

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Herne 2024/2025

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	7
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne	7
0.1.1 Managementübersicht	7
0.2 Nachhaltigkeit als Teil der Prüfung	9
0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.4 Überörtliche Prüfung	12
0.4.1 Grundlagen	12
0.4.2 Prüfungsbericht	12
0.5 Prüfungsmethodik	13
0.5.1 Kennzahlenvergleich	13
0.5.2 Geschäftsprozesse	14
0.5.3 Erfüllungsgrad	14
0.5.4 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.5 gpa-Kennzahlenset	15
0.6 Prüfungsablauf	15
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabelle	17
0.8 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Herne	29
0.8.1 Nachhaltigkeitsinstrumente	29
0.8.2 Nachhaltigkeitsindikatoren	31
0.8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren der Stadt Herne im interkommunalen Vergleich	35
1. Finanzen	41
1.1 Managementübersicht	41
1.2 Aufbau des Teilberichtes	43
1.3 Inhalte, Ziele und Methodik	43
1.4 Haushaltssituation	44
1.4.1 Haushaltsstatus	45
1.4.2 Jahresergebnisse	47
1.4.3 Eigenkapital	53
1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen	56
1.5 Haushaltssteuerung	61
1.5.1 Nachhaltige Haushaltssteuerung	61
1.5.2 Ermächtigungsübertragungen	66
1.5.3 Kredit- und Anlagemanagement	71
1.5.4 Fördermittelmanagement	81

1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	85
2.	Mobilitätsmanagement	92
2.1	Managementübersicht	92
2.2	Aufbau des Teilberichtes	93
2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	93
2.4	Betriebliche Mobilität	94
2.4.1	Steuerung der Mobilität	94
2.4.2	Klimafreundliche Arbeitsorganisation	97
2.4.3	Dienstreisemanagement	100
2.4.4	Fuhrparkmanagement	102
2.4.5	ÖP(N)V-Nutzung	107
2.4.6	Fahrradnutzung	109
2.4.7	Parkraummanagement	111
2.5	Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen	112
2.5.1	Klimafreundliche Erreichbarkeit	112
2.5.2	Darstellung der klimafreundlichen Erreichbarkeit an einem Beispiel	113
2.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	114
3.	Informationstechnik	116
3.1	Managementübersicht	116
3.2	Aufbau des Teilberichtes	117
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	117
3.4	IT in der Kernverwaltung	118
3.4.1	IT-Betriebsmodell und –Steuerung	120
3.4.2	Digitalisierung	122
3.4.3	Prozessmanagement	132
3.4.4	Nachhaltigkeit	135
3.4.5	IT-Sicherheit	138
3.4.6	Örtliche Rechnungsprüfung	140
3.4.7	IT-Kosten	142
3.5	Steuerung der Schul-IT	146
3.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	151
4.	Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	155
4.1	Managementübersicht	155
4.2	Aufbau des Teilberichtes	156
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	156
4.4	Strukturen	157
4.5	Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft	158
4.5.1	Organisation	158
4.5.2	Strategie	160
4.5.3	Planung von Klimaschutzmaßnahmen	163

4.5.4	Treibhausgasbilanz	169
4.5.5	Energiemanagement	173
4.5.6	Monitoring	175
4.5.7	Bauinvestitionscontrolling (BIC)	175
4.6	Anlage: ergänzende Tabelle	178
5.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	179
5.1	Managementübersicht	179
5.2	Aufbau des Teilberichtes	180
5.3	Inhalte, Ziele und Methodik	180
5.4	Strukturen	181
5.5	Rechtmäßigkeit	183
5.5.1	Bestattungsrechtliche Fristen	184
5.5.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	185
5.5.3	Art der Bestattung	187
5.5.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	187
5.5.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	189
5.6	Verfahrensstandards	190
5.7	Personaleinsatz	191
5.8	Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen und Einflussfaktoren	194
5.9	Anlage: Ergänzende Tabelle	197
6.	Kommunales Krisenmanagement	198
6.1	Managementübersicht	198
6.2	Aufbau des Teilberichtes	199
6.3	Inhalte, Ziele und Methodik	199
6.4	Strukturen	200
6.5	Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen	201
6.5.1	Prävention und Erkennen von Risiken	202
6.5.2	Bewältigungsstrategien	204
6.5.3	Nachbereitung von Krisen	207
6.6	Ausstattung und Personal des Krisenstabes	207
6.6.1	Ausstattung des Krisenstabes	207
6.6.2	Personal des Krisenstabes	212
6.7	Risiko- und Krisenkommunikation	215
6.7.1	Risikokommunikation	215
6.7.2	Krisenkommunikation	216
6.8	Prozessdarstellung „Krisenstab aktivieren“	217
6.9	Anlage: Übersicht Erfüllungsgrade	220
6.10	Anlage: Ergänzende Tabelle	221
7.	Hilfe zur Erziehung	224

7.1	Managementübersicht	224
7.2	Aufbau des Teilberichtes	225
7.3	Inhalte, Ziele und Methodik	226
7.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren Hilfe zur Erziehung	227
7.4.1	Falldichte HzE	230
7.4.2	Aufwendungen Hilfe zur Erziehung	232
7.4.3	Anteil ambulanter Hilfefälle	234
7.4.4	Anteil Vollzeitpflegefälle	235
7.5	Wirtschaftliche Jugendhilfe	237
7.5.1	Kennzahlen Wirtschaftliche Jugendhilfe	237
7.5.2	Organisation, Personal und Digitalisierung in der WiJu	241
7.5.3	Controlling	243
7.5.4	Verfahrensstandards und Prozessabläufe	245
7.6	Ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen	250
7.6.1	Verhandlungen von LQE-Vereinbarungen	250
7.6.2	Entgeltvereinbarungen	251
7.7	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	252
7.7.1	Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	253
7.7.2	Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII	255
7.7.3	Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	257
7.7.4	Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	261
7.8	Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII	263
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	265
8.	Öffentlicher Gesundheitsdienst	268
8.1	Managementübersicht	268
8.2	Aufbau des Teilberichtes	269
8.3	Inhalte, Ziele und Methodik	269
8.4	Steuerung und Organisation	270
8.4.1	Strategie	270
8.4.2	Organisation	272
8.4.3	Finanz- und Fachcontrolling	274
8.4.4	Kommunikation in Krisenfällen	276
8.5	Personal	277
8.5.1	Personalressourcen	277
8.5.2	Arbeitsbedingungen	282
8.6	Digitalisierung	286
8.6.1	Digitalisierungsstrategie	286
8.6.2	Digitalisierung von Arbeitsabläufen	287
8.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	293
9.	Bauaufsicht	296

9.1	Managementübersicht	296
9.2	Aufbau des Teilberichtes	296
9.3	Inhalte, Ziele und Methodik	297
9.4	Baugenehmigungen	297
9.4.1	Strukturen	298
9.4.2	Rechtmäßigkeit	299
9.4.3	Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	302
9.4.4	Digitalisierung	304
9.4.5	Personaleinsatz	307
9.4.6	Bauberatung	310
9.4.7	Dauer der Genehmigungsverfahren	312
9.5	Anlage: Ergänzende Tabelle	315
	Kontakt	317

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne

0.1.1 Managementübersicht

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

Die Feststellungen und Empfehlungen haben wir tabellarisch in der **Anlage 1** aufgeführt. Die Reihenfolge ist chronologisch und gibt keine Priorisierung vor.

Verschiedene Krisen belasten seit einigen Jahren die städtischen Haushalte und beeinflussen gegebenenfalls auch die in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Handlungsfelder. Soweit möglich, haben wir die Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Die **Haushaltssituation** der Stadt Herne entwickelte sich in den vergangenen Jahren positiv. Die Stadt konnte 2018 bis 2023 Jahresüberschüsse erzielen. Hierzu trugen die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt bei. Die Überschüsse waren auch Ergebnis gesteigerter Erträge aus Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen. Diese Ertragsarten kann die Stadt jedoch nur begrenzt beeinflussen. So zeichnet sich seit 2024 ein deutlicher Rückgang der Gewerbesteuererträge ab. Unter anderem deshalb plant Herne bis 2028 mit negativen Jahresergebnissen. Aufgrund dieser jährlichen Defizite, des damit einhergehenden Anstiegs der Kreditverbindlichkeiten, der bilanziellen Überschuldung und der geltenden Haushaltssicherungspflicht besteht für die Stadt Herne weiterhin ein hoher Konsolidierungsbedarf.

Zur Haushaltskonsolidierung können unter anderem **Fördermittel** beitragen. Insofern ist es schlüssig, dass die Stadt Herne zurzeit ihr Fördermittelmanagement durch eine Dienstanweisung und eine Fördermittelsoftware optimiert. Um die Haushaltsbelastungen nachhaltig zu begrenzen, führt die Stadt zudem vor wesentlichen Investitionsentscheidungen **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** durch. Die vorgesehenen einheitlichen Mindeststandards und Arbeitshilfen können die Fachbereiche bei ihren dezentralen Investitionsentscheidungen in Zukunft zusätzlich unterstützen. Für ein effektives **Kreditmanagement** hat die Stadt Herne eine umfassende Dienstanweisung mit strategischen Zielvorgaben und Regelungen zu Abläufen, Zuständigkeiten und zum Berichtswesen erlassen. Dadurch werden unter anderem Rechtssicherheit und Transparenz gestärkt. Die Stadt Herne nutzt das Instrument der **Ermächtigungsübertragungen** im investiven Bereich etwas mehr als der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Zugleich hat die Stadt im Zeitraum 2018 bis 2023 nur rund ein Drittel der fortgeschriebenen investiven Haushaltsansätze in Anspruch genommen. Die Stadt sollte verstärkt anstreben, investive Auszahlungen nur soweit zu veranschlagen, wie diese im Planungszeitraum auch realistisch zu erwarten sind. Die Stadt Herne hat eine Nachhaltigkeitsstrategie und einen Nachhaltigkeitsbericht beschlossen. Damit sind wichtige Voraussetzungen eines **Nachhaltigkeitshaushalts** erfüllt. Die Nachhaltigkeitsziele und -maßnahmen sind zwar noch nicht expliziter Bestandteil der Haushaltsplanung. Im Haushaltsplan der Stadt Herne finden sich jedoch schon zahlreiche Ziele und

Maßnahmen, die einen engen inhaltlichen Bezug zu den Nachhaltigkeitszielen der vereinten Nationen oder zur Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Herne aufweisen.

Eine Dimension der Nachhaltigkeit ist die Ökologie einschließlich des Klimaschutzes. Die Stadt Herne hat den **Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft** bereits durch zahlreiche Maßnahmen gestärkt. Sie kommt der im Klimaschutzgesetz NRW geforderten Vorbildfunktion zum Erreichen der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045 nach. Die Gebäude sollen schrittweise energetisch ertüchtigt, auf erneuerbare Energien umgestellt und an die Folgen des Klimawandels angepasst werden. Das Erreichen der Treibhausgasneutralität setzt einen ausreichenden Finanzmitteleinsatz voraus. Eine Modellrechnung der gpaNRW deutet darauf hin, dass der durchschnittliche jährliche Finanzbedarf für die städtischen Gebäude bis 2045 mindestens doppelt so hoch ist wie der tatsächliche jährliche Finanzmitteleinsatz im Zeitraum 2020 bis 2023. Das stellt angesichts der Haushaltssituation der Stadt Herne eine große Herausforderung dar.

Auch das betriebliche **Mobilitätsmanagements** der Stadt Herne unterstützt den Klimaschutz. Unter anderem fördert die Stadt Herne als Arbeitgeberin mobiles und flexibles Arbeiten. Zudem bietet sie Jobtickets und zukünftig für alle Mitarbeitenden ein Fahrradleasing an. Schon jetzt setzt die Stadt Herne bei Neuanschaffungen ausschließlich auf Fahrzeuge mit klimafreundlichen Antrieben, sofern es die Fahrzeugklassen und Einsatzbedingungen zulassen. Wir empfehlen für ein nachhaltig und wirtschaftlich ausgerichtetes Fuhrparkmanagement eine Gesamtstrategie mit konkreten Zielen und geeigneten Kennzahlen. Insgesamt sollte die Stadt Herne ein betriebliches Mobilitätskonzept auf Grundlage der bereits vorhandenen Unterlagen, Dienstvereinbarungen/-vereinbarungen und Regelungen erstellen. Anreize zur Nutzung klimafreundlicher Mobilität hat die Stadt Herne über die Bezuschussung des Deutschland-Tickets als Jobticket geschaffen. Hier besteht in rechtlicher Hinsicht Handlungsbedarf. Die Stadt Herne hat bereits verbindlich zugesichert, entsprechend nachzubessern.

Um ihre Leistungen in der **Informationstechnik (IT)** zielgerichtet und bedarfsgerecht steuern zu können, hat die Stadt Herne mit ihrem IT-Betriebsmodell eine gute und flexible Basis geschaffen. Die Stadt sollte ihre bereits initiierten Maßnahmen zur Definition von geeigneten IT-Kennzahlen intensiv fortführen. Für einzelne Prozesse setzt Herne bereits gute digitale Lösungen ein. Die Stadt Herne sollte die noch vorhandenen diversen Medienbrüche in Bearbeitungsprozessen möglichst abbauen und die elektronische Aktenführung weiter vorantreiben. Im Bereich der IT-Sicherheit hat sich die Stadt Herne weiter verbessert. Gleiches gilt für ihre örtlichen IT-Prüfungen. Mit dem Einsatz von Massendatenanalysen könnte die Rechnungsprüfung die Effizienz und Tiefe ihrer Prüfungen weiter steigern. Bei der Schul-IT ist die Stadt Herne bereits gut aufgestellt.

Die Informationstechnik ist auch in der **Bauaufsicht** ein wichtiger Fortschrittsfaktor. Wir empfehlen der Stadt Herne, die Genehmigungsverfahren möglichst weitgehend zu digitalisieren. Zurzeit ist es noch nicht möglich, Bauanträge in digitaler Form einzureichen. Die Bauaufsicht bearbeitet die Anträge sowohl digital als auch in Papierform. Mit einem höheren Digitalisierungsgrad könnte die Stadt den Aufwand für die Bearbeitung der Anträge und die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren verringern. Die Personalausstattung der Bauaufsicht ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Wir empfehlen der Stadt Herne, strukturiert Daten zu den Genehmigungsverfahren zu erheben und für Steuerung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes zu nutzen.

Der **Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD)** der Stadt Herne hat sich in den letzten Jahren deutlich weiterentwickelt. Unter anderem hat der Fachbereich Gesundheit eine Fachstrategie beschlossen und baut eine kennzahlengestützte Steuerung auf. Auch im ÖGD ist die Digitalisierung ein entscheidender Faktor. Der Fachbereich Gesundheit hat eine Digitalisierungsstrategie entwickelt. Er orientiert sich dabei an den Maßgaben der gesamstädtischen Strategie und des ÖGD-Pakts. Die Digitalisierung führt unter anderem zu einem verbesserten Zugang zu Informationen für Bürgerinnen und Bürger. Einige Dienstleistungen sind bereits digital verfügbar. Dennoch könnte der Umfang der digitalen Angebote noch steigen. Die Stadt Herne beschäftigt mehr medizinisches Fachpersonal und mehr Ärztinnen und Ärzte als die meisten kreisfreien Städte. Ein Grund hierfür ist das starke Engagement im präventiven Bereich.

Bei den **Hilfen zur Erziehung** hat die Stadt Herne eine vergleichsweise geringe Falldichte und niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Das führt 2022 und 2023 im Vergleich der kreisfreien Städte zum geringsten Fehlbetrag je Einwohnerin bzw. Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre. Die Stadt Herne konnte die niedrigen Aufwendungen unter anderem durch verbindliche Vereinbarungen mit den Trägern, eine gute Fallsteuerung und ein intensives Controlling erreichen. Ferner macht die Wirtschaftliche Jugendhilfe regelmäßig Kostenerstattungsansprüche geltend. Das Controlling ist ebenfalls gut aufgestellt. Es unterstützt unter anderem die Verhandlungen mit den Trägern über die ambulanten Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen. Die Stadt Herne hat zudem niedrige Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung. Positiv ist der hohe Anteil von kurzen Verweildauern bei den Hilfen für Heimerziehung.

Für ihr **kommunales Krisenmanagement** hat die Stadt Herne Anfang 2025 einen aktuellen Katastrophenschutzplan erstellt. Zudem verfügt Herne über eine ebenfalls aktuelle Dienstanweisung für den Krisenstab. Die Stadt kann ihren Krisenstab in allen Funktionen auch für einen längeren Zeitraum mit fachkundigem Personal besetzen. Zu einer effektiven Krisenbewältigung könnten noch ein Logistikkonzept für den Treibstofftransport, ein IT-Konzept für Krisenfälle und ein Konzept für die Einbindung von Spontanhelfenden beitragen. Zudem sollte die Stadt Herne ihre Risikoanalysen und die Bewältigungsstrategien in einer ganzheitlichen Risikostrategie zusammenfassen, um systematisch potenzielle Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Risikofaktoren berücksichtigen zu können. Wir empfehlen für die Krisenstabsmitglieder regelmäßige Übungen durchzuführen und die Aus- und Fortbildung zu verstärken.

Bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen** hält die Stadt Herne die gesetzlichen Bestimmungen ein. Bei einem sehr hohen Anteil der Fälle führt die Ordnungsbehörde der Stadt Herne die Bestattungen selbst durch. Die Stadt Herne sollte zukünftig wie geplant bei unwilligen bestattungspflichtigen Angehörigen auf ein mögliches Ordnungswidrigkeitenverfahren hinweisen und gegebenenfalls Bußgelder festsetzen. Die Stadt macht Kostenerstattungsansprüche gegenüber den Bestattungspflichtigen geltend. Dass trägt dazu bei, dass die durchschnittlichen Kosten je ordnungsbehördliche Bestattung in Herne geringer sind als bei den meisten kreisfreien Städten.

0.2 Nachhaltigkeit als Teil der Prüfung

Die Vereinten Nationen haben am 25. September 2015 auf dem UN-Nachhaltigkeitsgipfel in New York das Zielsystem Agenda 2030 mit 17 Nachhaltigkeitszielen (Sustainable Development

Goals - kurz SDGs) und 169 Unterzielen beschlossen. Diese Ziele sollen weltweit eine nachhaltige Entwicklung in ökonomischer, ökologischer und sozialer Hinsicht unterstützen. Die Ziele der Agenda 2030 können nur erreicht werden, wenn die Kommunen in die Umsetzung einbezogen werden. Viele Städte in NRW sind sich ihrer Verantwortung bewusst und haben sich bereits, in unterschiedlicher Ausprägung, mit dem Thema Nachhaltigkeit auseinandergesetzt. Sie haben dabei zum Teil ein wirkungsorientiertes kommunales Nachhaltigkeitsmanagement implementiert. Ein kommunales Nachhaltigkeitsmanagement ist ein Bündel an Prozessen, Maßnahmen und Instrumenten, welches die Entwicklung der Nachhaltigkeit in der Stadt fördert. Nachhaltigkeitsprozesse werden dabei zunehmend nicht als Zusatzaufgabe zum kommunalen Kerngeschäft verstanden, sondern als integraler Bestandteil jeder kommunalen Tätigkeit. Aus diesem Grund greift die gpaNRW das Thema Nachhaltigkeit in dieser Prüfung erstmalig auf.

Nachhaltigkeit ist ein Querschnittsthema, welches sich über nahezu alle Aufgabenbereiche einer kreisfreien Stadt erstreckt.

Im Prüfgebiet **Finanzen** widmen wir uns dem Ziel der nachhaltigen Haushaltswirtschaft. Zudem machen wir eine Bestandsaufnahme zur konkreten Situation und insbesondere zur Einbindung von nachhaltigen Zielen und Kennzahlen in den Haushalt der Stadt.

Im Prüfgebiet **Informationstechnik** stehen die ökologische Nachhaltigkeit in der IT sowie durch den Einsatz von IT im Fokus. Hinter dem großen Potenzial von Digitalisierung und der damit verbundenen Technik verbirgt sich ein wachsender Energieverbrauch und ein zunehmendes Aufkommen von Elektronikschrott. Die Städte stehen vor der Herausforderung, die Vorteile der IT zu nutzen, ohne dabei die natürlichen Ressourcen zu erschöpfen oder negative soziale Auswirkungen zu verstärken.

In den Prüfgebieten **Gebäudewirtschaft – Klimaschutz** und **Mobilitätsmanagement** stellen wir dar, welche Maßnahmen die Stadt ergreift, um ihre Ziele zur Nachhaltigkeit und zum Klimaschutz zu erreichen.

Dabei sind eine sparsame Mittelverwendung und die Effizienz der Verwaltungsabläufe entscheidend für die wirtschaftliche Aufgabenerledigung.

Es ist der gpaNRW bewusst, dass der Haushaltsplan noch nicht alle konkreten Maßnahmen enthalten kann. Das gilt vor allem für finanzwirtschaftliche Auswirkungen, die sich noch nicht hinreichend konkretisieren lassen oder über den Planungszeitraum des Haushaltsplans hinausgehen. Aufgrund der voraussichtlich erheblichen Größenordnung sollte die Kommune diese Maßnahmen jedoch auch in ihren finanzwirtschaftlichen Planungen außerhalb des Haushaltsplans im Blick haben. Dadurch kann sie frühzeitig Auswirkungen auf spätere Haushalte zumindest grob schätzen und gegebenenfalls notwendige Prioritätensetzungen einleiten.

In **Anlage 2** haben wir die von den Städten eingesetzten Nachhaltigkeitsinstrumente und im interkommunalen Vergleich die Nachhaltigkeitsindikatoren dargestellt.

0.3 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Nach der letzten überörtlichen Prüfung haben die kreisfreien Städte aufgrund der geänderten Rechtslage erstmals die Stellungnahme zu den im Prüfungsbericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW abgegeben.

Die in den Prüfungen der gpaNRW getroffenen Feststellungen und die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen sind in den Städten regelmäßig auch Gegenstand der kommunalpolitischen Beratungen.

Die Stadt Herne hat zunächst die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung am 12. Februar 2020 in der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses vorgestellt und in der Ratssitzung am 23. Juni 2020 die Stellungnahme nach § 105 GO NRW beschlossen.

Nach Aussage der Stadt Herne haben die Prüfungsergebnisse und Diskussionen hierzu wertvolle Impulse für weitere Maßnahmen geliefert. Zurzeit befinden sich mehrere Empfehlungen aus der letzten überörtlichen Prüfung in unterschiedlichen Stadien der Umsetzung. Einige Maßnahmen wurden nach Auskunft der Stadt Herne bereits erfolgreich implementiert. Andere Punkte sind in der Planungsphase oder werden aufgrund von Ressourcenengpässen zeitlich gestaffelt bearbeitet.

Die Stadt Herne hat der gpaNRW eine aktuelle Übersicht zum Umsetzungsstand aller Empfehlungen aus der letzten Prüfung zur Verfügung gestellt. Ein zentrales Controlling für die Umsetzung der Empfehlungen hat die Stadt Herne noch nicht eingerichtet.

Umgesetzt hat die Stadt Herne zum Beispiel die Empfehlung, in die neue Geschäftsanweisung für die Finanzbuchhaltung der Stadt Herne (GA FiBu) einen Hinweis aufzunehmen, dass dauerhaft uneinbringliche Ansprüche auszubuchen sind und nicht im Inventar geführt werden dürfen.

Die Stadt Herne hat zudem bei den Hilfen zu Erziehung die von der gpaNRW vorgeschlagenen Poollösungen für Integrationshilfen bzw. Integrationshelfer an Schulen umgesetzt. Seit dem Schuljahr 2024/2025 setzt die Stadt Herne die Poollösung als Pilotprojekt in einer Schule ein.

Im Bereich der Haushaltssteuerung empfahl die gpaNRW in der letzten Prüfung, den eingeschlagenen Konsolidierungskurs fortzusetzen. Die Stadt Herne hat uns hierzu mitgeteilt, dass das gesamte Konsolidierungsprogramm nach Auslaufen des Stärkungspaktes Stadtfinanzen Ende 2021 aus dem Haushaltsanierungsplan in das anschließend geltende Haushaltssicherungskonzept überführt worden sei. Einzig Maßnahmen mit künftig unmöglich erzielbaren Konsolidierungsbeiträgen aufgrund geänderter Rahmenbedingungen seien nicht übernommen worden. Zudem habe die Stadt Herne in den vergangenen Jahren in der Gesamtbetrachtung teils deutlich überplanmäßige Konsolidierungsergebnisse erzielt. Es sei auch künftig nicht vorgesehen, Abstriche beim Sanierungsprogramm machen.

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 Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW). Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage vieler Städte und die gesetzliche Vorgabe, den kommunalen Haushalt stets auszugleichen¹. Ein Schwerpunkt unserer Prüfung sind Vergleiche auf Basis von Kennzahlen.

Wir wollen mit unserer Prüfung eine wirtschaftliche, krisenfeste, klimaresiliente, nachhaltige und digitalisierte Stadtverwaltung sowie die Sicherstellung der Aufgabenerfüllung unterstützen.

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 Praktikerinnen und Praktikern ab.

Der Prüfungsbericht richtet sich an die Verantwortlichen der kreisfreien Städte in Rat und Verwaltung. Er zielt darauf ab, diesen Personenkreis - insbesondere in Haushaltskonsolidierungsprozessen - zu unterstützen und so einen Beitrag zur Sicherung der Zukunftsfähigkeit der Städte 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 zum Prüfungsablauf und zur Prüfungsmethodik, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen sowie eine Übersicht der Nachhaltigkeitsindikatoren im interkommunalen Vergleich der 23 kreisfreien Städte.
- 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.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin. Bei der Ist-Erhebung von Vollzeitstellen nutzen wir eine einheitliche Definition, die in den Anleitungen zur Datenerhebung enthalten ist. Der gpaNRW ist bewusst, dass durch vermehrte Fluktuation je nach Sachgebiet oftmals ein erhöhter Einarbeitungsbedarf besteht. Dies trifft viele Städte gleichermaßen und wird in den Teilberichten individuell durch die Prüfenden erläutert.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau unserer Teilberichte folgt grundsätzlich einer festen Struktur:

Wertung: Einleitend treffen wir eine wertende Aussage zu unserem Prüfungsergebnis innerhalb eines Abschnitts. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 GO NRW 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 Städte 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 Stadt.

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

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Stadt während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) kennzeichnen wir im Prüfungsbericht mit einem Zusatz.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

Die Berichte der überörtlichen Prüfungen sowie die Stellungnahmen der Städte werden auf der Internetseite der gpaNRW veröffentlicht.

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist eine prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Städten und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine ein-

² KGSt-Bericht „Kosten eines Arbeitsplatzes“ in der jeweils aktuellen Fassung.

heitliche 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 in allen Fällen unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

Die Stadt 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 23 kreisfreien Städte einbezogen.

Im Prüfgebiet Finanzen erfassen und analysieren wir die wichtigsten materiellen und formellen Rahmenbedingungen der Haushaltswirtschaft. Der Schwerpunkt unserer Analyse liegt darin, ob die Haushaltswirtschaft nachhaltig ausgerichtet ist. Die Prüfung setzt dabei auf den Ergebnissen der örtlichen Prüfung auf.

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

0.5.2 Geschäftsprozesse

In den Prüfgebieten Kommunales Krisenmanagement, Hilfe zur Erziehung und Bauaufsicht analysieren wir jeweils einen Geschäftsprozess. Wir bilden die Abläufe in der Modellierungssprache PICTURE.BPMN grafisch ab und verzichten auf textliche Beschreibungen. Wir übergeben der geprüften Stadt ihr jeweiliges Prozessmodell in digitaler Form, damit sie den Prozess selbst weiterentwickeln und fortschreiben kann.

0.5.3 Erfüllungsgrad

Um bei steuerungsrelevanten Themen messen zu können, inwieweit eine Stadt die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt, ermittelt die gpaNRW Erfüllungsgrade. Dafür führen wir standardisierte Interviews und analysieren Unterlagen. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem

Prozentwert aus und stellen ihn zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

0.5.4 Konsolidierungsmöglichkeiten

Die gpaNRW zeigt den formellen Handlungsrahmen einer Stadt auf, macht den unterschiedlichen Ressourceneinsatz durch den Vergleich der Städte transparent und weist dabei auf Ansätze für Veränderungen hin.

Der in den Städten festgestellte Ressourceneinsatz ist im interkommunalen Vergleich sehr unterschiedlich. Orientierung bietet der Überblick über die Streuung der Werte, insbesondere im Vergleich zu den Viertelwerten. In einzelnen Teilberichten zeigen wir Möglichkeiten für einen sparsamen Ressourceneinsatz oder zur Verbesserung der Ertragssituation.

Oftmals ist für eine langfristige Einsparung zunächst ein erhöhter Ressourceneinsatz notwendig. Dies gilt insbesondere bei Maßnahmen des Klimaschutzes.

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.

0.5.5 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Herne hat die gpaNRW von November 2023 bis März 2025 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Herne überwiegend das Vergleichsjahr 2023. Ergänzend haben wir zum Teil die interkommunalen Vergleiche für 2022 dargestellt.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Lutz Kummer
Finanzen	Felix Küttner
Mobilitätsmanagement	Alexander Gumnior
Informationstechnik	André Jütten
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	Joel Kießling
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Jean-Philippe Franke
Kommunales Krisenmanagement	Christina Hasse
Hilfe zur Erziehung	Anja Mareczek
Öffentlicher Gesundheitsdienst	Anja Mareczek
Bauaufsicht	Theodor Grebe

Das Prüfungsergebnis haben die Prüfenden mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zudem hat die gpaNRW die Prüfungsergebnisse dem Verwaltungsvorstand der Stadt Herne am 25. März 2025 vorgestellt.

Herne, den 20. Juni 2025

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Lutz Kummer

Projektleitung

0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Herne führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch und informiert die Entscheidungsträger darüber. Zwar hat Herne Wertgrenzen festgelegt, etwa für die Einzelveranschlagung von Investitionen. Diese lösen bisher jedoch keine verbindliche Pflicht zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus. Dezentral existieren zahlreiche, fachbereichsspezifische Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Diese sind noch nicht in ein System stadtweiter und einheitlicher Mindeststandards integriert.	E1.1	Die Stadt Herne sollte Wertgrenzen auch nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist.
		E1.2	Die Stadt Herne sollte Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einer Dienstanweisung regeln und den Fachbereichen Arbeitshilfen bereitstellen.
F2	Die Stadt Herne hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Im interkommunalen Vergleich überträgt Herne etwa so viele Ermächtigungen wie der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Die Stadt Herne kann einen Großteil der fortgeschriebenen investiven Ansätze nicht wie geplant verausgaben.	E2	Im Allgemeinen und im Sinne einer transparenten und verlässlichen Haushaltsplanung sollten investive Auszahlungen auch weiterhin möglichst nur dann veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum realistisch und kassenwirksam zu erwarten sind.
F3	Das Anlagemanagement spielt in Herne in Ermangelung überschüssiger Liquidität allenfalls eine untergeordnete Rolle. Mit Blick auf die geringe Bedeutung hat Herne bisher keine Richtlinien für ihr Anlagemanagement erlassen.	E3	Sofern die Stadt in Zukunft über regelmäßige eigene liquide Mittel verfügt, die sie nicht unmittelbar zur Liquiditätssicherung und Rückzahlung von Krediten benötigt, sollte sie vor einer Geldanlage Rahmenbedingungen schriftlich festlegen.
Mobilitätsmanagement			
F1	Die Stadt Herne fördert eine klimafreundliche Mobilität. Ein Gesamtkonzept mit geeigneten Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen gibt es für das betriebliche Mobilitätsmanagement bisher nicht.	E1	Die Stadt Herne sollte ein betriebliches Mobilitätskonzept erarbeiten. Grundlage sollten die schon vorhandenen Unterlagen, Dienstanweisungen/-vereinbarungen und Regelungen sein. Das Konzept sollte konkrete Ziele, umzusetzende Maßnahmen und einen Zeitplan beinhalten.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Mit klar definierten Rahmenbedingungen fördert die Stadt Herne mobiles und flexibles Arbeiten ihrer Mitarbeitenden. Handlungsmöglichkeiten gibt es bei den Themen gleitende Arbeitszeiten und Desksharing.	E2	Die schon vorhandenen Daten zur Nutzung flexibler Arbeitszeiten sollte die Stadt Herne nutzen, um den künftigen Bedarf von Büro-Arbeitsplätzen einschließlich der Einrichtung von Desksharing-Arbeitsplätzen zu berücksichtigen.
F3	Das Dienstreisemanagement erfolgt zentral aus dem Fachbereich Personal und Zentraler Service. Handlungsmöglichkeiten gibt es bei den Regelungen zu einer möglichst klimafreundlichen Abwicklung von Dienstreisen sowie hinsichtlich eines digitalen Dienstreisemanagements.	E3.1	Die Stadt Herne sollte bestehende Regelungen ergänzen, damit notwendige Dienstreisen möglichst klimafreundlich erfolgen.
		E3.2	Die Stadt Herne sollte den gesamten Prozess des Dienstreisemanagements von der Antragstellung bis hin zur detaillierten Auswertung möglichst vereinfachen und digitalisieren.
		E3.3	Die Stadt Herne sollte die gewählten Verkehrsmittel bei Dienstreisen regelmäßig auswerten. So kann sie die Entwicklungen aufzeigen sowie erzielte Erfolge hin zu klimafreundlicheren Dienstreisen dokumentieren.
		E3.4	Die Stadt Herne sollte den Einsatz eines Mitfahrportals bzw. einer App prüfen, um Fahrgemeinschaften der Mitarbeitenden zu fördern.
F4	Um das Fuhrparkmanagement systematisch und nachhaltig steuern zu können, fehlt u. a. eine Gesamtstrategie mit geeigneten Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen.	E4.1	Die Stadt Herne sollte eine Gesamtstrategie für das Fuhrparkmanagement entwickeln. Daraus sollte die Stadt Herne konkrete operative Ziele ableiten und die Zielerreichung über geeignete Kennzahlen messen und steuern.
		E4.2	Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung des Fuhrparkmanagements sollte die Stadt Herne den Fahrzeugbestand und dessen Auslastung analysieren und optimieren. Zudem sollte sie die Beschaffung eines elektronischen Management- und Buchungssystems prüfen.
F5	Die Zahlung des Zuschusses zum Deutschlandticket an die Tarifbeschäftigten widerspricht der Regelung des § 70 Abs. 1 S. 2 Landespersonalvertretungsgesetz.	E5.1	Die Stadt Herne sollte bei der Weitergabe vergünstigter Firmen-/Jobtickets die gesetzlichen sowie die tarif-/besoldungsrechtlichen Regelungen beachten und getroffene Regelungen anpassen bzw. korrigieren.
		E5.2	Die Stadt Herne sollte sicherstellen, dass die freiwillige Bezuschussung des Deutschlandtickets mit der örtlich zuständigen Aufsichtsbehörde abgestimmt ist.
F6	Die Stadt Herne fördert die Fahrradnutzung durch gute Rahmenbedingungen. Jedoch schöpft sie ihre rechtlichen Möglichkeiten bezgl. der Fahrradnutzung bisher nicht aus.	E6.1	Die Stadt Herne sollte die bisherigen Projekte zur Fahrradnutzung zu einer Gesamtstrategie zusammenführen. Dazu sollte sie geeignete Ziele definieren und diese mittels relevanter Kennzahlen steuern.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.2	Die Stadt Herne sollte u. a. einen Gesamtüberblick zu ihren Diensträdern haben. So kann sie zielgerichtet Maßnahmen zur Fahrradförderung planen und umsetzen. In dem Zusammenhang sollte die Stadt Herne prüfen, ob eine zentrale Beschaffung und Bewirtschaftung der Fahrräder hilfreich ist.
		E6.3	Die Stadt Herne sollte die rechtlichen Möglichkeiten des Dienstradleasings für alle Mitarbeitenden nutzen, um weitere Anreize zum Umstieg auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel zu schaffen.
F7	Die Stadt Herne hat kein Parkraumkonzept zur Bewirtschaftung der eigenen Parkplätze an den Verwaltungsstandorten. Ein solches Konzept kann die klimafreundliche Mobilität unterstützen.	E7	Die Stadt Herne sollte eine Dienstvereinbarung über das Parken auf städtischen/angemieteten Grundstücken erarbeiten. Dabei sollte sie die klimafreundliche Mobilität berücksichtigen. Zudem sollten die Anspruchsvoraussetzungen klar definiert sein.
F8	Bei ihren Planungen berücksichtigt die Stadt Herne die klimafreundliche Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen. Die Informationen zur Erreichbarkeit der Standorte könnten noch erweitert werden.	E8	Die Stadt Herne sollte in geeigneter Form darüber informieren, wie die städtischen Einrichtungen klimafreundlich erreichbar sind.
Informationstechnik			
F1	Die Stadt Herne hat gute Strukturen geschaffen, um ihre IT zielorientiert und bedarfsgerecht zu steuern. Ein Risiko ergibt sich jedoch daraus, dass ihr an zentraler Stelle vereinzelte steuerungsrelevante Informationen nur mit erhöhtem Aufwand zugänglich und die Kriterien für ein IT-Controlling nicht hinreichend definiert sind.	E1.1	Die Stadt Herne sollte eine Informationsgrundlage schaffen, die der zentralen IT-Koordination die Ermittlung aller steuerungsrelevanter Daten, einschließlich dezentral verwalteter Lizenzen, erleichtert.
		E1.2	Die Stadt Herne sollte ihre bereits initiierten Maßnahmen zur Definition von geeigneten IT-Kennzahlen intensiv fortführen und einen Prozess zur Analyse implementieren.
F2	Die Stadt Herne hat gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbesserte strategische Rahmenbedingungen für die zielgerichtete Digitalisierung geschaffen. Risiken resultieren daraus, dass es noch an verbindlichen Standards zur Projektgestaltung und zeitlich konkretisierten Projektplanungen mangelt.	E2.1	Die Stadt Herne sollte ihre strategische Grundlage zur Verwaltungsdigitalisierung konkretisieren. Hierzu sollte sie ihre Projekte mit Prioritäten und einem präzisierten Zeitrahmen versehen, um die strategischen Ziele zu erreichen. Darüber hinaus sollte sie Kriterien definieren, die auch künftig eine Priorisierung von Digitalisierungsmaßnahmen ermöglichen.
		E2.2	Die Stadt Herne sollte ein systematisches, softwarebasiertes Projektmanagement etablieren, um das Risiko ineffizienter Digitalisierungsprojekte zu verringern.
F3	Die Stadt Herne hat eine gute Grundlage zum ersetzenden Scannen geschaffen. Gleichwohl hat sie noch nicht alle Empfehlungen der Technischen Richtlinie RE-	E3	Die Stadt Herne sollte die Festlegung der Schutzbedarfe scanrelevanter Dokumente an konkreteren Vorgaben ausrichten, um das Risiko eines Verlusts von beweiswert-relevanten Daten zu verringern.

Feststellung		Empfehlung	
	SISCAN 03138 (TR Resiscan) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) formal umgesetzt. Dadurch ist eine reversionssichere Digitalisierung noch nicht bestmöglich gewährleistet.		
F4	Der Stadt Herne fehlt ein zentraler Überblick über elektronische Signaturen innerhalb der Verwaltung, um weitere Einsatzmöglichkeiten bewerten sowie die Wirtschaftlichkeit und Konformität überwachen zu können.	E4	Die Stadt Herne sollte sich einen zentralen Überblick darüber verschaffen, in welchen Prozessen eine qualifizierte elektronische Signatur bereits eingesetzt wird oder im Falle einer digitalen Abwicklung erforderlich wird.
F5	Die Stadt Herne hat über Pilotprojekte einen guten Einstieg zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) gewählt, um Erfahrungen zu sammeln, Risiken zu minimieren und eine fundierte Entscheidung über den KI-Einsatz zu treffen. Noch fehlt allerdings der darauf aufbauende Regelungsrahmen für den verwaltungsweiten Umgang mit KI.	E5	Die Stadt Herne sollte auf der Grundlage ihrer Pilotprojekte aufbauen und Einsatzgrenzen und –nutzen von künstlicher Intelligenz verwaltungsweit verbindlich regeln. Darüber hinaus sollte sie die fachliche Qualifizierung und den geplanten Umgang mit KI-Projekten in die übergeordnete Digitalisierungsstrategie aufnehmen. In diesem Zusammenhang sollte sie auch Kriterien definieren, anhand derer ihr Risiko und Nutzen bewertet werden kann.
F6	Die Stadt Herne erreicht insgesamt einen durchschnittlichen, aber ausbaufähigen Digitalisierungsstand. Insbesondere die Einführung der elektronischen Aktenführung basiert bislang auf einer nicht hinreichend konkreten Planung. Gleichwohl kann die Stadt in einzelnen Bereichen bereits gute Lösungen vorweisen.	E6.1	Die Stadt Herne sollte einen verbindlichen Projektplan erstellen, um die verwaltungsweite Einführung des DMS sowie der elektronischen Aktenführung zu einem vorbestimmten Zeitpunkt zu forcieren.
		E6.2	Die Stadt Herne sollte ihre Prozesse gezielt auf vermeidbare Medienbrüche untersuchen. Informationen aus vorgelagerten Prozessen bzw. anderen Fachverfahren sollten automatisiert ergänzt oder über eine Schnittstelle eingespielt werden können, um die Sachbearbeitung bestmöglich zu unterstützen.
F7	Die Stadt Herne hat ihr Prozessmanagement strategisch gut ausgerichtet und in der operativen Ausgestaltung die Voraussetzungen für ein systematisches Vorgehen geschaffen. Die Potenziale, die das Prozessmanagement zur Steuerung bietet, schöpft die Stadt bislang noch nicht aus.	E7.1	Die Stadt Herne sollte die dezentralen Aufgaben der Prozessmodellierenden in den Stellenbeschreibungen verbindlich verankern. Sie sollte diese dort ergänzen, wo sie bislang noch nicht hinterlegt sind.
		E7.2	Die Stadt Herne sollte die Vorgabe, die Datensicht in allen Prozessmodellen abzubilden, in ihr Prozessmanagementhandbuch explizit mitaufnehmen. Damit stellt sie grundlegend sicher, dass technologische Optimierungspotenziale identifiziert werden können.
		E7.3	Die Stadt Herne sollte ein Kennzahlensystem implementieren, das die Effektivität und Effizienz von Prozessabläufen messbar macht. In diesem Zusammenhang sollte sie explizit Kriterien definieren, die Schwachstellen und Potenziale aufzeigen und so Ansatzpunkte für eine digitale Prozessunterstützung bieten.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die IT der Stadt Herne trägt maßgeblich zur ökologischen Nachhaltigkeit der Verwaltung bei. Konkrete Zielvorgaben hat sie noch nicht formuliert. Hinsichtlich einer energiesparsamen IT schöpft sie die Nachhaltigkeitspotenziale noch nicht vollständig aus.	E8.1	Die Stadt Herne sollte den Energieverbrauch bei Beschaffungsvorgängen im IT-Umfeld stärker berücksichtigen und verbindliche Vorgaben hierzu definieren.
		E8.2	Die Stadt Herne sollte Regelungen für den Einsatz von erneuerbaren Energien in der IT implementieren, um die ökologische Nachhaltigkeit in der IT noch stärker zu fördern.
		E8.3	Die Stadt Herne sollte in Erwägung ziehen, Ziele für die IT in ihre Nachhaltigkeitsstrategie aufzunehmen und deren Einhaltung über Kennzahlen zu messen.
F9	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Herne sind gut. Konzeptionelle Optimierungsansätze bestehen in Bezug auf die Archivierung von Daten.	E9	Stadt Herne sollte ihre Archivierungsstrukturen und -Vorgehensweisen über ein formales Archivierungskonzept absichern.
F10	Die Stadt Herne hat grundlegende Strukturen geschaffen, um Prüfungen im Umfeld der IT durchzuführen und ihre übrigen Prüfhandlungen mit IT gezielt zu unterstützen. Gleichwohl befinden sich die Strukturen noch im Aufbau und können teilweise intensiviert werden.	E10.1	Die örtliche Rechnungsprüfung sollte eine IT-Prüfungsstrategie entwickeln und dokumentieren. Sie sollte auf dieser Grundlage den Personalbedarf zur IT-Prüfung ermitteln, um das aktuelle Prüfungsniveau der örtlichen Rechnungsprüfung abzusichern und perspektivisch ausbauen zu können.
		E10.2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herne sollte den Einsatz von Massendatenanalysen sukzessive ausbauen und so ihre Prüfhandlungen technisch und methodisch den Anforderungen der digitalen Transformation anpassen.
F11	Die Stadt Herne hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung ihrer Schulen geschaffen. Mit der politischen Beschlussfassung über ihre Medienentwicklungsplanung wird sie ihre strategische Ausrichtung kurzfristig noch verbessern. Darüber hinaus zeigen sich nur wenige Optimierungspotenziale.	E11.1	Die Stadt Herne sollte ihren Medienentwicklungsplan kurzfristig beschließen lassen. Sie sollte auf eine vollständige Vorlage sowie Aktualisierung der Medienkonzepte ihrer Schulen hinwirken, um eine Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes und damit eine anforderungsgerechte Steuerung der Schul-IT dauerhaft sicherzustellen.
		E11.2	Die Stadt Herne sollte gemeinsam mit ihren Schulen IT-Sicherheitsanforderungen hinsichtlich der IT-Ausstattung definieren und dokumentieren.
		E11.3	Die Stadt Herne sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Kosten aller Schulen an zentraler Stelle auszuwerten.
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz			
F1	Die Stadt Herne hat eine umfangreiche Nachhaltigkeitsstrategie für ihre städtischen Immobilien ausgearbeitet. Die notwendigen Maßnahmen wurden jedoch noch nicht	E1	Die Stadt Herne sollte den Finanzmittelbedarf erneut beziffern bzw. aktualisieren und die entsprechenden Mittel in ihrer Planung berücksichtigen.

