatenbank abgestimmt sein.	205
F4	Die Stadt Ratingen hat bisher keine Gesamtstrategie oder Zielvorgaben für die Erhaltung der Verkehrsflächen definiert.	207	E4.1	Die Stadt Ratingen sollte eine Gesamtstrategie mit entsprechenden strategischen und operativen Zielvorgaben entwickeln, die den Substanzerhalt aus kaufmännischer wie technischer Sicht berücksichtigt.	210

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Aus der zu entwickelnden Gesamtstrategie sollte die Stadt Ratingen Ziele für die Erhaltung ihrer Verkehrsflächen entwickeln, die sie mit Kennzahlen und Zielwerten messbar macht. Die Erhaltungsplanung sollte langfristig und auf die kommunalen Ziele ausgerichtet sein. So kann Ratingen den effektiven Einsatz finanzieller Mittel zur möglichen Verbesserung des Zustands des Straßenvermögens weiter erhöhen.	225
Prozessbetrachtung					
F5	Beim Aufbruchmanagement der Stadt Ratingen bestehen noch verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten.	226	E5.1	Hat die Stadt Ratingen eine neue Straßendatenbank eingeführt, sollte sie das Aufbruchmanagement in die Straßendatenbank integrieren. Durch diese Digitalisierung werden die Prozesse erleichtert und optimiert. Zudem werden in der Straßendatenbank dadurch weitere, für ein Erhaltungsmanagement relevante Informationen an zentraler Stelle gebündelt.	227
			E5.2	Die Stadt Ratingen sollte die Erhaltungsmaßnahmen mit den Aufbrüchen regelmäßig und systematisch koordinieren.	227
			E5.3	Die Stadt Ratingen sollte die Vorhabenträger mit der Genehmigungsverfügung oder über örtliche Vorgaben verpflichten, den Baubeginn schriftlich über einen einheitlichen Vordruck mit einer entsprechenden Frist vor dem tatsächlichen Beginn der Maßnahmen anzuzeigen.	228
			E5.4	Eine Abnahme bzw. Übernahme sollte die Stadt Ratingen für alle Aufbrüche mit einer entsprechenden Dokumentation durchführen. Neben der Abnahme in einem Vor-Ort-Termin kann dies auch über eine Fotodokumentation, die von der ausführenden Firma beizubringen ist, durchgeführt werden.	228
			E5.5	Die Stadt Ratingen sollte auch während der Gewährleistungsfrist zumindest über die regelmäßigen Straßenbegehungen die Aufbrüche kontrollieren. Dies verhindert, dass Schäden an Aufbrüchen während der Gewährleistungsfrist auf Kosten der Stadt repariert werden.	229
			E5.6	Die Stadt Ratingen sollte zum Ende der Gewährleistung regelmäßige Kontrollen durchführen, um mögliche Schäden und Ansprüche geltend machen zu können.	229