Feststellung		Empfehlung	
	ausreichend monetär beziffert und sind in den kommenden Haushalten bisher nicht berücksichtigt.		
F2	Die Stadt Herne hat ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) entwickelt, das weitgehend den gängigen Anforderungen entspricht. Eine verbindliche Dienstanweisung liegt jedoch noch nicht vor.	E2	Die Stadt Herne sollte die bestehenden Prozesse und Verantwortlichkeiten schriftlich in einer Dienstanweisung oder einem Handlungsrahmen festlegen, um eine verbindliche Regelung für das BIC zu schaffen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Trotz ihrer intensiven Ermittlungsarbeit kann die Stadt Herne in vielen Fällen eine ordnungsbehördliche Bestattung nicht vermeiden. Daher besteht hier weiterer Handlungsbedarf.	E1	Die Stadt Herne sollte auf ihrer Internetseite allgemein sowie im Einzelfall gegenüber unwilligen bestattungspflichtigen Angehörigen wie geplant aktiv auf die drohende Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gemäß § 19 Abs. 2 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) hinweisen. Bei bestattungspflichtigen Angehörigen, die sich ohne triftigen Grund weigern, ihrer Bestattungspflicht nachzukommen, sollte die Stadt ein Bußgeld festsetzen.
F2	Im Vergleichsjahr 2023 setzt Herne weniger Personal in der Sachbearbeitung ein als die Mehrheit der kreisfreien Städte.	E2	Die Stadt Herne sollte ihren Personaleinsatz für die Sachbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen unter Einbeziehung der Fallzahlenentwicklung regelmäßig analysieren und bedarfsorientiert ausrichten.
Kommunales Krisenmanagement			
F1	Die Stadt Herne hat 2025 einen aktuellen Katastrophenschutzplan aufgestellt. Eine grundlegende, bereichsübergreifende und strategische Bewertung potenzieller Risiken für die Gesamtverwaltung ist noch nicht vorhanden. Dadurch fehlt eine fundierte Grundlage, um gezielte Maßnahmen zur Risikominderung und Stärkung der Krisen-Resilienz zu planen und umzusetzen.	E1.1	Die Stadt Herne sollte ihre Risikoanalyse strukturiert durchführen und die Ergebnisse dokumentieren.
		E1.2	Die Stadt Herne sollte regeln, welche Aufgaben die verschiedenen Organisationseinheiten bei der Prävention von Krisenfällen haben. Die Risikoanalysen sollten zentral zusammengeführt werden. Daraus sollte eine ganzheitliche Risikostrategie entwickelt werden.
		E1.3	Die Stadt Herne sollte einen formalen Abschlussbericht zur Risikoermittlung erstellen, der die Ergebnisse der Risikoermittlung dokumentiert und analysiert. Auch sollte sie in dem Bericht klare Handlungsempfehlungen und Prioritäten für zukünftige Maßnahmen darstellen. Sie sollte die Weitergabe des Berichtes dokumentieren.
F2	Für die Krisenbewältigung hat die Stadt Herne bereits gute Grundlagen geschaffen. Ein Gesamtkonzept dafür liegt nicht vor.	E2.1	Die Stadt Herne sollte Vorkehrungen für alle individuellen Risiken treffen und diese verschriftlichen. Sie müssen aktuell gehalten werden.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die Stadt Herne hat die Leitung des Krisenstabes in Anlehnung an den Krisenstabs-erlass einer Führungskraft unterhalb des Hauptverwaltungsbeamten übertragen. Die Dienstanweisung gibt diese Personalie nicht korrekt wieder und muss an dieser Stelle aktualisiert werden.
		E2.3	Die Stadt Herne muss in der Dienstanweisung zum kommunalen Krisenmanagement Regelungen zu Kommunikationsmitteln für den Krisenstab aufnehmen.
		E2.4	Die Stadt Herne sollte Kriterien oder Szenarien definieren, bei denen der HVB direkt informiert wird, um dann ggf. den Krisenstab einzuberufen.
		E2.5	Die Stadt Herne sollte festlegen, welche Aufgaben der Stadtverwaltung im Krisenfall erfüllt werden und wie das in der Praxis gewährleistet wird.
		E2.6	Die Stadt Herne sollte ein Konzept für die Einbindung von Spontanhelfenden im Krisenfall entwickeln.
F3	Die Stadt Herne nimmt keine strukturierte Auswertung vorangegangener Krisenabläufe vor. Sie erkennt daher mögliche Verbesserungspotenziale nicht.	E3	Die Stadt Herne sollte die getroffenen Maßnahmen, die Reaktionsgeschwindigkeit und die Effektivität der eingesetzten Ressourcen bei vorangegangene Krisen- und Übungslagen strukturiert analysieren und bewerten.
F4	Die Stadt Herne hält einen Raum für ihren Krisenstab vor, der bei Bedarf erst vorbereitet werden muss. Die Ausstattung ist nicht optimal, wird sich mit dem Neubau der Hauptfeuer- und Rettungswache aber deutlich verbessern.	E4	Die Stadt Herne sollte dafür sorgen, dass ihre Krisenstabsräume in Krisenfall zu jeder Zeit schnell einsatzbereit sind.
F5	Die Stadt Herne hat bereits Vorkehrungen für den Betrieb der Informationstechnik (IT) in Krisenfällen getroffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Definition bedeutender IT-Anwendungen und einem darauf aufbauenden IT-Konzept für den Krisenstab.	E5.1	Die Stadt Herne sollte die für den Krisenfall bedeutenden IT-Anwendungen definieren. Darauf aufbauend sollte sie ein IT-Konzept für den Krisenstab entwickeln.
		E5.2	Die Stadt Herne sollte ein formelles IT-Konzept für ihren Krisenstab erarbeiten bzw. entsprechende Regelungen in die gesamtstädtischen IT-Konzepte aufnehmen.
F6	Die Stadt Herne hat bereits in einigen für sie wichtigen Einrichtungen eine Notstromversorgung aufgebaut. Es fehlt eine übergreifende konzeptionelle Absicherung.	E6	Die Stadt Herne sollte ihren Treibstoffbedarf berechnen und darauf ein Versorgungs- und Logistikkonzept erstellen.
F7	Für die Verpflegung des Krisenstabes hat die Stadt Herne ein Konzept entwickelt. Es ist allerdings nicht aktuell.	E7	Die Stadt Herne sollte ihr Verpflegungskonzept für ihren Krisenstab aktualisieren.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Da der Krisenstab der Stadt Herne seit langem an keiner Übung mehr teilgenommen hat, sind die Mitglieder nicht optimal auf mögliche Krisenstabseinsätze vorbereitet. Auch ein Schulungskonzept liegt nicht vor.	E8.1	Die Stadt Herne sollte in nicht angekündigten Übungen Krisensituationen simulieren und die Ergebnisse zur Anpassung und Optimierung ihres Krisenmanagements nutzen.
		E8.2	Die Stadt Herne sollte für ihren Krisenstab ein zielgruppenspezifisches Aus- und Fortbildungskonzept erstellen. Auf dieser Basis sollte sie ihre Krisenstabsmitglieder künftig schulen.
F9	Die Stadt Herne nutzt verschiedenen Kommunikationskanäle, um die Bevölkerung über potenzielle Gefahren und Risiken zu informieren. Ein Konzept für die Risikokommunikation hat die Stadt bisher nicht aufgestellt.	E9	Die Stadt Herne sollte ein Kommunikationskonzept erstellen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Der Fachbereich 42 hat zusammen mit dem Fachbereich 12 eine Personalbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) vorgenommen und den Stellenbedarf ermittelt. Dieser wird regelmäßig überprüft und an die aktuellen Fallzahlen sowie andere relevante Veränderungen angepasst. Für die WiJu gibt es kein schriftliches Einarbeitungs- und Qualifizierungskonzept.	E1	Der Fachbereich 42 sollte auch für die WiJu ein schriftliches Einarbeitungs- und Qualifizierungskonzept erarbeiten.
F2	Die Stadt Herne hat durch verbundene Module für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) in der Jugendamtssoftware eine gute Grundlage für ein schnittstellenarmes Arbeiten und einen schnellen Informationsfluss geschaffen. Die Einführung der E-Akte ist in Planung. Home-office-Regelungen sind vorhanden.	E2	Der Fachbereich 42 sollte überlegen, auch die WiJu mit mobilen Endgeräten auszustatten. Diese Ausstattung könnte das flexible Arbeiten der Fachkräfte im Fachbereich fördern. Die Einführung der E-Akte sollte weiterhin forciert werden.
F3	Die Stadt Herne hat ein Controlling mit regelmäßigen Auswertungen von Grund- und Kennzahlen sowie einem Berichtswesen installiert. In das Controlling sind auch Kennzahlen zur WiJu integriert, die noch erweitert werden können. Visuell bereitet die Stadt Herne die Daten mit Hilfe einer Social Data Map transparent auf. Kennzahlen für das Fachcontrolling gibt es nur vereinzelt.	E3.1	Der Fachbereich 42 sollte regelmäßige Controlling-Runden mit den Leitungskräften implementieren. In diesen sollten Finanz- und Fachcontrollingthemen miteinander verzahnt werden. Durch den regelmäßigen strukturierten Austausch kann die Qualität der Arbeit abgesichert werden.
		E3.2	Der Fachbereich 42 sollte die Daten der abgegebenen und übernommenen Fälle ins Controlling übernehmen.
F4	Die Fallabgaben und -übernahmen laufen nach standardisierten Prozessen. Diese sind im Qualitätshandbuch der Stadt Herne hinterlegt. Der Fachbereich „Kinder, Jugend und Familie“ hat keinen Überblick über alle Fallabgaben und -übernahmen. Sie prüft bei Fallübernahmen immer die Zuständigkeit	E4	Um einen Überblick über die Fallübernahmen und -abgaben zu erhalten, sollte die Stadt diese Informationen in einer zentralen Datei sammeln. Langfristig sollte angestrebt werden, diese Daten in der Jugendhilfesoftware bereitzustellen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Zahlbarmachung der Leistungen erfolgt in Herne vollständig elektronisch. Prozessbeschreibungen sind im Qualitätshandbuch des Fachbereichs hinterlegt. Die Stundenzettel bzw. Leistungsnachweise zeichnen die Klienten noch nicht ab.	E5	Die Stadt Herne sollte überlegen, die Klienten die Stundenzettel abzeichnen zu lassen. Dieses trägt zu einer besseren Kontrolle, rechtlichen Absicherung und der Zusammenarbeit aller Beteiligten bei.
F6	Die Stadt Herne nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität gibt es nicht. In der Software gibt es gute integrierte Kontrollmechanismen.	E6	Der Fachbereich sollte standardisierte prozessunabhängige Kontrollen installieren. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.
F7	Die Stadt Herne hat feste Zuständigkeiten und feste Qualitätsmerkmale für Entgeltverhandlungen mit den freien Trägern entwickelt. Diese Daten bilden eine gute Grundlage für Qualitätsdialoge sowie für Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltverhandlungen. Der Fachbereich beabsichtigt ein Verhandlungskonzept in das Qualitätshandbuch einzubinden. Die Stadt Herne hat in der Praxis klare Rahmenbedingungen zu Abläufen, beteiligten Personen und benötigten Unterlagen.	E7	Die Stadt sollte die Abläufe und Prozesse der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen wie geplant verschriftlichen, visualisieren und in das Qualitätshandbuch einbinden. Enthalten sein sollte auch ein schriftliches Verhandlungskonzept.
F8	Die Stadt Herne hat fachliche Standards für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII entwickelt und schreibt diese regelmäßig fort. Die Mehrheit der Hilfen gewährt der Fachbereich noch als Einzelintegrationen.	E8	Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen bzw. Aufwendungen sollten Poolösungen verstärkt mit in den Blick genommen werden. Dazu sollte die Stadt Herne klare Rahmenbedingungen entwickeln. Nach einem angemessenen Zeitraum sollte die Poollösung evaluiert werden.
F9	Die Stadt Herne hat Stellen für Verfahrenslotsen geschaffen. Die Aufgaben nehmen pädagogische-therapeutische Fachkräfte aus der Eingliederungshilfe wahr. Die Prozesse der § 10b SGB VIII-Beratung sind in das Qualitätshandbuch des Fachbereichs aufgenommen worden. Die Verfahrenslotsen sind im Bereich 35a SGB VIII angesiedelt.	E9	Die organisatorische Anbindung der Verfahrenslotsen und die Stellenanteile für die Verfahrenslotsen sollte der Fachbereich 42 nach einer angemessenen Zeit überprüfen. Zusätzlich sollte auch der Internetauftritt verbessert werden.
Öffentlicher Gesundheitsdienst			
F1	Die Stadt Herne hat eine Fachstrategie zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit entwickelt. Der Fachbereich hat strategische Ziele definiert und diese mithilfe einer Zielmatrix dargestellt. Zu den Zielen sind nicht immer messbare Kennzahlen hinterlegt.	E1.1	Der Fachbereich Gesundheit sollte die Fachstrategie weiterentwickeln und mit konkret messbaren Zielen hinterlegen.
		E1.2	Der Gesundheitsbericht aus dem Jahr 2021 sollte zeitnah fortgeschrieben werden.
F2	Die Aufgaben und Prozesse des Fachbereichs Gesundheit sind erfasst. Optimierungspotenzial besteht bei noch fehlenden einheitlichen Regelungen zu den dezentral erstellten Prozess- und Qualitätsstandards. Es sind bereits viele Bereiche in eine einheitliche Software eingebunden.	E2	Den eingeschlagenen Weg der Optimierung der Prozesse sollte die Stadt Herne weiterverfolgen. Für die Verfahrensstandards sollte das Gesundheitsamt einheitliche Vorgaben entwickeln, welche Mindeststandards zu erfüllen sind. Die definierten Prozesse können dabei als Grundlage genutzt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Herne erhebt umfangreiche Grunddaten für ein Controlling. Ein verknüpftes Fach- und Finanzcontrolling befindet sich im Aufbau.	E3.1	Die Stadt Herne sollte den Aufbau eines Fachcontrollings forcieren und mit dem Finanzcontrolling verknüpfen.
		E3.2	Die Stadt Herne sollte ein systematisches Trägercontrolling möglichst fachbereichsübergreifend aufbauen und in das Fachbereichscontrolling integrieren. Dazu gehört auch die Evaluation der veränderten Strukturen nach einer angemessenen Zeit.
F4	Durch die Mitgliedschaft des Fachbereichs Gesundheit im ständigen Krisenstab der Stadt Herne ist dessen Beteiligung im Krisenfall sichergestellt. Eine aktuelle Pandemieplanung beabsichtigt die Stadt 2025 zu erstellen.	E4	Der Fachbereich Gesundheit sollte perspektivisch Zeitressourcen für Schulungen im Krisenfall schaffen und eine aktuelle Pandemieplanung erstellen.
F5	Die Stadt Herne ist sehr engagiert in der Gesundheitsförderung tätig. Zum Teil nimmt der Fachbereich Aufgaben in diesem Bereich mit eigenem Personal wahr. Diese Stellen sind teilweise refinanziert. In der Stadt Herne liegt eine Personalbedarfsplanung vor, die geplante Fluktuationen berücksichtigt. Nicht für alle Stellen des Fachbereichs Gesundheit liegen aktuelle Stellenbeschreibungen vor. Bei den Maßnahmen zur Personalgewinnung gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E5.1	Den eingeschlagenen Weg, multiprofessionelle Teams einzusetzen, sollte die Stadt Herne weiterverfolgen und ausbauen.
		E5.2	Die Stadt Herne sollte die personalwirtschaftlichen Instrumente zur Personalgewinnung ausweiten und weitere Maßnahmen zur zielgruppenorientierten Personalgewinnung in Betracht ziehen. Damit kann sie auch langfristig die Mitarbeiterbindung und -zufriedenheit fördern.
F6	Erste Ansätze im Ausbau der Mitarbeitenden-Zufriedenheit, der Mitarbeiterpartizipation und beim Wissensmanagement sind vorhanden. Sowohl beim Fortbildungs- und Wissensmanagement als auch bei der Mitarbeiterpartizipation gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E6.1	Der Fachbereich Gesundheit sollte zusammen mit dem Fachbereich Personal weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der allgemeinen Zufriedenheit entwickeln. Dabei könnte eine Mitarbeiterbefragung helfen.
		E6.2	Um eine nahtlose Wiederbesetzung altersbedingt freiwerdender Stellen zu gewährleisten, ist die Einrichtung entsprechender Aus- und Weiterbildungsstellen im Fachbereich Gesundheit eine sinnvolle Investition in die Zukunft.
		E6.3	Der Fachbereich Gesundheit sollte perspektivisch ein umfassendes Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept entwickeln und etablieren. Ein solches Konzept kann dazu beitragen, die Qualität der Arbeit langfristig zu sichern und die Mitarbeitenden für ihre Aufgaben zu motivieren und zu binden.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Der Fachbereich Gesundheit der Stadt Herne hat vielfältige Projekte zur Zusammenarbeit. Die digitalen Services kann der Fachbereich weiter ausbauen.	E7	Die Stadt Herne sollte den eingeschlagenen Weg der Prozessmodellierung und vor allem der Optimierung fortführen. Auch ein Dokumentenmanagementsystem sollte zeitnah eingeführt werden.
F8	Die Stadt Herne hat viele relevante Informationen zu den Dienstleistungen des Fachbereiches Gesundheit online verfügbar. Teilweise sind die online-Dienstleistungen nicht serviceorientiert und nicht niedrighschwellig. Für Bürgerinnen und Bürger gibt es keine von der Stadt gesteuerte Feedbackmöglichkeit.	E8	Die Stadt Herne sollte ihre Online-Angebote weiter ausbauen und regelmäßig aktualisieren. Ein erster Schritt könnte die Einführung von Online-Belehrungen gemäß dem Infektionsschutzgesetz sein. Diese Angebote sollten benutzerfreundlich gestaltet sein. Es ist sinnvoll, Schulungsvideos in mehreren Sprachen anzubieten, um eine breitere Zielgruppe zu erreichen.
F9	Die Stadt Herne plant derzeit eine umfassende Überarbeitung des Infektionsschutzplans. Die Bearbeitung von Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz erfolgt nach Vorgabe des Gesetzes. Dem Gesundheitsamt werden Meldungen nach § 6 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG) noch nicht vollständig digital übermittelt.	E9	Die geplante Überarbeitung des örtlichen Infektionsschutzplans sollte priorisiert werden, damit aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse, moderne Präventionsstrategien und gesetzliche Anpassungen einbezogen werden können.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Herne bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit kaum Ansatzpunkte für Verbesserungen.	E1	Die Stadt Herne sollte weiterhin regelmäßig überprüfen, ob eine Reduzierung der Anzahl zu beteiligender interner Stellen möglich ist.
F2	Der Bearbeitungsprozess des vereinfachten Genehmigungsverfahrens in der Stadt Herne weist eine Reihe von Schnittstellen und Zuständigkeitswechseln auf. Eine vollständig digitalisierte Bearbeitung kann den Bearbeitungsprozess vereinfachen und beschleunigen.	E2	Die Stadt Herne sollte den Entscheidungsprozess im Baugenehmigungsverfahren zeitnah digitalisieren. Verzögerungen durch die Laufzeiten der Papierakte können dadurch vermieden werden.
F3	Der Digitalisierungsgrad in der Bauaufsicht der Stadt Herne ist noch optimierungsfähig. Die Funktionalitäten der Fachsoftware werden noch nicht vollständig genutzt. Eine digitale Antragsannahme ist noch nicht möglich.	E3	Die Stadt Herne sollte alle neuen Vorgänge ausschließlich digital bearbeiten und zum Abschluss digital archivieren. Mit der Fachsoftware der Bauaufsicht und dem Dokumentenmanagement-System (DMS) stehen die Instrumente dafür zur Verfügung.
F4	Die Personalausstattung der Bauaufsicht der Stadt Herne ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Die Anzahl der erlassenen Bescheide ist vergleichsweise gering. Die Arbeitsrückstände sind hoch. Der Stadt gelingt es bislang nicht, die Rückstände aufzuarbeiten.	E4.1	Die Stadt Herne sollte dafür Sorge tragen, dass die erforderlichen Angaben zu den Verfahrensständen in der Fachsoftware gepflegt werden. Zuverlässige Auswertungen sind für eine Analyse und Steuerung der Bauaufsicht unabdingbar.
		E4.2	Die Stadt Herne sollte die Anzahl der unerledigten Anträge perspektivisch reduzieren. Sie sollte die Entwicklung der Antragszahlen und den Bestand der unerledigten Anträge fortlaufend erfassen und die Gründe für den Anstieg der Arbeitsrückstände eruieren.

Feststellung		Empfehlung	
		E4.3	Die Stadt Herne sollte zur Sicherung von vorhandenem Wissen und dem Transfer auf neue Beschäftigte eine Wissensdatenbank erstellen und verstärkt die Möglichkeiten zur Dokumentation in der Fachsoftware nutzen.
F5	Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Herne höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Der Anteil der abgelehnten Bauanträge ist ebenfalls hoch. Auf der Homepage können Bauwillige zahlreiche Informationen abrufen. Es ist dennoch Optimierungspotential für die Bauberatung erkennbar.	E5	Die Stadt Herne sollte die Ursache für die hohe Anzahl der abgelehnten und zurückgenommenen Anträge eruieren. Gegebenenfalls kann die Stadt durch eine verstärkte Bauberatung und zielgerichtete Informationen diese Anteile reduzieren.
F6	Die Stadt Herne erfasst weder die Gesamtlaufzeiten noch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge. Sie verfügt damit nicht über die für die Steuerung relevanten Informationen.	E6	Die Stadt Herne sollte die Informationen zu den Gesamtlaufzeiten und zu den Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge zuverlässig erfassen und regelmäßig auswerten. Diese Informationen sind zur Steuerung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes erforderlich.

0.8 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Herne

Ziel der gpaNRW in dieser Prüfung ist unter anderem aufzuzeigen, wie weit sich die kreisfreien Städte in NRW bereits mit dem Thema Nachhaltigkeit auseinandergesetzt haben. Dazu haben wir abgefragt, welche Nachhaltigkeitsinstrumente von der Stadt eingesetzt werden oder geplant sind.

Zudem haben wir Nachhaltigkeitsindikatoren im interkommunalen Vergleich der 23 kreisfreien Städte dargestellt.

0.8.1 Nachhaltigkeitsinstrumente

Instrumente für eine wirkungsorientierte Nachhaltigkeitssteuerung sind eine Nachhaltigkeitsstrategie, Nachhaltigkeitscheck/Nachhaltigkeitsprüfung, Nachhaltigkeitsberichte und ein Nachhaltigkeitshaushalt³. Auf den Nachhaltigkeitshaushalt gehen wir in der Finanzprüfung detaillierter ein.

Die Städte befinden sich in einer frühen Phase der Implementierung einer wirkungsorientierten Nachhaltigkeitssteuerung. Prozesse zur Nachhaltigkeitssteuerung müssen noch etabliert werden und sich bewähren. Für die gpaNRW steht im Vordergrund, durch die Darstellung unterschiedlicher Lösungsansätze und Umsetzungsstände zu einem Ideen- und Erfahrungsaustausch unter den Städten beizutragen. Die Nachhaltigkeitsinstrumente werden in den Städten in ihrer Art und Ausprägung unterschiedlich definiert und gelebt.

0.8.1.1 Nachhaltigkeitsstrategie

Die kommunale Nachhaltigkeitsstrategie stellt den Ausgangspunkt und den Leitfaden für nachhaltiges Handeln dar. Sie dient dazu, wesentliche Eckpunkte und Inhalte für eine nachhaltige Entwicklung vor Ort zu dokumentieren. Die Strategie wird dabei in Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und Politik sowie weiteren Beteiligten (Unternehmen, Bürgerschaft) entwickelt und von der Politik beschlossen. Inhaltlich werden strategische und operative Ziele, Maßnahmen sowie notwendige Ressourcen erarbeitet und Indikatoren bestimmt, um die Ziele messen zu können. Einen interkommunalen Vergleich der Nachhaltigkeitsindikatoren stellen wir im Kapitel 0.8.3 dar.

Der Rat der **Stadt Herne** beschloss im Jahr 2021 die Nachhaltigkeitsstrategie, die als Grundlage für die strategische Steuerung nachhaltiger Entwicklungen in der Kommune dient. Die Stadt bekennt sich damit zu den 17 globalen Nachhaltigkeitszielen der UN und ihrer Agenda 2030. Die Stadt Herne hat den Prozess zur Erarbeitung der Strategie im Jahr 2020 im Rahmen des Projekts "Global Nachhaltige Kommune NRW" initiiert. Eine Steuerungsgruppe mit Vertretern der Verwaltung, Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft hat dafür in mehreren Sitzungen Leitlinien, strategische Ziele sowie operative Ziele und Indikatoren entwickelt. Die Nachhaltigkeitsstrategie definiert sechs Themenfelder. Innerhalb dieser Themenfelder hat die Stadt Herne ein System aus operativen und strategischen Zielen sowie Maßnahmen festgelegt.

³ vgl. KGSt B 02/2024 – Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement und Bertelsmann Stiftung 27.11.2018 - Wirkungsorientiertes Nachhaltigkeitsmanagement in Kommunen, LAG21

Diese strategischen Ziele und Maßnahmen hat die Stadt in den Kontext der globalen Nachhaltigkeitsziele der UN gesetzt. Mit Hilfe der Indikatoren kann Herne die Fortschritte bei der Zielerreichung messbar machen. Die Umsetzung der Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie wird durch ein Monitoringsystem überwacht. Zwar hat der Rat der Stadt Herne die Strategie mit den darin enthaltenen Zielen und Maßnahmen beschlossen. Die Maßnahmen sind laut Beschluss jedoch als Vorschläge zu verstehen und stehen unter dem Vorbehalt konkreter Ausführungsbeschlüsse.

0.8.1.2 Nachhaltigkeitscheck/Nachhaltigkeitsprüfung

Der Nachhaltigkeitscheck/eine Nachhaltigkeitsprüfung soll die voraussichtlichen Wirkungen eines Vorhabens auf die nachhaltige Entwicklung abschätzen. Dazu beurteilt die Verwaltung die Ratsvorlagen auf ihre wahrscheinlichen Auswirkungen für eine nachhaltige Entwicklung. So können die Vorlagenerstellenden zum Beispiel durch die Beantwortung von Leitfragen kenntlich machen, ob das geplante Vorhaben nachhaltigkeitsfördernd, -hemmend oder -neutral ist. Der Nachhaltigkeitscheck dient als zusätzliche Entscheidungsgrundlage. Er hat grundsätzlich einen themenübergreifenden Charakter und umfasst alle relevanten Handlungsfelder der nachhaltigen Entwicklung.

Die **Stadt Herne** hat bisher keinen Nachhaltigkeitscheck in diesem Sinne eingeführt. Aktuell werden die Vor- und Nachteile der Einführung eines Nachhaltigkeitschecks abgewogen. Zumindest in ihrer Nachhaltigkeitsstrategie bekundet die Stadt, zukünftig alle Beschlussvorlagen des Rates und des Verwaltungsvorstandes vor dem Hintergrund ihrer Auswirkungen auf die Nachhaltigkeitsziele prüfen zu wollen. Die Stadt Herne verfügt jedoch über eine Checkliste zur Anwendung des städtischen Klimafolgenanpassungskonzeptes. Das dazugehörige Handbuch „Herner Checklisten“ dient als Leitfaden für die Integration von Klimaanpassungsmaßnahmen in kommunale Planungsprozesse der Stadt Herne. Es bietet ein Prüfraster mit Checklisten, um potenzielle Klimarisiken zu bewerten und geeignete Anpassungsstrategien für Bau- und Entwicklungsprojekte zu identifizieren.

0.8.1.3 Nachhaltigkeitsberichtswesen

Der Nachhaltigkeitsbericht informiert in der Regel über den aktuellen Stand und die bisherige Entwicklung der Nachhaltigkeit. Der Nachhaltigkeitsbericht kann folgende Aspekte beinhalten:

- Stand der Instrumente und Prozesse,
- Umsetzungsstand der im Handlungsprogramm definierten Maßnahmen,
- quantitative und qualitative Analysen zur operativen und strategischen Zielerreichung,
- Zielbezug zu Indikatoren,
- finanzielle und personelle Ressourcen,
- Empfehlungen zur Strategieanpassung.

Die Adressaten können Verwaltungsführung, Rat und Bürgerschaft sein. Der Berichtsrhythmus wird im Vorfeld festgelegt.

Die **Stadt Herne** hat ihren ersten Nachhaltigkeitsbericht auf Basis des Berichtsrahmens Nachhaltige Kommune (BNK) entwickelt und veröffentlicht. Der Bericht nimmt Bezug auf die 17 globalen Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) und orientiert sich an den neun Steuerungskriterien sowie neun Handlungsfeldern des BNK. Damit wird die Verbindung zwischen den lokalen Maßnahmen und der globalen Agenda 2030 hergestellt.

Im Bericht dokumentiert die Stadt Herne ihre Fortschritte in der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie und macht diese durch Kennzahlen messbar. Der Bericht vollzieht die Entwicklung der Steuerungskriterien und Handlungsfelder in Herne anhand von Indikatoren nach. Er zeigt so den Umsetzungsstand der örtlichen Nachhaltigkeitsbemühungen ebenso wie Handlungs- und Steuerungsbedarfe für die Zukunft auf.

Für die Zukunft hebt der Bericht hervor, dass die Stadt Herne ihre Nachhaltigkeitsberichterstattung fortlaufend weiterentwickeln und verstetigen möchte. Ziel ist es, den Fortschritt bei der Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie transparent zu dokumentieren, über die Nachhaltigkeitsaktivitäten zu informieren und den Dialog mit der Bürgerschaft sowie anderen Adressaten zu fördern.

Flankierend arbeitet die Stadt Herne derzeit an einem **Nachhaltigkeitsdashboard**, das kurz vor der Veröffentlichung steht. Das Dashboard basiert auf 52 Indikatoren, die sich an den 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (SDGs) orientieren und regelmäßig aktualisiert werden. Das Monitoring ermöglicht eine transparente Nachverfolgung der nachhaltigen Entwicklung in Herne und dient der Visualisierung für die Bevölkerung.

0.8.2 Nachhaltigkeitsindikatoren

Nachhaltigkeitsindikatoren dienen dazu, die Wirksamkeit der Maßnahmen und Instrumente zu Nachhaltigkeitsaspekten fortlaufend zu messen und zu bewerten. Für eine erste allgemeine Einschätzung kann auf bestehende Kennzahlenkonzepte zur nachhaltigen Entwicklung zurückgegriffen werden.

Für die kommunale Ebene in NRW ist insbesondere das Indikatorenset der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21) von Bedeutung. In ihrem Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal⁴ stellt die LAG 21 neben Befragungsergebnissen regelmäßig Indikatoren zu verschiedenen Themenbereichen für alle nordrhein-westfälischen Kommunen im Zeitverlauf dar.

Wir haben in unserer Prüfung der kreisfreien Städte dieses Indikatorenset erstmals aufgegriffen und die aus vorherigen Prüfungen bekannten Strukturmerkmale ersetzt, weil eine nachhaltige Entwicklung und ein nachhaltiges Handeln von zentraler, strategischer Bedeutung sind. Wir möchten der Politik und der Verwaltung mit dem Indikatorenset der LAG 21 einen Gesamtüberblick zur Nachhaltigkeit geben und einen Vergleich innerhalb der kreisfreien Städte ermöglichen. Dazu haben wir die Nachhaltigkeitsindikatoren aus allgemein zugänglichen Datenquellen⁵ ermittelt und einen interkommunalen Vergleich erstellt.

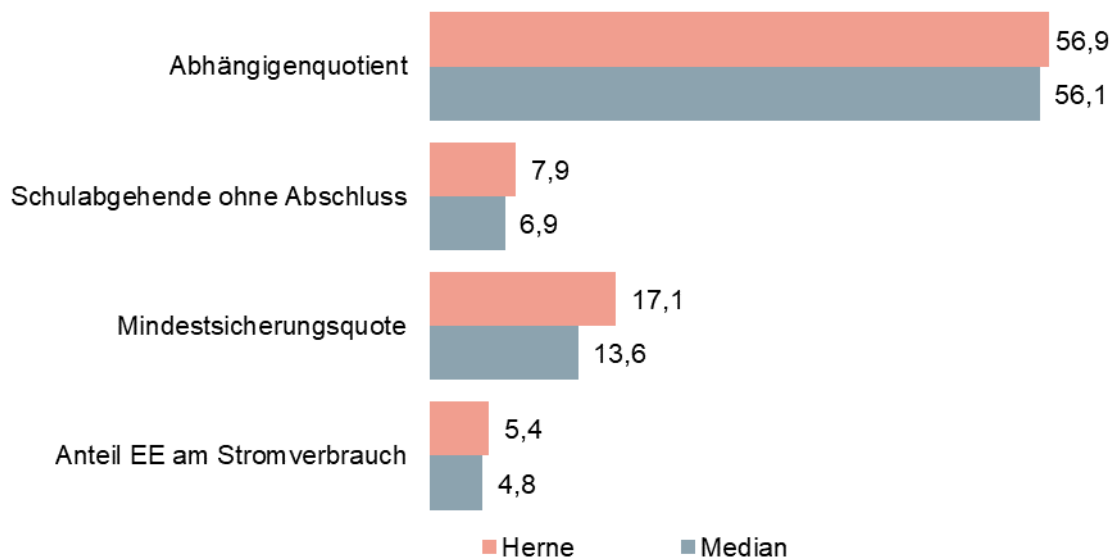
⁴ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>.

⁵ IT.NRW, Energieatlas NRW vom LANUV NRW u.a.

Im Folgenden stellen wir zwei Balkendiagramme mit ergänzenden Tabellen dar, die eine Auswahl von Nachhaltigkeitsindikatoren für die Stadt Herne zeigen. Bei der Auswahl der Indikatoren haben wir u. a. berücksichtigt, dass die Indikatoren alle zehn Themenbereiche sowie möglichst viele verschiedene SDGs abbilden. Indikatoren mit einer hohen Aussagekraft und strategischen Relevanz erhalten den Vorrang. Die in den vorangegangenen überörtlichen Prüfungen dargestellten Strukturkennzahlen wurden, soweit möglich, in die Nachhaltigkeitsindikatoren überführt.

Interkommunaler Vergleich

Nachhaltigkeitsindikatoren Herne 2023 in Prozent



Nachhaltigkeitsindikatoren Herne – Datengrundlagen

Indikator	2012	2023	Veränderung in Prozent	Median 2023
Abhängigenquotient (Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter) in Prozent	53,62	56,93	6,17	56,07
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent	8,00	7,89	-1,38	6,91
Mindestsicherungsquote in Prozent	14,90	17,10	14,77	13,60
Anteil erneuerbare Energien am Stromverbrauch in Prozent	k. A.	5,39	k. A.	4,80

In den interkommunalen Vergleich (Median) sind die Daten der 23 kreisfreien Städte eingeflossen.

Der **Abhängigenquotient** ist ein Kontextindikator mit Bezug zur Demografie. Er zeigt das Verhältnis der wirtschaftlich abhängigen Bevölkerung zur Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Als wirtschaftlich abhängig gelten dabei altersmäßig nicht erwerbsfähige Personen über 65 Jahre und unter 15 Jahre. In **Herne** ist dieser Quotient gegenüber 2012 aufgrund der demografischen

Entwicklung angestiegen. Interkommunal positioniert sich die Stadt im Jahr 2023 im mittleren Bereich.

Der Indikator der **Schulabgehenden ohne Abschluss** bezieht sich auf das SDG 4 „Hochwertige Bildung“. Da ein fehlender Schulabschluss häufig mit schlechteren Zukunftsaussichten für die Betroffenen einhergeht, ist ein möglichst geringer Wert anzustreben. Der Kennzahlwert ist in **Herne** seit 2012 leicht gesunken, während er bei den meisten kreisfreien Städten gestiegen ist. Trotzdem positioniert sich Herne interkommunal noch etwas über dem mittleren Wert.

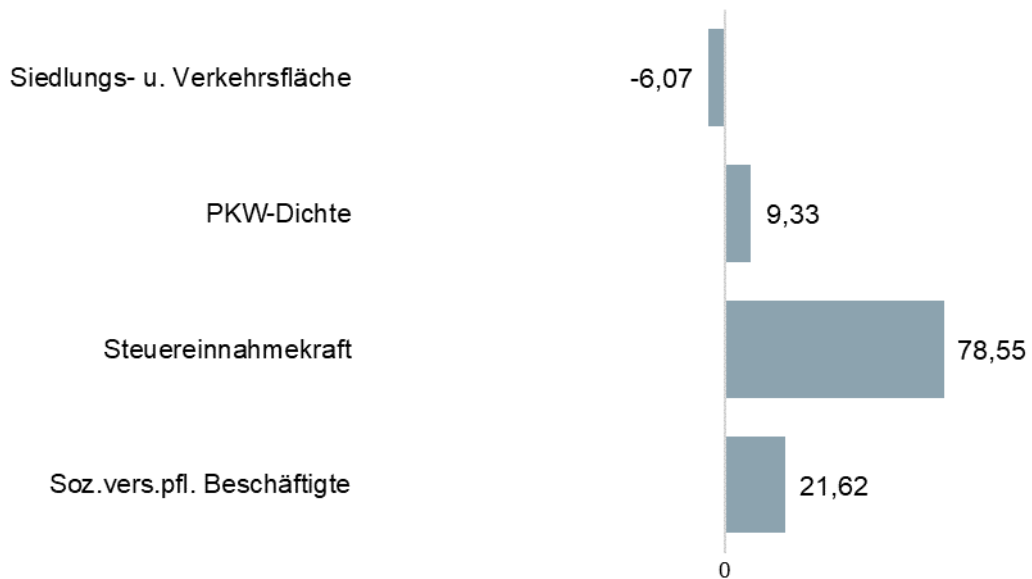
Die **Mindestsicherungsquote** ist ein Indikator für das SDG 1 „Keine Armut“. Sie beschreibt den Anteil der Personen an der Gesamtbevölkerung, die selbst nicht in der Lage sind, in ausreichendem Maße für ihren Lebensunterhalt zu sorgen und daher Mindestsicherungsleistungen beziehen. Der Wert ist in **Herne** zwischen 2012 und 2023 wie in den meisten kreisfreien Städten gestiegen. Im Jahr 2023 gehört Herne zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit den höchsten Werten.

Der **Anteil erneuerbarer Energien am Stromverbrauch** gibt eine Einordnung zum SDG 7 „Bezahlbare und saubere Energie“ sowie zum Unterziel, den Anteil erneuerbarer Energien am globalen Energiemix deutlich zu erhöhen. In **Herne** wurden im Jahr 2023 5,39 Prozent des Stromverbrauchs durch Anlagen zur Stromerzeugung aus regenerativen Energien abgedeckt. Dieser Anteil liegt über dem mittleren Wert der kreisfreien Städte. Weitere Ausführungen zu den Klimazielen sowie geplanten und bereits umgesetzten Maßnahmen der Stadt Herne finden sich im Teilbericht Gebäudewirtschaft - Klimaschutz.

Intrakommunaler Vergleich

Im intrakommunalen Vergleich stellt die Y-Achse im Diagramm den Wert 0 dar. D.h. es gibt keine Veränderungen gegenüber dem Jahr 2012. Die Werte auf der linken Seite des Diagramms zeigen einen Rückgang und die Werte auf der rechten Seite Zunahmen an.

Nachhaltigkeitsindikatoren Herne Entwicklung von 2012 bis 2023 in Prozent



Nachhaltigkeitsindikatoren Herne – Datengrundlagen

Indikator	2012	2023	Veränderung in Prozent	Median 2023
Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW* in qm	258	242	-6,07	283
PKW-Dichte (Zugelassene PKW je 1.000 EW)	458	501	9,33	526
Steuereinnahmekraft je EW in Euro	661	1.181	78,55	1.487
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort zum 30.06.	47.755	58.081	21,62	98.400

* Einwohnerin bzw. Einwohner

In den interkommunalen Vergleich (Median) sind die Daten der 23 kreisfreien Städte eingeflossen.

Der Indikator zur **Siedlungs- und Verkehrsfläche** bezieht sich auf das SDG 11 „Nachhaltige Städte und Gemeinden“. Ein nachhaltiger Umgang mit den Flächenressourcen ist eine zentrale Herausforderung für die Kommunen. Die Siedlungs- und Verkehrsfläche je Einwohner ist in **Herne** 2023 gegenüber dem Jahr 2012 um gut sechs Prozent gesunken. Mit 258 qm je Einwohnerin bzw. Einwohner positioniert sich die Stadt interkommunal knapp unterhalb des Medians. Die rückläufige Tendenz ist bei den meisten kreisfreien Städten zu beobachten. Ursächlich hierfür sind dabei vor allem die gestiegenen Einwohnerzahlen.

Ein weiterer Indikator für das SDG „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ ist die **PKW-Dichte**. Diese hat sich in **Herne** im Zeitraum von 2012 bis 2023 um rund neun Prozent erhöht. Inter-

kommunal liegt die PKW-Dichte dennoch unter dem Median der Vergleichsstädte. Eine nachhaltige Mobilität verfolgt das Ziel, den umweltschädlichen Individualverkehr zu reduzieren. Welche Maßnahmen die Stadt Herne ergriffen hat, um die eigene betriebliche Mobilität zu verringern bzw. klimafreundlicher zu gestalten, betrachtet die gpaNRW im Teilbericht Mobilitätsmanagement.

Die **Steuereinnahmekraft** je Einwohnerin bzw. Einwohner ist ein Indikator für die wirtschaftliche und finanzielle Lage einer Stadt. Diese ist in **Herne** seit 2012 um fast 79 Prozent gestiegen. Der prozentuale Zuwachs ist damit höher als bei den meisten Vergleichsstädten. Gleichwohl liegt die Stadt Herne mit Steuereinnahmen von 1.181 Euro je Einwohnerin bzw. Einwohner weiterhin unter dem Median der kreisfreien Städte.

Die **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** sind ein Indikator mit Bezug zum SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“. Deren Anzahl ist in **Herne** im Zeitraum von 2012 bis 2023 um fast 22 Prozent gewachsen. Der Anstieg liegt damit etwas über dem Median der kreisfreien Städte. Die **Beschäftigungsquote** beschreibt den Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung, der einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgeht. Diese ist in **Herne** im gleichen Zeitraum von 47 auf 58 Prozent gestiegen. Mit dieser Beschäftigungsquote liegt die Stadt Herne 2023 etwas unterhalb des Medians der kreisfreien Städte.

0.8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren der Stadt Herne im interkommunalen Vergleich

Auf den nachfolgenden Seiten bilden wir das Indikatorenset der LAG 21 als interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte ab. Detaillierte Informationen zur Aussagekraft und Differenzierung der einzelnen Indikatoren enthält der Nachhaltigkeitsbericht der LAG 21⁶. Wenn wir für Kennzahlen keinen Wert ermitteln können, geben wir in der entsprechenden Spalte den Hinweis „keine Angabe (k. A.)“.

⁶ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>.

Nachhaltigkeitsindikatoren⁷ der Stadt Herne

Themenbereich / Indikator	Herne 2012	Herne aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Kontextindikatoren Demografie⁸									
Abhängigenquotient in Prozent (Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter)	42,93	42,98	42,98	53,41	56,25	57,84	62,08	23	2024
Entwicklung des Abhängigenquotienten seit 2012 in Prozent	k. A.	0,12	0,12	2,74	6,59	8,14	17,26	23	2024
Bevölkerungsentwicklung seit 2012 in Prozent	k. A.	5,91	0,40	2,51	3,66	5,16	10,06	23	2024
Anteil der EW 0 bis unter 21 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent ⁹	18,62	18,54	18,21	19,47	20,35	20,75	22,29	23	2024
Anteil der EW ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent ¹⁰	4,96	6,18	5,80	6,55	6,95	7,36	8,30	23	2024
Bevölkerungsentwicklung bis 2050 in Prozent	k. A.	0,68	-7,26	-4,02	-1,47	0,51	7,08	23	2024
Bildung und Betreuung									
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent	8,00	7,89	3,46	5,84	6,91	8,42	13,01	23	2023

⁷ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>

⁸ Als Vergleichsjahr ist hier das Jahr 2024 ausgewiesen. Die gpaNRW verwendet für das Vergleichsjahr 2024 durchgängig die Einwohnerzahlen am Stichtag 31.12.2023.

⁹ Die gpaNRW berücksichtigt beim Jugendanteil die Bevölkerung unter 21 Jahre. Die LAG 21 stellt stattdessen die Bevölkerung unter 15 Jahren dar.

¹⁰ Die gpaNRW berücksichtigt beim Altenanteil die Bevölkerung über 80 Jahre. Die LAG 21 stellt stattdessen die Bevölkerung über 65 Jahren dar.

Themenbereich / Indikator	Herne 2012	Herne aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Entwicklung der Schulabgehenden allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss seit 2012 in Prozent	k. A.	-1,48	-32,62	7,83	29,31	45,05	81,39	23	2023
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen mit höherem Schulabschluss ¹¹ in Prozent	36,36	39,12	28,64	39,91	41,46	45,41	55,91	23	2023
Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in Prozent	13,91	19,67	11,28	16,70	18,40	23,71	29,46	23	2024
Betreuungsquote der 3 bis unter 6-Jährigen in Prozent	95,77	78,35	74,94	83,00	85,77	90,90	94,67	23	2024
Wahlen									
Wahlbeteiligung Bundestagswahl in Prozent	k. A.	69,52	66,66	71,88	73,80	76,65	83,90	23	2021
Wahlbeteiligung Europawahl in Prozent	k. A.	54,43	52,29	56,65	59,81	63,83	74,34	23	2024
Wahlbeteiligung Kreistagswahl/Wahl Vertretung kfS in Prozent	k. A.	41,47	39,15	43,53	47,59	51,13	62,96	22	2020
Fläche									
Entwicklung der Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW seit 2012 in Prozent	k. A.	-6,08	-9,27	-5,36	-3,15	-1,81	3,43	23	2023
Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW in qm ¹²	258	242	213	249	283	311	421	23	2023

¹¹ Als höherer Schulabschluss wird die Allgemeine Hochschulreife sowie die Fachhochschulreife berücksichtigt.

¹² Die Erhebung für die Flächenerhebung nach Art der tatsächlichen Nutzung erfolgt seit dem Jahr 2016 durch das Amtliche Liegenschaftskataster-Informationssystem (ALKIS). Zuvor lagen der Erhebung die Automatisierten Liegenschaftsbücher (ALB) zugrunde. Mit dieser Umstellung gingen auch Änderungen und Erweiterungen des Nutzungsartenkatalogs einher, sodass die verwendeten Definitionen und Abgrenzungen nicht in vollem Umfang übereinstimmen. Die Vergleichbarkeit der Werte ist daher nicht in vollem Umfang gegeben.

Themenbereich / Indikator	Herne 2012	Herne aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Flächeninanspruchnahme (Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche) seit dem Vorjahr in ha	36,74	3,00	-39,00	-7,50	0,00	4,00	38,00	23	2023
Neu erstellte Wohngebäude je 10.000 EW	3,74	3,56	1,37	2,59	3,74	5,70	9,32	23	2023
Klima und Energie									
Anteil erneuerbare Energien am Stromverbrauch in Prozent	k. A.	5,39	1,99	3,56	4,80	10,66	20,32	23	2023
Mobilität									
Entwicklung der PKW-Dichte seit 2012 in Prozent	k. A.	9,91	-3,39	6,94	9,91	11,25	15,56	23	2024
PKW-Dichte (Zugelassene PKW je 1.000 EW)	458	503	458	503	527	553	592	23	2024
Pendelindensaldo je 100 EW	-2,23	-4,92	-9,25	-2,24	1,05	9,09	30,27	23	2024
Veränderung der polizeilich erfassten Straßenverkehrsunfälle seit dem Vorjahr in Prozent	-3,71	-2,34	-9,19	1,70	2,91	5,89	12,34	23	2023
Kommunale Finanzen¹³									
Entwicklung der Steuereinnahmekraft je EW seit 2012 in Prozent	k. A.	78,55	24,40	44,08	53,65	69,92	195	23	2023

¹³ Die gpaNRW analysiert im Teilbericht Finanzen die Schuldenlage der Kommunen. Die Indikatoren der LAG 21 zur Verschuldung nutzen Daten von IT.NRW. Diese Daten beinhalten teilweise andere Beurteilungen / Zuordnungen von kommunalen Beteiligungen und Eigenbetrieben als es in unserer Prüfungsdefinition und –darstellung vorgesehen ist. Daher kann es zu erheblichen Abweichungen kommen, sodass wir an dieser Stelle auf die Darstellung von Verschuldungsindikatoren verzichten und auf den Teilbericht Finanzen verweisen.

Themenbereich / Indikator	Herne 2012	Herne aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Steuereinnahmekraft je EW in Euro	661	1.181	965	1.333	1.487	1.688	3.581	23	2023
Gesellschaftliche Teilhabe / Armut									
Mindestsicherungsquote ¹⁴ in Prozent	14,90	17,10	8,40	11,70	13,60	16,40	22,10	23	2023
Entwicklung der Mindestsicherungsquote seit 2012 in Prozent	k. A.	14,77	-11,54	1,54	5,65	10,56	22,30	23	2023
Arbeit und Wirtschaft									
Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Wohnort seit 2012 in Prozent	k. A.	21,71	13,78	16,95	20,63	24,14	32,30	23	2024
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort am 30.06.	47.755	58.122	44.028	68.232	99.770	138.290	447.146	23	2024
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Erwerbsfähige	440	502	447	546	631	738	1.078	23	2024
Beschäftigungsquote am Wohnort in Prozent	47,36	57,98	54,47	58,14	59,50	60,73	63,60	23	2024
Gewerbeanmeldungen für Neugründungen je 1.000 EW	6,99	7,78	5,05	6,75	7,50	8,00	13,53	23	2024
Arbeitslosenanteil in Prozent	17,37	14,04	6,63	9,98	10,96	13,31	17,87	23	2024

¹⁴ Als Mindestsicherungsleistungen werden die Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, laufende Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen nach dem SGB XII, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII und Regelleistungen nach dem AsylbLG verstanden.

Themenbereich / Indikator	Herne 2012	Herne aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
(Verhältnis der nicht erwerbstätigen Personen im erwerbstätigen Alter zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)									
Gesundheit									
Sterbefälle von Personen unter 65 Jahren je 100.000 EW	247	231	122	161	182	203	231	23	2023

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne im Prüfgebiet Finanzen 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.

Haushaltssituation

Die Stadt Herne befindet sich noch immer in einer schwierigen Haushaltssituation und ist bilanziell überschuldet. Mit dem Ende des Stärkungspaktes Stadtfinanzen ist Herne seit 2022 haushaltssicherungspflichtig. Zwar kann die Stadt seit 2018 ausschließlich positive Jahresergebnisse darstellen. Die Überschüsse sind jedoch auch Ergebnis einer günstigen Entwicklung der Gewerbesteuer und Schlüsselzuweisungen, welche die Stadt Herne nur begrenzt beeinflussen kann. Zudem musste Herne mithilfe außerordentlicher Erträge Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges bilanziell isolieren. Diese außerordentlichen Erträge waren nicht mit Liquiditätszuflüssen verbunden. Stattdessen verschieben sie die Haushaltsbelastungen nur in zukünftige Haushaltsjahre ab 2026.

Herne weist zum Berichtszeitpunkt noch immer negatives Eigenkapital. Aufgrund der positiven Jahresergebnisse konnte Herne den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag zwar reduzieren. Dies war jedoch nur aufgrund der bilanziellen Isolation der Pandemie- und kriegsbedingten Belastungen möglich. Ohne die Isolation dieser Haushaltsbelastungen hätte sich die bilanzielle Überschuldung seit 2018 sogar weiter erhöht. Besonders nicht ergebniswirksame Neubewertungen des Finanzanlagevermögens haben das Eigenkapital von Herne zuletzt stark belastet. Die Abschreibungen auf das Finanzanlagevermögen waren aufgrund haushaltsrechtlicher Bestimmungen unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnen.

Im Planungszeitraum erwartet die Stadt Herne erhebliche Fehlbeträge und einen deutlichen Anstieg der Überschuldung. Besonders belastend für den Haushalt dürften sich die steigenden Transferlasten, steigende Zins- und Personalaufwendungen und die konjunkturelle Entwicklung und Krisenentwicklung auswirken.

Die Stadt Herne kann ihre Liquiditätskredite seit 2018 zwar deutlich zurückführen. Im Vergleich der nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte gehört Herne jedoch noch immer zu den Städten mit den höchsten Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten. Im Planungszeitraum erwartet die Stadt nun einen erneuten Anstieg ihrer Liquiditätskredite. Da auch zur Investitionsfinanzierung keine Überschüsse zur Verfügung stehen, ist Herne zudem auf neue Investitionskredite angewiesen. Die Verbindlichkeiten der Stadt Herne werden sich voraussichtlich deutlich erhöhen.

Die Stadt Herne weist noch immer einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus. Die geplanten Defizite bis 2028 werden den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag erheblich steigern. Dies geht auch mit einem spürbaren Anstieg der Kreditverbindlichkeiten einher. Die gpaNRW hält es daher für erforderlich, dass die Stadt Herne ihre Haushaltssituation durch Konsolidierungsbemühungen nachhaltig verbessert.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Herne hat im Rahmen des Projekts „Global Nachhaltige Kommune 2020“ eine **Nachhaltigkeitsstrategie** entwickelt, welche die globalen sowie nationale und landesweite Nachhaltigkeitsziele aufgreift. Diese Strategie wurde vom Stadtrat 2021 beschlossen. Ein erster **Nachhaltigkeitsbericht** wurde 2024 veröffentlicht. Auch wenn Herne im Haushalt bereits Ziele und Kennzahlen mit Produkten verknüpft hat, sind die Nachhaltigkeitsziele und Maßnahmen der Nachhaltigkeitsstrategie noch nicht expliziter Bestandteil der Haushaltsplanung geworden. Deutlich wird aber auch, dass sich im Haushaltsplan der Stadt Herne zahlreiche Ziele oder Maßnahmen finden, die bereits einen engen inhaltlichen Bezug zu den Nachhaltigkeitszielen der vereinten Nationen oder zur Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Herne aufweisen. Mit der Nachhaltigkeitsstrategie und einem ersten Nachhaltigkeitsbericht hat sich die Stadt Herne erkennbar auf den Weg gemacht, ihren Beitrag zu den Nachhaltigkeitszielen der vereinten Nationen zu leisten.

Eine Dimension von Nachhaltigkeit stellt die finanzielle Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft dar. Investitionen sollten unter Berücksichtigung von Folgekosten regel- und standardmäßig auf ihre Wirtschaftlichkeit hin untersucht werden. Dies trägt zur langfristigen Entlastung des Haushaltes bei. Die Stadt Herne führt umfassende **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen** vor wesentlichen Investitionsentscheidungen durch. Für die Zukunft ist beabsichtigt, Grenzwerte festzulegen, oberhalb derer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind. Für die Untersuchungen will die Stadt einheitliche Standards regeln. Mit der Bereitstellung von Mindeststandards und Arbeitshilfen sollen die Fachbereiche bei ihren dezentralen Investitionsentscheidungen unterstützt werden. Herne könnte dies beispielsweise im Rahmen einer Dienstanweisung für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen umsetzen. Durch einheitliche Prozesse mit klaren Zuständigkeiten, standardisierten Methoden und Dokumentationsvorgaben kann die Stadt Herne die Wirtschaftlichkeit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit auch kleinerer und dezentral getroffener Investitionsentscheidungen verbessern.

Die Stadt Herne hat Art, Umfang und Dauer von **Ermächtigungsübertragungen** geregelt. Mit den originären Haushaltsansätzen steigen in den zurückliegenden Jahren auch die Ermächtigungsübertragungen im investiven Bereich deutlich an. Dabei überträgt Herne etwas mehr investive Ermächtigungen als der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Zugleich kann die Stadt Herne die fortgeschriebenen Ansätze der investiven Auszahlungen nicht wie geplant verausgaben. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2023 kann die Stadt nur rund ein Drittel der Ansätze ausnutzen. Politik und Verwaltung sollten sich noch stärker als bisher darauf verständigen, investive Auszahlungen nur dann zu veranschlagen, wenn diese im Planungszeitraum realistisch und kassenwirksam zu erwarten sind.

Für ein zielorientiertes **Kreditmanagement** hat sich die Stadt Herne eine umfassende Dienst-anweisung gegeben. Die Dienst-anweisung enthält strategische Zielvorgaben und regelt Abläufe und Zuständigkeiten der Liquiditäts- und Investitionskreditaufnahme sowie das Berichtswesen. Aufgrund der gezielten Laufzeitensteuerung wirkt sich der Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus seit 2022 erst verzögert auf den städtischen Haushalt aus. Um eine gleichmäßige Belastung sicherzustellen und Konzentrationsrisiken zu vermeiden, verteilt Herne die Laufzeiten und Zinsbindungsfristen gleichmäßig. Zudem achtet Herne auch auf eine ausreichende Gläubigerdiversifikation.

Eine Möglichkeit zur Entlastung der Haushaltssituation stellt die Akquise von Drittmitteln dar. In Herne werden Fördermittel dezentral von den Fachbereichen akquiriert und bewirtschaftet. Derzeit verbessert und standardisiert die Stadt Herne die Prozesse ihres **Fördermittelmanagements** im Rahmen eines Projekts. Dessen Umsetzung ist bereits weit fortgeschritten. Zu den begonnenen oder bereits in Werk gesetzten Verbesserungsmaßnahmen zählen insbesondere die Erarbeitung einer Dienst-anweisung, die Beschaffung einer Fördermittelsoftware und damit die Verbesserung des Gesamtüberblickes über die Förderprojekte der Stadt Herne.

1.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) der Stadt notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

1.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Besteht eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Wie geht die Stadt mit Nachhaltigkeitszielen und -kennzahlen im Haushalt um?
 - Führt die Stadt bei Investitions- und Beschaffungsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch?

- Beschäftigt sich die Stadt mit den relevanten Aspekten und Fragen, die ihr Kredit- und Anlageportfolio erfordern?
- Wie hat die Stadt als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?
- Wie geht die Stadt mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen um?
- Methodisch analysiert die gpaNRW die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse. Zusätzlich beziehen wir die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein. Die gpaNRW hat zudem Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben.

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

1.4 Haushaltssituation

- ➔ Die Stadt Herne konnte den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag seit 2018 reduzieren. Die Haushaltssituation der Stadt Herne ist jedoch aufgrund der Überschuldung und der für die kommenden Jahre geplanten Fehlbeträge weiterhin schwierig. Im Haushaltssicherungskonzept prognostiziert die Stadt Herne erst für 2034 wieder einen originären Haushaltsausgleich. Die Gesamtverbindlichkeiten bewegen sich zwar aktuell im mittleren Bereich des interkommunalen Vergleichs, werden voraussichtlich in den kommenden Jahren jedoch erheblich steigen.

Die Haushaltssituation bestimmt den Handlungsspielraum einer Stadt zur Gestaltung ihres Leistungsangebots. Eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft erfüllt folgende Kriterien:

- *Der Haushaltsstatus sollte die Handlungsfähigkeit einer Stadt nicht durch die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer Verringerung der allgemeinen Rücklage einschränken. Dazu muss der Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW jetzt und zukünftig ausgeglichen sein.*
- *Das Eigenkapital sollte positiv sein. Eine Stadt 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. Daneben ist eine gute Eigenkapitalausstattung die Basis für eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft.*
- *Um zukünftig Gestaltungsmöglichkeiten zu haben und dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit zu entsprechen, sollte eine Stadt hohe Schulden und Reinvestitionsbedarfe vermeiden. Je niedriger sie ausfallen, desto größer sind die Handlungsspielräume der Haushaltswirtschaft einer Stadt.*

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Herne 2018 bis 2024

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2018	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2019	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2020	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2021	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2022	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2023	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2024	bekannt gemacht	noch offen		HPI
2025	bekannt gemacht			

Die Zeitreihe dieser Prüfung beginnt mit dem Jahr 2018. Die im Haushaltsplan 2025 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2028 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.4.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Herne ist seit 2016 bilanziell überschuldet. Mit der Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes ist die Handlungsfähigkeit der Stadt noch immer eingeschränkt. Herne erwartet einen weiteren Anstieg der Überschuldung

Haushaltsstatus Herne 2018 bis 2025

Haushaltsstatus*	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglichener Haushalt								
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								
Haushaltssicherungskonzept genehmigt					X	X	X	X
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X				
Haushaltssicherungskonzept nicht genehmigt								
Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt								

*Der Haushaltsstatus in den Ist-Jahren bis 2023 bemisst sich am Jahresergebnis, der Haushaltsstatus in den Plan-Jahren ab 2024 am Haushaltsplan.

Die Stadt Herne war seit 2012 freiwilliger Teilnehmer des Stärkungspaktes Stadtfinanzen gem. § 4 des Stärkungspaktgesetzes (Stufe II).

Wegen des Auslaufens des Stärkungspaktes gelten seit dem 1. Januar 2022 für die Stadt Herne wieder die Vorschriften der Gemeindeordnung NRW sowie der KomHVO NRW. Hiernach unterliegt die Stadt Herne aufgrund ihrer bilanziellen Überschuldung im Berichtszeitraum der Haushaltssicherungspflicht. Gem. § 76 Abs. 1 GO NRW muss die Stadt Herne ein Haushaltssicherungskonzept aufstellen bzw. fortschreiben. Das Haushaltssicherungskonzept bedarf der Genehmigung durch die Bezirksregierung Arnsberg als zuständiger Aufsichtsbehörde. Voraussetzung der Genehmigung ist grundsätzlich die Darstellung ausgeglichener Haushalte gem. § 75 Abs. 2 GO NRW im erweiterten zehnjährigen Planungszeitraums des Haushaltssicherungskonzeptes.

Der nachstehenden Tabelle ist die geplante Entwicklung der Rücklagen in der mittelfristigen Finanzplanung zu entnehmen. Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigen, inwieweit die Stadt negative Jahresergebnisse ausgleichen kann.

Jahresergebnisse und Rücklagen Herne 2023 bis 2028

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Mio. Euro	65,55	-57,99	-112	-82,75	-93,51	-83,38
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	9,09	67,08	179	262	355	439
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages durch das Jahresergebnis in Mio. Euro	-65,55	57,99	112	82,75	93,51	83,38
Sonstige Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages in Mio. Euro	18,26	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Rücklagen	keine Rücklagen	keine Rücklagen	keine Rücklagen	keine Rücklagen	keine Rücklagen
Fehlbetragsquote in Prozent*	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

2023: IST, ab 2024: PLAN

* Wegen des negativen Eigenkapitals ist die Fehlbetragsquote der Stadt Herne nicht sinnvoll ermittelbar.

Mit dem Jahresabschluss 2016 hat die Stadt Herne ihr Eigenkapital aufbrauchen müssen und ist seitdem bilanziell überschuldet. Zur bilanziellen Darstellung dieses Sachverhaltes wird die Überschuldung auf der Aktivseite der Bilanz kumuliert dargestellt und als nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag bezeichnet. Dieser nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag wird durch Jahresüberschüsse, wie sie die Stadt Herne zuletzt wieder erzielen konnte, reduziert. Im letzten

Jahresabschluss 2023 weist die Stadt nunmehr einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag in Höhe von 9,1 Mio. Euro aus. Ausführungen zur Entwicklung des städtischen Eigenkapitals enthält das Kapitel 1.4.3 „Eigenkapital“.

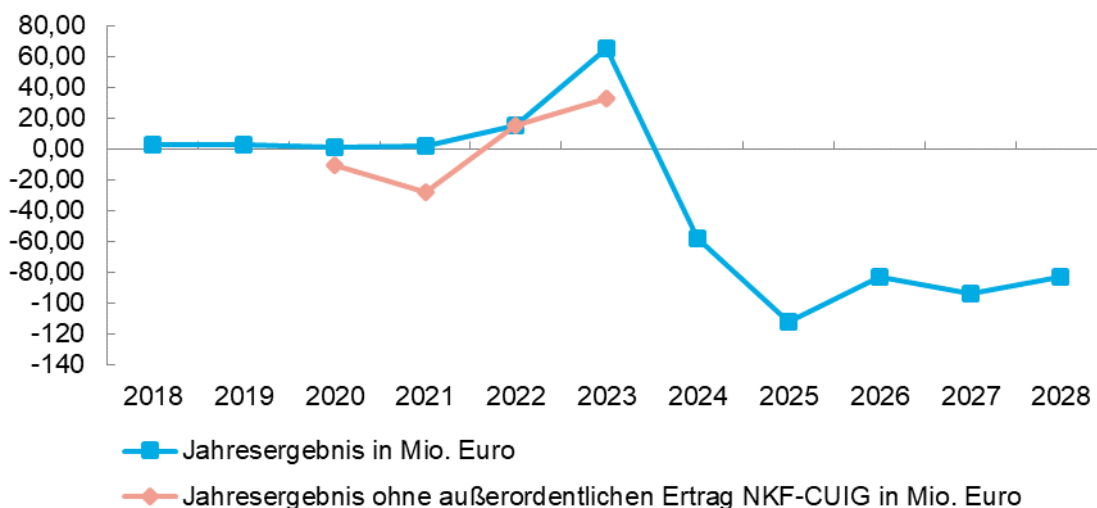
Mit dem Haushaltsplan 2025 geht die Stadt Herne von einer deutlichen Verschlechterung der Jahresergebnisse aus. Die geplanten Fehlbeträge führen im Planungszeitraum zu einem erheblichen Anstieg der Überschuldung. Ab 2026 macht die Stadt Herne zudem erstmals Gebrauch von der Möglichkeit zur pauschalen Kürzung der ordentlichen Aufwendungen. Dieses Haushalts-Instrument hat der Landesgesetzgeber als „globalen Minderaufwand“ in § 79 Abs. 3 GO NRW geregelt. Den höchstens zulässigen Umfang des globalen Minderaufwands hat der Gesetzgeber mit dem dritten NKFVG¹⁵ auf zwei Prozent der ordentlichen Aufwendungen erhöht. Diese maximal zulässige Höhe schöpft die Stadt Herne ab 2026 aus.

Aufgrund schwieriger Rahmenbedingungen, namentlich einer vergleichsweise niedrigen Steuereinnahmekraft und einer zugleich hohen Belastung durch Sozialleistungen, wird die Überschuldung der Stadt Herne voraussichtlich weiter ansteigen. Unter sonst gleichen (haushaltsrechtlichen) Bedingungen und bei plangemäßer Entwicklung der Jahresergebnisse wird die Stadt Herne weit über den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung hinaus haushaltssicherungspflichtig bleiben.

1.4.2 Jahresergebnisse

- Die Stadt Herne erzielt seit 2018 Jahresüberschüsse. Diese Ergebnisse hängen jedoch maßgeblich von außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG ab. Im Planungszeitraum rechnet die Stadt mit erheblichen Defiziten.

Jahresergebnisse sowie Jahresergebnisse ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG Herne in Mio. Euro 2018 bis 2028



*bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

¹⁵ Drittes Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements im Land Nordrhein-Westfalen (3. NKF-Weiterentwicklungsgesetz Nordrhein-Westfalen – 3. NKFVG NRW) vom 5. März 2024.

Nach dem NKF-CUIG¹⁶ hat die Stadt Herne die infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges anfallende Haushaltsbelastung als außerordentlichen Ertrag auszuweisen. Hierdurch verbessert sich das Jahresergebnis. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG zeigt die tatsächliche Belastung der Stadt auf.

In den zurückliegenden Jahren 2018 bis 2023 schafft es die Stadt Herne, in jedem Jahr positive Jahresergebnisse zu erzielen. Die Ergebnisse summieren sich auf einen Gesamtüberschuss von 89,70 Mio. Euro. Mit rund 65,55 Mio. Euro trägt vor allem das jüngste Jahresergebnis 2023 diesen Gesamtüberschuss. Die Überschüsse der Stadt Herne hängen jedoch auch von den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG ab. Mit diesen Erträgen musste die Stadt Herne in den Jahren 2020 bis 2023 die Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges in einer Bilanzierungshilfe isolieren. Die außerordentlichen Erträge verbessern zwar die Jahresergebnisse der Stadt Herne, Liquiditätszuflüsse sind mit diesen Erträgen jedoch nicht verbunden. Vielmehr werden die Belastungen infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges in zukünftige Haushaltsjahre verlagert. Weitere Ausführungen zu den Auswirkungen der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG auf die Rücklagen der Stadt Herne enthält das Kapitel 1.4.3 „Eigenkapital“. Ohne die außerordentlichen Erträge hätte sich das Jahresergebnis der Stadt Herne 2023 um rund 32,60 Mio. Euro verschlechtert. In den Jahren 2020 und 2021 hat die Stadt Herne den Haushaltsausgleich zudem nur aufgrund der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG darstellen können. Die gesetzliche Grundlage zur Isolation von Haushaltsbelastungen in der Bilanzierungshilfe ist mit dem Haushaltsjahr 2024 entfallen.

Die ordentlichen Erträge kann die Stadt Herne seit 2018 stetig erhöhen. Im Durchschnitt kann die Stadt ihre ordentlichen Erträge bis 2023 um jährlich rund 6,1 Prozent steigern. Die ordentlichen Aufwendungen erhöhen sich im selben Zeitraum um durchschnittlich 4,9 Prozent im Jahr. Im Planungszeitraum hingegen verschlechtern sich die geplanten Jahresergebnisse deutlich. Für 2024 erwartet die Stadt ein Defizit in Höhe von 57,99 Mio. Euro. In den Folgejahren bis 2028 erhöhen sich die geplanten Defizite weiter. Ursächlich sind insbesondere die deutlich steigenden ordentlichen Aufwendungen.

Die größten Ertragszuwächse erzielt die Stadt Herne trotz zwischenzeitiger Rückgänge insbesondere bei den Schlüsselzuweisungen und bei der Gewerbesteuer. Die Gewerbesteuererträge liegen 2023 mit etwa 106 Mio. Euro mehr als doppelt so hoch wie noch 2018. Auch bei den Schlüsselzuweisungen profitiert die Stadt Herne von stetigen Zuwächsen. Gegenüber 2018 haben sich die Schlüsselzuweisungen bis 2023 um 42,00 Mio. Euro auf 223 Mio. Euro erhöht. Allein die Schlüsselzuweisungen machen 2023 rund 30 Prozent der ordentlichen Erträge aus und sind insofern von erheblicher Bedeutung für den Haushalt der Stadt Herne. Gemeinsam mit der Gewerbesteuer machen diese beiden Ertragsarten 2023 etwa 44 Prozent der ordentlichen Erträge aus. Als Teilnehmer des Stärkungspaktes Stadtfinanzen (Stufe II - zuvor schon Kapitel 1.4.1 „Haushaltsstatus“) erhielt die Stadt Herne jährliche Konsolidierungshilfen. 2018 flossen Herne daraus Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz in Höhe von 17,47 Mio. Euro zu. In den Folgejahren wurden diese Zahlungen - wie vom Gesetzgeber vorgesehen – sukzessive reduziert und schließlich letztmalig im Jahr 2020 gewährt. Trotz der damit verbundenen Mindererträge, gelang es der Stadt Herne auch in den Folgejahren ab 2021 nicht nur ausgeglichene Haushalte darzustellen, sondern weiterhin Überschüsse zu erzielen. Für 2024 zeichnet sich nun

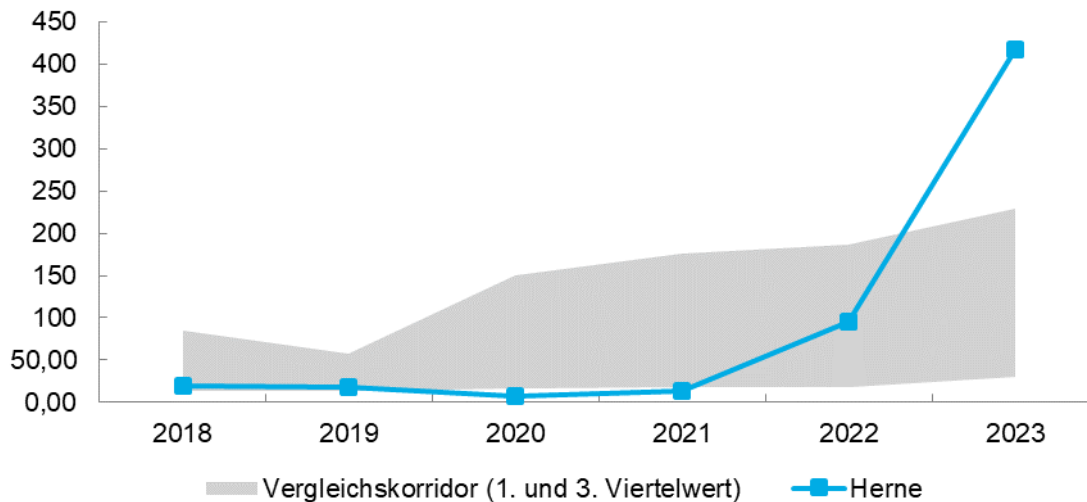
¹⁶ Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020.

ein spürbarer ein Rückgang der Gewerbesteuererträge ab. Die Planung der Gewerbesteuererträge bleibt daher bis 2028 auf einem niedrigeren Niveau. Auch bei den Schlüsselzuweisungen ergibt sich 2024 ein Rückgang gegenüber dem Vorjahr um etwa 20 Mio. Euro. Bis 2028 geht die Stadt von moderaten Zuwächsen aus.

Die jährlichen ordentlichen Aufwendungen der Stadt Herne haben sich seit 2018 um etwa 148,39 Mio. Euro auf 701 Mio. Euro im Jahr 2023 erhöht. Zu den dynamischeren Positionen auf der Aufwandsseite gehören die Personalaufwendungen und die Transferaufwendungen der Stadt Herne. Die Transferaufwendungen enthalten unter anderem die Landschaftsumlage an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL), die Zuweisungen und Zuschüsse und die Sozialtransferaufwendungen. Gegenüber 2018 haben sich die Transferaufwendungen um 72,84 Mio. Euro auf etwa 259 Mio. Euro erhöht. Die Personalaufwendungen steigen bis 2023 um 34,47 Mio. Euro auf zuletzt rund 191 Mio. Euro. Als Ergebnis der Herner Konsolidierungsbemühungen zunächst stabil, steigen ab 2021 auch die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen in Herne stärker an. 2023 liegen sie mit 95,85 Mio. Euro um 29,32 Mio. Euro höher als 2018. Im Planungszeitraum bis 2028 erwartet die Stadt Herne auch weiterhin kontinuierliche Zuwächse bei den ordentlichen Aufwendungen. Zu den Ursachen dieser Zuwächse zählen insbesondere die weiterhin anhaltenden Folgen des Ukraine-Krieges sowie das inflationsbedingt gestiegene Preis- und Energiekostenniveau. Daneben bedeuten zum einen der spürbare Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus und andererseits der deutliche Anstieg der Personalkosten aufgrund erzielter Tarifabschlüsse zusätzliche Haushaltsbelastungen.

Um die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte trotz der unterschiedlichen Größe der Städte vergleichbar zu machen, bezieht die gpaNRW das Jahresergebnis auf die Einwohnerzahl. Im Vergleichsjahr 2023 kann Herne von hohen Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen profitieren. Auch dank dieser Erträge ordnet sich die Stadt im interkommunalen Vergleich zuletzt sogar oberhalb des dritten Viertelwertes ein. Herne gehört 2023 somit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Jahresergebnis je Einwohner. Dass die Stadt Herne dabei zuletzt in besonderer Weise profitieren konnte, zeigt sich auch daran, dass die Jahresergebnisse der Stadt im Zeitverlauf deutlich stärker steigen als in den übrigen kreisfreien Städten. In den Vorjahren 2018 bis 2021 sind die Jahresergebnisse zwar positiv, im interkommunalen Vergleich je Einwohner jedoch unterhalb des Median.

Jahresergebnis je EW* in Euro 2018 bis 2023



* Einwohnerin bzw. Einwohner

Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

Die Tabelle 3 in der Anlage enthält die Werte zu dieser Abbildung.

Im Vergleich des einwohnerbezogenen Jahresergebnisses ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG verändert sich die Vergleichsposition der Stadt Herne kaum. Noch immer ordnet sich die Stadt oberhalb des dritten Viertelwertes ein.

Im interkommunalen Vergleich zeigen sich trotz der zuletzt guten Jahresergebnisse die Schwierigkeiten der Haushaltssituation in Herne. So gehört die Stadt Herne 2023 zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit der geringsten Netto-Steuerquote. Die Höhe der Netto-Steuerquote gibt an, wie groß der Anteil der städtischen Steuererträge an den gesamten ordentlichen Erträgen ist. Daraus lässt sich ableiten, zu welchem Teil sich die Stadt selbst finanzieren kann und somit unabhängig von staatlichen Zuwendungen ist. Mit einer niedrigen Selbstfinanzierungskraft geht in Herne eine entsprechend hohe Zuwendungsquote einher. Im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte bildet die Stadt Herne 2023 bei der Zuwendungsquote sogar das Maximum. Herne ist damit in besonderem Maße abhängig von Leistungen Dritter, insbesondere von der Höhe der Schlüsselzuweisung im Rahmen des kommunalen Finanzausgleiches. Dass die Stadt Herne diese Ausgangslage allenfalls langfristig beeinflussen und verbessern kann, zeigt insbesondere der Vergleich der Realsteuerhebesätze. Obwohl die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich bereits überdurchschnittliche Hebesätze festsetzen musste, liegen bspw. die Netto-Steuerquote oder die Erträge der Grundsteuer B je EW seit 2018 unterhalb des ersten Viertelwertes.

Hebesätze Herne 2024 (Angaben der Durchschnittswerte in von Hundert)

Überschrift	Herne	Durchschnitt kreisfreie Städte	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	240	271	243
Grundsteuer B	830	660	530
Gewerbsteuer	500	484	436

Ausgehend von dem seit 2012 bis 2021 fortgeschriebenen Haushaltssanierungsplanes hat die Stadt Herne die Hebesätze der Grundsteuer B sowie der Gewerbsteuer im Berichtszeitraum in mehreren Schritten erhöht. Der Hebesatz der Gewerbsteuer wurde 2017 auf 500 von Hundert erhöht und ist seitdem unverändert. Den Hebesatz der Grundsteuer B hat die Stadt Herne 2018 auf 745 von Hundert erhöht und damit nachhaltige Ertragszuwächse sowie nicht zuletzt auch die Genehmigungsfähigkeit der fortgeschriebenen Haushaltssanierungspläne erreichen können. Ab dem Haushaltsjahr 2023 und im Rahmen der seit 2022 bestehenden Haushaltssicherungspflicht hatte die Stadt Herne die Grundsteuer B erneut auf 830 von Hundert angehoben. Mit den gewählten Hebesätzen lag die Stadt Herne 2024 deutlich oberhalb der fiktiven Hebesätze nach dem GFG und auch oberhalb der Durchschnittshebesätze im Vergleich der kreisfreien Städte in NRW. Im Rahmen ihrer fortbestehenden Haushaltssicherungspflicht wird die Stadt Herne bis auf Weiteres auf eine Festsetzung überdurchschnittlicher Hebesätze angewiesen bleiben.

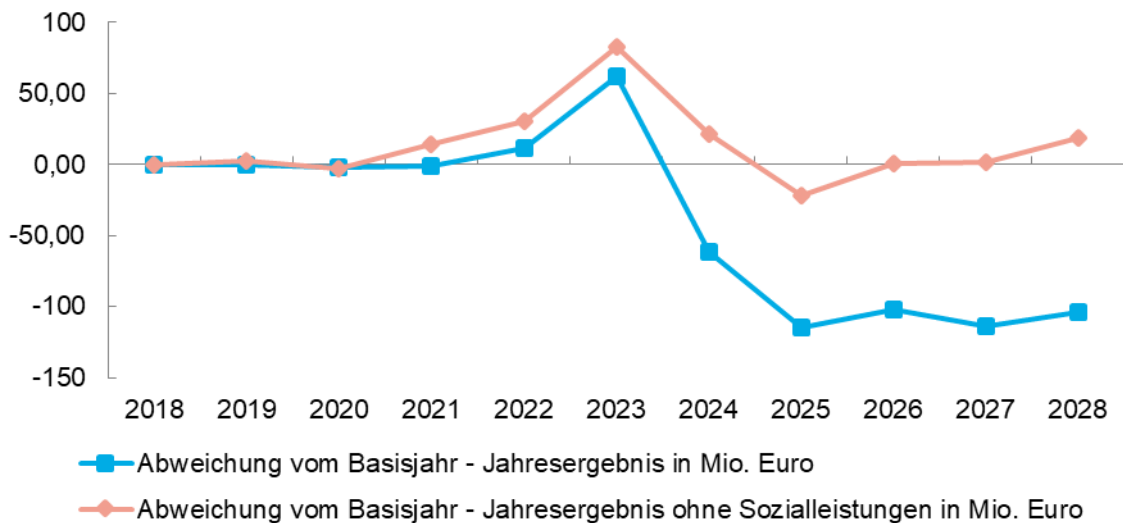
Mit der Grundsteuerreform hat sich seit Januar 2025 die Rechtslage geändert. Unter anderem ist es den nordrhein-westfälischen Kommunen nun möglich, differenzierte Hebesätze für Wohn- und Nichtwohngrundstücke festzusetzen. Mit der Grundsteuerreform geht zudem eine Änderung der Grundsteuerermessbeträge einher, auf die der Hebesatz der Städte zur Berechnung der jährlichen Grundsteuer angewandt wird. Um die Höhe des Steueraufkommens aus der Grundsteuer insgesamt auf einem stabilen Niveau zu halten, sind daher Hebesatzanpassungen erforderlich. Das Land hat den Städten und Gemeinden zu diesem Zweck die jeweils aufkommensneutralen Hebesätze der Grundsteuer A und B mitgeteilt. Für das Jahr 2025 hat die Stadt Herne eine Erhöhung der Hebesätze der Grundsteuer B um 160 Prozentpunkte beschlossen und sich dazu entschieden, den Hebesatz der Grundsteuer B weiterhin einheitlich festzusetzen. Der Hebesatz steigt damit auf 990 v. H. Auch den Hebesatz der Grundsteuer A hat die Stadt auf 320 v. H. erhöht. Diese Erhöhungen bedeuten allerdings keine Steigerung des Aufkommens der Steuererträge für die Stadt Herne, sondern entsprechen den vom Land ermittelten aufkommensneutralen Hebesätzen.¹⁷

Einen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Jahresergebnisse haben in Herne die Sozialleistungen. Deren Höhe und Entwicklung kann die Stadt Herne nicht oder nur eingeschränkt beeinflussen. Zu den Sozialleistungen zählt die gpaNRW die Teilergebnisse der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“. Wegen ihrer Höhe und der geringen Möglichkeit einer städtischen Einflussnahme wird hier zudem die Landschaftsumlage an den Landschaftsverband Westfalen-Lippe berücksichtigt. Die folgende Grafik zeigt, wie die Sozialleistungen die Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2017 beeinflussen.

Die Tabelle vier in der Anlage enthält die Berechnungen hierzu.

¹⁷ Die vom Land NRW ermittelten aufkommensneutralen Hebesätze können abgerufen werden unter: <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/aufkommensneutrale-hebesaetze>, zuletzt abgerufen am 17. Januar 2025.

Jahresergebnisse und Jahresergebnisse ohne Sozialleistungen Herne in Mio. Euro 2018 bis 2028



IST-Werte 2018 bis 2023; Plan-Werte 2024 bis 2028

Unter Sozialleistungen fasst die gpaNRW hier die Ergebnisse der Produktbereiche 5 „Soziale Leistungen“ und 6 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ sowie die Landschaftsumlage zusammen.

Die Stadt Herne gehört im landesweiten Vergleich zu den kreisfreien Städten mit einer überdurchschnittlich hohen SGB-II-Quote. Auch im Zusammenhang mit der Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen ist der städtische Haushalt derzeit mit erheblichen Belastungen konfrontiert. Gegenüber dem Basisjahr 2018 gelingt es der Stadt Herne dennoch ihre Jahresergebnisse zu verbessern. Dabei bleiben die Sozialleistungen bis 2020 zunächst auf einem im Verhältnis zum Gesamthaushalt stabilen Niveau. Die Belastungen aus den Sozialleistungen und der Landschaftsumlage liegen in dieser Zeit zwischen etwa 185 und 182 Mio. Euro. Ab 2021 steigen die Haushaltsbelastungen aus den Sozialleistungen und der Landschaftsumlage auf jährlich rund 200 Mio. Euro. Gegenüber 2018 führen 2023 vor allem eine gestiegene Landschaftsumlage (+12,80 Mio. Euro) sowie höhere Defizite im Produktbereich „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ (+18,16 Mio. Euro) zu zusätzlichen Belastungen.

Im Planungszeitraum ab 2024 erhöhen sich die Haushaltsbelastungen aus den Sozialleistungen erheblich. Allein die Defizite der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ erhöhen sich 2024 im Vergleich zum Vorjahr um 56,55 Mio. Euro. Mitursächlich für diesen starken Anstieg sind insbesondere gestiegene Sozial-Transferaufwendungen infolge des Ukraine-Krieges. Da mit dem NKF-CUIG die rechtliche Grundlage zur Isolation dieser erhöhten Belastungen mithilfe außerordentlicher Erträge entfällt, werden diese Belastungen ab dem Haushaltsjahr 2024 auch in den Teil-Ergebnissen sichtbar. Bis 2028 steigt die jährliche Haushaltsbelastung aus Sozialleistungen und Landschaftsumlage auf 305 Mio. Euro. Die Defizite der Produktbereiche „Soziale Leistungen“ sowie „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ erhöhen sich bis 2028 jeweils um knapp 40 Mio. Euro.

Aufgrund der dynamischen Entwicklung der Haushaltsbelastungen durch die Sozialleistungen wird ein erheblicher Anteil der städtischen Ressourcen gebunden, ohne dass die Stadt Herne

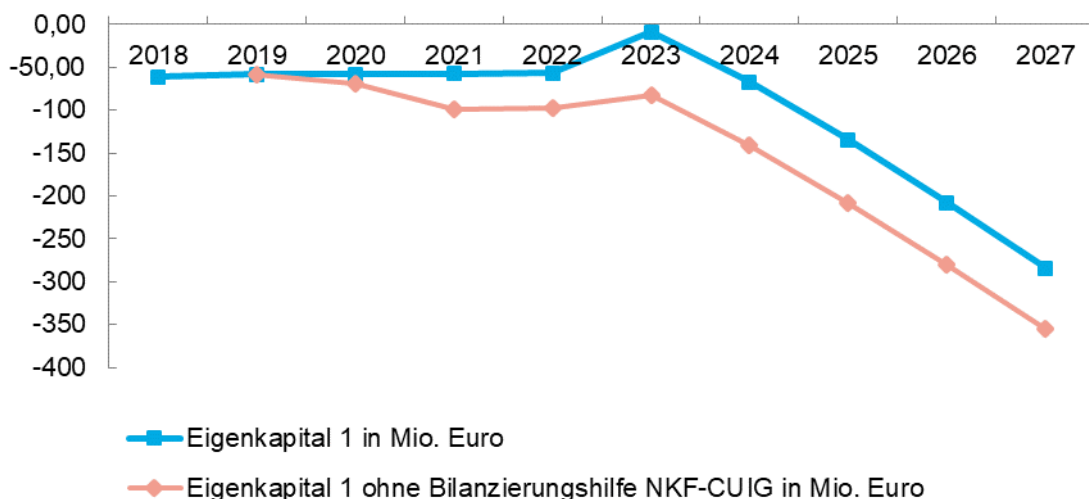
dies unmittelbar beeinflussen könnte. Dies erschwert nicht nur eine Bereitstellung freiwilliger Verwaltungsleistungen in Herne, sondern macht die Stadt bei der Finanzierung erforderlicher Investitionen abhängig von Krediten oder Drittmitteln (für die Entwicklung der städtischen Kreditverbindlichkeiten vgl. Kapitel 1.4.4.1 „Verbindlichkeiten“; hinsichtlich der Investitionen in städtisches Vermögen vgl. Kapitel 1.4.4.2 „Vermögen“).

Die Auswirkungen der Jahresergebnisse und der außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG auf das Eigenkapital beschreibt das nachfolgende Kapitel.

1.4.3 Eigenkapital

- Die Stadt Herne ist weiterhin bilanziell überschuldet, konnte den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag bis 2023 jedoch reduzieren. Ohne die Möglichkeit zur Isolation der Haushaltsbelastungen nach dem NKF-CUIG hätte sich der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag bis 2023 weiter erhöht.

Eigenkapital Herne in Mio. Euro 2018 bis 2027



Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals sind der Tabelle fünf in der Anlage dieses Teilberichts.

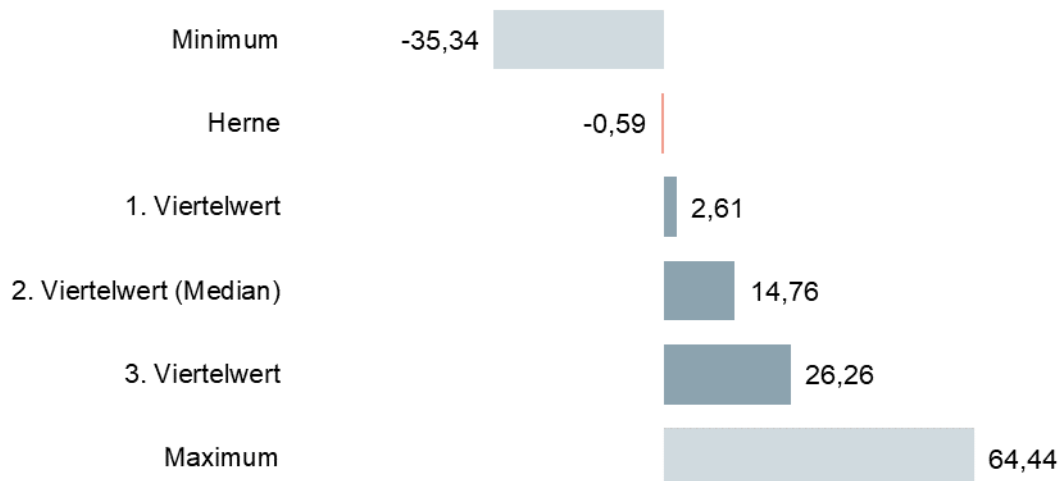
Die Stadt Herne hat ihr Eigenkapital mit dem Jahresabschluss 2016 aufbrauchen müssen. Auf der Aktivseite der Bilanz der Stadt Herne ist seitdem ein nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag auszuweisen. Mit rund 66 Mio. Euro erreichte der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag 2017 seinen bisherigen Höchstwert. Durch die überwiegend positiven Jahresergebnisse der zurückliegenden Jahre gelingt es der Stadt Herne seitdem, den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag kontinuierlich zu reduzieren (zu den weiteren Auswirkungen der Bilanzierungshilfe siehe weiter unten).

Ab 2024 führen die geplanten Defizite hingegen erneut zu einem deutlichen Anstieg des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages. Zu den bereits dargestellten örtlichen Herausforde-

rungen einer hohen Belastung durch Sozialaufwendungen und einer auffälligen Steuerschwäche treten im Planungszeitraum weitere deutlich spürbare Aufwandssteigerungen. Diese wirken nicht nur im Sozialbereich, sondern betreffen bspw. auch die Personal- oder Zinsaufwendungen. Zugleich ist mit Stagnation oder Rückgängen bei den wichtigsten Ertragspositionen der Stadt, der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen zu rechnen. In den Plan-Jahren 2024 bis 2028 summieren sich die Jahresergebnisse auf ein Gesamtdefizit in Höhe von 429 Mio. Euro. Herne erwartet damit eine Erhöhung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages auf 439 Mio. Euro bis zum Ende des Planungszeitraumes.