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Schnittstellenprozesse im Rahmen der laufenden Haushaltsplanung und -bewirtschaftung werden in Ratingen bedient. Jedoch fehlt es bislang an einer aktuellen Zustandserfassung und -bewertung und dem Einsatz einer Straßendatenbank, um die enge Abstimmung und Verzahnung für den Jahresabschluss zu optimieren und die körperliche Inventur zu gewährleisten.	229	E 6	Ratingen sollte die technischen Daten der Verkehrsflächen mit den Finanzdaten regelmäßig abgleichen. Sofern eine Straßendatenbank eingerichtet wird, ist darauf zu achten, dass diese einen automatisierten Datenabgleich mit der Anlagenbuchhaltung ermöglicht.	16
F7	Die Stadt Ratingen hat seit der Eröffnungsbilanz keine gesetzlich vorgeschriebene körperliche Inventur für die Verkehrsflächen durchgeführt.	229	E7	Nach Vorliegen der Flächen- und Zustandsdaten sollte die Stadt Ratingen zeitnah eine ordnungsgemäße körperliche Inventur für die Verkehrsflächen durchführen. Das Intervall für die regelmäßige körperliche Bestandsaufnahme sollte zehn Jahre nicht überschreiten.	16
Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung					
F8	Die Stadt Ratingen hat während des Prüfungszeitraums die Bilanzdaten für die Verkehrsflächen nicht wie von der gpaNRW abgefragt zur Verfügung stellen können. Eine Analyse, ob die Stadt Ratingen den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht sicherstellen konnte, ist aufgrund dessen nicht möglich.	232	E8	Die Stadt Ratingen sollte die Entwicklung der Bilanzwerte der Straßen und Wirtschaftswege zeitnah aufbereiten und analysieren um festzustellen, ob sie den Werterhalt des Verkehrsflächenvermögens aus bilanzieller Sicht bislang und für die Zukunft sicherstellen konnte.	232
Erhaltung der Verkehrsflächen					
F9	Während des Prüfungszeitraums konnte die Stadt Ratingen keine validen Daten zum Alter und zum Zustand der Verkehrsflächen zur Verfügung stellen. Somit fehlen der Stadt wichtige Daten zur Analyse des Verkehrsflächenvermögens.	234	E9	Die Stadt Ratingen sollte für die Verkehrsflächen die Gesamt- und Restnutzungsdauern je Abschnitt auswerten. Diese Daten sind wichtige Bausteine für ein strategisches, nachhaltiges und wirtschaftliches Erhaltungsmanagement. Die aktuelle Zustandsbewertung sollte regelmäßig fortgeschrieben werden. Dann kann Ratingen aus der Entwicklung des tatsächlichen Zustandes den Erfolg der gewählten Erhaltungsstrategie ableiten.	234

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Die Stadt Ratingen konnte während des Prüfungszeitraumes die abgefragten Daten zu den Unterhaltungsaufwendungen für die Verkehrsflächen nicht wie von der gpaNRW abgefragt aufbereiten.	235	E10	Um den Wert der Verkehrsflächen dauerhaft zu erhalten, ist eine angemessene und nachhaltige Unterhaltung erforderlich. Die Stadt Ratingen sollte die Unterhaltungsaufwendungen ihrer Verkehrsflächen ermitteln, um ihr Erhaltungsmanagement strategisch aufbauen zu können.	235

Tabelle 2: Einflussfaktoren Erhaltung der Verkehrsflächen 2019

Kennzahlen	Ratingen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	k. A.*	52,44	58,20	71,28	73,28	88,30	17
Unterhaltungsaufwendungen je qm in Euro	k. A.*	0,14	0,52	0,65	0,92	1,39	21
Unterhaltungsaufwendungen im 4-Jahres-Durchschnitt je qm in Euro	k. A.*	0,17	0,57	0,63	1,02	1,97	11
Reinvestitionsquote in Prozent	k. A.**	0	22,59	34,72	59,84	86,04	16
Reinvestitionsquote im 4-Jahres-Durchschnitt in Prozent	k. A.**	5,07	27,13	31,67	54,18	91,60	12

*Keine Darstellung der Kennzahl, da die Stadt Ratingen keine überprüften Daten zur Verfügung stellen konnte (vgl. Kapitel 5.3.1 „Datenlage“).

** Keine Darstellung der Kennzahl, da keine abschließende Prüfung der Validität möglich war. Für die Berechnung der Reinvestitionsquote wurden uns zum Ende der Prüfungsphase von der Stadt Ratingen Werte zur Verfügung gestellt. Die daraus ermittelte Kennzahl wird nicht mit dem Werten des Interkommunalen Vergleichs direkt verglichen, da keine abschließende Prüfung der Richtigkeit der gelieferten Daten möglich war. Wenn die Werte stimmig wären, würde sich eine Quote von 93,30 Prozent ergeben.

→ 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