Die Eigenkapitalausstattung kann anhand der Kennzahl „Eigenkapitalquote“ verglichen und bewertet werden. Die Eigenkapitalquote beschreibt das Verhältnis des Eigenkapitals zur Bilanzsumme beziehungsweise zum Gesamtvermögen einer Stadt. Aus ihr kann daher abgelesen werden, zu welchem Anteil Herne Vermögen aus eigener Kraft, also insbesondere ohne eine Aufnahme von Krediten, finanzieren konnte. Je höher die Eigenkapitalquote, desto höher ist tendenziell auch die Krisenfestigkeit einer Stadt. Im interkommunalen Vergleich der Eigenkapitalausstattung, gemessen an der Eigenkapitalquote 1, ordnet sich die Stadt Herne im Vergleichsjahr 2023 unterhalb des ersten Viertelwertes ein. Trotz der bis 2023 eher günstigen Entwicklung der konjunkturellen Rahmenbedingungen sowie sichtbarer Konsolidierungserfolge gehört die Stadt Herne auch weiterhin zu dem Viertel der nordrhein-westfälischen kreisfreien Städte mit der geringsten Eigenkapitalausstattung. Belastend auf das Eigenkapital der Stadt wirkten zuletzt insbesondere Abgänge im Finanzanlagevermögen. Aufgrund dauerhafter Wertminderungen waren in den Jahren 2022 und 2023 insgesamt rund 29,7 Mio. Euro unmittelbar mit der allgemeinen Rücklage der Stadt zu verrechnen. Die Wertkorrekturen sind aufgrund haushaltsrechtlicher Bestimmungen nicht in den Jahresergebnissen enthalten.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



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



Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG	-5,63	-39,75	1,87	8,13	22,95	63,27	22
Eigenkapitalquote 2	19,80	-20,35	19,84	33,46	42,05	76,80	22
Eigenkapitalquote 2 ohne außerordentlichen Ertrag nach dem NKF-CUIG	15,78	-24,27	16,90	30,21	40,13	76,03	22
Ausgleichsrücklage je EW	0	0,00	87,81	367	569	1.673	22

Wie im Kapitel 1.4.2 „Jahresergebnisse“ erläutert, verpflichten die Bestimmungen des NKF-CUIG die Stadt Herne die Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges mithilfe außerordentlicher Erträge in einer Bilanzierungshilfe zu isolieren. Die Stadt Herne hat in den Jahren 2020, 2021 und 2023 Haushaltsbelastungen im Umfang von insgesamt 73,97 Mio. Euro ausgewiesen. Die krisenbedingten Haushaltsbelastungen hat die Stadt Herne damit allerdings nur auf künftige Haushaltsjahre verlagert. Mit den außerordentlichen Erträgen nach dem NKF-CUIG war eine tatsächliche Entlastung der Stadt Herne, insbesondere etwa durch Liquiditätszuflüsse, gerade nicht verbunden. Gem. § 6 Abs. 1 NKF-CUIG muss die Stadt Herne die Bilanzierungshilfe ab 2026 linear über einen Zeitraum von längstens 50 Jahren ergebniswirksam abschreiben. Zum 31.12.2023 summieren sich die außerordentlichen Erträge auf eine Bilanzierungshilfe in Höhe von 73,97 Mio. Euro. Ohne die Möglichkeit zur Isolation der Haushaltsbelastungen hätte sich der nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehletrag der Stadt Herne seit 2018 um weitere 21,63 Mio. Euro auf 83,07 Mio. Euro erhöht. Zum Abbau der aktivierten Haushaltsbelastungen muss die Stadt Herne ab 2026 eine jährliche ergebniswirksame Abschreibung von 1,48 Mio. Euro einplanen.

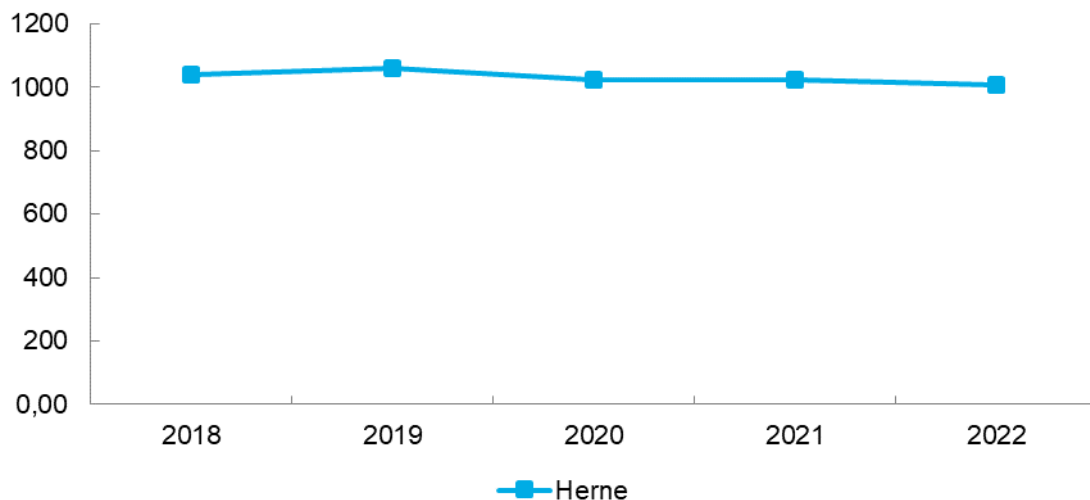
Die Möglichkeit gem. § 6 Abs. 2 NKF-CUIG, im Jahr 2025 die Bilanzierungshilfe einmalig ganz oder teilweise gegen das Eigenkapital erfolgsneutral auszubuchen, steht der Stadt Herne in Ermangelung der dafür erforderlichen Rücklagen nicht zur Verfügung.

1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen

1.4.4.1 Verbindlichkeiten

- Die Stadt Herne gehört 2022 noch zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit den geringeren Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner. Überdurchschnittlich sind hingegen die Liquiditätskredite. Im Planungszeitraum erwartet Herne einen spürbaren Anstieg der Kreditverbindlichkeiten.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Herne in Mio. Euro 2018 bis 2022



Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2018 bis 2022 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Herne verwendet. Die Gesamtverbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Städte verglichen. Soweit von anderen Städten keine Gesamtab schlüsse vorliegen hat die gpaNRW die dortigen Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen und Sondervermögen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert und in den Vergleich einbezogen.

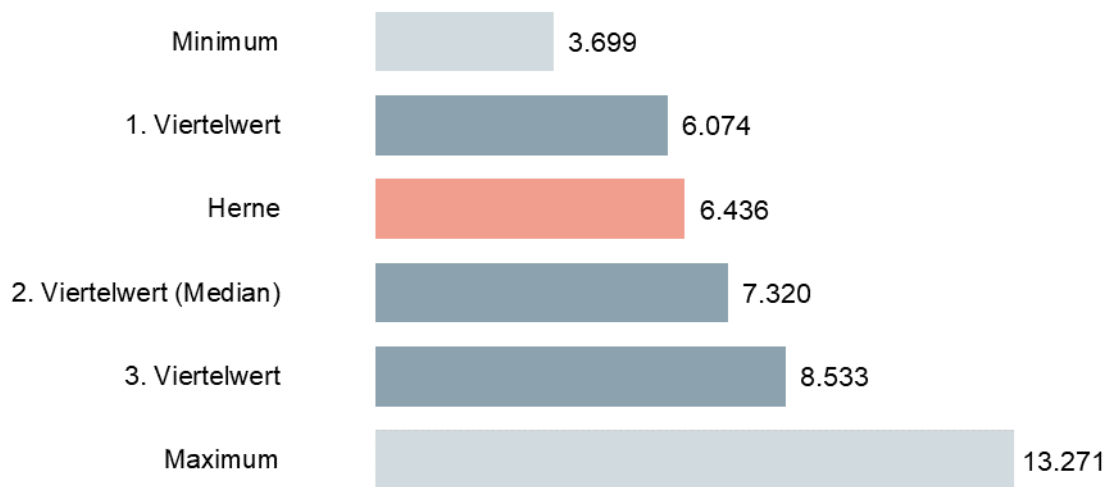
Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Herne liegen 2022 bei 1.008 Mio. Euro. Gegenüber 2018 hat die Stadt die Gesamtverbindlichkeiten bis 2022 um 33,37 Mio. Euro reduzieren können. Den größten Anteil hält der Kernhaushalt mit rund drei Viertel der Gesamtverbindlichkeiten. Enthalten sind daneben unter anderem Verbindlichkeiten des Teilkonzerns Vermögensverwaltungsgesellschaft für Versorgung und Verkehr der Stadt Herne mbH.

Die Höhe der Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Herne wird vor allem von den Krediten bestimmt.

Die Kredite für Investitionen haben sich auf Konzernebene bis 2022 eher geringfügig um 1,44 Mio. Euro auf 416 Mio. Euro reduziert. Von den Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten sind rund 51 Prozent im Kernhaushalt bilanziert. Deutlich stärker ist der Rückgang bei den Krediten zur Liquiditätssicherung. Diese reduzieren sich bis 2022 um 58,67 Mio. Euro. Neben den nun rund 391 Mio. Euro zur Liquiditätssicherung weist die Stadt Herne im Berichtszeitraum auch

Verbindlichkeiten aus Anleihen in Höhe von insgesamt 90 Mio. Euro aus. Diese Verbindlichkeiten stammen aus Anleihen, die 2015 und 2018 platziert wurden. Herne setzt diese Anleihen zur Liquiditätssicherung ein. In Summe betragen die Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen zur Liquiditätssicherung damit 481 Mio. Euro. Ihr Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten liegt bei etwa 48 Prozent. Die Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen zur Liquiditätssicherung entstammen vollständig dem Kernhaushalt. Trotz der noch immer vergleichsweise hohen Liquiditätskredite liegen die Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner des Konzerns Stadt Herne im Vergleichsjahr 2022 knapp unterhalb des Medians.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

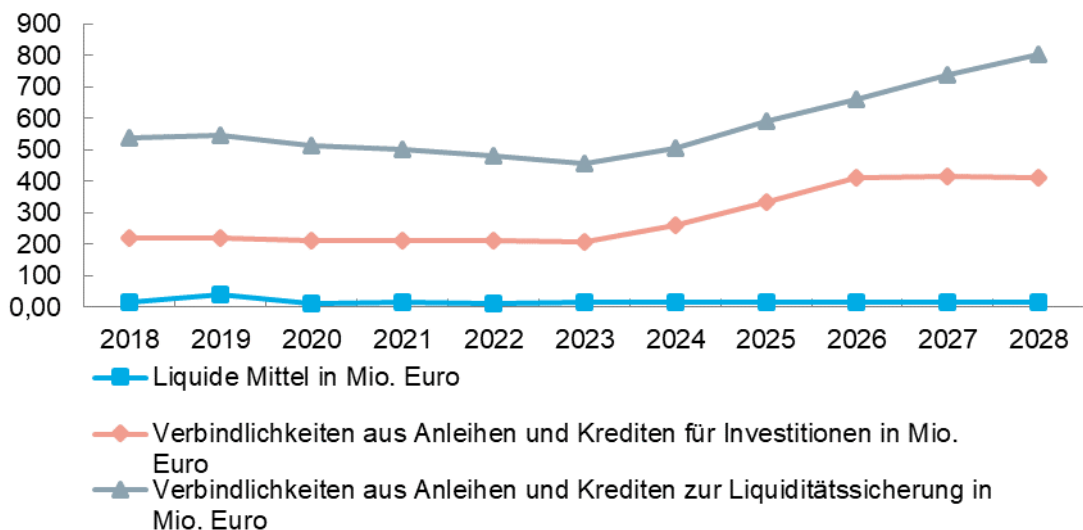


Die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes machen 2022 rund drei Viertel der Gesamtverbindlichkeiten aus. Ihre Entwicklung ist daher maßgeblich für die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene. Im Kernhaushalt gelingt es der Stadt Herne auch im Folgejahr 2023 die Verbindlichkeiten weiter auf zuletzt 718 Mio. Euro zu reduzieren. Mit rund 80 Prozent bestimmen die Kredit- und Anleiheverbindlichkeiten hier ebenfalls die Gesamthöhe der Verbindlichkeiten. Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten kann Herne 2023 erneut reduzieren. Gegenüber dem Vorjahr sinkt ihr Stand um 23,8 Mio. Euro auf nunmehr 368 Mio. Euro. Die Investitionskredite kann Herne ebenfalls weiter abbauen und weist 2023 rund 208 Mio. Euro aus. Damit sinken die Kreditverbindlichkeiten zuzüglich der Anleihen zur Liquiditätssicherung gegenüber dem Vorjahr um 26,8 Mio. Euro auf insgesamt 576 Mio. Euro.

Wie bereits im Vorjahr auf Konzernebene, weist Herne auch auf Ebene des Kernhaushaltes weniger Verbindlichkeiten je Einwohner aus als die meisten Vergleichskommunen. Auffällig hoch bleiben jedoch - trotz des beachtlichen Abbaus innerhalb der zurückliegenden Jahre – die Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen zur Liquiditätssicherung. Hier ordnet sich die Stadt Herne weiterhin oberhalb des dritten Viertelwertes ein.

Zur Begrenzung der Kreditentwicklung hat die Stadt Herne bei der Investitionsplanung Kreditaufnahmen für die Finanzierung nicht rentierlicher Investitionen grundsätzlich ausgeschlossen. Mit den nun erforderlich werdenden Investitionen (dazu Kapitel 1.4.4.2 „Vermögen“) muss die Stadt Herne von einer strikten Einhaltung dieses Grundsatzes zunächst absehen. Die Stadt Herne geht im Haushaltsplan 2025 von einem erheblichen Anstieg der Kreditverbindlichkeiten im Planungszeitraum aus. Dies führt vor dem Hintergrund des allgemein gestiegenen Zinsniveaus in zukünftigen Haushaltsjahren zu einer spürbaren zusätzlichen Haushaltsbelastung. Zum Zins- und Schuldenmanagement der Stadt Herne siehe Kapitel 1.5.3.1 „Kreditmanagement“.

Investitionskredite, Liquiditätskredite und Liquide Mittel Herne in Mio. Euro 2018 bis 2028



Die Stadt Herne plant ab dem Haushaltsjahr 2024 einen erheblichen Finanzbedarf. Die Einnahmen aus laufender Verwaltungstätigkeit reichen in den Planungsjahren 2024 bis 2028 nicht aus, die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit zu decken. Herne rechnet daher mit negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit, die sich auf einen Gesamt-Fehlbetrag in Höhe von 225 Mio. Euro summieren. Auch für die ordentliche Tilgung der Investitionskredite stehen der Stadt Herne im Planungszeitraum daher keine finanziellen Mittel zur Verfügung. Zur Finanzierung der laufenden Auszahlungen und der Tilgung ihrer Investitionskredite ist die Stadt Herne auf neue Liquiditätskredite angewiesen. Die geplanten Neukreditaufnahmen summieren sich auf insgesamt 346 Mio. Euro bis 2028.

Auch die Salden aus Investitionstätigkeit sind in den Planjahren negativ. Negative Salden aus Investitionstätigkeit bedeuten, dass der Mittelzufluss aus Zuwendungen und Beiträgen sowie aus Verkaufserlösen niedriger ist als die investiven Auszahlungen für Baumaßnahmen oder für den Erwerb von Anlagevermögen. Die Salden summieren sich auf einen Finanzbedarf in Höhe

von weiteren 325 Mio. Euro. Zur Finanzierung ist die Stadt Herne ebenfalls auf weitere Kreditaufnahmen angewiesen.

Unter Berücksichtigung der geplanten Tilgungen erhöhen sich die Kredit-Verbindlichkeiten der Stadt Herne bis zum Ende des Planungszeitraumes deutlich. Die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten steigen bis 2028 auf rund 412 Mio. Euro und lägen damit etwa doppelt so hoch wie noch 2023. Die Kredite und Anleihen zur Liquiditätssicherung würden sich bei planmäßiger Entwicklung sogar bis auf 804 Mio. Euro erhöhen.

Abzuwarten bleibt allerdings auch, ob sich die Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit tatsächlich wie geplant entwickeln. Jedenfalls für die investiven Auszahlungen lässt sich feststellen, dass Herne die fortgeschriebenen Ansätze in den zurückliegenden Jahren im Durchschnitt nur zu etwa einem Drittel verausgabte. Weitere Ausführungen zum Grad der Inanspruchnahme enthält das Kapitel 1.5.2 „Ermächtigungsübertragungen“.

1.4.4.2 Vermögen

- Die Stadt Herne hat in den zurückliegenden Jahren in den Erhalt und Aufbau ihres Sachanlagevermögens investiert. Auch in den kommenden Haushaltsjahren sind umfassende Investitionsmaßnahmen geplant. Zur Finanzierung ist die Stadt auf weitere Kredite angewiesen.

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 aktuelle Daten zur Altersstruktur für die Straßen bzw. Daten aus der letzten überörtlichen Prüfung für die Gebäude heran. Sofern der gpaNRW genauere Informationen über den Zustand des Vermögens vorliegen, werden diese herangezogen.

Die im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfung ermittelten Abnutzungsgrade des städtischen Anlagevermögens waren bereits tendenziell fortgeschritten. So war die Hälfte der Nutzungsdauern der meisten städtischen Straßen und Gebäude bereits erreicht. Als Indikator für die zwischenzeitliche Entwicklung des Anlagevermögens kann zunächst die Investitionsquote¹⁸ herangezogen werden. Als rechnerisches Verhältnis der Zugänge und Zuschreibungen des Anlagevermögens zu dessen bilanziellen Abgängen und Abschreibungen gibt sie Hinweise auf den Umfang, in welchem Herne Vermögensverzehr durch Investitionen kompensieren konnte.

In den zurückliegenden Jahren war die Investitionsquote überwiegend geringer als 100 Prozent. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2023 lag sie bei 90,6 Prozent. Investitionsquoten unter 100 Prozent bedeuten, dass die Abschreibungen und Abgänge des Vermögens nicht in voller Höhe durch Investitionen kompensiert, sondern dass Vermögen verzehrt wurde. Auffällig ist aber, dass insbesondere 2022 und 2023 größere außerplanmäßige Abschreibungen beim Finanzanlagevermögen die Investitionsquoten belasten. Diese waren Folge von Wertberichtigungen, die den Teilkonzern der Vermögens- und Verwaltungsgesellschaft für Versorgung und Verkehr der

¹⁸ Runderlass NKF-Kennzahlen des Innenministeriums vom 1.10.2008, Az.: 34 – 48.04.05/01 – 2323/08

Stadt Herne mbH betrafen (hierzu schon Kapitel 1.4.3 „Eigenkapital“). Betrachtet man ausschließlich die Entwicklung des städtischen Sachanlagevermögens, so kann Herne seit 2018 mit einer durchschnittlichen Investitionsquote von rund 107 Prozent die Abschreibungen und Abgänge ausgleichen. Positiv ist zudem, dass es Herne im selben Zeitraum gelungen ist, die Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten zu reduzieren (siehe bereits Kapitel 1.4.4.1 „Verbindlichkeiten“).

Das Sachanlagevermögen kann die Stadt Herne zwischen 2018 und 2023 um etwa 38,27 Mio. Euro erhöhen. Die dafür wesentlichen Investitionsmaßnahmen konzentrieren sich jedoch vor allem auf die Jahre 2022 und 2023. Folglich lassen sich die größten bilanziellen Wertzuwächse derzeit bei den geleisteten Anzahlungen und Anlagen in Bau ausmachen. Zum 31. Dezember 2023 bilanziert Herne begonnene Baumaßnahmen mit einem Wert von rund 88,7 Mio. Euro. Demgegenüber hat sich der bilanzielle Wert der bebauten Grundstücke und des Infrastrukturvermögens gegenüber 2018 um insgesamt 52,09 Mio. Euro reduziert. Erst nach Fertigstellung der noch im Bau befindlichen Vermögensgegenstände werden diese in die entsprechenden Bilanzposten umgebucht.

Investitionsschwerpunkte der Stadt Herne liegen derzeit im Bereich der Schulen und Kindertageseinrichtungen. Steigende Kapazitätserfordernisse und erhebliche Modernisierungs- und Sanierungsbedarfe, aber auch äußere Umstände wie beispielsweise der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung in den Grundschulen ab 2026 machen in Herne weiterhin erhebliche Investitionen für die Sanierung, Erweiterung und den Neubau von Schulen sowie von Kindertagesstätten erforderlich. Besondere Bedeutung kommt auch dem Bau der Hauptfeuer- und Rettungswachen Herne-Mitte und Wanne-Eickel zu, die im Haushaltsplan 2025 auf ein Kostenvolumen von insgesamt rund 140 Mio. Euro im Planungszeitraum taxiert werden. Zu den größeren Positionen gehören Bereich der Schulen die Auszahlungen an die Herner Schulmodernisierungsgesellschaft mbH (HSM) für Generalsanierungen. Weitere Steigerungen bei den Kinder- und Jugendeinrichtungen folgen mit der Fertigstellung der geplanten Investitionsmaßnahmen im Bereich der Kindertagesstätten.

Besonders stark zeigt sich der Vermögensverzehr der zurückliegenden Jahre beim Infrastrukturvermögen der Stadt Herne. Zwischen 2018 und 2023 beträgt der bilanzielle Wertverlust beim Straßenvermögen rund 44 Mio. Euro. Im Haushaltsplan 2025 hat die Stadt Herne im Produkt 54.01 „Öffentliche Verkehrsflächen“ investive Auszahlungen eingeplant, die den Vermögensverzehr durch bilanzielle Abschreibungen zumindest im Planungszeitraum rechnerisch ausgleichen. Im Durchschnitt der Planjahre 2024 bis 2028 beträgt das geplante Verhältnis der investiven Auszahlungen zu den bilanziellen Abschreibungen 152 Prozent. Die Stadt Herne plant im Bereich der Verkehrsflächen damit einen signifikanten Vermögensaufbau. Diese Planung erscheint angesichts der von 2018 bis 2023 tatsächlich erreichten investiven Umsetzungsgrade durchaus ambitioniert. So hat Herne die geplanten investiven Auszahlungen in den Jahren 2018 bis 2023 nur zu durchschnittlich 46,70 Prozent erreichen können. Das Verhältnis der tatsächlichen investiven Auszahlungen zu den Abschreibungen betrug in dieser Zeit damit durchschnittlich 30,00 Prozent statt wie geplant 68,41 Prozent.

Außerhalb des Kernhaushaltes sind insbesondere die Wohngebäude bilanziert. Deren Wert hat sich in der Gesamtbilanz der Stadt Herne von 2018 bis 2022 um insgesamt 13,81 Mio. Euro auf 128 Mio. Euro erhöht. Auch die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen hat die Stadt ausgegliedert. Den Gesamtab schlüssen der Stadt ist ein bilanzieller Wertverlust von rund 2,52 Mio. Euro zu entnehmen.

Da der Stadt Herne im Planungszeitraum keine Überschüsse aus ihrer laufenden Verwaltungstätigkeit zur Investitions-Finanzierung zur Verfügung stehen, ist die Stadt in erheblichem Umfang auf neue Investitionskredite oder aber Fördermittel angewiesen. Neben den erheblichen Auswirkungen auf die Verschuldung der Stadt Herne sind überdies auch Auswirkungen auf den Ergebnishaushalt zu erwarten. Neben den bilanziellen Abschreibungen belasten spürbar gestiegene Zinsaufwendungen sowie die Bewirtschaftung und Instandhaltung künftige Jahresergebnisse und die Liquidität zukünftiger Haushaltsjahre. Darüber hinaus unterliegt die derzeitige Planung in erheblichem Maße Unsicherheiten über die weitere Zinsniveau- und Baukostenentwicklung.

1.5 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt betrachtet die gpaNRW die nachhaltige Haushaltssteuerung der Stadt Herne anhand der Themen „Nachhaltigkeitshaushalt“ und „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Investitionsentscheidungen“. Des Weiteren prüfen wir, wie die Stadt mit Ermächtigungsübertragungen und mit Fördermitteln umgeht und ob sie Regelungen zum Kredit- und Anlagemanagement getroffen hat.

1.5.1 Nachhaltige Haushaltssteuerung

Ziel der gpaNRW in dieser Prüfung ist unter anderem aufzuzeigen, wie weit sich die kreisfreien Städte in NRW bereits mit einer nachhaltigen Haushaltssteuerung auseinandergesetzt haben. Nachfolgend stellt die gpaNRW daher fest, ob die Stadt Herne aktiv Instrumente nutzt, die eine nachhaltige Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft unterstützen. Dazu gehört exemplarisch, dass Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen im Haushalt verankert werden. Zudem unterstützen beispielsweise Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen eine Stadt dabei, effiziente Investitions- und Beschaffungsentscheidungen zu treffen.

Die Städte befinden sich in einer frühen Phase der Implementierung einer wirkungsorientierten Nachhaltigkeitssteuerung. Prozesse zur Nachhaltigkeitssteuerung müssen noch etabliert werden und sich bewähren. Entsprechend treffen wir in dieser Prüfung keine Feststellungen und geben keine Empfehlungen zum Thema Nachhaltigkeitshaushalt. Für die gpaNRW steht im Vordergrund, durch die Darstellung unterschiedlicher Lösungsansätze und Umsetzungsstände zu einem Ideen- und Erfahrungsaustausch unter den Städten beizutragen.

1.5.1.1 Nachhaltigkeitshaushalt

Die Grundlage für einen Nachhaltigkeitshaushalt ist die Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie durch die Stadt, in der spezifische Ziele festgelegt werden. Detaillierte Informationen zur Strategie und den Zielen sind im Vorbericht zu finden.

Der Nachhaltigkeitshaushalt baut auf dem produktorientierten bzw. wirkungsorientierten Haushalt auf, den die Städte bereits im Rahmen der NKF-Einführung implementiert haben. Zudem stellt der Nachhaltigkeitshaushalt dar, welche finanziellen Ressourcen auf Produktebene aufgewendet werden müssen, um die Ziele zu erreichen. Da der Nachhaltigkeitshaushalt eine Form der wirkungsorientierten Steuerung sein kann, sollte er in bereits vorhandene Strukturen eines

wirkungsorientierten Haushaltes integriert werden. Dadurch werden Parallelstrukturen vermieden.

Um die Nachhaltigkeitsziele zu erreichen und einen Nachhaltigkeitshaushalt zu implementieren, können unterschiedliche Instrumente der Nachhaltigkeitssteuerung eingesetzt werden. Bei der Definition der nachstehend genannten Instrumente orientieren wir uns an den von der KGSt konkretisierten Begriffen.¹⁹ Die Verwendung dieser Begriffsdefinitionen schließt nicht aus, dass eine andere Verwendung der Nachhaltigkeitsinstrumente nicht ebenso sinnvoll und zielführend sein kann.

- Die Stadt Herne hat eine Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet und Ziele, Kennzahlen und Maßnahmen festgelegt. Der Haushaltsplan der Stadt enthält bereits zahlreiche Ziele und Maßnahmen die Bezüge zu den Nachhaltigkeitszielen der Vereinten Nationen oder der Nachhaltigkeitsstrategie aufweisen. Die mit der Nachhaltigkeitsstrategie beschlossenen konkreten Ziele und Kennzahlen hat die Stadt bisher nicht explizit in die Haushaltsplanung integriert.

Überblick über Einführung von Elementen eines Nachhaltigkeitshaushalts zum 31.12.2024

Elemente eines Nachhaltigkeitshaushaltes	Herne	Kreisfreie Städte
Allgemein: Ziele und Kennzahlen im Haushalt verankert	ja	22 von 23
Nachhaltigkeitsstrategie mit Zielen und Maßnahmen vorhanden	ja	15 von 23
Nachhaltigkeitsziele und -kennzahlen in Pilotbereichen implementiert und mit finanziellen Mitteln verknüpft	nein	4 von 23
Gesamtstädtischer Nachhaltigkeitshaushalt durch Verknüpfung finanzieller Mittel mit Nachhaltigkeitszielen und -kennzahlen vorhanden	nein	1 von 23

Der Rat der **Stadt Herne** hat im Oktober 2021 eine Nachhaltigkeitsstrategie und einen dazugehörigen Maßnahmenkatalog beschlossen (zur Nachhaltigkeitsstrategie und weiteren Instrumenten der Nachhaltigkeitssteuerung siehe Ausführungen im Vorbericht, Kapitel 0.8.1 „Nachhaltigkeitsinstrumente“). Ausdrücklich weist die Stadt Herne in ihrem Beschluss allerdings darauf hin, dass die beschlossenen Einzelmaßnahmen Vorschläge zur Zielerreichung sind. Zu ihrer Umsetzung bedarf es daher konkreter Ausführungsbeschlüsse. Die operativen Nachhaltigkeitsziele und -maßnahmen der Stadt Herne sind in der Nachhaltigkeitsstrategie jeweils mit einer Einschätzung der benötigten personellen und finanziellen Ressourcen verbunden. Allerdings bleiben diese Einschätzungen mit einer Unterscheidung in die drei Kategorien „Niedrig“, „Mittel“ und „Hoch“ bisher nur oberflächlich. An einer konkreten Verknüpfung der beschlossenen Ziele und Maßnahmen der Herner Nachhaltigkeitsstrategie mit dem Haushaltsplan fehlt es bislang. Damit bleiben die mit der Nachhaltigkeitsstrategie festgelegten Ziele und Maßnahmen zunächst nur Absichtserklärungen, die zur Umsetzung noch der planerischen Konkretisierung bedürfen. Aus haushaltsrechtlicher Sicht setzt ihre Umsetzung eine Veranschlagung in den Teilergebnis-

¹⁹ Vgl. KGSt 2024: Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement, Bericht Nr. 02/2024, S. 52ff. abrufbar unter www.KGSt.de.

bzw. Finanzplänen unter sorgfältiger Abschätzung der zu erwartenden Auszahlungen und Aufwendungen voraus.

Mit der Aufstellung ihrer Nachhaltigkeitsstrategie hat die Stadt Herne bereits begonnen ihren Beitrag zur Erreichung der globalen Nachhaltigkeitsziele sichtbarer zu machen und das Verwaltungshandeln noch stärker als bisher an diesen Zielen auszurichten. Die Veröffentlichung des Nachhaltigkeitsberichts 2023 ermöglicht zudem eine Bewertung des Umsetzungsstandes und der Zielerreichung.²⁰ Im Haushaltsplan werden bereits Ziele und Kennzahlen auf Produktebene dargestellt und auch geplant. Bisher nutzt die Stadt die Ziele und Kennzahlen noch nicht zur wirkungsorientierten Steuerung. Ein Bezug der Ziele zu den globalen Nachhaltigkeitszielen oder zu den Zielen und Maßnahmen der Herner Nachhaltigkeitsstrategie ist bisher ebenfalls noch nicht hergestellt worden.

Einen Überblick über die Klimaschutzbemühungen der Stadt Herne in den konkreten Verwaltungseinheiten liefern die jeweiligen Teilberichte. So enthält beispielsweise der Teilbericht „Klimaschutz - Gebäudewirtschaft“ eine Übersicht des Finanzmittelbedarfes, der zur Erreichung der Herner Klimaschutzziele im eigenen Gebäudebestand benötigt wird. Herne orientiert sich am landesgesetzlichen Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045. Schon heute zeigt sich, dass die finanziellen Mittel der Stadt aller Voraussicht nach nicht ausreichen, die erforderlichen Investitionen im eigenen Gebäudebestand vorzunehmen. Die Haushaltsplanung bildet den zur Erreichung der Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand benötigten Finanzmittelbedarf nicht ab.

1.5.1.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen

Eine Stadt kann durch routinemäßige Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ein effizientes Verwaltungshandeln und eine nachhaltig ausgerichtete Haushaltswirtschaft im Sinne des § 75 Abs. 1 GO NRW unterstützen. Insbesondere bei Investitionen, die die Haushaltslage über einen langen Zeitraum belasten können, sind Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Vorfeld der Investitionsentscheidung sinnvoll.

→ Feststellung

Die Stadt Herne führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch und informiert die Entscheidungsträger darüber. Zwar hat Herne Wertgrenzen festgelegt, etwa für die Einzelveranschlagung von Investitionen. Diese lösen bisher jedoch keine verbindliche Pflicht zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus. Dezentral existieren zahlreiche, fachbereichsspezifische Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Diese sind noch nicht in ein System stadtweiter und einheitlicher Mindeststandards integriert.

Eine Stadt sollte routinemäßig Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchführen. Dazu sollte sie den gesamten Prozess einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung systematisch, transparent, vergleichbar, objektiv, vollständig und nachvollziehbar ausgestalten. Vereinheitlichte Vorgaben in einer Dienstanweisung, Richtlinie oder Arbeitshilfe können dabei helfen, Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verwaltungsweit nach einheitlichem Standard zu gestalten. Die Ergebnisse der

²⁰ Abrufbar unter <https://www.herne.de/Stadt-und-Leben/Klima/Nachhaltigkeit/Nachhaltigkeitsbericht/>, zuletzt abgerufen am 14.10.2024.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten den politischen Entscheidungstragenden adressatengerecht kommuniziert werden. Nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW sollte der Rat einer Stadt Wertgrenzen festlegen, ab welcher Investitionshöhe ein Wirtschaftlichkeitsvergleich gefordert wird. Unterhalb der Wertgrenze sollten mindestens Kostenberechnungen vorliegen und Folgekosten bewertet werden.

Wirtschaftlichkeit ist das günstigste Verhältnis zwischen dem verfolgten Zweck einer Maßnahme und den einzusetzenden Mitteln. Die Stadt sollte sich systematisch und sorgfältig mit den wirtschaftlichen Auswirkungen aller Maßnahmen auseinandersetzen. In dieser Prüfung konzentriert sich die gpaNRW auf Investitionen, da Investitionsentscheidungen in der Regel nur schwer wieder rückgängig gemacht werden können. Dabei sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass auch alle Alternativen berücksichtigt werden, die anstelle einer Investition getroffen werden könnten, zum Beispiel Mieten und Leasing. Aufwand und die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Maßnahme stehen. Der nordrhein-westfälische Verordnungsgeber sieht daher in § 13 Abs. 1 KomHVO NRW eine Festlegung von Wertgrenzen durch den Rat vor. Vor der Veranschlagung von Investitionen oberhalb der Wertgrenze soll ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mehrerer in Frage kommender Möglichkeiten vorliegen.

Üblicherweise beginnt eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung mit einer Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfes. Daraus können konkrete Ziele, Prioritäten und etwaige Zielkonflikte erarbeitet und die relevanten Handlungsalternativen abgeleitet werden. Die Handlungsalternativen werden im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsberechnung mithilfe geeigneter Methoden miteinander verglichen. Nach Abschluss der Maßnahme können in einer abschließenden Erfolgskontrolle Erfahrungen für die Durchführung zukünftiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gewonnen werden.

Der Haushaltsplan der **Stadt Herne** enthält eine Wertgrenze für die pflichtige Einzelveranschlagung von Investitionen nach § 4 Abs. 4 S. 3 KomHVO NRW. Oberhalb der Wertgrenze von 50.000 Euro veranschlagt die Stadt ihre Investitionen in den Teilfinanzplänen jeweils einzeln. In der Geschäftsordnung für den Verwaltungsvorstand der Stadt Herne ist zudem festgelegt, dass der Verwaltungsvorstand neben der grundsätzlichen Beteiligung an der Aufstellung des Haushaltsplanes und des unterjährigen Controllings auch über neue Großinvestitionen berät. Für eine Einbringung steht den Fachbereichen eine verbindliche Vorlage zur Verfügung, welche standardisiert die finanziellen Auswirkungen von Maßnahmen abbildet. Ab einer Gesamtauszahlung von mehr als 100.000. Euro ist ein Stamblatt für Investitionen auszufüllen. Neben einer Kurzbeschreibung über Art und Inhalt der Investition werden standardisiert die Auswirkungen auf den Ergebnis- und Finanzhaushalt auch während des mittelfristigen Planungszeitraumes abgebildet. Neben den Abschreibungen umfasst dies beispielsweise Unterhaltung-, Personal- oder Zinsaufwendungen. Die Notwendigkeit einer Investitionsmaßnahme ist auch unter Beachtung der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung zu begründen. Darüber hinaus hat die Stadt Herne eine Wertgrenze, ab welcher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 13 Abs. 1 KomHVO verpflichtend durchzuführen sind, bisher nicht ausdrücklich festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte Wertgrenzen auch nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist.

Der Rat kann Wertgrenzen, ggf. differenziert für Baumaßnahmen oder die Anschaffung beweglicher Vermögensgegenstände, durch einfachen Beschluss in der Hauptsatzung oder in der Haushaltssatzung festsetzen. Die Stadt Herne beabsichtigt, zukünftig Grenzwerte festzulegen, oberhalb derer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen sind.

Auch ohne bisherige Festlegung einer Wertgrenze prüft die Stadt Herne die Wirtschaftlichkeit von Investitionsentscheidungen regelmäßig insbesondere dort, wo erhebliche und langfristige Auswirkungen auf den städtischen Haushalt zu erwarten sind. So hat Herne beispielsweise die Entscheidung zur Gründung der Herne Schulmodernisierungsgesellschaft mbH als Ergebnis einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung getroffen. Mit Beschluss vom 29. November 2016 hat der Rat Stadt Herne entschieden, zum Abbau des festgestellten Modernisierungsstaus in Schulstandorten insgesamt 100 Mio. Euro zu investieren. Mit der Umsetzung wurde eine zu diesem Zweck gegründete Tochtergesellschaft der Stadt Herne beauftragt.

Da sich viele Schulgebäude der Stadt Herne in einem schlechten Allgemeinzustand befinden, besteht an vielen Standorten ein hohes Risiko spontaner Schäden und Ausfälle. Zur Aufgabenerfüllung muss die Stadt diese Schäden in der Regel kurzfristig beseitigen. Die kurzfristige Beseitigung dieser Schäden ist allerdings meist unwirtschaftlich und behebt nicht den schadensursächlichen schlechten Allgemeinzustand der Schulgebäude. Durch strategisch gebündelte Modernisierungsleistungen sollen daher zukünftige Haushaltsbelastungen stabilisiert und reduziert werden. Im Rahmen einer umfassenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wurden zunächst die Kosten der sukzessiven Abarbeitung anfallender Instandhaltungen oder Erneuerung ermittelt. Diese Variante wurde verglichen mit der zeitlich vorgezogenen, konzertierten Modernisierung der Schulstandorte mit gesicherter schulfachlicher Perspektive. Beim Vergleich der beiden Varianten wurden Zahlungsströme mithilfe der Barwertmethode in Abhängigkeit vom Zeitpunkt ihres Anfallens gewichtet. Die Untersuchung ergab eine wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der zeitlich vorgezogenen, gebündelten Modernisierung der Gebäude. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung hat Herne auch eine Umsetzung mit verschiedenen Organisationsformen geprüft. Dabei zeigte sich, dass die Gründung der privatrechtlichen Herner Schulmodernisierungsgesellschaft mbH gegenüber einer Abwicklung im Eigenbetrieb die wirtschaftlich vorteilhafteste Lösung ist. Gutachterliche Berechnungen prognostizieren eine jährliche Entlastung von etwa 1,7 Mio. Euro.

Die Stadt Herne verfügt insbesondere im Fachbereich Finanzen bereits über umfassende Erfahrungen und Fachkenntnisse im Zusammenhang mit Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Von dieser Expertise kann Herne auch bei kleineren, dezentral getroffenen Investitions- und Beschaffungsentscheidungen profitieren. Herne beabsichtigt daher Mindeststandards und Arbeitshilfen in einer Dienstanweisung oder Richtlinie bereitzustellen und so die eigenverantwortlichen Investitions- und Beschaffungsentscheidungen auch in den jeweiligen Fachbereichen zu stärken. Ein einheitlicher und fachbereichsunabhängiger Standard bei der Dokumentation aller Schritte von der Bedarfsfeststellung bis zum Untersuchungsergebnis verbessert zudem die Nachvollziehbarkeit von Investitionsentscheidungen oder -vorschlägen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einer Dienstanweisung regeln und den Fachbereichen Arbeitshilfen bereitstellen.

Zu den Inhalten einer Dienstanweisung über Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen könnten insbesondere die nachstehenden Punkte gehören:

- Pflicht zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei der Planung von finanzwirksamen Maßnahmen,
- Anlässe von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Regelungen zum Prozess und zu standardisierten Verfahrensschritten der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- Zuständigkeiten und notwendige Interaktion der Fachbereiche,
- Methoden der Wirtschaftlichkeitsberechnung und Anwendungsfälle,
- Wertgrenzen,
- Vorgaben zu Dokumentationspflichten.

Für besonders bedeutsame Einzelmaßnahmen kann die Stadt zudem Ausnahmen von den festgelegten Standardmethoden und Anwendungsfällen vorsehen. Die Stadt Herne kann den Besonderheiten bedeutsamer Einzelmaßnahmen damit auch weiterhin hinreichend Rechnung tragen.

Die gpaNRW betrachtet im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft – Klimaschutz das Bauinvestitionscontrolling. In diesem Handlungsfeld empfehlen wir ebenfalls schriftliche Regelungen, die auch Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen als wichtigem Baustein beinhalten sollten. Die Vorgaben zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen im Allgemeinen und der festzulegende Handlungsrahmen zum Bauinvestitionskostencontrolling sollten aufeinander abgestimmt sein.

1.5.2 Ermächtigungsübertragungen

Eine Stadt kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Im interkommunalen Vergleich überträgt Herne etwa so viele Ermächtigungen wie der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Die Stadt Herne kann einen Großteil der fortgeschriebenen investiven Ansätze nicht wie geplant verausgaben.

Eine Stadt sollte ihre Haushaltsansätze sorgfältig planen und Investitionsauszahlungen so realistisch wie möglich veranschlagen. Zudem sollte die Stadt nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen geregelt haben.

Die **Stadt Herne** hat mit Zustimmungsbeschluss des Rates vom 10. Dezember 2013 grundsätzliche Regelungen für die Übertragung von Haushaltsermächtigungen geschaffen. Diese Regelungen sehen vor dem Hintergrund der angespannten Haushaltslage einen vergleichsweise restriktiven Umgang mit dem Instrument der Ermächtigungsübertragungen vor.

Für die Ausgestaltung des Verfahrens sowie die Entscheidung über eine Übertragung von Ermächtigungen ist der Kämmerer der Stadt zuständig. Dem Rat ist nach Übertragung der Auf-

wands- und Auszahlungsermächtigungen mit der Einbringung des jeweiligen Jahresabschlusses eine Übersicht der übertragenen Ermächtigungen vorzulegen. Im konsumtiven Bereich enthält die Übersicht auch die Begründung des Antrages auf Übertragung sowie die Begründung der Übertragungs-Entscheidung.

Die örtlichen Regelungen lassen eine Übertragung **konsumtiver Aufwendungs- und Auszahlungsermächtigungen** nur in begründeten Ausnahmefällen und auf Antrag des Fachbereiches zu. Die Ermächtigungen bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres zur Übertragung verfügbar. Sie können insgesamt für maximal drei Jahre in das jeweilige Folgejahr übertragen werden. In den zurückliegenden Jahren hat die Stadt Herne gemessen am originären Haushaltsansatz eher zurückhaltend Gebrauch von der Möglichkeit zur Übertragung von konsumtiven Ermächtigungen gemacht.

Die nachstehende Tabelle zeigt die Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen, welche die Stadt Herne aus Vorjahren in das jeweilige Haushaltsjahr überträgt, sowie die originären Haushaltsansätze. Der Ansatzerhöhungsgrad gibt an, zu welchem Anteil die Stadt ihre ursprünglichen Haushaltsansätze mit ihren Ermächtigungsübertragungen erhöht hat. Den fortgeschriebenen Ansatz ermittelt die gpaNRW aus dem originären Haushaltsansatz zuzüglich der übertragenen Ermächtigungen. Etwaige Nachtragshaushalte der Stadt Herne waren im Berichtszeitraum nicht zu berücksichtigen. Zu welchem Anteil die Stadt Herne ihre fortgeschriebenen Haushaltsansätze tatsächlich verausgabte, wird durch die Kennzahl „Grad der Inanspruchnahme“ ausgedrückt.

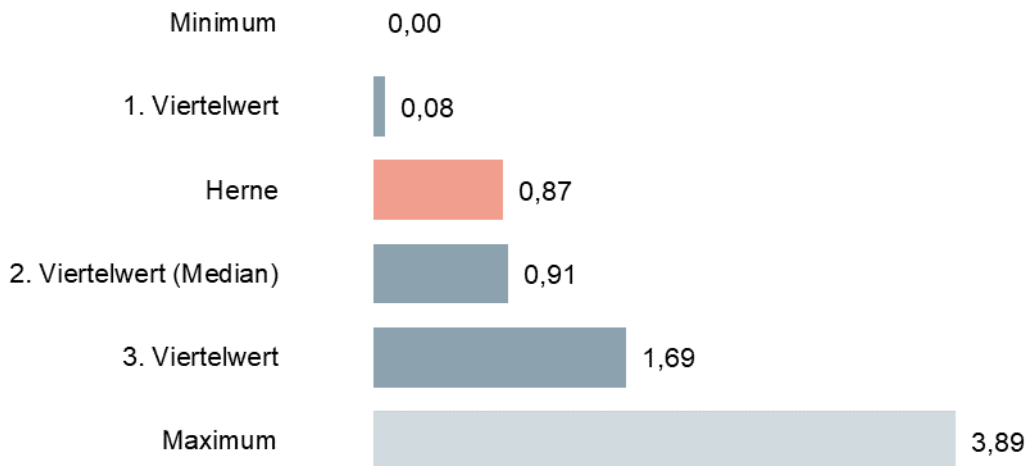
Ordentliche Aufwendungen Herne 2017 bis 2023

Kennzahlen	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Mio. Euro	542	561	566	589	646	662	742
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	0,23	1,50	5,31	5,28	8,07	8,09	6,45
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,04	0,27	0,94	0,90	1,25	1,22	0,87
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	542	562	571	595	654	670	749
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,04	0,27	0,93	0,89	1,23	1,21	0,86
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	543	553	566	599	642	674	701
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	100	98,35	99,08	101	98,17	101	93,69

Im interkommunalen Vergleich überträgt die Stadt Herne 2023 gemessen am originären Haushaltsansatz weniger Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen als die Mehrheit der Vergleichskommunen. Die Ermächtigungsübertragungen der Stadt Herne stehen im Zusammenhang mit der Abwicklung geförderter Maßnahmen. Voraussetzung einer konsumtiven Ermächtigungsübertragung ist stets der bereits erfolgte Beginn der betreffenden Maßnahme. Zuletzt

wurden konsumtive Ermächtigungen insbesondere im Produktbereich Innere Verwaltung im Zusammenhang mit der förderfähigen Unterhaltung von Schulgebäuden in das Haushaltsjahr 2024 übertragen.

Ansatzerhöhungsgrad ordentliche Aufwendungen in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

Auch für die Übertragung **investiver Auszahlungen** hat die Stadt Herne grundsätzliche Regelungen getroffen. Die Übertragung investiver Ermächtigungen soll ebenfalls nur ausnahmsweise, auf Antrag des Fachbereiches und mit Zustimmung des Kämmers erfolgen. Zur Übertragung aus dem jeweiligen Vorjahr verfügbar bleiben Ermächtigungen bei Baumaßnahmen und Beschaffungen längstens drei Jahre nach Schluss des Haushaltsjahres verfügbar.

Die nachstehende Tabelle enthält die investiven Ermächtigungsübertragungen der Stadt Herne. Die investiven Haushaltsansätze haben sich im Berichtszeitraum deutlich erhöht. Mit den Haushaltsansätzen steigt auch die absolute Höhe der jeweils aus dem Vorjahr übertragenen Ermächtigungen. In das Haushaltsjahr 2024 überträgt die Stadt Herne bereits 78,53 Mio. Euro. Der fortgeschriebene Ansatz 2024 liegt damit bei 195 Mio. Euro. Zuletzt hat die Stadt Herne investive Ermächtigungen vor allem für Baumaßnahmen im Bereich der Schulen und der Kindertagesstätten oder im Infrastrukturbereich übertragen.

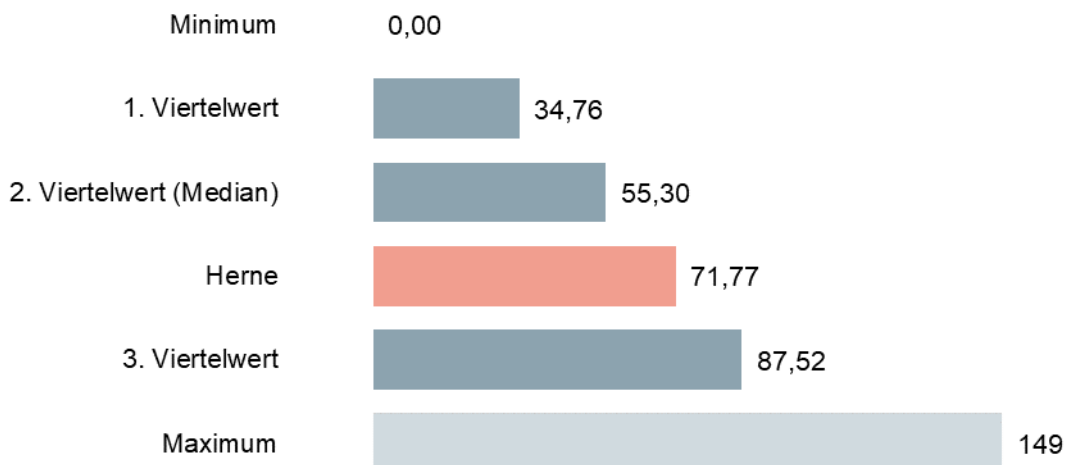
Investive Auszahlungen Herne 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Mio. Euro	53,16	62,29	80,38	79,89	82,38	102,33
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	38,41	61,48	57,19	51,27	69,49	73,44
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	72,25	98,70	71,15	64,18	84,36	71,77
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	91,57	124	138	131	152	176

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	41,94	49,67	41,57	39,09	45,76	41,78
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	25,86	38,11	34,61	39,04	59,61	65,39
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	28,24	30,80	25,16	29,77	39,25	37,20

Mit einem Ansatzerhöhungsgrad von rund 72 Prozent gehört die Stadt Herne – gemessen am originären Haushaltsansatz - zu der Hälfte der kreisfreien Städte, die mehr investive Ermächtigungen in das Haushaltsjahr 2023 übertragen hat. In den zurückliegenden Haushaltsjahren beeinflussen insbesondere die großen Investitionsvorhaben der Stadt Herne den investiven Ansatzerhöhungsgrad. Dazu zählen zum einen die Maßnahmen zur Schulmodernisierung sowie der Neubau der Hauptfeuer- und -rettungswache. Weitere Übertragungen stehen in der Regel ebenfalls in Zusammenhang mit geförderten Investitionsmaßnahmen. Auch im investiven Bereich ist der Maßnahmenbeginn Voraussetzung einer Ermächtigungsübertragung.

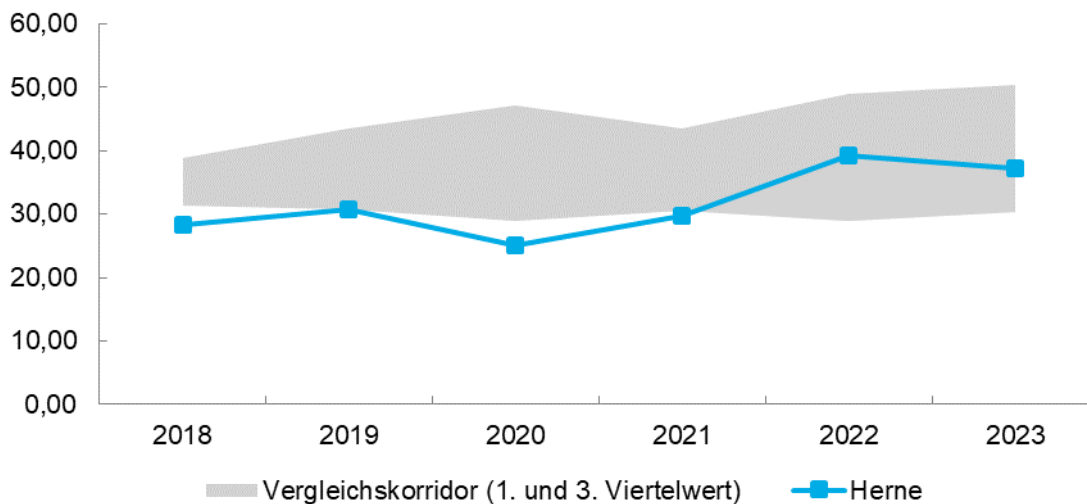
Ansatzerhöhungsgrad investive Auszahlungen in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

Mit der Übertragung von Ermächtigungen verhindert die Stadt Herne, dass noch nicht in Anspruch genommene Auszahlungsermächtigungen ungenutzt verfallen. Sie erhöhen stattdessen den Ansatz des Folgejahres. Diese Flexibilität kann jedoch unter Umständen zulasten der Transparenz und Steuerungsfähigkeit des Haushaltes gehen. Als diesbezüglicher Indikator kann der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes dienen. Im Berichtszeitraum kann die Stadt Herne ihre fortgeschriebenen investiven Ansätze im Durchschnitt nur zu etwa einem Drittel verausgaben.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2018 bis 2023



Der Vergleichskorridor erfasst den Wertebereich der Städte zwischen dem ersten und dritten Viertelwert. Oberhalb und unterhalb des Vergleichskorridors liegen die jeweils 25 Prozent der Städte mit den höchsten bzw. niedrigsten Werten.

Die Tabelle 9 in der Anlage enthält die Werte zu dieser Abbildung.

Bereits mit der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass Herne nur in vergleichsweise geringem Umfang investive Ermächtigungen überträgt. Herne gehörte zu der Hälfte der Kommunen mit den geringeren investiven Ermächtigungsübertragungen. Im Vergleichsjahr 2023 liegt der Ansatzerhöhungsgrad mit etwa 72 Prozent zwar auf einem ähnlichen Niveau. Mit diesem Vergleichswert ordnet sich Herne aber trotz der restriktiven Regelungen zu Ermächtigungsübertragungen oberhalb des Medians ein. Somit gehört Herne zuletzt zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit den höheren investiven Ermächtigungsübertragungen.

Der Grad der Inanspruchnahme der fortgeschriebenen investiven Ansätze lag bei der letzten überörtlichen Prüfung bei durchschnittlich 40 Prozent. Die Stadt Herne gehörte damit zu der Hälfte der kreisfreien Städte, die nur einen geringeren Teil ihrer investiven Ansätze tatsächlich verausgaben konnten. Im Durchschnitt der Jahre 2018 bis 2023 kann die Stadt Herne weiterhin nur einen vergleichsweise geringen Anteil der fortgeschriebenen investiven Ansätze auch tatsächlich verausgaben. Auffällig ist, dass sich die Vergleichsposition der Stadt Herne trotz des geringeren Grades der Inanspruchnahme bis 2023 verbessert. Die Stadt ordnet sich 2023 nun knapp unterhalb des Medians ein und nicht mehr knapp unterhalb des ersten Viertelwertes. In absoluter Höhe kann die Stadt Herne die Investitionen sogar mehr als verdoppeln.

Dass viele Städte die Ansätze nicht wie geplant umsetzen können, hat regelmäßig unterschiedliche Ursachen:

- Verzögerungen des Baubeginns oder -fortschritts von Investitionsmaßnahmen können beispielsweise durch eine Abhängigkeit von Entscheidungen Dritter verursacht sein. So

muss die Stadt Herne vor dem Beginn geförderter Maßnahmen zunächst den Bewilligungsbescheid über die Gewährung von Fördermitteln oder eine Erteilung eventuell erforderlicher Genehmigungen abwarten.

- Zudem müssen die Mittel zu Umsetzung von Fördermaßnahmen in der Regel auch im Haushalt eingeplant sein, um diese abrufen zu können.
- Soweit die Fertigstellung einer Maßnahme bis zu einem bestimmten Zeitpunkt Voraussetzung einer Förderung ist, kann dies mitunter auch kurzfristig die Prioritäten der Investitionsausführung verschieben.
- Hinzu kommen die starke Auslastung der ausführenden Unternehmen und die Knappheit von Baurohstoffen.
- Schließlich können Umsetzungskapazitäten der Verwaltung zu einer mangelnden Ausschöpfung der Haushaltsansätze führen.

Dass die Stadt Herne ihre Investitionsplanung in den zurückliegenden Jahren rechnerisch nur zu etwa einem Drittel umsetzen kann, deutet auf Verbesserungspotenziale hin. Gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst dann veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Notwendiger Bestandteil dieser Planung ist auch ein Bauzeitplan. Die Veranschlagung der Mittel im Finanzplan sollte der Bauzeitplanung entsprechen.

→ **Empfehlung**

Im Allgemeinen und im Sinne einer transparenten und verlässlichen Haushaltsplanung sollten investive Auszahlungen auch weiterhin möglichst nur dann veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum realistisch und kassenwirksam zu erwarten sind.

1.5.3 Kredit- und Anlagemanagement

In den nachfolgenden Kapiteln betrachtet die gpaNRW die Ausrichtung und Steuerung im Bereich des Kredit- und Anlagemanagements durch die Stadt Herne. Wir nehmen in der Prüfung keine vollständige Risikoanalyse der in der Stadt Herne getroffenen Regelungen vor. Die konkreten Vorgaben, Maßnahmen und internen Kontrollmechanismen, die für ein adäquates Kredit- und Anlagemanagement erforderlich sind, muss die Stadt Herne selbst eruieren und festlegen.

1.5.3.1 Kreditmanagement

Die Finanzspielräume der Städte und Gemeinden werden zunehmend kleiner. Um den Haushalt zu entlasten, steigt gleichermaßen der Handlungsbedarf einer strategischen Auseinandersetzung mit dem Kreditmanagement. Die Optimierung der Portfoliostruktur ist dabei zu einer besonderen Aufgabe kommunaler Finanzpolitik geworden. Grundlage für ein ausgewogenes Kreditmanagement ist eine breitgefächerte Gläubigerstruktur, um strategiekonforme Kreditangebote aus dem gesamten Kapitalmarktbereich zu günstigen Konditionen zu erhalten. Ein zielorientiertes Kreditmanagement basiert dabei auf folgenden Grundsätzen:

- Entwicklung einer strategischen Ausrichtung im Spannungsfeld von Zinssicherheit und Zinsoptimierung,

- ständiges Beobachten des Kapitalmarktes,
- Analyse der möglichen Einflussfaktoren auf die Zinssätze,
- zielorientierte Steuerung des Kreditportfolios,
- Auswahl und Anwendung geeigneter Finanzierungsinstrumente,
- Analyse des derzeitigen Schuldenbestandes und Risikomonitoring,
- Analyse zukünftiger Kreditbedarfe,
- regelmäßige Schulung der Mitarbeitenden mit dem Umgang der Kapitalmarktinstrumente.

Nach dem Runderlass „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“²¹ sind die Städte verpflichtet, eine örtliche Dienstanweisung, die den Abschluss und die Abwicklung von Krediten und kreditähnlichen Rechtsgeschäften regelt, zu erlassen. Daneben ist eine abgestimmte strategische Grundausrichtung notwendig, um den Entscheidungsträgern einen Handlungsrahmen vorzugeben.

1.5.3.1.1 Organisationsstrukturen und strategische Ausrichtung des Kreditmanagements

- Die Stadt Herne hat ihre strategische Ausrichtung des Kreditmanagements in einer Dienstanweisung zum Schulden- und Zinsmanagement festgelegt. Umfang und Regelungstiefe der Dienstanweisung sind den Steuerungsanforderungen des Portfolios angemessen. Die Regelungen sind unter politischer Beteiligung ergangen.

Eine Stadt sollte den Handlungsrahmen und die strategische Ausrichtung für ihr Kreditportfolio festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Insbesondere Zinsänderungsrisiken und Klumpenrisiken sollte sie dabei im Blick behalten. Die Regelungen sollten unter Beteiligung der politischen Gremien getroffen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Vor dem Hintergrund großer Altdefizite und Schuldenstände ist die **Stadt Herne** in besonderem Maße von den seit Mitte 2022 zu beobachteten Zinssteigerungen betroffen. Für den Haushaltsausgleich ist die Stadt Herne in besonderem Maße auf niedrige Zinssätze angewiesen. Dies gilt erst recht, sollten die Kreditverbindlichkeiten der Stadt wie geplant weiter steigen (dazu bereits Kapitel 1.4.4.1 „Verbindlichkeiten“). Zugleich gehen mit niedrigen Zinssätzen im Regelfall höhere Risiken einher, die sich in finanziellen Schäden oder Verlusten realisieren können. Sollten sich finanzielle Risiken realisieren, stehen Herne nur begrenzte finanzielle Reserven zur Verfügung. Dieses Spannungsfeld aus möglichst niedrigen Zinssätzen einerseits und möglichst geringen Risiken andererseits hat die Stadt Herne in ihrer Dienstanweisung zum Schulden und Zinsmanagement aufgegriffen und die strategische Ausrichtung ihres Kreditmanagements konkretisiert. Dabei berücksichtigt Herne die jeweils aktuelle landesrechtliche Gesetzes- und Erlasslage.

²¹ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ vom 16. Dezember 2014

Eine Dienstanweisung für das Schulden- und Zinsmanagement hat der Haupt- und Finanzausschuss der Stadt Herne bereits mit Sitzung vom 9. November 2010 beschlossen. Die gpaNRW berücksichtigt in dieser Prüfung die Dienstanweisung vom 20. März 2012 in der Fassung vom 09. März 2023. Bisherige Änderungen betrafen zuletzt etwa die Vorgabe des Rates, wonach die Stadt neue Kredite nur noch in Euro aufnehmen darf. Die aktuell gültige Dienstanweisung regelt, dass der Fachbereich Finanzsteuerung bei Vorliegen neuer Erkenntnisse oder aktueller Entwicklungen eine Änderung der Dienstanweisung veranlassen muss. Diese Änderungen gibt der Fachbereich Finanzen dem Haupt- und Finanzausschuss zur Kenntnis.

Als Hauptziel ihres Schulden- und Zinsmanagements hat die Stadt Herne die Minimierung des Zinsaufwandes im Rahmen des haushaltswirtschaftlich vorgegebenen Finanzierungsbedarfes ausdrücklich fixiert. Dieses Ziel gilt allerdings nicht uneingeschränkt. Das städtische Schulden- und Zinsmanagement verfolgt oder berücksichtigt zudem die folgenden Nebenziele:

- Längerfristige Planbarkeit der Schuldendienste durch Laufzeitensteuerung unter Vermeidung von Klumpen-Risiken.
- Begrenzung von Zinsänderungsrisiken durch eine ausgewogene Mischung (Diversifikation) und gegebenenfalls den Einsatz von Sicherungsinstrumenten.
- Berücksichtigung des Bonitätsrisikos durch Begrenzung der Anzahl und Volumina von Geschäftsvorfällen je Kontrahent und die Berücksichtigung der Bonitätsratings.
- Verlustbegrenzung durch Beschränkung auf den Katalog der ausdrücklich zugelassenen und beschriebenen Finanzprodukte mit jeweiligen Höchstgrenzen zur Verlustbegrenzung.
- Regelmäßige und strukturierte Einbeziehung externer Beratung zur Entwicklung eigener Produkt- und Zinsmeinungen.

Ihre Ziele macht die Stadt durch ein System von Kennzahlen und Limits spezifisch und messbar. Neben dem haushaltswirtschaftlich ermächtigten Zinsaufwand begrenzt und verteilt das nachstehend erläuterte Limit-System die Risiken. Zugleich stellt es ein Instrument zur Strategieumsetzung dar. Als relevante Risiken definiert, überwacht und steuert die Stadt Herne Konzentrationsrisiken, Zinsänderungsrisiken, Bonitätsrisiken und Produktrisiken:

- **Konzentrationsrisiken** misst und überwacht die Stadt Herne mit einem Limit-System für Laufzeiten bzw. Zinsbindungsfristen.
- **Zinsänderungsrisiken** überwacht die Stadt Herne anhand eines laufend aktualisierten Abgleiches mit den geplanten Zinsaufwendungen des jeweiligen Haushaltsjahres.
- Um **Bonitätsrisiken** zu reduzieren, dürfen Geschäftspartner ein festgelegtes Mindestrating nicht unterschreiten.
- Um **Produktrisiken** steuern zu können, hat die Stadt Herne die zulässigen Produktarten abschließend in der Dienstanweisung geregelt. Der Einsatz von Derivaten ist zur Zinssicherung oder -optimierung ausdrücklich zugelassen.

Neben den strategischen Festlegungen regelt die Dienstanweisung auch Inhalte und Zuständigkeiten der Berichterstattung, laufenden Überwachung sowie Zuständigkeiten und Abläufe von In-

vestitions- und Liquiditätskredit-Aufnahmen (dazu Kapitel 1.5.3.1.4 „Berichtswesen Kreditmanagement“ bzw. Kapitel 1.5.3.1.2 „Prozess der Kreditaufnahme und Zuständigkeiten“). Funktionen, Aufgaben und Vertretung werden in tabellarischer Form klar zugewiesen.

1.5.3.1.2 Prozess der Kreditaufnahme und Zuständigkeiten

- Die Stadt Herne hat den Prozess der Aufnahme von Liquiditätskrediten und von Investitionskrediten detailliert festgelegt. Zuständigkeiten regelt die Dienstanweisung klar und widerspruchsfrei.

Eine Stadt sollte für Kreditaufnahmen verbindliche Verfahrensvorgaben haben.

- *Für die Angebotseinholung und -auswertung sollte geregelt werden, dass nach Möglichkeit mehrere Angebote einzuholen sind.*
- *Zudem sollte geregelt sein, welche Informationen die Angebote mindestens enthalten müssen. Die Dokumentation der Angebotseinholung und der Entscheidungsfindung sollte schriftlich erfolgen.*
- *Die wesentlichen entscheidungserheblichen Umstände sollten dokumentiert werden.*

Sowohl für den Prozess der Investitionskredit- als auch der Liquiditätskredit-Aufnahme hat die Stadt Herne im Rahmen ihrer Dienstanweisung Verfahrensschritte und -inhalte detailliert festgelegt. Dies umfasst zunächst die Prüfung, ob der in der Haushaltssatzung festgesetzte Höchstbetrag der Liquiditätskredite bzw. die festgesetzte Neuaufnahme von Investitionskrediten nicht überschritten wird, sowie die Pflicht zur Einholung mehrerer Angebote. Die Fachbereichsleitung wird ermächtigt, vom Grundsatz der Auswahl des Bestbieters aus Gründen der Portfoliodiversifikation abzuweichen. Dies ermöglicht oder erleichtert die Laufzeitensteuerung im Sinne der bereits dargestellten strategischen Vorgaben. Die Aufnahme von Investitions- und Liquiditätskrediten, die Angebotseinholung und Angebotsauswahl, ggf. mit Begründung für ein Abweichen vom Grundsatz des Bestbieters, sind zu dokumentieren. Die Mindestinhalte der einzuholenden Angebote sind ebenfalls vorgeschrieben.

Den Grundsatz der Trennung von Geschäftsabschluss und Abwicklung hat die Stadt Herne durch funktionale Zuständigkeiten und organisatorische Maßnahmen sichergestellt und in der Dienstanweisung festgelegt. Unter anderem wird eine Ausschreibung von Krediten vom zuständigen Sachbearbeiter unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips mit der Abteilungs- oder Fachbereichsleitung abgestimmt. Die Angebotsauswahl wird dokumentiert und vom jeweiligen Vorgesetzten kontrolliert. Überdies sind alle Finanzgeschäfte – ausgenommen Grundgeschäfte zur Liquiditätssicherung – vom Stadtkämmerer zu unterzeichnen oder diesem zumindest unverzüglich zur Gegenzeichnung vorzulegen. Die Eingabe der Kredite in das Kreditverwaltungsprogramm der Stadt Herne erfolgt unter Einhaltung des Vier-Augen-Prinzips.

1.5.3.1.3 Kreditportfolio

- Herne verfügt über hohe Kreditverbindlichkeiten und ist insofern stark von den allgemein steigenden Zinsen betroffen. Aufgrund der strategischen Laufzeitensteuerung wirkt sich der Anstieg der Zinssätze erst mit zeitlicher Verzögerung auf den Haushalt aus.

Eine Stadt sollte ihr Kreditportfolio zielorientiert steuern. Bei der Aufnahme von Krediten müssen neben der Höhe des Zinssatzes weitere Aspekte berücksichtigt werden. Hierzu gehören Laufzeiten von Festzinsvereinbarungen, Darlehensarten sowie Tilgungsmodalitäten. Zinsänderungsrisiken und Klumpenrisiken sollte die Stadt im Blick behalten.

Kreditportfolio Herne zum 31.12.2023

Grund- und Kennzahlen	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Mio. Euro*	208
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Mio. Euro*	368
Verbindlichkeiten aus Anleihen zur Liquiditätssicherung in Mio. Euro	90
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent*	0,00
Anzahl Derivate	0
Anzahl der Kreditverträge	110
Anzahl der Kreditgeber**	17

* Davon Investitionskredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020: 9,5 Mio. Euro; davon Liquiditätskredite aus dem Landesprogramm Gute Schule 2020: 11,8 Mio. Euro

** hinzu kommen zwei Anleihen, welche die Stadt Herne 2015 und 2018 am Kapitalmarkt platziert hat

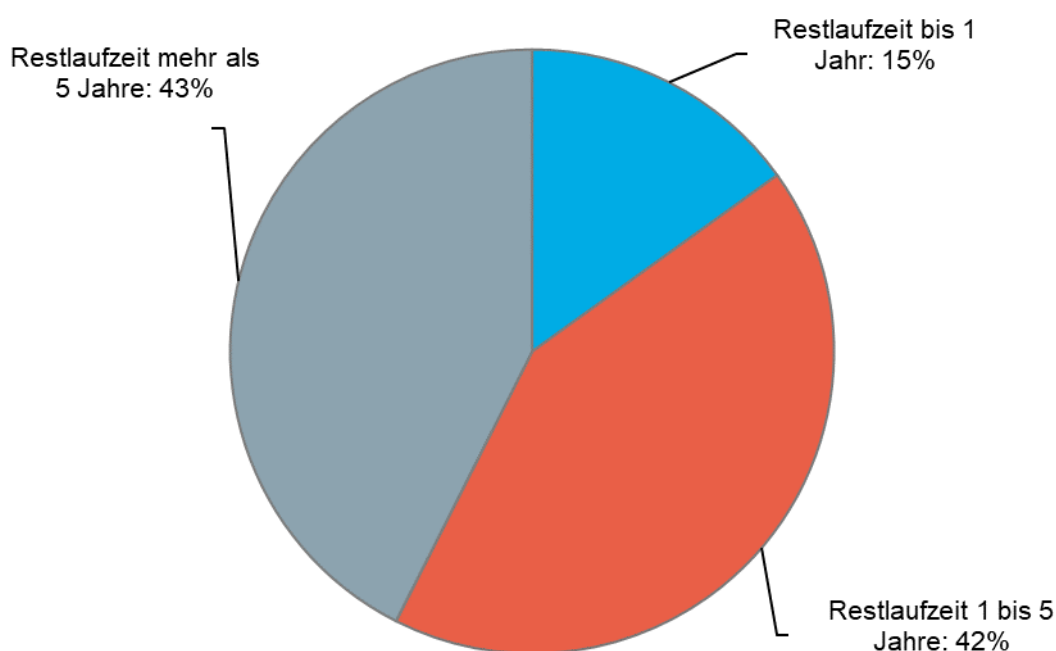
Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Investitionsfinanzierung und zur Liquiditätssicherung sowie der Anleihen zur Liquiditätssicherung summieren sich 2023 auf 666 Mio. Euro. Die Stadt geht davon aus, dass sich die Verbindlichkeiten im Planungszeitraum wieder deutlich erhöhen werden. Zur Entwicklung der Kreditverbindlichkeiten siehe bereits Kapitel 1.4.4.1 „Verbindlichkeiten“.

Den Anteil der Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen zur Liquiditätssicherung konnte die Stadt Herne im Berichtszeitraum merklich reduzieren. Zuletzt setzt sich das Portfolio zusammen aus insgesamt 73 investiven Darlehen, 37 Liquiditätskrediten sowie zwei Anleihen zur Liquiditätssicherung. Keines der Darlehen der Stadt ist aktuell mit einem Derivat belegt. Alte Kredite in Schweizer Franken hat die Stadt Herne am 09.Juni 2017 ablösen können.

Wegen der hohen Kreditverbindlichkeiten ist die Stadt Herne stark von der Entwicklung des allgemeinen Zinsniveaus betroffen. Soweit das Portfolio überwiegend langfristige zinsgebundene Darlehen enthält, wirkt sich das gestiegene Zinsniveau erst bei neuen Kreditaufnahmen oder einer Prolongation auslaufender Kredite aus. Weisen hingegen viele Kredite einen variablen Zinssatz auf oder laufen die Zinsbindungsfristen kürzer als die Dauer der Kapitalbereitstellung, können sich Zinsänderungen kurzfristig auswirken. In diesen Fällen verlagert sich das Zinsänderungsrisiko in zeitlicher Hinsicht nach vorne.

Einen Überblick über die Sensitivität für Zinsveränderungen des städtischen Portfolios bietet die nachfolgende Darstellung. Stehen große Teile des Portfolios zum selben Zeitpunkt zur Umschuldung an oder laufen Zinsbindungen aus, erhöht das die Anfälligkeit für steigende Zinsen. Hinzu kommen unter Umständen weitere Kreditaufnahmen für nicht aufzuschiebende Investitionen oder zur Finanzierung des laufenden Verwaltungsgeschäftes. Abhängig von der gewählten Strategie der Stadt, kann es daher sinnvoll sein, Fälligkeiten und Zinsbindungen gleichmäßig zu verteilen und auf absehbar erforderliche Finanzierungsbedarfe abzustimmen.

Laufzeiten und Zinsbindungsfristen der Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen Herne nach Jahren in Prozent 2023



Kredite und Anleihen nach Restlaufzeiten und Zinsbindungsfristen Herne in Mio. Euro 2023

Grund- und Kennzahlen	Gesamtbe- trag	bis zu einem Jahr	ein bis fünf Jahre	mehr als fünf Jahre
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen zur Liquiditätssicherung				
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen zur Liquiditätssicherung	458	95,00	264	99,00
Wegen kürzerer Zinsbindung neu zugeordnete Verbindlichkeiten	/	0,00	0,00	0,00

Grund- und Kennzahlen	Gesamtbe- trag	bis zu einem Jahr	ein bis fünf Jahre	mehr als fünf Jahre
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen zur Liquiditätssicherung - modifiziert	458	95,00	264	99,00
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen für Investitionen				
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen für Investitionen	208	0,00	13,41	195
Wegen kürzerer Zinsbindung neu zugeordnete Verbindlichkeiten	/	5,44	4,91	-10,35
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen für Investitionen - modifiziert	208	5,44	18,31	184
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen - Gesamt				
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen - modifiziert	666	100	282	284

Zur Vereinfachung der Darstellung hat die gpaNRW auf eine exakte Zuordnung der Tilgungen von Annuitätendarlehen verzichtet. Durch den sich ändernden Tilgungs- und Zinsanteil der Annuitäten können sich kleinere Ungenauigkeiten der Darstellung ergeben.

Bei den Liquiditätskrediten und -anleihen besteht eine gleichmäßige und eher langfristige Verteilung der Laufzeiten. Zinsbindungsfristen, die von den Laufzeiten abweichen, hat die Stadt Herne nicht vereinbart. 2024 steht mit 95 Mio. Euro rund ein Fünftel der Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung zur Refinanzierung an. Auch in den Folgejahren bis 2028 verteilen sich die jährlichen Laufzeiten gleichmäßig mit durchschnittlich etwa 66 Mio. Euro jährlich. Zudem sind die geplanten negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit in den Jahren 2024 bis 2027 zu beachten. Der zusätzlich zu deckende jährliche Fehlbetrag liegt zwischen 28,85 und 38,23 Mio. Euro.

Die Investitionskredite hat die Stadt Herne vergleichsweise langfristig strukturiert. Der Anstieg des allgemeinen Zinsniveaus seit 2022 macht sich im Ergebnishaushalt daher erst mit Verzögerung bemerkbar. Dennoch werden deutlich steigende Zinsaufwendungen bereits heute sichtbar. In Kombination mit den voraussichtlich steigenden Investitionskrediten zur Finanzierung großer Bauvorhaben (vgl. auch Kap. 1.4.4.1 „Verbindlichkeiten“) besteht das Risiko langfristig hoher Zinsbelastungen. Die geplanten Finanzergebnisse der Stadt Herne verschlechtern sich im Haushaltsplan 2024 bis zum Ende des mittelfristigen Planungszeitraumes deutlich. Die Zinsen und sonstigen Finanzaufwendungen steigen von zuletzt 10,06 Mio. Euro auf 33,02 Mio. Euro.

Schwierigkeiten bestehen jedoch nicht nur mit Blick auf gestiegene Kapitalkosten. Mit steigender Verschuldung der Kommunen, zumal bei bilanzieller Überschuldung, könnte es für die betroffenen Städte und Kommunen zunehmend schwieriger werden, den langfristigen Kapitalbedarf durch Kreditaufnahme zu decken. Gestiegene Anforderungen an die Eigenmittel der kreditgebenden Banken könnten diese Entwicklung gegebenenfalls verstärken (Eigenkapitalvorschriften des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht bzw. „Basel III“ und „Basel IV“).

Zwar ist eine Kommune hinsichtlich ihrer Gläubigerstruktur im Regelfall zunächst keinen diversifikationsbedürftigen Bonitäts- oder Kontrahenten-Risiken ausgesetzt. Aufgrund bankinterner Regelungen kann die Kreditvergabe je Geschäftspartner jedoch begrenzt sein (Kreditrahmen

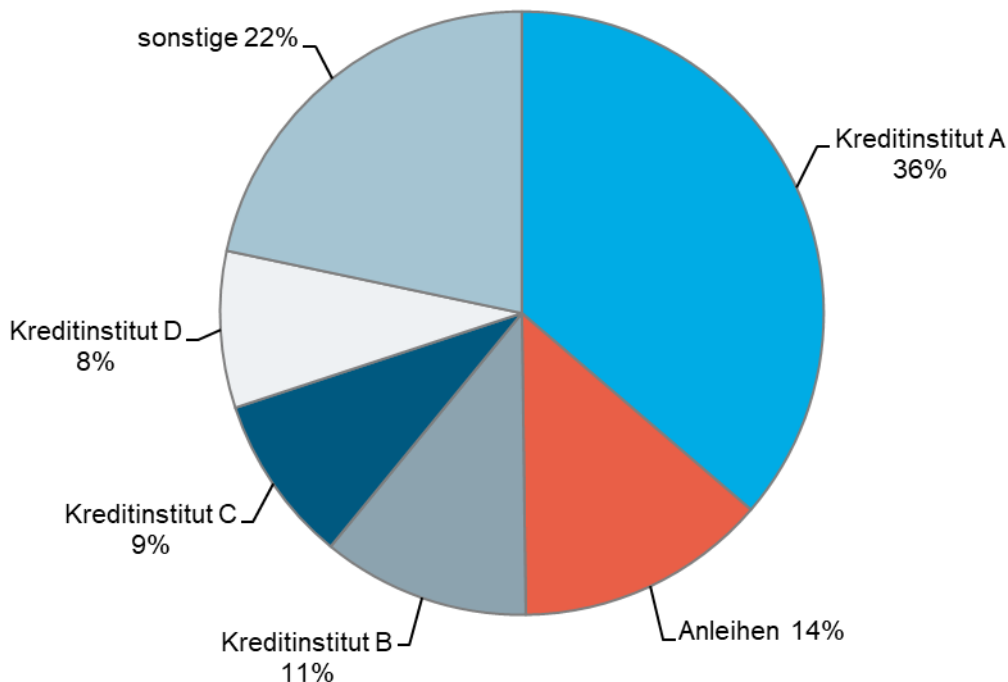
bzw. Kreditlinie). Um eine ausreichende Deckung des städtischen Kapitalbedarfes auch bei höherer Gesamtverschuldung zu sichern, kann es daher vorteilhaft sein, Geschäftsbeziehungen zu verschiedenen Kreditinstituten zu unterhalten und das Kreditportfolio auch hinsichtlich der Gläubigerstruktur zu diversifizieren. Zu dieser Schlussfolgerung gelangt auch die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herne. Demnach musste die Sachbearbeitung bei der Angebotseinholung für Investitionskredite zuletzt weitaus häufiger über das durch Dienstanweisung geforderte Mindestmaß einzuholender Angebote hinausgehen, um eine fundierte Kreditentscheidung zu erhalten.²²

Die Dienstanweisung der Stadt Herne für das Schulden- und Zinsmanagement sieht daher ausdrücklich vor, dass vom Grundsatz des Bestbieters unter anderem zur Gewinnung neuer Kreditgeber, zum Erhalt bestehender Geschäftsbeziehungen, zur Vermeidung von Konzentrationsrisiken bezüglich der Kreditgeber oder zum Erhalt zugewiesener Kreditlimits abgewichen werden darf. Um eine ausreichende Kapitalbereitstellung auch in Zukunft zu sichern, hat sich Herne zudem bereits 2014 an der ersten NRW-Städteanleihe beteiligt. Deren Laufzeit endete 2018. Seitdem hat sich die Stadt Herne an zwei weiteren Anleihen beteiligt, deren Laufzeiten 2025 bzw. 2028 enden. Alternativ zur Kreditfinanzierung besteht für Herne auch weiterhin die Möglichkeit, Anleihen oder Schuldscheindarlehen zu begeben.

Die nachstehende Grafik zeigt anonymisiert die Anteile der größten Kreditgeber am Portfolio der Stadt Herne im Verhältnis zu den Gesamtkreditverbindlichkeiten.

²² Dazu Bericht vom 20.03.2024 über die Prüfung im Fachbereich Finanzsteuerung hier: Prüfung des Schulden- und Zinsmanagements mit dem Schwerpunkt Investitionskredite, Zeitraum 2020 bis 2023, S. 11.

Kapitalgeber Herne in Prozent 2023



Die Stadt Herne hat ihr Kreditportfolio auch hinsichtlich der Gläubigerstruktur auf insgesamt 17 Kreditgeber diversifiziert.

1.5.3.1.4 Berichtswesen Kreditmanagement

- Die Stadt Herne verfügt über ein umfassendes Berichtswesen für das Kredit- und Schuldenmanagement. Die Stadt bedient sich zur Überwachung ihrer Limits auch externer Expertise. Das Schulden- und Zinsmanagement war zuletzt Gegenstand der örtlichen Prüfung.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungstragenden rechtzeitig und ausreichend über die Entwicklung des Portfolios zu informieren und bei der Entscheidungsfindung zu unterstützen. Eine Stadt sollte hierfür einen zeitnahen und ausreichenden Informationsfluss zwischen den Verantwortlichen des Kreditmanagements und dem Verwaltungsvorstand sicherstellen. Daneben sollte der Informationsfluss von der Verwaltung zur Politik gewährleistet werden.

Die Stadt Herne hat die Grundzüge ihres Berichtswesens in ihrer Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement festgelegt. Hiernach berichtet der Fachbereich Finanzsteuerung jährlich an den zuständigen Ausschuss. Dem Stadtkämmerer berichtet der Fachbereich quartalsweise. Gegenstand der Berichte sind insbesondere die Limit-Auslastungen und Informationen sowie grafische Darstellungen der Portfoliozusammensetzung und der Aktivitäten des Finanzmanagements. Die Berichte enthalten zu diesem Zweck beispielsweise den Portfoliowert und Kennzahlen zur Portfoliostruktur, Erläuterungen zu Neugeschäften und Derivaten sowie außerdem Plansimulationen über Zinszahlungen und Tilgungen. Ergänzend liefern die Berichte Zinsrisikoanalysen und Portfolioauswertungen, die unter Beteiligung externer Experten erstellt

werden. Diese dienen der Stadt als Entscheidungsgrundlagen. Die Einhaltung der Limits lässt die Stadt Herne zudem durch einen externen Dienstleister überwachen. Die dafür erforderlichen Daten stellt die Stadt zur Verfügung.

Zusätzlich zum standardisierten Berichtswesen war das städtische Schulden- und Zinsmanagement Gegenstand von Prüfungen durch die örtliche Rechnungsprüfung. Die letzten Prüfberichte decken die Zeiträume 2020 bis 2023 (Schwerpunkt Investitionskredite) und 2020 bis 2022 (Schwerpunkt Liquiditätskredite) ab. Gegenstand der Prüfungen waren die Arbeitsabläufe, die technische Unterstützung und die Funktionsweisen der Informationsbereitstellung sowie die Berichterstattung. Die örtliche Rechnungsprüfung hat ihre Erkenntnisse durch qualifizierte Stichproben der Aktenführung sowie der Begleitung einer Liquiditätskredit-Aufnahme gewonnen. Hinsichtlich der Einhaltung haushaltsrechtlicher Vorgaben und der mit Dienstanweisung vorgesehenen Abläufe und Zuständigkeiten einer Kreditaufnahme, insbesondere des Vier- bzw. Mehraugenprinzips sowie der Dokumentation und Aktenführung, ergab die örtliche Prüfung keine Beanstandungen. Das bereits erläuterte Risikosteuerungssystem der Stadt Herne wird nach Feststellung der örtlichen Prüfung ernsthaft betrieben.

1.5.3.2 Anlagemanagement

Sofern eine Stadt über liquide Mittel verfügt, die sie nicht unmittelbar zur Liquiditätssicherung und Rückzahlung von Krediten benötigt, kann sie diese Mittel anlegen. Bei der Anlage der verfügbaren Mittel ist auf den Dreiklang

- einer ausreichenden Sicherheit,
- der Verpflichtung zur Sicherstellung der Liquidität,
- eines angemessenen Ertrags

zu achten. Die individuelle Ausrichtung und Gewichtung dieser Ziele ist abhängig von der strategischen Ausrichtung einer Stadt. Daneben spielt für viele Städte die Nachhaltigkeit eine zunehmend stärkere Rolle bei der Entscheidung zum Abschluss von Finanzanlagen.

Neben kurz- und mittelfristigen Anlagezeiträumen verfolgen Kommunen auch langfristige Anlageziele. So steigt der Anteil der Pensionsrückstellungen in allen Städten und Gemeinden spürbar an. Hierfür ist nach Möglichkeiten Vorsorge zur langfristigen Sicherung der Ansprüche zu treffen. Dies kann beispielsweise durch Einzahlungen in die entsprechenden Versorgungsfonds gelingen.

→ Feststellung

Das Anlagemanagement spielt in Herne in Ermangelung überschüssiger Liquidität allenfalls eine untergeordnete Rolle. Mit Blick auf die geringe Bedeutung hat Herne bisher keine Richtlinien für ihr Anlagemanagement erlassen.

Eine Stadt sollte einen Handlungsrahmen für ihr Anlageportfolio schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Stadt sollte insbesondere regeln, ob und welche Anlageinstrumente die Verwaltung nutzen und welche Risiken sie gegebenenfalls eingehen darf. Die Regelungen sollten unter politischer Beteiligung beschlossen werden. Das erhöht die Rechtssicherheit für die Beteiligten und führt zu mehr Transparenz und Verbindlichkeit.

Anlageportfolio Herne zum 31. Dezember 2023 in Mio. Euro

Grund- und Kennzahlen	2023
Liquide Mittel in Mio. Euro	14,50
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Mio. Euro	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens in Mio. Euro	2,44
Ausleihungen in Mio. Euro	20,58

Die **Stadt Herne** verfügt derzeit und während des gesamten Berichtszeitraumes nicht über überschüssige Liquidität. Überschüsse aus der laufenden Verwaltungstätigkeit werden für die unmittelbare Rückführung der kurzfristigen Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten benötigt. Bei ihren Girokonten beschränkt sich die Stadt Herne auf Banken, die einem institutsbezogenen Sicherungssystem angehören. Die Einlagen der Stadt sind hier mittelbar vor Zahlungsausfällen geschützt.

→ Empfehlung

Sofern die Stadt in Zukunft über regelmäßige eigene liquide Mittel verfügt, die sie nicht unmittelbar zur Liquiditätssicherung und Rückzahlung von Krediten benötigt, sollte sie vor einer Geldanlage Rahmenbedingungen schriftlich festlegen.

1.5.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.5.4.1 Fördermittelakquise

- Die Stadt Herne verfügt über ein überwiegend dezentrales Fördermittelmanagement. Derzeit wird das Fördermittelmanagement im Rahmen des Projekts „Professionalisierung und Vereinfachung des Fördermittelmanagements“ grundlegend weiterentwickelt. Dazu zählt insbesondere auch die Schaffung strategischer Rahmenbedingungen im Rahmen einer Dienstansweisung.

Eine Stadt 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.

In der **Stadt Herne** werden Fördermittel grundsätzlich dezentral von den jeweils projektverantwortlichen Fachbereichen akquiriert. Das übergeordnete Ziel des Herner Fördermittelmanagements ist es, im Kontext der Stadtziele „Urban-Digital-International“ langfristig Förderungen zu

generieren und somit zugleich städtische Finanzmittel bei der Umsetzung von Projekten zu schonen. Die Stadt Herne hat dabei erkannt, dass sich die Chancen auf Fördermittel durch eine Vernetzung von Projektansätzen erheblich verbessern lassen. So ermöglicht es diese Vernetzung, Einzelprojekte zu Gesamtprojekten zu bündeln und kleinere Projekte in übergeordnete Konzepte zu integrieren und so eine Förderfähigkeit herzustellen.

Zur Identifikation von Verbesserungspotenzialen bei der Vernetzung und Erweiterung der Fördermittelakquise hat der Verwaltungsvorstand der Stadt Herne 2023 die Durchführung einer Bestands- und Bedarfsanalyse beschlossen. Im Rahmen des Projekts zeigte sich, dass in Herne ein Potenzial zur Erweiterung der Fördermittelakquise besteht. Die Abläufe könnten demnach mit einer stärkeren Standardisierung der Prozesse der Antragstellung und Abwicklung von Förderprojekten verbessert werden. Mit dem Ziel der Professionalisierung und Vereinfachung des Fördermittelmanagements hat der Verwaltungsvorstand der Stadt Herne daher im Dezember 2023 die Einrichtung des gleichnamigen Projekts beschlossen.

Zu den beschlossenen Maßnahmen und Instrumenten mit Bezug zur Fördermittelakquise zählen insbesondere

- die Beschaffung einer Fördermittelsoftware
 - zur Unterstützung der Fachbereiche bei einer zielgerichteten Fördermittelakquise und
 - zur Verbesserung des Gesamtüberblickes über potenziell förderfähige Projekte der Stadt Herne sowie
- die Erarbeitung einer Dienstanweisung mit
 - einer Beschreibung und Normierung des Standardprozesses der Stadt Herne als Fördernehmerin und der zugehörigen Teilprozesse der Sichtung und Prüfung von Fördermöglichkeiten und der Prüfungsdokumentation und
 - einer Formular- und Mustersammlung, erstellt unter Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung.

Zur Unterstützung der weiterhin akquisitions-verantwortlichen Fachbereiche ist im Büro des Oberbürgermeisters die Stabsstelle Fördermittelmanagement eingerichtet. Die Aufgaben der Stabsstelle werden in der noch in Kraft zu setzenden Dienstanweisung klar benannt. Zu diesen Aufgaben gehören insbesondere

- die Koordination der fachbereichsübergreifenden Zusammenarbeit und Vernetzung,
- das eigenständige Einwerben von Förderprojekten,
- die Schaffung und Organisation einer Kooperationsplattform bspw. zur Entwicklung fachbereichsübergreifender Projekte,
- die Entwicklung von Routinen für Akquise- und Bewirtschaftungsprozesse sowie
- die Beratung und Unterstützung der Fachbereiche bei der eigenverantwortlichen Fördermittelakquise und -bewirtschaftung.

Der Projektstand ist bereits weit fortgeschritten. So kann die Dienstanweisung der Stadt Herne voraussichtlich ab März 2025 in Kraft treten. Die Stabsstelle erörtert und erläutert die zentral und partizipativ definierten Prozesse, Verfahrensstandards und Arbeitshilfen vor ihrer finalen Einführung mit den Fachbereichen.

Ziel der Stadt Herne ist es, bei der Akquise von Fördermitteln gerade auch die langfristig erforderlichen Investitionen im Blick zu behalten. Indem die Stadt bspw. im Bereich der Immobilien und dem Gebäudemanagement einen Überblick über die kurz-, mittel- und langfristig erforderlichen Investitionen hat, kann sie auf neue Förderprogramme kurzfristig reagieren und so die Förderchancen erhöhen. Auch im Bereich der Kindertagesstätten und Schulen erfolgt eine langfristige Bedarfsplanung, welche der Stadt eine langfristige und strategische Ausrichtung ihrer Fördermittelakquise ermöglicht.

Bereits heute und schon vor Abschluss des laufenden Projekts „Professionalisierung und Vereinfachung des Fördermittelmanagements“ wird in der Stadtverwaltung Herne das Netzwerk Fördermittel auf- bzw. ausgebaut. Mit diesem Netzwerk wird den fachlich zuständigen Verwaltungsmitarbeitern der Stadt eine Plattform zum Austausch geboten. Durch den kollegialen Austausch und eine gegenseitige Beratung begünstigt das Netzwerk das städtische Fördermittelmanagement. Es trägt zur Vermeidung von Doppelbeantragungen bei und ermöglicht eine fachbereichsübergreifende und vernetzte Entwicklung von Projekten und eine themen- und fachbereichsübergreifende Fördermittelakquise. Zudem dient das Netzwerk ganz unmittelbar dem städtischen Wissensmanagement, indem Kenntnisse, Fähigkeiten und Informationen zwischen den Fachbereichen ausgetauscht, entwickelt und personenunabhängig gesichert werden. Als weiteres Tool des Wissensmanagements ist eine Themenseite „Förderwissen“ im Intranet eingeführt, über die alle Checklisten, Musterdokumente, Fördermittelzugänge und die definierten Rahmenprozesse stadtweit zur Verfügung gestellt werden.

1.5.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

- Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt in Herne dezentral. Derzeit erprobt Herne die Nutzung einer Fördermittelsoftware mit einer Dokumentenablage. Damit schafft Herne die Voraussetzungen für ein funktionierendes strategisches Fördercontrolling.

Die Rückforderung von Fördermitteln sollte eine Stadt 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 die Entscheidungsträger und Entscheidungsträgerinnen anlassbezogen über die Förderprojekte informiert.

Auch die Bewirtschaftung der Fördermittel liegt in der Verantwortung der jeweiligen Fachbereiche. Diese sind insbesondere verantwortlich dafür, dass die Auflagen und Bedingungen des Fördermittelbescheides eingehalten werden, Mittelabrufe rechtzeitig erfolgen, die Verwendungsnachweise erstellt und dem Fördermittelgeber fristgerecht zugeleitet werden.

Der im März in Kraft tretenden Dienstanweisung über die strategische Akquise und Nutzung öffentlicher Zuwendungen durch ein Fördermittelmanagement (Entwurf Dienstanweisung Fördermittel) sieht für das Verfahren eine einheitliche Aktenführung mit Mindestinhalten und Rahmenprozesse vor. Die örtliche Rechnungsprüfung ist frühzeitig in das Verfahren einzubinden. Da

sich die Zuwendungsgeber für die Prüfung von Zuwendungen häufig der örtlichen Rechnungsprüfung bedienen, erleichtert eine einheitliche Dokumentation die Zuwendungsprüfung. Bereits bei Beantragung und bei Bewilligung ist eine Anzeige beim Rechnungsprüfungsamt vorgesehen. Die förderrelevanten Unterlagen, insbesondere Förderbewilligungen oder ggf. Ablehnungen mit Begründung sind im derzeit in Einführung befindlichen Dokumenten-Management-System (DMS) abzulegen.

Mit der Einführung eines DMS verbessert sich auch der zentrale Überblick über mögliche, laufende und abgeschlossene Förderprojekte sowie einzuhaltende Nebenbestimmungen. Zudem erleichtert der zentrale Überblick das Fördermittelcontrolling. Bisher existiert ein Fördercontrolling mit Berichtswesen vor allem innerhalb der jeweiligen Fachbereiche. Zumindest im Rahmen einer jährlichen Abfrage wird eine Liste aller Förderprogramme mit Förderbescheid für die gesamtstädtische Ebene geführt. Perspektivisch ist vorgesehen, dass die Stabstelle Fördermittelmanagement die im DMS eingestellten Daten für ein regelmäßiges strategisches Controlling und Berichtswesen nutzt. Empfänger der regelmäßigen Berichte sollen die Fachbereichsleitungen und der Verwaltungsvorstand sein. Grundzüge des strategischen Fördercontrollings sind ebenfalls Gegenstand des Entwurfs der Förderrichtlinie.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Herne führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei wichtigen Investitionsentscheidungen durch und informiert die Entscheidungsträger darüber. Zwar hat Herne Wertgrenzen festgelegt, etwa für die Einzelveranschlagung von Investitionen. Diese lösen bisher jedoch keine verbindliche Pflicht zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aus. Dezentral existieren zahlreiche, fachbereichsspezifische Standards für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. Diese sind noch nicht in ein System stadtwweiter und einheitlicher Mindeststandards integriert.	63	E1.1	Die Stadt Herne sollte Wertgrenzen auch nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist.	64
			E1.2	Die Stadt Herne sollte Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einer Dienstanweisung regeln und den Fachbereichen Arbeitshilfen bereitstellen.	65
F2	Die Stadt Herne hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Im interkommunalen Vergleich überträgt Herne etwa so viele Ermächtigungen wie der Durchschnitt der kreisfreien Städte. Die Stadt Herne kann einen Großteil der fortgeschriebenen investiven Ansätze nicht wie geplant verausgaben.	66	E2	Im Allgemeinen und im Sinne einer transparenten und verlässlichen Haushaltsplanung sollten investive Auszahlungen auch weiterhin möglichst nur dann veranschlagt werden, wenn diese im Planungszeitraum realistisch und kassenwirksam zu erwarten sind.	71

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
3	Das Anlagemanagement spielt in Herne in Ermangelung überschüssiger Liquidität allenfalls eine untergeordnete Rolle. Mit Blick auf die geringe Bedeutung hat Herne bisher keine Richtlinien für ihr Anlagemanagement erlassen.	80	E3	Sofern die Stadt in Zukunft über regelmäßige eigene liquide Mittel verfügt, die sie nicht unmittelbar zur Liquiditätssicherung und Rückzahlung von Krediten benötigt, sollte sie vor einer Geldanlage Rahmenbedingungen schriftlich festlegen.	81

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2023

Kennzahlen	Herne 2018	Herne aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	99,74	106	89,45	99,12	101	102	106	22
Eigenkapitalquote 1	-4,07	-0,59	-35,34	2,61	14,76	26,26	64,44	22
Eigenkapitalquote 2	17,14	19,80	-20,35	19,84	33,46	42,05	76,80	22
Fehlbetragsquote	k. A.	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	29,79	26,13	14,00	20,64	24,35	28,44	39,03	22
Abschreibungsintensität	0,08	7,92	2,50	3,19	4,41	5,09	7,92	22
Drittfinanzierungsquote	41,80	30,88	30,88	44,43	52,40	64,96	91,20	22
Investitionsquote	85,52	116	44,83	84,10	135	163	318	22
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	76,52	74,60	41,25	69,94	78,11	86,12	108	22
Liquidität 2. Grades	25,48	29,48	10,85	22,16	32,57	43,20	357	22
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	36,72	17,89	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	11,23	9,25	1,06	8,19	11,27	16,96	26,06	22
Zinslastquote	2,36	1,43	0,23	1,39	1,53	1,95	3,24	22

Kennzahlen	Herne 2018	Herne aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	29,32	31,77	23,79	33,22	34,73	42,39	61,75	22
Zuwendungsquote	47,33	43,14	11,50	25,59	32,46	36,83	43,14	22
Personalintensität	28,26	27,20	15,70	19,85	21,22	23,50	27,20	22
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,03	13,66	9,69	12,83	14,44	16,97	23,64	22
Transferaufwandsquote	33,69	36,95	35,91	39,97	45,88	50,24	58,33	22

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

Dynamischer Verschuldungsgrad: Bei Städten, 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: Jahresergebnis je EW in Euro 2018 bis 2023

Jahr	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	19,73	-362	12,71	31,79	84,47	286	23
2019	18,46	-109	12,99	21,46	57,40	169	23
2020	6,73	-74,76	16,42	75,04	150	298	23
2021	13,52	-8,45	18,05	61,58	176	340	23
2022	95,76	-22,21	17,15	95,76	186	390	23
2023	417	-115	29,64	77,57	230	468	22

Tabelle 4: Berechnung „Sozialleistungen“ Herne in Mio. Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis	3,09	2,89	1,05	2,12	15,00	65,55	-57,99	-112	-116	-128	-118
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-0,20	-2,03	-0,96	11,91	62,47	-61,07	-115	-102	-114	-104
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-71,02	-70,98	-62,18	-68,24	-63,42	-60,49	-92,06	-94,62	-95,47	-99,61	-99,27
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-63,58	-67,83	-71,16	-79,14	-83,71	-81,74	-107	-111	-115	-118	-122
Landschaftsumlage	47,85	46,18	48,37	50,31	53,73	60,65	65,96	69,53	75,27	80,69	84,53
Saldo aus Sozialleistungen	-182	-185	-182	-198	-201	-203	-265	-276	-285	-298	-305
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	2,35	-2,77	14,28	30,33	82,89	21,11	-21,78	0,36	2,03	19,14

Tabelle 5: Eigenkapital Herne in Mio. Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Eigenkapital	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	61,44	58,35	58,33	57,17	56,39	9,09	67,08	179	262	355	439
Eigenkapital 1	-61,44	-58,35	-58,33	-57,17	-56,39	-9,09	-67,08	-179	-262	-355	-439
außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG	0,00	0,00	11,31	41,38	41,38	73,97	73,97	73,97	72,49	71,01	69,53

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Eigenkapital 1 ohne außerordentlicher Ertrag nach dem NKF-CUIG	-61,44	-58,35	-69,64	-98,55	-97,76	-83,07	-141	-253	-334	-426	-508
Sonderposten für Zuwendungen	302	304	297	297	299	301	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Sonderposten für Beiträge	17,88	17,31	16,62	16,62	15,82	14,96	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Eigenkapital 2	259	263	256	256	258	307	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
Bilanzsumme	1511	1531	1515	1542	1554	1550	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Herne in Mio. Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022
Anleihen	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	418	428	422	418	417
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	450	458	425	410	391
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	20,63	21,18	26,25	31,49	32,96
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2,63	2,67	2,14	10,78	6,64
Erhaltene Anzahlungen	6,62	8,68	16,51	17,01	18,01
Sonstige Verbindlichkeiten	53,58	53,80	41,29	46,27	52,76
Gesamtverbindlichkeiten	1041	1062	1024	1024	1008

Tabelle 7: Schulden Herne in Mio. Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anleihen	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00	90,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	220	219	212	212	212	208
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	450	458	425	410	391	368
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	8,02	3,22	2,31	8,38	4,76	4,99
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2,63	2,67	2,14	10,78	6,64	4,52
Sonstige Verbindlichkeiten	10,13	14,93	14,02	15,50	15,59	19,09
Erhaltene Anzahlungen	6,62	8,68	16,51	17,01	18,01	23,39
Verbindlichkeiten	787	796	762	764	738	718
Rückstellungen	369	378	399	422	455	466
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Schulden	1157	1175	1161	1186	1193	1184
Forderungen	43,35	44,04	47,09	44,96	54,92	50,09
Liquide Mittel	16,87	39,02	12,61	16,41	12,93	14,50
Effektive Schulden	1096	1091	1101	1125	1125	1120
Ausleihungen	26,50	25,24	24,05	22,88	21,73	1,36
Wertpapiere des Anlagevermögens	2,44	2,44	2,44	2,44	2,44	0,00
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	231
Sonstige Vermögensgegenstände	0,92	0,07	0,17	0,07	0,13	0,14

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Erweiterte Effektivverschuldung	6.815	6.802	6.868	7.003	7.030	5.638

Tabelle 8: Anleihen, Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Herne in Tausend Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Liquide Mittel	16,87	39,02	12,61	16,41	12,93	14,50	14,50	14,50	14,50	14,50	14,50
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	220	219	212	212	212	208	260	333	410	415	412
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen zur Liquiditätssicherung	450	458	425	410	391	368	506	593	661	737	804

Bis 2023 Ist-Werte; ab 2024 berechnet die gpaNRW die Werte auf Grundlage der Finanzplanung.

Tabelle 9: Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2018 bis 2023

Jahr	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	28,24	24,94	31,33	36,61	38,79	69,07	18
2019	30,80	24,74	30,81	33,69	43,45	64,30	23
2020	25,16	20,21	28,90	35,42	47,12	66,69	23
2021	29,77	21,59	30,48	37,81	43,45	66,17	23
2022	39,25	20,56	28,82	39,25	49,00	67,67	23
2023	37,20	18,26	30,29	38,28	50,35	66,35	22

2. Mobilitätsmanagement

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Herne** im Prüfgebiet Mobilitätsmanagement 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.

Mobilitätsmanagement

Die **Stadt Herne** fördert seit vielen Jahren mit verschiedenen Konzepten den Klimaschutz und damit einhergehend eine **klimafreundliche Mobilität**. Dazu gehören beispielsweise das Integrierte Klimaschutzkonzept (2013), der „Masterplan klimafreundliche Mobilität“ (2016), die „Integrierte Gesamtstrategie für klimafreundliche Mobilität“ (2019), der Beschluss zur Mobilitätswende (2023) und dem dazugehörigen Kommunikationskonzept (2024).

In den vorgenannten Konzepten wird das Handlungsfeld „Mobilität“ sehr umfassend betrachtet. Die **integrierte Gesamtstrategie** legt beispielsweise den strategischen Rahmen für die **klimafreundliche Mobilitätsplanung** in Herne bis 2030 fest. Sie beinhaltet acht Handlungsschwerpunkte mit 59 Maßnahmenpaketen.

Auch die vorliegenden **Dienstvereinbarungen und -anweisungen** enthalten bereits entsprechende Vorgaben für die betriebliche Mobilität. Konkrete Ziele bzw. den konkreten Beitrag des **betrieblichen Mobilitätsmanagements zu den eigenen Mobilitäts- und Klimazielen** hat die Stadt Herne noch nicht formuliert. Das angestrebte Konzept zur betrieblichen Mobilität sollte daher konkrete Ziele, umzusetzende Maßnahmen und einen Zeitplan beinhalten.

Die Stadt Herne als Arbeitgeberin bietet für eine **klimafreundliche Arbeitsplatzorganisation** bereits gute Rahmenbedingungen. Mit ihren Regelungen und der guten Erreichbarkeit der städtischen Dienststellen fördert sie **mobiles und flexibles Arbeiten**. Handlungsmöglichkeiten gibt es bei einer möglichst klimafreundlichen Abwicklung von Dienstreisen sowie eines **digitalen Dienstreisemanagements**. Um die Fahrradnutzung weiter zu fördern, bietet die Stadt Herne allen Mitarbeitenden ab Sommer 2025 das **Fahrradleasing** an.

Um das **Fuhrparkmanagement** nachhaltig und wirtschaftlich steuern zu können, bedarf es einer Gesamtstrategie mit konkreten Zielen und geeigneten Kennzahlen. Ziel der Stadt Herne ist es, einen bedarfsgerechten, wirtschaftlichen und effizienten Fuhrpark sicherzustellen. Schon jetzt setzt die Stadt Herne bei Ersatzbeschaffungen und neuen Fahrzeugen ausschließlich auf Fahrzeuge mit klimafreundlichen Antrieben, sofern es die Fahrzeugklassen und Einsatzbedingungen zulassen.

Bei der Planung neuer Verwaltungsstandorte berücksichtigt die Stadt Herne verschiedene Aspekte ihrer Mobilitäts- und Klimaziele. Im Bereich des betrieblichen Mobilitätsmanagements spielen die Erreichbarkeit mit den öffentlichen Verkehrsmitteln, sichere und überdachte Fahrradabstellanlagen oder auch Möglichkeiten zum Laden der Elektrofahrzeuge eine große Rolle. Die Innerstädtischen Dienststellen sind nach Aussagen der Stadt Herne gut mit dem ÖP(N)V erreichbar. Am Beispiel des neuen Technischen Rathauses hat die Stadt Herne viele Maßnahmen eines betrieblichen Mobilitätsmanagements entwickelt und umgesetzt.

2.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

2.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Klima zu schützen, ist eine der drängendsten Aufgaben unserer Zeit. Daher hat die Landesregierung Klimaschutzziele festgelegt, um damit einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele sowie der europäischen Klimaschutzziele zu erbringen. Die Städte sind öffentliche Stellen im Sinne des Gesetzes zur Neufassung des Klimaschutzgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen und haben eine Vorbildfunktion beim Klimaschutz. Hierzu zählt insbesondere die Minderung der Treibhausgase.

Das Prüfgebiet Mobilitätsmanagement umfasst das Handlungsfeld der betrieblichen Mobilität. Damit steht der Bereich im Fokus, der von den Städten am deutlichsten beeinflusst werden kann. Zusätzlich zeigen wir exemplarisch die Erreichbarkeit einer städtischen Einrichtung für die Kunden auf.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Städte ihrer Vorbildfunktion nachkommen. Dabei stehen die durch die Städte beeinflussbaren Faktoren und gesetzten Rahmenbedingungen im Vordergrund.

Ziel der gpaNRW ist es, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung der Aufgabe Mobilitätsmanagement aufzuzeigen. Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge und ausgewählte

Kennzahlen. Die Darstellung dieser Kennzahlen schafft Transparenz. Bei der Kennzahlenbildung konzentrieren wir uns in dieser Prüfrunde auf die Mobilität innerhalb der Kernverwaltung. Eine Ausnahme gilt für das Kapitel Klimafreundliche Arbeitsorganisation. Hierbei bilden wir die Kennzahlen bezogen auf den Produktbereich Innere Verwaltung ab, weil bei diesem ein großes Potenzial für flexibles Arbeiten besteht.

2.4 Betriebliche Mobilität

Die Städte in NRW sind große Arbeitgeber und haben eine umfangreiche Gebietsfläche mit zahlreichen Einrichtungen. Diese Struktur löst viel Mobilität bei den Beschäftigten aus. Bei einer angenommenen einfachen Fahrstrecke von zehn Kilometern zur Arbeitsstätte umrunden alle Bediensteten zusammen bei der kleinsten kreisfreien Stadt mit ca. 2.000 Mitarbeitenden pro Tag rund einmal die Welt und bei der größten kreisfreien Stadt mit rund 22.000 Mitarbeitenden pro Tag rund elfmal die Welt. Damit werden bei der kleinsten kreisfreien Stadt rund 5,7 Tonnen und bei der größten kreisfreien Stadt pro Tag rund 62,7 Tonnen CO₂ ausgestoßen, wenn man einen Verbrauch von rund sechs Liter Benzin pro 100 km Fahrstrecke unterstellt. Unter der Annahme, dass ein Hektar Wald rund sechs Tonnen CO₂ pro Jahr speichert, benötigt die Kompensation bei der kleinsten kreisfreien Stadt rund 209 Hektar Wald und bei der größten kreisfreien Stadt rund 2.300 Hektar Wald. Dies zeigt die Bedeutung der Mobilität und deren Potenzial zur Vermeidung des Treibhausgasausstoßes.

2.4.1 Steuerung der Mobilität

Erfolgsfaktoren für die Förderung klimafreundlicher Mobilität sind verbindliche und strategische Vorgaben. Ein Mobilitätskonzept konkretisiert diese mit geeigneten Maßnahmen. Kennzahlen dienen als Indikator für die Zielerreichung und ermöglichen frühzeitige Steuerungsentscheidungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne fördert eine klimafreundliche Mobilität. Ein Gesamtkonzept mit geeigneten Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen gibt es für das betriebliche Mobilitätsmanagement bisher nicht.

Eine Stadt sollte zum Thema Mobilität strategische Ziele verbindlich festlegen. Diese sollte sie in einem Mobilitätskonzept mit konkreten Maßnahmen hinterlegen. Über Indikatoren sollte sie den Erfolg der ergriffenen Maßnahmen bewerten und hierüber berichten. Das betriebliche Mobilitätsmanagement sollte sie fest in ihrer Organisationsstruktur verankern.

Die **Stadt Herne** als Arbeitgeberin von derzeit etwa 3.200 Mitarbeitenden löst täglich Mobilität verschiedenster Art aus. Dazu gehören u. a. die Arbeitswege der Mitarbeitenden, dienstliche Wege zu den verschiedenen Verwaltungsstandorten, Außentermine im Aufgabenbereich, aber auch Dienstreisen zu Veranstaltungen/Fortbildungen außerhalb des Stadtgebietes.

Die Stadt Herne setzt sich seit vielen Jahren für den Klimaschutz und eine damit einhergehende klimafreundliche Mobilität ein. Beispielweise beschloss sie 2013 das „Integrierte Klimaschutzkonzept“. Mit dem „Masterplan klimafreundliche Mobilität“ hat sie im Jahr 2016 eine Strategie zu einer umwelt- und klimaschonenden Mobilität erarbeitet. Im Sommer 2019 rief die Stadt Herne,

wie viele andere NRW-Kommunen, den „Klimanotstand“ aus. Wenige Wochen später beschließt Herne das „Integrierte Klimaschutzkonzept“. Ende 2019 folgt ein „Klimafolgenanpassungskonzept“. Ebenfalls 2019 beschließt die Stadt Herne eine „Integrierte Gesamtstrategie für klimafreundliche Mobilität“, um die Mobilitätswende voranzubringen. Die bisherigen Inhalte des Masterplans klimafreundliche Mobilität wurden weiterentwickelt und sind fester Bestandteil der Gesamtstrategie. Die integrierte Gesamtstrategie legt den strategischen Rahmen für die klimafreundliche Mobilitätsplanung in Herne bis 2030 fest. Zudem wird eine Verbindlichkeit der Maßnahmen für Verwaltung, Politik und gegenüber Dritten hergestellt.

Die Gesamtstrategie beinhaltet folgende acht Handlungsschwerpunkte:

- Nachhaltige Mobilitätsangebote fördern,
- Mobilität managen,
- Radverkehr fördern,
- Fußgängerverkehr stärken,
- Öffentlichen Nahverkehr attraktiver gestalten,
- Kraftfahrzeugverkehr nachhaltig gestalten,
- Siedlungsentwicklung optimieren und
- Öffentlichkeit herstellen.

Für diese acht Handlungsfelder hat die Stadt Herne 59 Maßnahmenpakete erarbeitet. Verschiedene dieser Maßnahmen sind bereits umgesetzt bzw. befinden sich derzeit in der Umsetzung. Die größten Herausforderungen sieht die Stadt Herne in der Finanzierung der Maßnahmen sowie die dafür benötigten personellen Kapazitäten.

Das Handlungsfeld „Mobilität“ wird dabei sehr umfassend betrachtet. Beispielsweise möchte Herne den ÖP(N)V konsequent ausbauen, den motorisierten Individualverkehr reduzieren und die E-Mobilität fördern. Ein direkter Bezug zur betrieblichen Mobilität ist jedoch aus diesen Dokumenten nicht ableitbar. Dazu sind konkrete Ziele bzw. auch der konkrete Beitrag des betrieblichen Mobilitätsmanagements zu den Mobilitäts- und Klimazielen der Stadt Herne nötig.

Die vorhandenen Dienstanweisungen und -vereinbarungen enthalten Vorgaben zum betrieblichen Mobilitätsmanagement. Zudem fand 2017 eine Erstberatung zum betrieblichen Mobilitätsmanagement im Rahmen des Wettbewerbs "mobil gewinnt" statt. Konkret ging es hierbei um den Umzug einiger Fachbereiche in das neue Dienstgebäude, dem Technischen Rathaus. In diesem Zusammenhang wollte die Stadt Herne ein betriebliches Mobilitätsmanagement einführen und geeignete Rahmenbedingungen schaffen.

Eine im Fachbereich Tiefbau und Verkehr beschäftigte Werkstudentin verfasste 2021 ihre Bachelorarbeit "Konzept- und Machbarkeitsstudie für ein betriebliches Mobilitätsmanagement der Stadt Herne". Hierin sind viele wichtige Bausteine für die Stadt Herne enthalten.

Ende 2023 hat der Rat der Stadt Herne die Mobilitätswende als Leitbild für die zukünftige verkehrsplanerische Ausrichtung der Stadt Herne beschlossen. Der Rat der Stadt Herne beauftragte die Verwaltung dann im Februar 2024 mit der Umsetzung eines Kommunikationskonzepts zur Mobilitätswende Herne. Dies ist eine der geforderten Maßnahmen aus der oben genannten integrierten Gesamtstrategie für eine klimafreundliche Mobilität.

Erfahrungen mit einem betrieblichen Mobilitätsmanagement hat die Stadt Herne beim Projekt „Konzept eines betrieblichen Mobilitätsmanagements für das Industriegebiet Friedrich der Große“ in Herne gesammelt. In den kommenden Jahren möchte die Stadt Herne die erarbeiteten Maßnahmen umsetzen und perspektivisch auf das gesamte Stadtgebiet erweitern.

Nach Aussagen der Stadt Herne soll eine verwaltungsinterne Arbeitsgruppe das Gesamtkonzept zur betrieblichen Mobilität erarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein betriebliches Mobilitätskonzept erarbeiten. Grundlage sollten die schon vorhandenen Unterlagen, Dienstanweisungen/-vereinbarungen und Regelungen sein. Das Konzept sollte konkrete Ziele, umzusetzende Maßnahmen und einen Zeitplan beinhalten.

Inhaltlich sollte sich dieses Konzept mit folgenden Themen auseinandersetzen:

- Organisation des betrieblichen Mobilitätsmanagements mit klaren Regelungen und Zuständigkeiten.
- Digitalisierung in der betrieblichen Mobilität mit einem regelmäßigen Controlling.
- Fuhrparkmanagement mit effizienter und nachhaltiger Nutzung des Fuhrparks.
- Optimierung und Digitalisierung des Dienstreisemanagements inkl. Anreize zur Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel bei Dienstreisen.
- Organisation des Parkraums - effektivere Nutzung des vorhandenen Parkraums durch Regelung des Zugangs nach sozialen Kriterien und als Steuerungsmöglichkeit für Nachhaltige Mobilität.
- Fahrradförderung mit Ausbau des Fuhrparks, Abstellanlagen und Servicestationen. Dienstradleasing für alle Mitarbeitenden.
- Stärkung des Öffentlichen Verkehrs (ÖV) bei Arbeits- und Dienstwegen.
- Bereitstellung von Angeboten und Informationen zum Mobilitätsmanagement für Mitarbeitende und interessierte Bürger und Bürgerinnen.

Zudem sollte die Stadt Herne den konkreten Beitrag des betrieblichen Mobilitätsmanagements zu den Klimazielen der Stadt Herne formulieren. Einzelne Grund- und Kennzahlen für das betriebliche Mobilitätsmanagement bildet die Stadt Herne bereits ab. Beispielsweise kennt sie den Anteil der Fahrzeuge mit alternativen Antrieben oder die Anzahl tatsächlich genutzter flexibler Arbeitsplätze. In einigen Bereichen des betrieblichen Mobilitätsmanagements fehlen noch Grundzahlen, die die Bildung von geeigneten Kennzahlen ermöglichen. Bewerten kann sie den Erfolg ihrer Mobilitätsstrategie dadurch nur teilweise.

Beim Thema betriebliche Mobilität setzt die Stadt Herne auch auf die Zusammenarbeit mit Dritten. Beispielsweise ist Herne, wie viele andere NRW-Kommunen, Mitglied im Zukunftsnetzwerk Mobilität NRW. Dieses Netzwerk setzt sich für eine nachhaltige klimaneutrale Mobilität ein und unterstützt umfassend. Aktuell begleitet dieses Netzwerk die Stadt Herne mit einem Workshop zur betrieblichen Mobilität.

Ende 2022 folgte ein erstes Projektgruppentreffen zum Förderwettbewerb „Ways2Work“. Hierüber hat die Stadt Herne verschiedene Maßnahmen angestoßen und auch umgesetzt. Beispielsweise wurde im Februar 2025 die Stelle des Mobilitätskoordinators besetzt. Dieser ist in der ebenfalls neu geschaffenen Abteilung „Mobilität Verkehr, Zuwendungen“ im Fachbereich „Tiefbau und Verkehr“ tätig. Die Abteilung „Mobilität Verkehr“ befasst sich mit Grundsatzfragen der Mobilität und konzeptionellen Planungen. Die Abteilung ist Bindeglied für Verwaltung, Politik und Öffentlichkeit in sämtlichen Fragen der Mobilität. Ziel ist es, die verschiedenen Beteiligten zu koordinieren, Prozesse anzustoßen und Maßnahmen zielgerichtet voranzubringen.

Die Stadt Herne setzt derzeit keine spezielle Software ein, um die Umsetzung eines betrieblichen Mobilitätsmanagements zu unterstützen. Diese kann jedoch helfen, die Mobilität der Mitarbeitenden effizient zu organisieren, zu verwalten und zu optimieren. Das gilt beispielsweise beim Flottenmanagement, bei der Reiseplanung und -buchung oder bei der Kosten- und Budgetverwaltung.

Eine gute Kommunikation der Ziele, Maßnahmen und Möglichkeiten ist ebenfalls wichtig. Verschiedene Informationen rund um das Thema betriebliche Mobilität sind im Intranet an verschiedenen Stellen vorhanden. Dazu gehören alle relevanten Dienstvereinbarungen und Dienstanweisungen sowie weitere Regelungen zu den verschiedenen Themenschwerpunkten. Diese sollten idealerweise gebündelt zu finden sein. Dazu gehören beispielsweise folgende Informationen:

- Fuhrparkservice mit den verfügbaren Poolfahrzeugen inkl. Anleitungen, der Buchungssoftware und Verhalten bei Unfällen,
- Jobticket mit Antrags- und Kündigungsformularen,
- Fahrradleasing bzw. Gehaltsvorschuss für den Kauf eines Fahrrads,
- Dienstreisen inkl. Anträge, Abläufe und Fahrkartenbuchung,
- Mitfahrportal (ggf. mit einer App),
- Thema Parkraumbewirtschaftung mit Anspruchsvoraussetzungen, Übersicht der verfügbaren Parkplätze und Lademöglichkeiten,
- Projekte und Aktionen wie z. B. „Stadtradeln“ oder „Mit dem Rad zur Arbeit“.

2.4.2 Klimafreundliche Arbeitsorganisation

Das flexible Arbeiten von zuhause (Homeoffice) oder von anderen Orten aus (mobiles Arbeiten) hat Einfluss auf die individuelle Mobilität. Hierdurch entfällt das tägliche Pendeln zu einem bestimmten Arbeitsort. Die vermeidbaren Fahrten haben so einen positiven Effekt auf die Redu-

zierung der Treibhausgase und führen zudem zu mehr persönlicher Zeitsouveränität. Ressourcenschonend ist auch der Einsatz von Informationstechnik z. B. ein Austausch per Videokonferenz.

→ **Feststellung**

Mit klar definierten Rahmenbedingungen fördert die Stadt Herne mobiles und flexibles Arbeiten ihrer Mitarbeitenden. Handlungsmöglichkeiten gibt es bei den Themen gleitende Arbeitszeiten und Desksharing.

Eine Stadt sollte verbindliche Regelungen zu Arbeitsbedingungen treffen, die eine klimafreundliche Mobilität fördern bzw. Mobilität reduzieren. Sie sollte Ziele für die Umsetzung festlegen. Die tatsächliche Nutzung der geschaffenen Möglichkeiten sollte sie erheben, um bei Bedarf steu- ernd eingreifen zu können.

Die **Stadt Herne** hat zum 01. Januar 2024 eine überarbeitete „Dienstvereinbarung Homeoffice und Mobile Arbeit“ (DV HOMA) in Kraft gesetzt. Die bereits seit 2019 bestehende Vereinbarung wurde um wesentliche Punkte ergänzt. Im Zuge der Überarbeitung hat die Stadt Herne die bisherigen Regelungen evaluiert sowie Anregungen und Wünsche verschiedener Personengruppen berücksichtigt. Laut Stadtverwaltung ermöglicht die geänderte Fassung den Mitarbeitenden nun mehr Flexibilität und wird gleichzeitig den Interessen der Arbeitgeberin Stadt Herne gerecht.

Folgende Ziele und Erwartungen verbindet die Stadt Herne mit der aktualisierten Dienstvereinbarung:

- die Attraktivität als Arbeitgeberin weiter steigern,
- qualifizierte Fachkräfte gewinnen,
- Beschäftigte mit Schwerbehinderung integrieren,
- Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern und erleichtern,
- positive Auswirkungen auf die Arbeitsproduktivität und -qualität,
- Beitrag zum Klimaschutz durch Reduzierung des Pendlerverkehrs sowie
- eines effizienteren Büroflächenmanagements.

Grundsätzlich gilt diese Dienstvereinbarung für alle Mitarbeitenden aller Organisationseinheiten der Stadtverwaltung Herne. Die Ausnahmen sind klar formuliert. Letztlich prüft der Fachbereich Personal und Zentraler Service (FB 12), ob eine Stelle inhaltlich und zeitlich dafür geeignet ist.

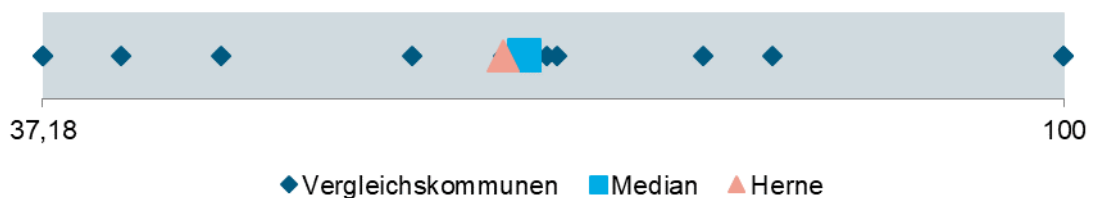
Die Stadt Herne unterscheidet in der Dienstvereinbarung zwischen alternierender Heimarbeit an einem fest eingerichteten häuslichen Arbeitsplatz (Homeoffice) und mobilem Arbeiten außerhalb der Betriebsstätte an beliebigen Orten mit vorgegebenen Einschränkungen. Bis zu 45 Tage pro Jahr können Mitarbeitende mobil arbeiten. Homeoffice können Mitarbeitende an bis zu drei Tagen pro Woche bzw. maximal 60 Prozent der Jahresarbeitszeit nutzen. Beide Varianten sind nicht zeitgleich nutzbar. Die Mitarbeitenden können eine der beiden Varianten wählen. Beide Varianten haben eine Laufzeit bis zu 24 Monaten. Die Stadt Herne beteiligt sich nicht an den Kosten zur Ausstattung eines häuslichen Arbeitszimmers und den laufenden Kosten.

Die Stadt Herne hat betriebliche, arbeitsplatzbezogene und persönliche Teilnahmevoraussetzungen definiert. Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind, stimmen die Mitarbeitenden die Teilnahme am mobilen Arbeiten direkt mit den unmittelbaren Vorgesetzten ab. Die Anzahl dieser Vereinbarungen sind in den Abteilungen in geeigneter Weise nachzuhalten und dem Fachbereich Personal und Zentraler Service sowie dem Personalrat einmal jährlich zu Beginn des Jahres mitzuteilen. So hat die Stadt einen Gesamtüberblick aller mobil arbeitenden Mitarbeitenden.

Für die Variante Homeoffice stellen die Mitarbeitenden online einen Antrag. Der Antrag löst einen fachbereichsinternen Genehmigungsprozess aus. Der Fachbereich 12 prüft anschließend noch, ob die Planstelle geeignet ist und die vorgegebenen Kriterien erfüllt sind. Über die zentrale Verwaltung der Verträge lässt sich z. B. auswerten, wie viele Mitarbeitende flexibel arbeiten.

Die gpaNRW bildet den Anteil der genutzten flexiblen Arbeitsplätze im Produktbereich Innere Verwaltung wie folgt ab:

Nutzung der flexiblen Arbeitsplätze im Produktbereich Innere Verwaltung in Prozent 2023



Im Produktbereich Innere Verwaltung könnten also knapp 50 Prozent aller dort tätigen Mitarbeitenden flexibel arbeiten. Diese Möglichkeit nutzen davon ca. zwei Drittel. Im Umkehrschluss nutzt das übrige Drittel diese Möglichkeit derzeit nicht.

Durch die vermehrte Nutzung flexibler Arbeitsplätze lassen sich Büroflächen reduzieren. Desksharing fördert nicht nur die Kosten- und Ressourceneffizienz, sondern kann in vielen Fällen auch die Zusammenarbeit und Wohlbefinden der Mitarbeitenden unterstützen. Diese Vorteile von Desksharing sind der Stadt Herne bekannt und werden in Teilen schon gelebt. Mitarbeitende verpflichten sich am Desksharing teilzunehmen, sofern sie eine Vereinbarung mit drei Tagen Homeoffice abschließen.

Entsprechende Regelungen zum Desksharing erarbeitet die Stadt Herne derzeit. Zusammen mit einem externen Partner entsteht das Projekt "Arbeitsplatz der Zukunft". Konkrete Ergebnisse gibt es noch nicht. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Herne Prognoseberechnungen zur künftigen Entwicklung der flexiblen/mobilen Arbeitsplätze berücksichtigen. Möglicherweise können Desksharing-Quoten hilfreich sein, um die eigenen Ziele zu erreichen und steuernd einzugreifen. Diese Quoten können je Organisationseinheit unterschiedlich definiert sein. Über eine digitale Buchungssoftware könnten die Mitarbeitenden, die am Desksharing teilnehmen, ihren jeweiligen Arbeitsplatz buchen.

→ **Empfehlung**

Die schon vorhandenen Daten zur Nutzung flexibler Arbeitszeiten sollte die Stadt Herne nutzen, um den künftigen Bedarf von Büro-Arbeitsplätzen einschließlich der Einrichtung von Desksharing-Arbeitsplätzen zu berücksichtigen.

Die „Dienstvereinbarung über die gleitende Arbeitszeit“ (GLAZ) zur Gestaltung flexibler Arbeitszeiten mit Stand 2010 passt teils inhaltlich und begrifflich nicht mehr mit der DV HOMA zusammen. Nach Aussagen der Stadt Herne wird eine aktualisierte Fassung der DV GLAZ spätestens im dritten Quartal 2025 in Kraft gesetzt.

Als weiteres Mittel zur Reduzierung der dienstlichen Mobilität haben sich in Herne Videokonferenzen etabliert. Folgende wesentliche Vorteile ergeben sich aus Videokonferenzen:

- Reduzierung von Treibhausgasemissionen: Weniger Fahrten mit dem Auto oder Flugreisen bedeuten weniger CO₂-Ausstoß und somit eine geringere Belastung für die Umwelt und das Klima.
- Energieeinsparung: Videokonferenzen erfordern weniger Energie im Vergleich zu Reisen. Die Technologie für Videokonferenzen hat sich in den letzten Jahren verbessert.
- Zeitersparnis: Reisezeiten entfallen, was zu einer effizienteren Nutzung der Arbeitszeit führt. Besprechungen lassen sich schneller organisieren, ohne dass Reiseplanungen berücksichtigt werden müssen.
- Kostenersparnis: Videokonferenzen sparen Kosten für Reisen, Unterkunft und Verpflegung ein.
- Flexibilität: Videokonferenzen erleichtern die Zusammenarbeit von dezentralen Teams.

Videokonferenzen sind jedoch nicht immer die beste Option. Eine physische Präsenz ist in einigen Fällen, wie beispielsweise komplexen Verhandlungen, möglicherweise besser geeignet.

Bei Fortbildungsmaßnahmen und Seminaren bieten sich beispielsweise Webinare an. Sowohl die Teilnehmenden als auch die Veranstaltenden sparen hierbei Zeit und Kosten. Die Stadt Herne setzt Videokonferenzen und Webinare bereits umfassend ein. Über eine Fortbildungssoftware schreibt Herne verschiedene Webinare aus. Dazu gehören z. B. Pflichtseminare für Führungskräfte zur Korruptionsprävention oder Seminare zur modularen Qualifizierung. Außerdem kooperiert die Stadt Herne mit einem Studieninstitut, um zusätzliche Seminare online anbieten zu können. Die dezentrale Budgetverantwortung ermöglicht es den Mitarbeitenden, in den jeweiligen Fachbereichen die Teilnahme an Fachseminaren bzw. -veranstaltungen teilzunehmen.

2.4.3 Dienstreisemanagement

Bei der Wahl der Beförderungsmittel für die Durchführung einer Dienstreise sind neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten insbesondere Aspekte des Klimaschutzes zu berücksichtigen (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 3 des Reisekostengesetzes Nordrhein-Westfalen). Deshalb untersucht die gpaNRW, wie die Städte ihre Gestaltungsmöglichkeiten hier nutzen.

→ **Feststellung**

Das Dienstreisemanagement erfolgt zentral aus dem Fachbereich Personal und Zentraler Service. Handlungsmöglichkeiten gibt es bei den Regelungen zu einer möglichst klimafreundlichen Abwicklung von Dienstreisen sowie hinsichtlich eines digitalen Dienstreisemanagements.

Eine Stadt sollte Regelungen treffen, damit notwendige Dienstreisen möglichst klimafreundlich erfolgen. Den Mitarbeitenden sollten alle Informationen zur Abwicklung der Dienstreisen an einer zentralen Stelle digital zur Verfügung stehen. Weiterhin sollte eine Stadt die gewählten Verkehrsmittel regelmäßig erheben und auswerten. Eine Stadt sollte die Bildung von Fahrgemeinschaften unterstützen.

Die **Stadt Herne** hat keine eigenen bzw. ergänzenden Regelungen zum Thema Dienstreisen. Maßgeblich ist das Landesreisekostengesetz NRW mit den entsprechenden Verwaltungsvorschriften.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte bestehende Regelungen ergänzen, damit notwendige Dienstreisen möglichst klimafreundlich erfolgen.

So kann die Stadt Herne festlegen, dass vorrangig öffentliche Verkehrsmittel und/oder Diensträder zu nutzen sind. Die Nutzung anderer Verkehrsmittel wäre dann im Dienstreiseantrag zu begründen. Dazu gehört auch die Nutzung privater PKW für Dienstreisen. Neben dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sind insbesondere Aspekte des Klimaschutzes und der Fürsorge zu berücksichtigen.

Seit 2012 findet die Dienstreiseabrechnung vollständig digital und zentral im Fachbereich Personal und Zentraler Service statt. Die anderen Prozessschritte von der Antragstellung bis zur Genehmigung finden dagegen per Formular (pdf) statt. Die Übertragung der Daten zur Abrechnungssoftware ist zeitaufwendig. Das hat die Stadt Herne erkannt und möchte das gesamte Dienstreisemanagement noch in 2025 digitalisieren. Dann soll es möglich sein, Dienstreisen digital beantragen, genehmigen, abrechnen und auswerten zu können. Entsprechende Angebote zur Digitalisierung des Dienstreisemanagements hat die Stadt Herne bereits eingeholt und prüft diese derzeit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte den gesamten Prozess des Dienstreisemanagements von der Antragstellung bis hin zur detaillierten Auswertung möglichst vereinfachen und digitalisieren.

Zudem können verschiedene Vereinfachungen helfen. So gibt es bei der Stadt Herne beispielsweise eine pauschale Dienstreisegenehmigung für eintägige Dienstreisen. Für diese Dienstreisen ist kein Dienstreiseantrag mehr nötig.

Des Weiteren kann sie positive Anreize setzen. Beispielsweise indem sie im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten höhere Reisekosten erstattet, als es bei der Nutzung anderer Verkehrsmittel (z. B. PKW) der Fall ist. Dazu zählen auch zusätzliche Übernachtungskosten bzw. zusätzliches Tagegeld. Hierzu zählt auch ein möglicher Verzicht bestimmter Verkehrsmittel bzw. dessen Kompensationsmöglichkeiten, wie z. B. bei Flugreisen.

Die Wahl der Beförderungsmittel sollte die Stadt Herne regelmäßig evaluieren, um klimafreundliche Dienstreisen zu fördern und die eigenen Ziele zu erreichen. Über diese Daten verfügt die Stadt Herne. Die folgende Grafik zeigt die Verteilung der abgerechneten Dienstreisen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner (EW).

Abgerechnete Dienstreisen je 1.000 EW 2023



Die Stadt Herne rechnet 14,5 Dienstreisen je 1.000 EW ab. Dies stellt den zweithöchsten Wert im Vergleich dar.

Bei Dienstreisen ausschließlich mit dem ÖP(N)V liegt der Wert derzeit bei 32,5 Prozent. Ausschließlich mit dem Zweirad finden kaum Dienstreisen statt. Bei der Wahl der Beförderungsmittel ist der PKW dennoch mit Abstand das am häufigsten genutzte Verkehrsmittel. Der Anteil ausschließlich mit dem PKW abgerechneter Dienstreisen liegt bei 67 Prozent. Ob es sich dabei um Fahrten mit klimafreundlichen PKW oder Verbrennungsmotoren handelt, ist unklar. Auch die zurückgelegten Kilometer mit privaten PKW sind derzeit nicht bekannt.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte die gewählten Verkehrsmittel bei Dienstreisen regelmäßig auswerten. So kann sie die Entwicklungen aufzeigen sowie erzielte Erfolge hin zu klimafreundlicheren Dienstreisen dokumentieren.

Fahrgemeinschaften reduzieren ebenfalls Verkehr auf den Straßen und sind ein ergänzendes Mittel, die eigenen Ziele zu erreichen. Über ein geeignetes Mitfahrportal könnten die Mitarbeitenden Fahrgemeinschaften anbieten bzw. suchen. Derzeit bietet die Stadt Herne kein Mitfahrportal an. Es gibt verschiedene Anbieter von Mitfahrportalen. Möglich sind z. B. Portale mit Kostenbeteiligungen für die Fahrenden bis hin zu detaillierten Auswertungen in Form von eingesparten CO₂-Äquivalenten.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte den Einsatz eines Mitfahrportals bzw. einer App prüfen, um Fahrgemeinschaften der Mitarbeitenden zu fördern.

2.4.4 Fuhrparkmanagement

Ein steuerbarer Anteil des CO₂-Ausstoßes der Städte umfasst den Einsatz des motorisierten Fuhrparks. Dabei sind die steuerbaren Größen zum Beispiel die Anzahl, Art und Benutzung der eingesetzten Kraftfahrzeuge, die Antriebsarten und die jeweilige Auslastung.

→ **Feststellung**

Um das Fuhrparkmanagement systematisch und nachhaltig steuern zu können, fehlt u. a. eine Gesamtstrategie mit geeigneten Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen.

Eine Stadt sollte den notwendigen Bedarf des eigenen Fuhrparks ermitteln. Dafür sollte sie die erforderlichen grundsätzlichen Daten regelmäßig erheben und analysieren. Mit alternativen Antriebsarten sollte sie den CO₂-Ausstoß reduzieren. Die Maßnahmen sollten in einem angemessenen Verhältnis zur Wirtschaftlichkeit stehen.

Die **Stadt Herne** gründete das Unternehmen „Entsorgung Herne“ als Anstalt öffentlichen Rechts und übertrug ihr u. a. die Aufgabe des Fuhrparkmanagements.

Insbesondere folgende Aufgaben sind Bestandteil der Vereinbarung:

- Erarbeitung einer Flottenstrategie und deren Weiterentwicklung,
- Überwachung und Optimierung des städtischen Fuhrparks sowie
- Beschaffung und Rückgabe von Fahrzeugen.

Beim vorliegenden Vertrag gibt es aus Sicht der gpaNRW einige Handlungsmöglichkeiten. Die Stadt Herne sollte die Flottenstrategie gemeinsam mit der Entsorgung Herne AöR erarbeiten. Hierzu bedarf es einer Gesamtstrategie, die auch die festgelegten Nachhaltigkeits- und Klimaziele der Stadt Herne berücksichtigt. Außerdem sind geeignete Ziele und Kennzahlen nötig, um das Fuhrparkmanagement systematisch und nachhaltig steuern zu können. Die hierzu erforderlichen Daten sollte die Stadt Herne zunächst erfassen und auswerten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte eine Gesamtstrategie für das Fuhrparkmanagement entwickeln. Daraus sollte die Stadt Herne konkrete operative Ziele ableiten und die Zielerreichung über geeignete Kennzahlen messen und steuern.

Konkrete Ziele und geeignete Kennzahlen helfen, das Fuhrparkmanagement nachhaltig und wirtschaftlich zu steuern. Beispielhaft könnten für die Stadt Herne folgende Ziele geeignet sein:

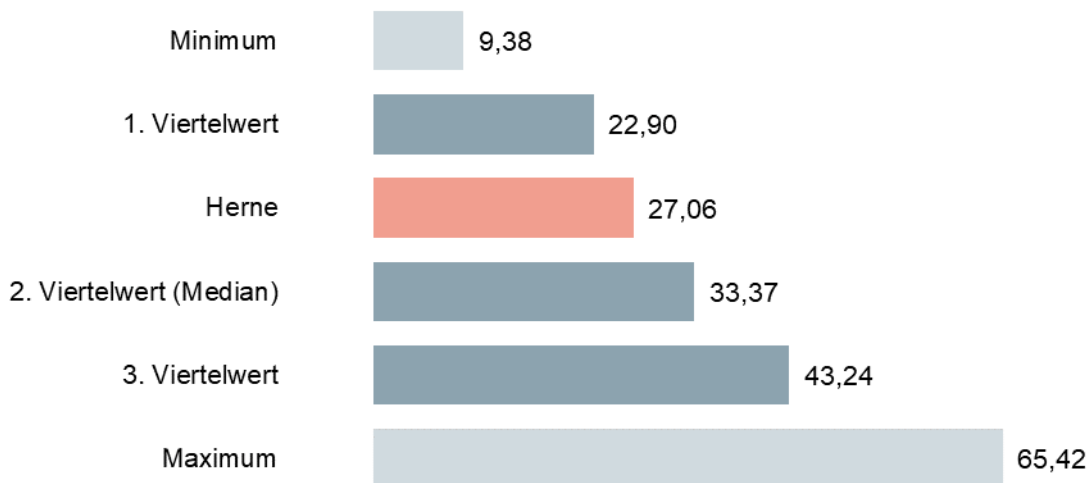
- Die Mobilität der städtischen Verwaltung sicherstellen. Dazu gehören ausreichend einsatzbereite und sichere Fahrzeuge.
- Nachhaltigkeits- bzw. Klimaziele der Stadt Herne unterstützen, indem der CO₂-Ausstoß der Fahrzeuge um X-Prozent reduziert wird.
- X-Prozent der Fahrzeuge sollen bis 2035 mit alternativen Antrieben ausgestattet sein.
- Verringerung der Dienstfahrten mit privaten PKWs auf maximal X-Prozent je Jahr.
- Einführung eines elektronischen Management- und Buchungssystems für das Fuhrparkmanagement, um die Prozesse und Kosten zu optimieren.
- Integration alternativer Mobilitätsangebote wie z. B. Fahrräder, Car Sharing, ÖP(N)V.

Geeignete steuerungsrelevante Kennzahlen lassen sich aus den Zielstellungen entwickeln. Aus den Zielen und Kennzahlen ergeben sich konkrete Mengen und der dazugehörige Finanz- und

Personalbedarf. Wichtig ist dabei eine Gesamtstrategie, die einen möglichst optimalen Mitteleinsatz ermöglicht und dabei die haushaltswirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Stadt Herne berücksichtigt.

Die gpaNRW hat den Anteil der PKW mit alternativen Antrieben am Bestand in Prozent für das Vergleichsjahr 2023 ermittelt.

Anteil PKW mit alternativen Antrieben am Bestand in Prozent 2023



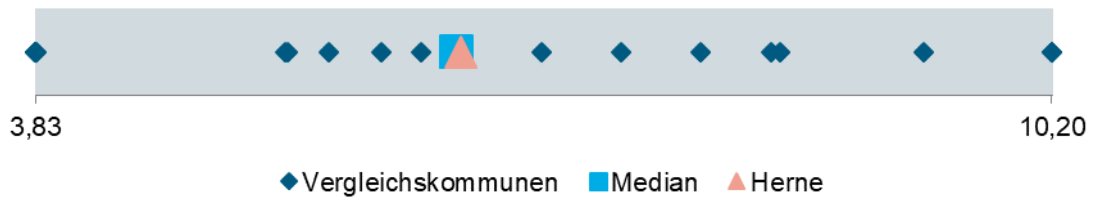
In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Anteil der PKW mit alternativen Antrieben liegt mit 27,06 Prozent unterhalb des Median (33,37 Prozent). Demnach haben 50 Prozent der anderen Vergleichskommunen eine höhere Quote an Fahrzeugen mit alternativen Antrieben.

In der folgenden Grafik ist das Durchschnittsalter der PKW in Jahren für die Vergleichskommunen dargestellt.

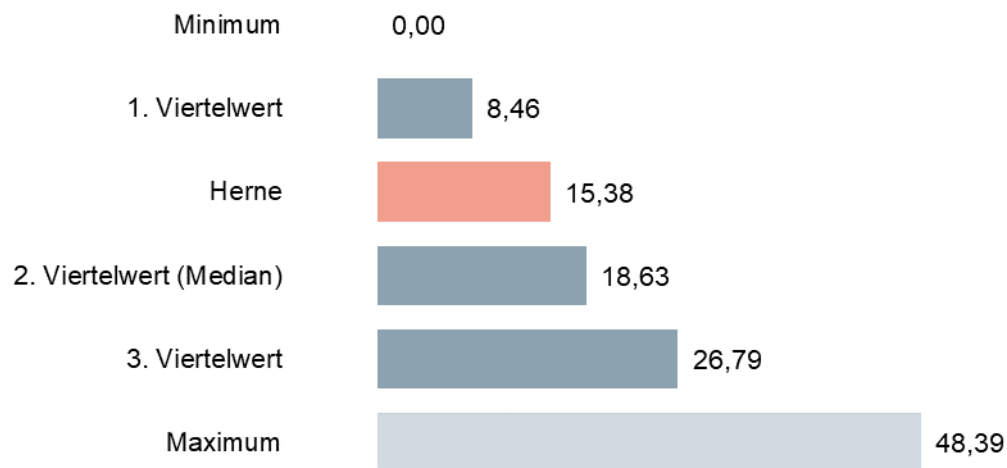
Durchschnittsalter der PKW in Jahren 2023



Das Durchschnittsalter aller PKW ist in Herne mit 6,5 Jahren gleichzeitig der Median. In den kommenden Jahren stehen nach Aussagen der Stadt Herne vermehrt Ersatzbeschaffungen an. Herne ersetzt die bisherigen Fahrzeuge durch alternativ angetriebene Fahrzeuge.

Neben den PKW hat die gpaNRW auch die leichten Nutzfahrzeuge wie Kleintransporter betrachtet.

Anteil leichte Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben am Bestand in Prozent 2023



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



Der Anteil der leichten Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben beträgt in Herne 15 Prozent. Damit liegt auch dieser Wert unter dem Median. Demnach haben 50 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren Anteil leichter Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben im Einsatz. Auch wenn im Nutzfahrzeuggestrich noch nicht so viele geeignete Modelle verfügbar sind, um

die bisherigen Fahrzeuge 1:1 ersetzen zu können, könnte die Stadt Herne diesen Anteil noch steigern.

Durchschnittsalter der leichten Nutzfahrzeuge in Jahren 2023



Das zeigt sich auch am Durchschnittsalter der leichten Nutzfahrzeuge. Dieses ist mit neun Jahren vergleichsweise hoch. Der Median beträgt 7,16 Jahre. Hier stehen zukünftig ebenfalls vermehrt Ersatzbeschaffungen an. Dabei prüft die Stadt Herne, ob in der jeweiligen Fahrzeugklasse Modelle mit alternativen Antrieben (Elektro/Hybrid/Brennstoffzelle) am Markt verfügbar sind und die Beschaffung wirtschaftlich sinnvoll ist. Herne nutzt verfügbare Förderprogramme zur Beschaffung neuer Fahrzeuge.

→ Empfehlung

Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung des Fuhrparkmanagements sollte die Stadt Herne den Fahrzeugbestand und dessen Auslastung analysieren und optimieren. Zudem sollte sie die Beschaffung eines elektronischen Management- und Buchungssystems prüfen.

Für die Einführung eines elektronischen Management- und Buchungssystems benötigt die Stadt Herne zunächst aussagefähige Daten, wie beispielsweise zur Auslastung der Fahrzeuge und der Diensträder. Auch die Dienstfahrten mit privaten PKW sollten ermittelt werden. Hierbei kann eine Analyse helfen, den tatsächlichen Bedarf an Fahrzeugen zu ermitteln und die Auslastung zu optimieren. Dazu sind die jeweiligen voraussichtlichen Nutzungszeiten und geplanten Kilometerleistungen je Fahrzeug innerhalb einer gleichartigen Fahrzeuggruppe zu erfassen. Anschließend werden die Fahrten so auf fiktive Fahrzeuge umgelegt, dass alle Fahrten bedienbar sind. Die zu erwartenden Kilometerleistungen und Nutzungszeiten zeigen dann, ob die Fahrzeuge wirtschaftlich eingesetzt sind. Bei solchen Auswertungen sollte die Stadt Herne auch alternative Verkehrsmittel berücksichtigen, die bei Belastungsspitzen bzw. Engpässen in der Verfügbarkeit einsetzbar sind.

Bei einer Analyse können folgende Fragestellungen helfen:

- Entsprechen die vorhandenen Fahrzeuge den tatsächlichen Bedürfnissen?
- Werden alle Fahrzeuge benötigt und wie effizient sind diese ausgelastet? Oder werden sogar weitere Fahrzeuge benötigt?
- Können ältere Fahrzeuge durch neuere, nachhaltigere und ggf. kosteneffizientere Fahrzeuge ersetzt werden?
- Gibt es an bestimmten Tagen und/oder Uhrzeiten Belastungsspitzen bzw. Engpässe in der Verfügbarkeit? Und lassen sich diese mit weiteren Mobilitätsangeboten wie z. B. Fahrrädern, Car Sharing und ÖP(N)V abfedern?

2.4.5 ÖP(N)V-Nutzung

Der Verzicht auf Individualverkehr ist nur mit einem attraktiven öffentlichen Personen(nah)verkehr möglich. Hierfür sind ausreichende Informationen, eine gute Erreichbarkeit und attraktive Angebote förderlich.

- Die Stadt Herne setzt Anreize, damit die Mitarbeitenden den öffentlichen Personen(nah)verkehr für ihre Mobilität nutzen.

Eine Stadt sollte ihre Mitarbeitenden motivieren, den öffentlichen Personen(nah)verkehr (ÖP(N)V) für ihre Mobilität zu nutzen. Dafür sollte eine Stadt Anreize wie beispielsweise die Weitergabe vergünstigter Firmen-/Job-Tickets im Rahmen der rechtlichen Möglichkeiten schaffen.

Die **Stadt Herne** fördert die betriebliche und private Mobilität mit einer finanziellen Beteiligung an Jobtickets. Zum einen können alle Mitarbeitenden ein Jobticket beim Verkehrsbetrieb mit einem achtprozentigem Großkundenrabatt erwerben. Zum anderen hat die Stadt Herne am 01. Oktober 2023 die „Dienstvereinbarung DeutschlandTicket Job“ (DV D-Ticket) in Kraft gesetzt. Seitdem erhalten Tarifbeschäftigte das Deutschlandticket als Jobticket zu einem geminderten Erwerbspreis. Hierfür gewährt die Stadt Herne einen finanziellen Zuschuss von 25 Prozent auf den regulären Bezugspreis sowie einen Rabatt von fünf Prozent vom Verkehrsbetrieb.

Die Mitarbeitenden beantragen und kündigen die Tickets eigenständig per Formular beim Fachbereich 12/4. Dieser leitet das Formular an den Verkehrsbetrieb weiter. Dadurch bestätigt die Stadt Herne, dass es sich um städtische Mitarbeitende handelt und vermeidet Anträge für das Deutschlandticket nicht berechtigter Personen. Beim Deutschlandticket wird der Rechnungsbetrag nach Vertragsabschluss mit der Entgeltabrechnung einbehalten und gleichzeitig wird der Zuschuss ausgezahlt. Die monatliche Gesamtrechnung des Verkehrsbetriebes begleicht die Stadt Herne mit den einbehaltenen Beträgen. Die Mitarbeitenden sind verpflichtet, die vergünstigten Jobtickets auch für dienstliche Zwecke vorrangig anderer Verkehrsmittel einzusetzen. Dadurch finden mehr Dienstreisen klimafreundlich statt.

Der Anreiz über das rabattierte Deutschlandticket ist grundsätzlich positiv zu werten, denn damit unterstützt die Stadt Herne aktiv die angestrebte Mobilitäts- und Verkehrswende. Jedoch sind die Zuschüsse zum Deutschlandticket über die derzeit vorliegende Dienstvereinbarung rechtlich nicht zulässig.

→ **Feststellung**

Die Zahlung des Zuschusses zum Deutschlandticket an die Tarifbeschäftigten widerspricht der Regelung des § 70 Abs. 1 S. 2 Landespersonalvertretungsgesetz.

Gemäß § 70 Abs. 1 S. 2 Landespersonalvertretungsgesetz (LPVG) sind Dienstvereinbarungen unzulässig, soweit sie sonstige Arbeitsbedingungen betreffen, die durch einen Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden. In § 18a Abs. 2 TVöD-V ist u. a die Möglichkeit enthalten, einen Zuschuss zum ÖP(N)V zu gewähren. Über diese Vorschrift wird ein Anreizsystem geschaffen, was keinen direkten Bezug zur Leistung der tariflich Beschäftigten hat. Damit ist im Tarifvertrag eine Regelung zur Bezuschussung enthalten. Eine gesonderte Dienstvereinbarung, welche eine Bezuschussung zum Deutschlandticket vorsieht, ist daher unzulässig.

Eine Bezuschussung auf individualvertraglicher Ebene wäre auf Grundlage des § 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz (TVG) grundsätzlich möglich. Zu beachten sind hierbei die arbeits- und tarifrechtlichen Konsequenzen eines solchen Vorgehens beispielsweise vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsprinzips.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte bei der Weitergabe vergünstigter Firmen-/Jobtickets die gesetzlichen sowie die tarif-/besoldungsrechtlichen Regelungen beachten und getroffene Regelungen anpassen bzw. korrigieren.

Die Stadt Herne hat zum Rechtsverstoß am 19. Februar 2025 wie folgt Stellung genommen: „Die Stadt Herne nimmt den Prüfvermerk zur Kenntnis und wird nach abgeschlossener Bewertung Abhilfe schaffen.“

Da die Stadt Herne den Rahmenbedingungen eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK) unterliegt, hat sie sämtliche Anstrengungen zu unternehmen, um die eingeschränkte haushalterische Handlungsfähigkeit schnellstmöglich und nachhaltig wiederherzustellen. Im Rahmen eines mit der Kommunalaufsicht abzustimmenden Konsolidierungskonzeptes hat sie somit im Wesentlichen Aufwandsreduktionen zu generieren, sodass die Aufrechterhaltung einer solchen freiwilligen Leistung in der Haushaltssicherung in der Regel nicht gewährleistet werden kann. Sollten die Ziele des Haushaltssicherungskonzeptes hierdurch jedoch nicht beeinträchtigt werden (bspw. durch Einsparungen im Haushalt), könnte die freiwillige Leistung u. U. auch im Rahmen der Haushaltssicherung darstellbar sein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte sicherstellen, dass die freiwillige Bezuschussung des Deutschlandtickets mit der örtlich zuständigen Aufsichtsbehörde abgestimmt ist.

Losgelöst von den vorgenannten Punkten schafft das alleinige Angebot eines Jobtickets aber noch nicht den tatsächlichen Umstieg auf den öffentlichen Verkehr. Für eine Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln entscheiden sich Personen, wenn die benötigten Verbindungen:

- kostengünstig sind,
- eine einfache Erreichbarkeit der Abfahrt-Haltestelle vom Ausgangspunkt haben,
- einen kurzen Weg von der Ankunfts-Haltestelle zum Zielort haben und
- über ihre Taktung eine gewisse Flexibilität ermöglichen.

Erst wenn alle vier Faktoren positiv bewertet werden, entsteht die Präferenz für die Nutzung eines öffentlichen Verkehrsmittels gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV). Die Stadt Herne engagiert sich daher für passgenaue und barrierefreie Haltepunkte. Nach Aussagen der Stadt Herne ist das Haltestellennetz bereits gut ausgebaut und fördert ihrer Ansicht nach den Umstieg auf den ÖP(N)V. Zudem informiert die Stadt Herne in ihren Dienststellen über Monitore zu den jeweiligen Fahrzeiten der nächstgelegenen öffentlichen Verkehrsmittel. Um den Umstieg noch einfacher zu machen und auch weiter entfernte Haltestellen gut zu erreichen, können sich die Mitarbeitenden für den „letzten Kilometer“ ein Leihfahrrad für 30 Minuten kostenfrei ausleihen.

2.4.6 Fahrradnutzung

Mitarbeitende, die mit dem Fahrrad statt mit dem Auto zur Arbeit fahren, benötigen weniger Parkraum, tun etwas für ihre Gesundheit, sind klimafreundlich mobil und sparen Kosten.

→ Feststellung

Die Stadt Herne fördert die Fahrradnutzung durch gute Rahmenbedingungen. Jedoch schöpft sie ihre rechtlichen Möglichkeiten bezgl. der Fahrradnutzung bisher nicht aus.

Eine Stadt sollte durch gute Rahmenbedingungen die Fahrradnutzung ihrer Mitarbeitenden fördern. Sie sollte auch die Möglichkeiten des Tarifvertrags zur Entgeltumwandlung zum Zwecke des Leasings von Fahrrädern im kommunalen öffentlichen Dienst (TV Fahrradleasing) nutzen.

Der Rat der **Stadt Herne** hat 2019 mit der integrierten Gesamtstrategie für klimafreundliche Mobilität einen Beschluss zur Förderung des Radverkehrs gefasst. Eine gesamtstädtische Strategie inklusive konkreter Ziele und steuerungsrelevanter Kennzahlen zum Thema Fahrradnutzung gibt es jedoch nicht. Dennoch gibt es verschiedene konkrete Maßnahmen, die zum Teil bereits umgesetzt sind. Als Beispiel ist der große Fahrradkäfig am Technischen Rathaus inkl. Umkleideräumen und Duschen zu nennen. Um den Radverkehr zu fördern, nimmt die Stadt Herne u. a. an den Projekten „Mit dem Rad zur Arbeit“ und „Stadtradeln“ teil.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte die bisherigen Projekte zur Fahrradnutzung zu einer Gesamtstrategie zusammenführen. Dazu sollte sie geeignete Ziele definieren und diese mittels relevanter Kennzahlen steuern.

Die Stadt Herne fördert klimafreundlichen Dienstreisen mit der Bereitstellung von Diensträdern für ihre Mitarbeitenden. Die Verantwortung für die Beschaffung und Bewirtschaftung der Fahrräder erfolgt dezentral. Verlässliche Zahlen zur Anzahl, Art und Ausstattung der vorhandenen Räder gibt es nicht. Daher sollte die Stadt Herne prüfen, ob eine zentrale Beschaffung und Bewirtschaftung der Fahrräder hilfreich ist. Dadurch lässt sich die Auslastung und der tatsächliche Bedarf besser ermitteln, analog zum Fuhrparkmanagement für die PKW und Nutzfahrzeuge. Auch die Wartung der Räder lässt sich womöglich über Wartungsverträge mit Dritten optimieren.

Die Stadt Herne schätzt, dass 2023 mindestens 27 Diensträder verfügbar waren. Der Anteil der E-Bikes liegt bei 60 Prozent und damit im Vergleich der kreisfreien Städte knapp oberhalb des ersten Viertelwertes. Der Median liegt bei 71,5 Prozent.

Anteil E-Bikes am Gesamtbestand kommunaler Dienst-Fahrräder in Prozent 2023



→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte u. a. einen Gesamtüberblick zu ihren Diensträdern haben. So kann sie zielgerichtet Maßnahmen zur Fahrradförderung planen und umsetzen. In dem Zusammenhang sollte die Stadt Herne prüfen, ob eine zentrale Beschaffung und Bewirtschaftung der Fahrräder hilfreich ist.

Der Dienstrad-Fuhrpark wird nach Aussagen der Stadt Herne stetig ausgebaut und die dafür nötige Infrastruktur bereitgestellt. So steht z. B. vor dem Technischen Rathaus ein großer Fahrradkäfing mit einem Ladeschrank für Akkus. Im Gebäude gibt es Umkleiden und Duschen. Weitere Maßnahmen an anderen Standorten befinden sich in der Planung. Genauso wichtig wie die Rahmenbedingungen am Zielort selbst sind sichere Radwege. Bei der Stadt Herne ist hierfür der Fachbereich Tiefbau und Verkehr (FB 53) zuständig. Für die potenziellen Radnutzenden gibt auf der städtischen Webseite viele Informationen rund um das Thema Radverkehr. Beispielsweise sind das Informationen:

- zu den Abstellanlagen bzw. Fahrradparken,
- zum Fahrradverleih durch den städtischen Kooperationspartner,
- zu Radfahrkarten mit verschiedenen Routen,
- zu Förderprogrammen sowie
- Aktionen wie z. B. dem Stadtradeln.

Ein weiterer Baustein zur Förderung der Fahrradnutzung ist das Dienstradleasing. Am 01. März 2021 ist der Tarifvertrag zur Entgeltumwandlung zum Zwecke des Leasings von Fahrrädern im kommunalen öffentlichen Dienst (TV-Fahrradleasing) in Kraft getreten. Seitdem können Personen in einem Arbeitsverhältnis nach dem TVÖD oder TV-V ein Fahrrad leasen. Die Leasingrate wird dann im Zuge der Entgeltumwandlung von dem Arbeitgeber direkt an den Leasinggeber geleistet.

Am 9. Oktober 2024 hat der Landtag das Gesetz zur Anpassung der Dienst- und Versorgungsbezüge in den Jahren 2024 und 2025 sowie zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen beschlossen. Dieses lässt nun auch einen Besoldungsverzicht für vom Dienstherrn geleaste Dienstfahrräder zu. Dadurch können nun auch die verbeamteten Mitarbeitenden das Dienstradleasing nutzen.

Um den Mitarbeitenden künftig ein Dienstradleasing zu ermöglichen, erarbeitet die Stadt Herne derzeit eine Ausschreibung zur Vergabe dieser Leistungen. Die Stadt Herne rechnet noch im Sommer 2025 mit dem Startschuss zur Nutzung des Dienstradleasings.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die rechtlichen Möglichkeiten des Dienstradleasings für alle Mitarbeitenden nutzen, um weitere Anreize zum Umstieg auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel zu schaffen.

2.4.7 Parkraummanagement

Das geänderte Mobilitätsverhalten der Mitarbeitenden erfordert ein angepasstes Parkraummanagement. Die Neuverteilung der Parkflächen ist hierfür eine entscheidende Steuerungsmöglichkeit.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat kein Parkraumkonzept zur Bewirtschaftung der eigenen Parkplätze an den Verwaltungsstandorten. Ein solches Konzept kann die klimafreundliche Mobilität unterstützen.

Durch die gezielte Bewirtschaftung (wie zum Beispiel Definition von Anspruchsvoraussetzungen, Parktarife und Umgestaltung von Pkw-Stellflächen zu Fahrradstellplätzen) der eigenen Parkflächen sollte eine Stadt die klimafreundliche Mobilität fördern.

Die Parkplatzsituation an den Verwaltungsstandorten der **Stadt Herne** sind sehr unterschiedlich. Häufig gibt es nur wenige Stellplätze, wie z. B. am Rathaus. Dagegen stehen am Technischen Rathaus ausreichend Stellplätze zur Verfügung. Derzeit gibt es keine konkreten Voraussetzungen für den Erwerb einer Parkberechtigung. Ein Konzept zur Bewirtschaftung der eigenen Parkplätze gibt es nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte eine Dienstvereinbarung über das Parken auf städtischen/angemieteten Grundstücken erarbeiten. Dabei sollte sie die klimafreundliche Mobilität berücksichtigen. Zudem sollten die Anspruchsvoraussetzungen klar definiert sein.

Zur Förderung der klimafreundlichen Mobilität sollten sich aktuelle und künftige Strategien/Ziele in den Regelungen wiederfinden. Dazu gehören beispielsweise die Anspruchsvoraussetzungen für Parkplätze. Gerade in Zeiten steigender Inanspruchnahme von Homeoffice lassen sich ggf. Stellplätze einsparen oder zu Fahrradstellplätzen umbauen. Ebenfalls zu berücksichtigen ist das künftige Konzept zum Fuhrparkmanagement. Viele Kommunen reduzieren die Dienstfahrten mit den privaten PKWs, um die eigenen Klimaziele besser steuern und erreichen zu können. Dienstfahrten sollen dann in überwiegender Zahl mit städtischen Fahrzeugen wahrgenommen werden. Diese sind idealerweise umweltfreundlich angetrieben.

Ein Anreiz zum Umstieg auf klimafreundliche Verkehrsmittel könnte auch die Höhe der Nutzungsentgelte für die Stellplätze sein. Die Höhe der Parkgebühren sollte den tatsächlichen Kosten entsprechen und steuernd auf die Wahl des Verkehrsmittels wirken. Zu günstige Entgelte haben häufig einen gegenteiligen Effekt. Ein weiterer Aspekt sind die verfügbaren Lademöglichkeiten für Elektrofahrzeuge. Diese existieren derzeit häufig nur für die städtischen Dienstfahrzeuge. Mitarbeitende können diese nicht nutzen.

Des Weiteren könnten Regelungen zur Umgestaltung von Pkw-Stellflächen zu Fahrradstellplätzen enthalten sein. Die Dienstvereinbarung über das Parken lässt sich auch auf Abstellmöglichkeiten/Parkflächen für Fahrräder erweitern. Diese Dienstvereinbarung sollte die Stadt Herne daher so zeitnah wie möglich erstellen, um die Regelungen zur Parksituation mit der Förderung klimafreundlicher Mobilität in Einklang zu bringen.

2.5 Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen

Die Städte in NRW stellen eine Vielzahl von städtischen Einrichtungen für ihre Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung. Für diese müssen die Einrichtungen gut erreichbar sein. Auch die Fahrt zu den städtischen Einrichtungen zählt zur gestaltbaren Mobilität der Städte, sodass sich auch hier ein Potenzial zur Vermeidung des Treibhausgasausstoßes ergeben kann.

Eine Analyse aller städtischen Einrichtungen würde den Rahmen einer überörtlichen Prüfung sprengen. Wir konzentrieren uns daher in dieser Prüfrunde auf die Erreichbarkeit einer Einrichtung. Dabei ist diese Auswahl von dem Gedanken geprägt, dass bei dieser Einrichtung die Erreichbarkeit auch unter dem Gedanken der Klimafreundlichkeit geplant und gesteuert werden konnte.

2.5.1 Klimafreundliche Erreichbarkeit

→ **Feststellung**

Bei ihren Planungen berücksichtigt die Stadt Herne die klimafreundliche Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen. Die Informationen zur Erreichbarkeit der Standorte könnten noch erweitert werden.

Eine Stadt sollte bei der Schaffung einer öffentlichen Einrichtung die klimafreundliche Erreichbarkeit berücksichtigen. Dazu sollte eine gute Anbindung an das ÖP(N)V-Netz, Rad- und Gehwegenetz bestehen. Die Öffnungszeiten sollten mit der Anbindung des ÖP(N)V in Einklang stehen. Es sollten auch Stellplätze mit Ladeinfrastruktur vorhanden sein. Mobilitätseingeschränkte Personen sollten die Einrichtungen ebenfalls erreichen können. Die Stadt sollte über die Erreichbarkeit der Einrichtungen ohne motorisierten Individualverkehr umfassend informieren.

Bei der Schaffung bzw. Anmietung neuer Verwaltungsstandorte achtet die **Stadt Herne** darauf, dass diese gut mit dem ÖP(N)V und barrierefrei erreichbar sind. Dadurch wird der Individualverkehr reduziert und die Stadt benötigt zudem weniger Parkplätze. Herne leistet damit einen aktiven Beitrag zu den angestrebten Mobilitäts- und Klimazielen.

Nach Aussagen der Stadt Herne ist das ÖP(N)V-Haltestellennetz bereits gut ausgebaut. Dennoch sieht die Stadt Herne hier weiteren Bedarf. Beispielsweise möchte Herne den ÖP(N)V konsequent ausbauen und damit den motorisierten Individualverkehr reduzieren. Weitere Inhalte sind in der integrierten Gesamtstrategie für die klimafreundliche Mobilitätsplanung in Herne bis 2030 festgelegt.

Die Informationslage, wie die Besucher und Besucherinnen die Verwaltungsstandorte klimafreundlich erreichen, ist noch ausbaufähig. Die Stadt Herne bietet u. a. mit ihrer Bürgerservicekarte einem übersichtlichen und interaktiven Lageplan. Über thematische Karten sind beispielsweise die städtischen Dienststellen und das ÖP(N)V-Netz dargestellt. Mit einem Klick auf das jeweilige Symbol erhalten die Nutzenden weitere Informationen. Jedoch fehlen beispielsweise Informationen, wie die jeweilige Einrichtung mit dem ÖP(N)V erreichbar ist, wie viele Stellplätze es gibt, Informationen zu Fahrradabstellanlagen oder Lademöglichkeiten. Auf der städtischen Internetseite gibt es zudem eine barrierefreie und klassische Darstellung der Dienststelle mit Anschrift, Öffnungszeiten und Kontaktinformationen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte in geeigneter Form darüber informieren, wie die städtischen Einrichtungen klimafreundlich erreichbar sind.

Zum einen lässt sich die klassische Ansicht mit der Einbindung eines externen Routenplaners verbessern. Ebenfalls könnten die nächstgelegenen Haltepunkte aufgeführt und bestenfalls auch direkt mit einem Routing hinterlegt sein.

Des Weiteren könnte die Bürgerservicekarte zu einem digitalen und interaktiven Mobilitätsstadtplan weiterentwickelt werden. Die Verwaltungsstandorte der Stadt Herne wären dort auswählbar, mit Informationen zur Anschrift, den Öffnungszeiten und der Erreichbarkeit. Per Auswahl eines Verwaltungsstandortes sind dann Zusatzinformationen zu den nächstgelegenen Haltestellen und der jeweiligen Erreichbarkeit mit den öffentlichen Verkehrsmitteln hinterlegt. Zudem könnten die Nutzenden weitere Informationen u. a. zu den Parkhäusern, Ladestationen für Elektrofahrzeuge und Bike&Ride-Anlagen abrufen.

2.5.2 Darstellung der klimafreundlichen Erreichbarkeit an einem Beispiel

Für die beispielhafte Betrachtung der klimafreundlichen Erreichbarkeit öffentlicher Einrichtungen hat die Stadt Herne den Standort Technisches Rathaus angegeben. Das Technische Rathaus ist ein gutes Beispiel für eine bereits erfolgreich umgesetzte Maßnahme aus dem Handlungsfeld betriebliches Mobilitätsmanagement.

Der nahegelegene Bahnhof Wanne-Eickel ist innerhalb von elf Minuten mit der Straßenbahn und fußläufig gut erreichbar. Von dort bestehen beispielsweise Anschlussverbindungen nach Gelsenkirchen und Bochum. Nach Aussagen der Stadt Herne sind von hier alle Städte des Ruhrgebietes sowie Städte Münster und Düsseldorf innerhalb von einer Stunde mit dem schienegebundenen öffentlichen Verkehr erreichbar.

Am Technischen Rathaus gibt es eine große Rad-Abstellanlage für 80 Räder und 200 kostenlos nutzbare PKW-Stellplätze. Darüber gibt es Ladesäulen für Elektrofahrzeuge. Im Gebäude gibt es Umkleiden für Radfahrende und Duschen. Darüber hinaus wurde das „Mitarbeiterad“ für die gesamte Stadtverwaltung in Kooperation mit einem externen Anbieter eingeführt. Die Mitarbeitenden können dieses Angebot beispielweise für den „letzten Kilometer“ von und zu den nächstgelegenen Knotenpunkten nutzen.

Das Erfahrungen aus dem Projekt Technisches Rathaus möchte die Stadt nutzen, um das betriebliche Mobilitätsmanagement stadtweit verfügbar zu machen.

2.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Mobilitätsmanagement

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Betriebliche Mobilität					
F1	Die Stadt Herne fördert eine klimafreundliche Mobilität. Ein Gesamtkonzept mit geeigneten Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen gibt es für das betriebliche Mobilitätsmanagement bisher nicht.	94	E1	Die Stadt Herne sollte ein betriebliches Mobilitätskonzept erarbeiten. Grundlage sollten die schon vorhandenen Unterlagen, Dienstanweisungen/-vereinbarungen und Regelungen sein. Das Konzept sollte konkrete Ziele, umzusetzende Maßnahmen und einen Zeitplan beinhalten.	96
F2	Mit klar definierten Rahmenbedingungen fördert die Stadt Herne mobiles und flexibles Arbeiten ihrer Mitarbeitenden. Handlungsmöglichkeiten gibt es bei den Themen gleitende Arbeitszeiten und Desksharing.	98	E2	Die schon vorhandenen Daten zur Nutzung flexibler Arbeitszeiten sollte die Stadt Herne nutzen, um den künftigen Bedarf von Büro-Arbeitsplätzen einschließlich der Einrichtung von Desksharing-Arbeitsplätzen zu berücksichtigen.	100
F3	Das Dienstreisemanagement erfolgt zentral aus dem Fachbereich Personal und Zentraler Service. Handlungsmöglichkeiten gibt es bei den Regelungen zu einer möglichst klimafreundlichen Abwicklung von Dienstreisen sowie hinsichtlich eines digitalen Dienstreisemanagements.	101	E3.1	Die Stadt Herne sollte bestehende Regelungen ergänzen, damit notwendige Dienstreisen möglichst klimafreundlich erfolgen.	101
			E3.2	Die Stadt Herne sollte den gesamten Prozess des Dienstreisemanagements von der Antragstellung bis hin zur detaillierten Auswertung möglichst vereinfachen und digitalisieren.	101
			E3.3	Die Stadt Herne sollte die gewählten Verkehrsmittel bei Dienstreisen regelmäßig auswerten. So kann sie die Entwicklungen aufzeigen sowie erzielte Erfolge hin zu klimafreundlicheren Dienstreisen dokumentieren.	102
			E3.4	Die Stadt Herne sollte den Einsatz eines Mitfahrportals bzw. einer App prüfen, um Fahrgemeinschaften der Mitarbeitenden zu fördern.	102
F4	Um das Fuhrparkmanagement systematisch und nachhaltig steuern zu können, fehlt u. a. eine Gesamtstrategie mit geeigneten Zielen und steuerungsrelevanten Kennzahlen.	103	E4.1	Die Stadt Herne sollte eine Gesamtstrategie für das Fuhrparkmanagement entwickeln. Daraus sollte die Stadt Herne konkrete operative Ziele ableiten und die Zielerreichung über geeignete Kennzahlen messen und steuern.	103

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.2	Im Zusammenhang mit der Neuausrichtung des Fuhrparkmanagements sollte die Stadt Herne den Fahrzeugbestand und dessen Auslastung analysieren und optimieren. Zudem sollte sie die Beschaffung eines elektronischen Management- und Buchungssystems prüfen.	106
F5	Die Zahlung des Zuschusses zum Deutschlandticket an die Tarifbeschäftigten widerspricht der Regelung des § 70 Abs. 1 S. 2 Landespersonalvertretungsgesetz.	107	E5.1	Die Stadt Herne sollte bei der Weitergabe vergünstigter Firmen-/Jobtickets die gesetzlichen sowie die tarif-/besoldungsrechtlichen Regelungen beachten und getroffene Regelungen anpassen bzw. korrigieren.	108
			E5.2	Die Stadt Herne sollte sicherstellen, dass die freiwillige Bezuschussung des Deutschlandtickets mit der örtlich zuständigen Aufsichtsbehörde abgestimmt ist.	108
F6	Die Stadt Herne fördert die Fahrradnutzung durch gute Rahmenbedingungen. Jedoch schöpft sie ihre rechtlichen Möglichkeiten bezgl. der Fahrradnutzung bisher nicht aus.	109	E6.1	Die Stadt Herne sollte die bisherigen Projekte zur Fahrradnutzung zu einer Gesamtstrategie zusammenführen. Dazu sollte sie geeignete Ziele definieren und diese mittels relevanter Kennzahlen steuern.	109
			E6.2	Die Stadt Herne sollte u. a. einen Gesamtüberblick zu ihren Diensträdern haben. So kann sie zielgerichtet Maßnahmen zur Fahrradförderung planen und umsetzen. In dem Zusammenhang sollte die Stadt Herne prüfen, ob eine zentrale Beschaffung und Bewirtschaftung der Fahrräder hilfreich ist.	110
			E6.3	Die Stadt Herne sollte die rechtlichen Möglichkeiten des Dienstradleasings für alle Mitarbeitenden nutzen, um weitere Anreize zum Umstieg auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel zu schaffen.	110
F7	Die Stadt Herne hat kein Parkraumkonzept zur Bewirtschaftung der eigenen Parkplätze an den Verwaltungsstandorten. Ein solches Konzept kann die klimafreundliche Mobilität unterstützen.	111	E7	Die Stadt Herne sollte eine Dienstvereinbarung über das Parken auf städtischen/angemieteten Grundstücken erarbeiten. Dabei sollte sie die klimafreundliche Mobilität berücksichtigen. Zudem sollten die Anspruchsvoraussetzungen klar definiert sein.	111
Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen					
F8	Bei ihren Planungen berücksichtigt die Stadt Herne die klimafreundliche Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen. Die Informationen zur Erreichbarkeit der Standorte könnten noch erweitert werden.	112	E8	Die Stadt Herne sollte in geeigneter Form darüber informieren, wie die städtischen Einrichtungen klimafreundlich erreichbar sind.	113

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne im Prüfgebiet Informationstechnik (IT) stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

Informationstechnik

Das **IT-Profil** der Stadt Herne ist interkommunal unauffällig ausgeprägt, bietet aber in allen Teilaspekten konkrete Ansätze, um es perspektivisch weiter zu stärken. Das **Betriebsmodell** der Stadt Herne bildet dabei eine gute und flexible Basis, um IT-Leistungen zielgerichtet und bedarfsgerecht zu steuern. In der **IT-Steuerung** selbst zeigt sich ein ähnliches Optimierungspotenzial wie bei den meisten kreisfreien Städten. So stehen nicht alle planungs- und entscheidungsrelevanten Informationen aus dezentralen Organisationseinheiten zur Verfügung und es fehlt noch an geeigneten Kennzahlen für ein hinreichendes IT-Controlling.

Die digitale Transformation hat die Stadt Herne an einer umfänglichen Strategie ausgerichtet. Die im Jahr 2023 vollzogene aufbauorganisatorische Zentralisierung aller **Digitalisierungs-** und IT-Belange bietet in diesem Kontext gute Voraussetzungen. Sie erfordert jedoch mehr verbindliche und zeitlich konkretisierte Zielvorgaben, um die Potenziale bestmöglich auszuschöpfen. Zudem fehlen verwaltungsweit verbindliche Standards zur Priorisierung und Planung von Digitalisierungsprojekten.

Gleichwohl weist die Stadt Herne in einzelnen Prozessen bereits gute digitale Lösungen vor. Das Digitalisierungsniveau bewegt sich im Vergleich der kreisfreien Städte auf einem insgesamt durchschnittlichen Niveau. Wir empfehlen, die noch vorhandenen diversen Medienbrüche im Bearbeitungsprozess größtmöglich abzubauen und die elektronische Aktenführung weiter voranzutreiben.

Eine gute strategische Basis für Digitalisierungsprojekte bietet das eigene **Prozessmanagement**. Allerdings schöpft die Stadt Herne die damit einhergehenden Möglichkeiten zur Steuerung bislang noch nicht gänzlich aus. Hierzu empfehlen wir, ein Prozesscontrolling zu etablieren. Es ermöglicht, Schwachstellen sowie Potenziale und mithin Ansatzpunkte für eine digitale Prozessunterstützung zu identifizieren.

Im Bereich der **IT-Sicherheit** konnte sich die Stadt Herne im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung weiter verbessern. Die bestehenden Grundstrukturen sind gut, die Abläufe zur Archivierung erfordern jedoch eine konzeptionelle Optimierung.

Ebenso konnte die Stadt Herne die Rahmenbedingungen ihrer **örtlichen IT-Prüfungen** durch eine risikoorientierte Planung und personelle Verstärkung optimieren. Den Aufbau der Strukturen sollte die Stadt durch eine Prüfstrategie sowie eine abgeleitete Stellenbemessung weiterhin unterstützen. Gleiches gilt für den Einsatz von Massendatenanalysen, um die Effizienz und Tiefe ihrer Prüfungen in der digitalen Verwaltung zu sichern bzw. zu steigern.

Positiv ist auch der Beitrag, den die IT der Stadt Herne bereits für eine ökologisch **nachhaltige** Verwaltung leistet. Wir empfehlen in diesem Kontext konkrete Zielvorgaben und Kennzahlen zur Messung der Zielerreichung. Hiermit könnte die Stadt Herne nachweisen, inwieweit über ihre Strategie Nachhaltigkeitseffekte in der IT realistisch erzielbar oder bereits erzielt worden sind

Die Stadt Herne erreicht bei der Steuerung der **Schul-IT** – wie die meisten kreisfreien Städte – ein gutes Ergebnis. Hier bestehen nur wenige Optimierungsansätze. Mit der politischen Entscheidung über ihren Medienentwicklungsplan wird sie die Rahmenbedingungen noch verbessern.

3.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

3.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW betrachtet in der Prüfung der Informationstechnik (IT) zwei Bereiche der Verwaltung und stellt diese in unterschiedlichen Kapiteln dar:

Im Kapitel „**IT der Kernverwaltung**“ liegt der Fokus auf der IT als Grundlage für das digitale Verwaltungshandeln. Dabei geht die Prüfung über die technologische Sicht hinaus. So stehen neben technischen Sicherheitsmaßnahmen insbesondere auch der organisatorische und konzeptionelle Rahmen im Fokus, der für einen sachgerechten, nachhaltigen, sicheren und wirtschaftlichen IT-Betrieb sowie eine erfolgreiche Digitalisierung erforderlich ist. Dies schließt auch die Rahmenbedingungen mit ein, die der örtlichen Rechnungsprüfung für eine IT-Revision gegeben sind. Darüber hinaus ermittelt die gpaNRW die eingesetzten IT-Personal- und Sachressourcen sowie das bislang erreichte Digitalisierungsniveau. Alle vorgenannten Prüfungsaspekte bewerten wir sowohl im Einzelnen, als auch im Zusammenspiel.

Im Kapitel „**Steuerung der Schul-IT**“ stellt die gpaNRW dar, inwieweit der Schulträger die Ausgestaltung der IT an den städtischen Schulen systematisch steuert.

Die gpaNRW bezieht in ihre Prüfung alle städtischen Strukturen und Aufgaben mit ein, die den IT-Betrieb und die digitale Transformation sicherstellen und/ oder koordinieren. Daher sind gegebenenfalls auch dezentral wahrgenommene oder ausgelagerte IT-Aufgaben Gegenstand dieser Prüfung.

Wir bewerten diese Aspekte vorrangig im Hinblick auf ihre Zweckmäßigkeit und zeigen gegebenenfalls bestehende Risiken auf. Die IT-Prüfung der gpaNRW verfolgt speziell die Ziele,

- durch vergleichende Darstellungen zur Standardisierung von IT-Leistungen beizutragen,
- eine zielgerichtete digitale Transformation zu unterstützen, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung aufrecht zu erhalten und deren Effizienz zu steigern sowie
- dazu beizutragen, das IT-Sicherheitsrisiko zu minimieren.

Dabei prüfen wir systemisch. Das bedeutet, dass wir einzelne, erfahrungsgemäß aussagekräftige Aspekte betrachten, um die Gesamtsituation einschätzen und bewerten zu können.

Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Darüber hinaus haben wir aus Einzelpositionen der Anlagen- und Finanzbuchhaltung die IT-Kosten ermittelt.

Die Ergebnisse stellen wir entweder über Wirtschaftlichkeitskennzahlen oder Erfüllungsgrade dar und stellen diese in den interkommunalen Vergleich. Beim Erfüllungsgrad bewertet die gpaNRW inwieweit eine Stadt die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus.

Zu einzelnen Inhalten greifen wir zusätzlich auf Erkenntnisse aus der letzten Prüfung zurück, um bedarfsweise auch Entwicklungen aufzeigen zu können.

3.4 IT in der Kernverwaltung

Die gpaNRW bewertet nicht-monetäre Nutzenaspekte sowie wesentliche Steuerungs- und Kontrollmechanismen kausal. Das Ergebnis bilden wir grafisch im IT-Profil ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln, das den eingesetzten IT-Kosten gegenübergestellt werden kann.

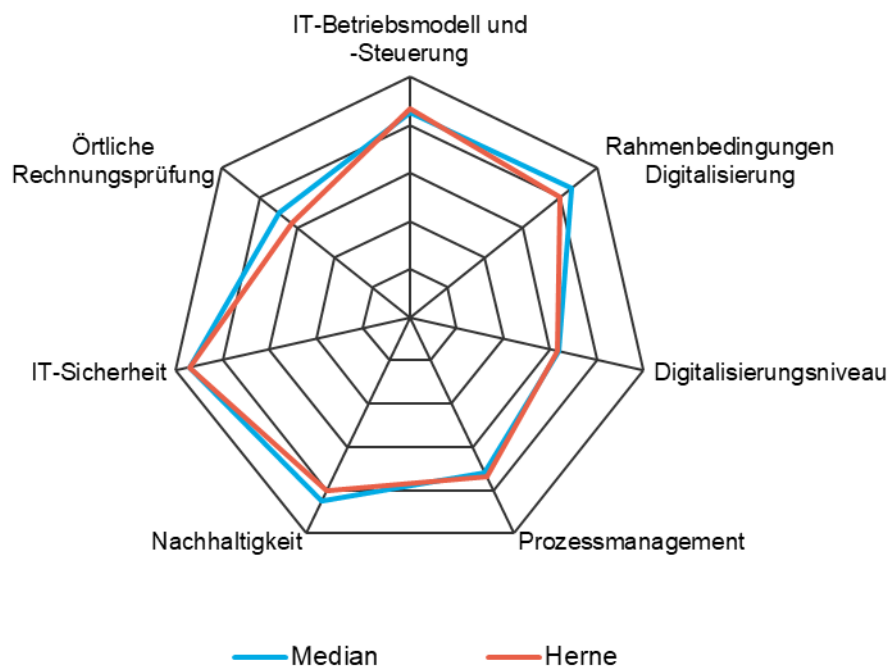
Im IT-Profil bewertet die gpaNRW folgende Aspekte:

- **IT-Betriebsmodell und -Steuerung:** Inwieweit sind die IT-Leistungen und -Kosten das Ergebnis eines zielgerichteten Steuerungsprozesses?
- **Rahmenbedingungen Digitalisierung:** Inwiefern ist die digitale Transformation durch verbindliche Vorgaben abgesichert?
- **Prozessmanagement:** Inwieweit kann das städtische Prozessmanagement den Anforderungen der digitalen Transformation gerecht werden?

- **Digitalisierungsniveau:** Wie weit ist die Verwaltungsdigitalisierung in der Praxis vorangeschritten?
- **IT-Sicherheit:** Wie hoch ist das IT-Sicherheitsniveau?
- **Örtliche Rechnungsprüfung:** Inwieweit ist die örtliche Rechnungsprüfung in der Lage, die IT der Verwaltung zu unterstützen und selbst unterstützend zu nutzen?
- **Nachhaltigkeit:** Inwiefern leistet die städtische IT einen Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit und ist selbst ökologisch nachhaltig?

Das nachstehende Netzdiagramm zeigt das IT-Profil der **Stadt Herne**. Die darin abgebildeten Werte stellen dar, wie viele Einzelanforderungen die Stadt zum Prüfungszeitpunkt anteilig erfüllt hat (Erfüllungsgrad). Weiter innenliegende Werte bedeuten einen geringen Erfüllungsgrad, weiter außenliegende Werte einen hohen Erfüllungsgrad.

IT-Profil 2024



Das IT-Profil der Stadt Herne ist weitgehend durchschnittlich ausgeprägt, bietet aber in allen Aspekten Optimierungsansätze. Demgegenüber stehen leicht überdurchschnittliche IT-Kosten in Höhe von 5.976 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung (s. Kapitel 3.4.7).

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

3.4.1 IT-Betriebsmodell und -Steuerung

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

Die IT-Steuerung hat die Aufgabe, die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells bestmöglich auszunutzen. Dabei muss sie auch strategische Vorgaben und technische Möglichkeiten berücksichtigen.

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat gute Strukturen geschaffen, um ihre IT zielorientiert und bedarfsgerecht zu steuern. Ein Risiko ergibt sich jedoch daraus, dass ihr an zentraler Stelle vereinzelte steuerungsrelevante Informationen nur mit erhöhtem Aufwand zugänglich und die Kriterien für ein IT-Controlling nicht hinreichend definiert sind.

Eine Stadt sollte ein IT-Betriebsmodell wählen, das geeignet ist, IT-Leistungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten möglichst flexibel an den eigenen und zukünftigen Anforderungen und strategischen Zielen auszurichten.

Um eine wirksame IT-Steuerung zu etablieren, sollte eine Stadt

- *ihren Beschäftigten durch verbindliche strategische Vorgaben zu Ausstattungs- und Entwicklungszielen, Steuerungsstrukturen, Personalqualifizierung und Beschaffungen im IT-Umfeld Orientierung geben,*
- *Vorgaben zur Nutzung von IT-Ressourcen machen und*
- *gewährleisten, dass steuerungsrelevante Informationen über Hard- und Softwareausstattung, Kosten, IT-Projektstände sowie IT-Störungsfälle und IT-Sicherheitsrisiken zur Verfügung stehen.*

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Herne** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie der Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten ausfällt.

Erfüllungsgrad IT-Betriebsmodell und -Steuerung in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das IT-Betriebsmodell der Stadt Herne hat sich gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung nicht verändert. Es ist weiterhin durch eine überwiegend autarke Aufgabenerledigung geprägt. Lediglich beim Hosting der Fachanwendung SAP greift die Stadt auf die Unterstützung durch einen externen Dienstleister zurück. Sie erbringt zudem fortlaufend IT-Dienstleistungen für ihre Tochterunternehmen außerhalb der Kernverwaltung.

Aufgrund der weitgehend selbständigen Aufgabenwahrnehmung unterliegt die Stadt Herne keinem Abnahmepflicht und ist hinsichtlich der eigenen Bereitstellung oder dem Bezug von IT-Leistungen flexibel. Durch ihr Betriebsmodell ist sie mithin in der Lage, ihre IT-Kosten durch Veränderungen in ihrem Leistungs- und Produktportfolio unmittelbar selbst zu beeinflussen.

Die organisatorischen Rahmenbedingungen zur IT-Steuerung hat die Stadt Herne zu Beginn des Jahres 2023 mit der Gründung des Fachbereichs 16 Digitalisierung umstrukturiert. Damit hat sie die vorherige Stabsstelle Digitalisierung, die Informationstechnologie, Geo-Services sowie die Verwaltungsdigitalisierung unter einem Dach zusammengeführt. Auf der Ebene des Verwaltungsvorstandes obliegt die Verantwortung der IT weiterhin dem Oberbürgermeister. Die neue Organisationsform sieht eine pflichtige Stellungnahme des Fachbereiches 16 vor, sofern andere Fachbereiche Vorlagen mit IT-Bezug in den Verwaltungsvorstand einbringen, um diese mit den strategischen Zielen abzugleichen. Aus Steuerungssicht führt diese organisatorische Neuausrichtung zu einer Konsolidierung und Zentralisierung von sämtlichen IT- und Digitalisierungsthemen. Die Chancen, dass übergeordnete Ziele der Stadt Herne mithilfe des Einsatzes von IT und Digitalisierung erreicht werden, sind dadurch gestiegen.

Die strategischen Überlegungen zum IT-Betrieb aus der bis 2022 gültigen IT-Strategie hat die Stadt Herne im Wesentlichen in ihre „Digitalstrategie 2030+“ einfließen lassen. Diese wird ergänzt durch vereinzelte Beschlüsse, zum Beispiel zu Ausstattungs- und Entwicklungszielen, sowie durch verschiedene Dienstanweisungen. Letztere umfassen verbindliche Regelungen unter anderem zur Nutzung von Hardware, Software und Netzwerkressourcen, zu den Verantwortlichkeiten, zum Datenschutz sowie zur Internetnutzung.

Die für die IT-Steuerung planungs- und entscheidungsrelevanten Daten können bei der Stadt Herne generell bereitgestellt und ausgewertet werden. So ist dem Grunde nach sichergestellt, dass notwendige Informationen zu den IT-Kosten, -Stellenanteilen und zur IT-Ausstattung verfügbar sind. Die zentrale Auswertung ist jedoch dadurch erschwert, dass sie die dezentralen IT-Stellenanteile für die Benutzerbetreuung nicht unmittelbar erfasst und die dezentralen Fachbereiche eigene IT-Budgets verwalten, unter anderem zur Beschaffung eigener Fachsoftware. Die steuerungsrelevanten Informationen sind für den Fachbereich 16 daher mitunter nur mit größerem Erhebungsaufwand und über Hilfsdaten der Finanzsteuerung ermittelbar.

Dieses organisatorische Hindernis gilt in ähnlicher Form für das zentrale Lizenzmanagement der Stadt. Dieses obliegt grundsätzlich dem Fachbereich 16 und gilt zunächst für alle zentral bereitgestellten und verwaltungsweit genutzten Verfahren. Hier nimmt die Stadt regelmäßig einen systematischen Abgleich zwischen den gekauften sowie installierten Lizenzen vor und stellt sicher, dass die hierzu erforderlichen Informationen verfügbar sind.

Die Überwachung des lizenzkonformen Einsatzes der dezentralen Fachsoftware ist hingegen Aufgabe der jeweiligen Fachbereiche. Fachbereich 16 führt sämtliche IT-Verfahren zwar in einem zentralen Verfahrensverzeichnis und wird über die Arbeitsgruppe IT bei der Einführung von (dezentralen) IT-Verfahren unmittelbar beteiligt; eine Übersicht über die im Einzelnen dezentral verwalteten Lizenzen besteht jedoch nicht. Insoweit ist ein systematischer Quervergleich von Lizenzen fachbereichsübergreifend eingesetzter Fachsoftware nicht gewährleistet. Hieraus resultiert das wirtschaftliche Risiko, dass ein Lizenzüberhang entsteht und etwaige Paketkonditionen nicht ausgeschöpft werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte eine Informationsgrundlage schaffen, die der zentralen IT-Koordination die Ermittlung aller steuerungsrelevanter Daten, einschließlich dezentral verwalteter Lizenzen, erleichtert.

Positiv ist, dass der Fachbereich 16 dem Verwaltungsvorstand regelmäßig Bericht erstattet. So ist unter anderem ein monatliches Berichtswesen zur IT-Sicherheit implementiert. Ein umfangreiches steuerungsunterstützendes System aus IT-Kennzahlen existiert indes noch nicht. Dieses beschränkt sich bislang auf vereinzelte Kennzahlen (Anzahl PCs, durchschnittliche Problemlösungsdauer, Aufwanddeckungsgrad, Personalaufwandsquote) im Haushaltsplan, die sich für ein aussagekräftiges IT-Controlling noch nicht gänzlich eignen. Damit fehlen der Stadt wesentliche Indikatoren, um systematisch über Effektivität und Effizienz ihrer IT zu urteilen. Sie hat das dahingehende Potenzial jedoch erkannt und arbeitet zurzeit am Aufbau eines tiefergehenden Kennzahlensystems.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ihre bereits initiierten Maßnahmen zur Definition von geeigneten IT-Kennzahlen intensiv fortführen und einen Prozess zur Analyse implementieren.

Das Störungsmanagement hat die Stadt Herne gut strukturiert. Der Prozess zur Aufnahme und Bearbeitung ist verbindlich geregelt und durchgängig über ein Ticketsystem abgebildet. Dies gewährleistet eine strukturierte Dokumentation und Klassifizierung signifikant auftretender Störfälle, die die Stadt systematisch nach erkennbaren Mustern auswertet.

3.4.2 Digitalisierung

Digitalisierung bedeutet die Neugestaltung der Verwaltung durch veränderte technische Möglichkeiten. Sie bietet das Potenzial, Ressourcen effizienter und zielgerichteter einzusetzen.

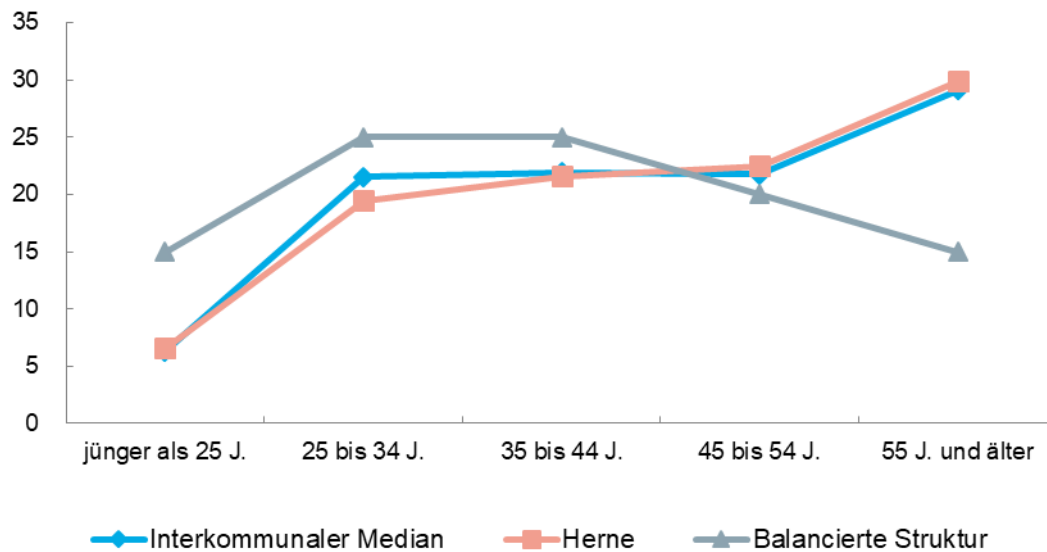
Um dieses Potenzial voll ausschöpfen zu können, müssen die Städte über das rechtlich verpflichtende Onlineangebot ihrer Leistungen hinaus auch verwaltungsintern auf eine möglichst medienbruchfreie Bearbeitung hinwirken.

Effizientes Verwaltungshandeln ist vor dem Hintergrund des demografischen Wandels essentiell, um die Handlungsfähigkeit der Verwaltung auch perspektivisch zu sichern. Risiken für die 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. Es gehen nicht nur Fachwissen und Fähigkeiten für die Verwaltung verloren, vielmehr muss das verbleibende Personal die mehr und komplexer werdenden Aufgaben auffangen.

Die Digitalisierung kann die Probleme zwar nicht allein lösen, bietet aber die notwendige Grundlage, diesen zu begegnen. Je alterszentrierter eine Personalstruktur ist, desto stärker sollten die Möglichkeiten der Digitalisierung in den Fokus der Entscheidungsträger rücken. Dies gilt umso mehr, wenn klassische Personalmaßnahmen ihre Wirkung verfehlen oder aus finanziellen Gründen nicht ausgeschöpft werden können

Um die Ausgangslage der **Stadt Herne** darzustellen, bilden wir nachstehend ihre **Altersstruktur** im interkommunalen Vergleich sowie im Vergleich zu einer optimalen, balancierten Altersstruktur²³ ab.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2024



²³ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur, Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005

- Die Altersstruktur der Stadt Herne ist stark alterszentriert. Nahezu ein Drittel der Beschäftigten wird in den nächsten zehn bis zwölf Jahren altersbedingt aus dem Dienst ausscheiden. Demgegenüber steht ein vergleichsweise geringer Anteil jüngerer Mitarbeitender. Dies birgt wesentliche Risiken im Hinblick auf Wissensverluste und gibt der Stadt Herne Anlass, die digitale Transformation intensiv voranzutreiben.

Inwiefern die Stadt die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Digitalisierung gesetzt hat und wie weit sie bei der Digitalisierung fortgeschritten ist, stellt die gpaNRW im Folgenden dar.

3.4.2.1 Rahmenbedingungen der Digitalisierung

Bei der digitalen Transformation ihrer Verwaltung muss eine Stadt einerseits gewährleisten, dass der Transformationsprozess selbst effizient gestaltet ist. Zudem darf die Digitalisierung der Effizienz, Rechtssicherheit und Akzeptanz von Verwaltungsleistungen nicht entgegenstehen.

Dies erfordert einen gut organisierten Rahmen, in dem sich die Stadt mit grundsätzlichen Fragestellungen, wie der Entlastung der vorhandenen personellen Ressourcen durch Automatisierung und Einsatz künstlicher Intelligenz (KI), dem Umgang mit eingehender Papierpost sowie dem Ersatz von händischen Unterschriften, Siegeln, Stempeln etc. auseinandersetzt.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Herne** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht.

Erfüllungsgrad zu den Rahmenbedingungen der Digitalisierung in Prozent 2024

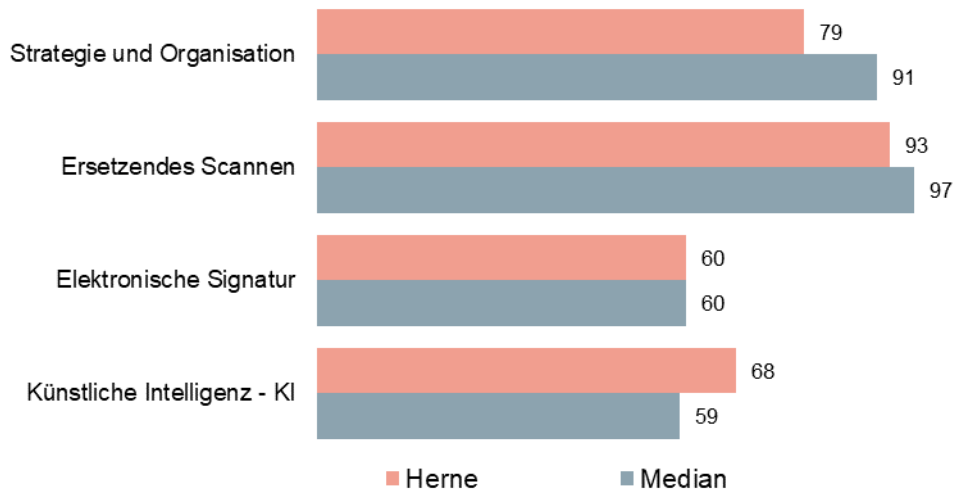


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Herne positioniert sich unterhalb des Median, liegt aber im Mittelfeld der Gesamtverteilung aller geprüften kreisfreien Städte. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Teilerfüllungsgrade zu den Rahmenbedingungen der Digitalisierung in Prozent 2024



Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, die Rahmenbedingungen für die Digitalisierung zu optimieren.

3.4.2.1.1 Strategie und Organisation

Die Digitalisierung ist eine interdisziplinäre Aufgabe. Sie kann nur erfolgreich sein, wenn alle Beteiligten auf einen orientierungsgebenden Rahmen zurückgreifen können.

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbesserte strategische Rahmenbedingungen für die zielgerichtete Digitalisierung geschaffen. Risiken resultieren daraus, dass es noch an verbindlichen Standards zur Projektgestaltung und zeitlich konkretisierten Projektplanungen mangelt.

Eine Stadt sollte eine verbindliche und allen Beteiligten bekannte Strategie zur digitalen Transformation haben und diese kontinuierlich fortschreiben.

Eine Stadt sollte dazu ein Projektmanagement implementieren, das eine zielgerichtete digitale Transformation unterstützt.

Die **Stadt Herne** hat die wesentlichen strategischen Aspekte zur Digitalisierung nachweislich geregelt und ihre dahingehende Ausrichtung seit der letzten Prüfung erheblich weiterentwickelt. Mit der „Digitalstrategie 2030+“, die auf den vorherigen Überlegungen des Zukunftsimpuls Herne 2025 basiert, hat die Stadt Herne einen umfassenden Orientierungsrahmen geschaffen. Dieser umfasst die fünf Handlungsfelder „Smart City Infrastruktur“, „Energie und Umwelt“, „Gesellschaft“, „Mobilität“ sowie „Digitale Verwaltung“. Letzteres wurde im September 2023 ergänzt.

Die Verantwortlichkeiten für die unterschiedlichen Aufgaben im Zusammenhang mit der digitalen Transformation hat sie verbindlich geregelt und einen regelmäßigen konzernweiten Austausch aller Beteiligten über den Digitalbeirat etabliert. Dieser setzt sich aus Teilnehmenden der städtischen Tochtergesellschaften und der Kernverwaltung zusammen. Die Entwicklung und

Förderung der Smart City Herne ist dabei eine wesentliche Aufgabe der gegründeten Tochtergesellschaft Herne.Digital GmbH, die dem Stadtkonzern beratend zur Seite steht. Die Koordination der Verwaltungsdigitalisierung hat die Stadt Herne mit der Neugründung des Fachbereichs 16 zentralisiert. Er berät und unterstützt die dezentralen Fachbereiche bei der Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben. Im Prüfungsverlauf konnte die Stadt Herne ihre Aufbauorganisation insoweit anpassen, als sie die frühere Stabsstelle Verwaltungsdigitalisierung neuerlich installiert hat. Diese bündelt die Kompetenzen der Organisationsberatung, des Prozessmanagements sowie der Digitalisierung. Sie verfolgt damit die Intention, die Umsetzung von Digitalisierungsvorhaben „außerhalb der Linienorganisation“ intensiver sowie zielgerichteter voranzutreiben und gleichzeitig eine zentrale Steuerung zu gewährleisten. Der Schwerpunkt ihrer Arbeit liegt vorerst auf der Umsetzung der Änderungen zum Onlinezugangsgesetz (OZG 2.0) sowie dem Ausbau der elektronischen Aktenführung. Den verwaltungsweiten regelmäßigen Austausch zu Digitalisierungsthemen festigt die Stadt zusätzlich über die Lenkungsgruppe E-Government, der Mitarbeitende aus den Bereichen Personal und Organisation, Finanzsteuerung, Zahlungsabwicklung und Digitalisierung angehören.

Die strategische Ausrichtung zur digitalen Verwaltung weist neben den übergeordneten Zielen eine Übersicht der daraus abgeleiteten Projekte aus, die durch einzelne Projektskizzen ergänzt wird. Diese enthalten zwar Angaben zur Projektverantwortung und –beschreibung sowie grobe Zeitziele, es fehlen jedoch insbesondere eindeutige Kriterien, die eine Priorisierung der einzelnen Maßnahmen ermöglichen.

Annähernd drei Viertel aller kreisfreien Städte definieren in dieser Hinsicht präzisere Vorgaben. Diese Vorgaben dienen dazu, die erforderlichen Ressourcen identifizieren zu können und diese nach festgelegter Priorität auf mittel- und langfristige Ziele auszurichten. Sie ist damit auch die Grundlage, um den Personalbedarf für die nächsten Jahre verlässlich bestimmen zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ihre strategische Grundlage zur Verwaltungsdigitalisierung konkretisieren. Hierzu sollte sie ihre Projekte mit Prioritäten und einem präzisierten Zeitrahmen versehen, um die strategischen Ziele zu erreichen. Darüber hinaus sollte sie Kriterien definieren, die auch künftig eine Priorisierung von Digitalisierungsmaßnahmen ermöglichen.

Maßgeblich dafür, dass die Stadt Herne im Teilaspekt der Strategie und Organisation noch hinter dem durchschnittlichen Ergebnis der Vergleichskommunen zurückbleibt, sind die aktuell fehlenden verbindlichen Richtlinien zum Projektmanagement. Es existiert zwar ein Orientierungsrahmen in Form eines Projektmanagementhandbuches, dieses hat jedoch primär empfehlenden Charakter und setzt mithin keine Standards zu erforderlichen Projektmanagementphasen, -methoden oder -dokumentationen. Daraus resultiert zurzeit eine überwiegend heterogene Projektgestaltung, die zudem nicht flächendeckend durch einheitliche Fachsoftware unterstützt wird. Ohne diese Vorgaben besteht das Risiko, dass Projekte nicht zeitgerecht oder ineffizient verlaufen. Damit ist letztlich auch die rechtzeitige Erreichung der strategischen Ziele zur digitalen Transformation gefährdet. Vor dem Hintergrund des drohenden Personalabgangs infolge des demografischen Wandels ist dies nicht unkritisch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein systematisches, softwarebasiertes Projektmanagement etablieren, um das Risiko ineffizienter Digitalisierungsprojekte zu verringern.

3.4.2.1.2 Ersetzendes Scannen

Damit eine „Digitale Verwaltung“ funktionieren kann, muss eine Stadt ihre Dokumente und Daten digitalisieren. Dennoch wird es sich nicht vermeiden lassen, dass auch weiterhin noch Papierdokumente eingehen. Daher ist das ersetzende Scannen ein elementarer Baustein einer erfolgreichen Verwaltungsdigitalisierung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat eine gute Grundlage zum ersetzenden Scannen geschaffen. Gleichwohl hat sie noch nicht alle Empfehlungen der Technischen Richtlinie RESISCAN 03138 (TR Resiscan) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) formal umgesetzt. Dadurch ist eine revisionssichere Digitalisierung noch nicht bestmöglich gewährleistet.

Eine Stadt sollte eingehende Papierdokumente, bei denen es rechtlich möglich und wirtschaftlich angemessen ist, ersetzend scannen. Dabei sollte sie die Vorgaben der Technischen Richtlinie RESISCAN 03138 (TR Resiscan) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) einhalten. Hierzu sollte eine Stadt festlegen, welche Dokumente sie ersetzend scannen möchte, eine Verfahrensdokumentation verfassen, die erforderliche Strukturanalyse und eine umfassende Schutzbedarfsanalyse durchführen und die Ergebnisse dokumentieren.

Die federführende Koordination zum ersetzenden Scannen ist bei der Stadt Herne eng mit der Implementierung des DMS verknüpft, die bislang im Fachbereich 12 angesiedelt ist. Eine Übersicht über die Fachbereiche, die bereits ersetzend scannen, besteht im Fachbereich 16, dem die zentrale Steuerung der Verwaltungsdigitalisierung dem Grunde nach obliegt, zurzeit noch nicht.

Den Großteil der gemäß TR Resiscan geforderten Vorgaben zum ersetzenden Scannen deckt die Stadt über ihre zentrale Dienstanweisung DMS ab. Die darin enthaltenen allgemeinen Regelungen werden über die jeweiligen Verfahrensanweisungen der dezentralen Fachbereiche ergänzt und konkretisiert. Diese umfassen auch im Rahmen der Strukturanalyse vorgenommene Dokumentationen zur scanrelevanten Systemumgebung.

Grundsätzlich scannt die Stadt Herne sämtliche Dokumente mit Belegfunktion ersetzend. Davon ausgenommen sind jene Dokumente, denen aufgrund ihrer Beweiskraft, des öffentlichen Glaubens oder per gesetzlicher Bestimmung im Original eine besondere Bedeutung zukommt. Als Ergebnis der Schutzbedarfsanalyse sind diese folglich mit der Schulbedarfskategorie „sehr hoch“ versehen und daher kopierend zu scannen. Welche Dokumententypen konkret unter diese Definition zu fassen sind, ist jedoch nicht weiter ausgeschärft. Die Stadt Herne richtet sich in der Praxis hier nach der detaillierten Schutzbedarfsanalyse der KGSt. Diese Vorgehensweise ist jedoch nicht formalisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Festlegung der Schutzbedarfe scanrelevanter Dokumente an konkreteren Vorgaben ausrichten, um das Risiko eines Verlusts von beweiswertrelevanten Daten zu verringern.

3.4.2.1.3 Elektronische Signatur

Die elektronische Signatur ersetzt eine manuelle Unterschrift in Verwaltungsverfahren. Nur, wenn ein handschriftliches Unterschriftserfordernis entfällt, kann ein Prozess durchgängig digitalisiert ablaufen.

→ **Feststellung**

Der Stadt Herne fehlt ein zentraler Überblick über elektronische Signaturen innerhalb der Verwaltung, um weitere Einsatzmöglichkeiten bewerten sowie die Wirtschaftlichkeit und Konformität überwachen zu können.

Eine Stadt sollte handschriftliche Unterschriftserfordernisse, soweit rechtlich möglich, durch qualifizierte elektronische Signaturen ersetzen. Hierzu sollte sie mit einem zertifizierten Vertrauensdiensteanbieter zusammenarbeiten. Die technische Lösung sollte in die Fachverfahren integriert oder per Schnittstelle angebunden sein.

Die **Stadt Herne** ersetzt in vereinzelt Bereichen (z.B. im Standesamt) die handschriftliche Unterschrift durch eine qualifizierte elektronische Signatur. Der Einsatz beschränkt sich dabei ausschließlich auf die Aufgabenbereiche, in denen eine qualifizierte elektronische Signatur gesetzlich vorgesehen ist. Hierzu hat sie einen zertifizierten Vertrauensdiensteanbieter ausgewählt. Die Beschaffung entsprechender Signaturkarten liegt in der dezentralen Organisationsverantwortung der Fachbereiche und unterliegt insoweit bislang keiner zentralen Steuerung durch Fachbereich 16.

Auch aus diesem Grund sind der IT-Steuerung der Stadt Herne bislang keine weiteren Einsatzfelder bekannt, da sie noch keine systematische Abfrage vorgenommen und zentral dokumentiert hat. Ein zentraler Überblick trägt dazu bei, Ressourcen effizient zuzuweisen und die Konformität zu gesetzlichen und strategischen Vorgaben zu überwachen. So sollte insbesondere unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten im Vordergrund stehen, dass möglichst einheitliche Strukturen geschaffen werden, um größtmögliche Synergien zu erzielen. Unterschiedliche Anforderungen machen teilweise aber auch die Nutzung unterschiedlicher Dienste notwendig. Es ist wichtig zu wissen, wann qualifizierte elektronische Signaturen benötigt werden. Diese Information hilft, Prozessoptimierungen besser einzuschätzen. Zudem ermöglicht sie, Projekte gezielt zu priorisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte sich einen zentralen Überblick darüber verschaffen, in welchen Prozessen eine qualifizierte elektronische Signatur bereits eingesetzt wird oder im Falle einer digitalen Abwicklung erforderlich wird.

3.4.2.1.4 Künstliche Intelligenz

Bei der Digitalisierung und mithin bei der Automatisierung von Prozessen spielt zunehmend auch KI eine große Rolle. Sie bietet weitergehende Möglichkeiten, um Prozesse zu optimieren. Mit dem Begriff Künstliche Intelligenz werden Technologien beschrieben, die kognitive Kompetenzen imitieren, zu denen bisher nur Menschen fähig waren. Dazu zählen zum Beispiel strategisches Denken oder sprachliche Fähigkeiten. Dadurch können Personalressourcen in Teilen ersetzt oder zumindest reduziert werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat über Pilotprojekte einen guten Einstieg zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) gewählt, um Erfahrungen zu sammeln, Risiken zu minimieren und eine fundierte Entscheidung über den KI-Einsatz zu treffen. Noch fehlt allerdings der darauf aufbauende Regelungsrahmen für den verwaltungsweiten Umgang mit KI.

Eine Stadt sollte sich mit potenziellen Anwendungsfällen von KI unter Abwägung von Chancen und Risiken im Hinblick auf ethische Aspekte, IT-Sicherheit und Datenschutz auseinandersetzen. Daraus sollten Vorgaben für die Einführung, Nutzung und Qualitätssicherung von KI-Komponenten sowie definierte Einsatzgrenzen resultieren.

Die **Stadt Herne** hat bereits erste Projekte zum Einsatz von KI initiiert. So nutzt sie im Rahmen einer Innovationspartnerschaft KI-basierte Systeme beispielsweise in der Straßenzustandserfassung, um über die Erfassung der Straßenbeschaffenheit den optimalen Zeitpunkt für Reparaturen präzise zu ermitteln. Ein weiteres Anwendungsbeispiel ist das Crowd Monitoring bei Großveranstaltungen wie der Cranger Kirmes, bei dem der Einsatz von KI dabei hilft, mögliche Gefahrenlagen und das Ausmaß von Menschenansammlungen vorherzusagen, um frühzeitig entlastende und sicherheitsfördernde Maßnahmen einzuleiten. Für diese Einsatzfelder hat die Stadt im Einzelfall spezifische Ziele, Einsatzgrenzen und Vorgaben zur Datenqualität definiert sowie Schulungen für die Anwender sichergestellt. Sie plant darüber hinaus, den Einsatz von KI auf die Verwaltungsarbeit auszuweiten und hat erste Projekte hierzu in die Digitalstrategie 2030+ aufgenommen, wie z.B. die Einrichtung eines Chat-Bots oder eines KI-gestützten Kundenstrommanagements.

Einen allgemeingültigen strategischen Rahmen für den Einsatz von KI-Anwendungen hat die Stadt Herne jedoch noch nicht formuliert. Um eine solide Grundlage für den weiteren Einsatz von KI-Technologien zu schaffen, ist es wichtig, verwaltungsweite Richtlinien zu definieren, die den Einsatz von KI unter ethischen Gesichtspunkten regeln und klare Vorgaben machen, unter welchen Bedingungen und in welchen Einsatzbereichen KI-Technologien implementiert werden können. Es ist ebenfalls notwendig, die Zielsetzungen und Grenzen des KI-Einsatzes präzise zu formulieren, um sowohl den erwarteten Nutzen als auch die potenziellen Risiken angemessen beurteilen zu können. Besonderes Augenmerk sollte dabei auf Datenschutzaspekte gelegt werden, insbesondere in Anwendungsszenarien, in denen sensible Daten verarbeitet werden. Die Stadt Herne hat den Prozess bereits initiiert, einen strategischen Rahmen zum Einsatz von KI zu erarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte auf der Grundlage ihrer Pilotprojekte aufbauen und Einsatzgrenzen und –nutzen von künstlicher Intelligenz verwaltungsweit verbindlich regeln. Darüber hinaus sollte sie die fachliche Qualifizierung und den geplanten Umgang mit KI-Projekten in die übergeordnete Digitalisierungsstrategie aufnehmen. In diesem Zusammenhang sollte sie auch Kriterien definieren, anhand derer ihr Risiko und Nutzen bewertet werden kann.

3.4.2.2 Digitalisierungsniveau

Um das Digitalisierungsniveau zu bestimmen, hat die gpaNRW exemplarisch fünf Verwaltungsleistungen ausgewählt und auf der Basis einer Selbstauskunft der Kommune unter einheitlichen Prüfkriterien betrachtet. Die Prüfkriterien zielen darauf ab, Medienbrüche im gesamten Prozess vom auslösenden Ereignis (z. B. Antrag) bis hin zum Ergebnis (z. B. Bescheid) zu identifizieren.

Ergänzend betrachten wir, inwieweit die gesamte Verwaltung bereits auf elektronische Akten als Grundlage für digitales Verwaltungshandeln zurückgreifen kann.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne erreicht insgesamt einen durchschnittlichen, aber ausbaufähigen Digitalisierungsstand. Insbesondere die Einführung der elektronischen Aktenführung basiert bislang auf einer nicht hinreichend konkreten Planung. Gleichwohl kann die Stadt in einzelnen Bereichen bereits gute Lösungen vorweisen.

Eine Stadt sollte bereits Fortschritte bei der Einführung der elektronischen Aktenführung in der gesamten Verwaltung vorweisen können. Auf dieser Grundlage sollte sie bei Verwaltungsleistungen, über das Online-Angebot hinaus, auch eine möglichst medienbruchfreie Bearbeitung gewährleisten.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, welches Niveau die **Stadt Herne** in diesem Zusammenhang erreicht und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Digitalisierungsniveau in Prozent 2024

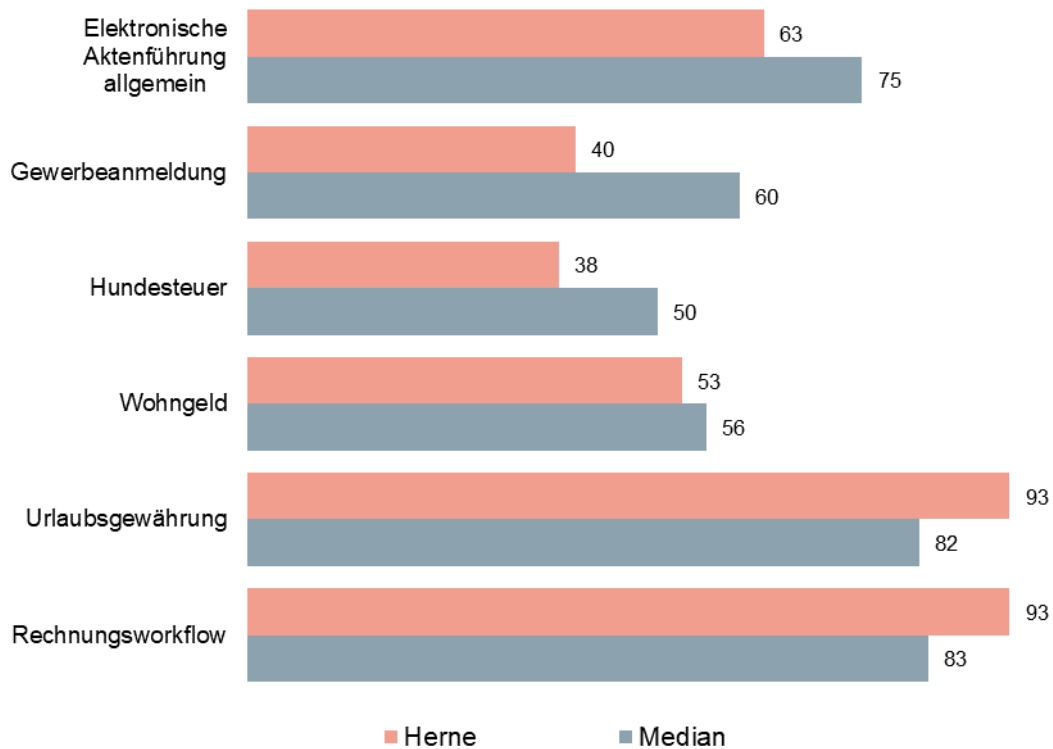


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den einzelnen Bereichen stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2024



Insgesamt erreicht die Stadt Herne einen durchschnittlichen Umsetzungstand in der digitalen Transformation ihrer Verwaltung. In Bezug auf die elektronische Aktenführung haben jedoch etwa drei Viertel der Vergleichskommunen größere Fortschritte erzielt. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt in der zeitlich nicht hinreichend konkretisierten Planung zur verwaltungsweiten Einführung der E-Akte. Diese war bislang von einem situativen Vorgehen geprägt, das im Wesentlichen an den zeitlichen Kapazitäten und der Bereitschaft der anzubindenden Fachbereiche ausgerichtet war. Dabei hat die Stadt die technische Anbindung aller Fachbereiche an das DMS zur allgemeinen Schriftgutverwaltung bereits vor zwei Jahren realisiert und dezentrale Multiplikatoren geschult, die organisatorische Einrichtung zur tatsächlichen Nutzung jedoch nicht zentral forciert. Die Stadt Herne hat das dahingehende Optimierungspotenzial erkannt und die Erstellung einer verbindlichen und zeitlich präzisierten Roadmap zur Aufgabe der neu gegründeten Stabstelle Verwaltungsdigitalisierung gemacht. Es ist daher zu erwarten, dass die Stadt Herne ihre Rahmenbedingungen für eine digitale Verwaltungsarbeit im Laufe des Jahres verbessert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte einen verbindlichen Projektplan erstellen, um die verwaltungsweite Einführung des DMS sowie der elektronischen Aktenführung zu einem vorbestimmten Zeitpunkt zu forcieren.

Die stellenweise noch ausstehende elektronische Aktenführung wirkt sich auch auf das Digitalisierungsniveau des Bearbeitungsprozesses zur Hundesteuer aus. Neben der digitalen Aktenführung fehlt es dort an einem digitalen Eingangskanal, der die Annahme eines strukturierten

Datensatzes ermöglicht. Dies ist die Basis für eine generell medienbruchfreie Weiterverarbeitung. Auch in der Bearbeitung der Gewerbeanmeldung und der Wohngeldbeantragung entstehen noch zahlreiche Medienbrüche, insbesondere durch fehlende Schnittstellen, die zurzeit manuelle Eingaben erfordern. Dies gilt für die meisten kreisfreien Städte gleichermaßen. Dennoch fallen bei der Stadt Herne der Rechnungsworkflow sowie der interne Prozess zur Urlaubsgewährung interkommunal sehr positiv auf.

Ebenfalls positiv anzumerken ist, dass zu allen geprüften Verwaltungsleistungen Prozessdokumentationen vorliegen. Diese stellen die Basis dar, um Digitalisierungs- und Automatisierungspotenziale zielgerichtet zu identifizieren. Wie der Großteil der Vergleichskommunen hat die Stadt Herne die Prozesse bislang jedoch weder vollständig analysiert noch dahingehende Prozessdaten erhoben, um ihre Effizienz letztlich messen zu können. Die Potenziale, die das eigene Prozessmanagement dazu bietet, sind Gegenstand des nachfolgenden Kapitels 3.4.3.

Neben den obigen Prozessen ergeben sich weitere Beispiele aus anderen Prüfgebieten und Teilberichten der gpaNRW, um das Digitalisierungsniveau einschätzen zu können:

- Fallbearbeitung in der wirtschaftlichen Jugendhilfe (vgl. Teilbericht Hilfe zur Erziehung, Kapitel 7.5.2.3)
- Arbeitsabläufe im Fachbereich Gesundheit (vgl. Teilbericht Öffentlicher Gesundheitsdienst, Kapitel 8.6.2)
- Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens (vgl. Teilbericht Bauaufsicht, Kapitel 9.1.1)

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ihre Prozesse gezielt auf vermeidbare Medienbrüche untersuchen. Informationen aus vorgelagerten Prozessen bzw. anderen Fachverfahren sollten automatisiert ergänzt oder über eine Schnittstelle eingespielt werden können, um die Sachbearbeitung bestmöglich zu unterstützen.

3.4.3 Prozessmanagement

Digitales Arbeiten bedeutet nicht, dass Verwaltungsleistungen automatisch effizienter erbracht werden. Die Voraussetzung dafür ist, dass funktions- und organisationsübergreifende Arbeitsabläufe (Prozesse) effizient gestaltet und die resultierenden Anforderungen an die IT beschrieben werden. Verwaltungen müssen daher kritisch hinterfragen, welche Arbeitsschritte wann erforderlich sind und wo sie technisch unterstützt werden können.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, inwiefern die Städte dazu auf ein systematisches Prozessmanagement zurückgreifen können.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat ihr Prozessmanagement strategisch gut ausgerichtet und in der operativen Ausgestaltung die Voraussetzungen für ein systematisches Vorgehen geschaffen. Die Potenziale, die das Prozessmanagement zur Steuerung bietet, schöpft die Stadt bislang noch nicht aus.

Eine Stadt sollte verbindlich beschreiben, welche Ziele sie mit der Betrachtung und Optimierung von Verwaltungsprozessen verfolgt. Dabei sollte sie auch festlegen, welchen Prozessen sie Priorität einräumt und in welcher Art und Weise sie ihr Prozessmanagement gestalten möchte.

Eine Stadt sollte durch operative Vorgaben und Maßnahmen gewährleisten, dass Prozesse verwaltungsweit einheitlich erhoben, analysiert und dokumentiert werden. Die Prozessdokumentation sollte sich an der Vorgabe des Landes NRW (BPMN 2.0)²⁴ orientieren.

Eine Stadt sollte ihre Prozessmodelle nutzen, um Anforderungen für IT-Systeme oder IT-Komponenten zu beschreiben, die Wirtschaftlichkeit von IT-Einsatz zu beurteilen und Potenziale von Prozessoptimierungen auszuweisen.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Herne** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Erfüllungsgrad Prozessmanagement in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Zum Zeitpunkt der letzten überörtlichen Prüfung befand sich das Prozessmanagement der Stadt Herne noch im Aufbau. Der dahingehende Verwaltungsbeschluss sah eine Einführungsphase bis 2024 vor, um das Prozessmanagement als dauerhafte Managementmethode mit zentraler Steuerung verwaltungsweit zu etablieren. Seither hat die Stadt Herne ein Fachverfahren zum Aufbau einer Prozessbibliothek eingeführt. Dabei ist von Vorteil, dass sie eine im kommunalen Umfeld verbreitete Software einsetzt und sich an deren einheitlichen Standards orientiert. Die Prozessdatenbank umfasst inzwischen etwa 2.100 Prozessteckbriefe sowie rund 550 modellierte Prozesse. Damit hat die Stadt einen zentralen Überblick über den Großteil der Pro-

²⁴ BPMN 2.0 (Business Process Model and Notation 2.0) ist der aktuelle Standard zur Geschäftsprozessmodellierung. Sie erlaubt, Prozesse grafisch abzubilden und für die gesamte Organisation transparent darzustellen.

zesse in ihrer Verwaltung. Zur Vollständigkeit fehlen ihr noch vereinzelte Prozesse aus den Aufgabenbereichen, die während der Einführungsphase von Krisenlagen betroffen waren. Allerdings zeigt das Beispiel des Fachbereiches Gesundheit, dass auch dort inzwischen eine Vielzahl von Prozessen identifiziert und auch aufgenommen wurde (vgl. Teilbericht Öffentlicher Gesundheitsdienst, Kapitel 8.4.2).

Die Stadt verfolgt das grundlegende Ziel, die Verwaltungsdigitalisierung und das Prozessmanagement eng miteinander zu verknüpfen. Sie hat dieses Vorhaben daher folgerichtig in ihrer Digitalstrategie verankert. Die wesentlichen Grundlagen zur Prozesserhebung und -gestaltung hat sie in einem Prozessmanagementhandbuch verbindlich fixiert. Es enthält unter anderem ein Rollenkonzept, Kriterien zur Priorisierung von Prozessaufnahmen sowie Aspekte zur operativen Ausgestaltung. Insoweit hat die Stadt eine fundierte strategische Grundlage für ihr Prozessmanagement geschaffen.

Die Koordination und Qualitätssicherung obliegt bisher den Prozessmanagern und -beratern der Abteilung Organisationsberatung im Fachbereich 12. Dezentral hat die Stadt Prozessmodellierende und -verantwortliche benannt. Diese sind u.a. für die Koordination und Dokumentation von Prozessen sowie die Prozessüberwachung im eigenen Aufgabenbereich zuständig. Die dezentrale Rolle der prozessverantwortlichen Personen ist zumeist bei den jeweiligen Fachbereichs- und Abteilungsleitungen verortet. Sie ist Bestandteil der jeweiligen Stellenbeschreibung. Die Aufgabe der Prozessmodellierenden ist hingegen nicht verbindlich in allen Stellenbeschreibungen, sondern bislang nur bei einzelnen Fachstellen hinterlegt. Dies birgt das Risiko, den operativen Aufgaben nicht durchgehend gerecht zu werden. Durch die Definition der dezentralen Aufgaben der Prozessmodellierenden und Verankerung in den Stellenbeschreibungen wären die Aufgaben zum einen verbindlich beschrieben. Zum anderen wird dem Prozessmanagement auch in den Fachbereichen eine größere Bedeutung eingeräumt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die dezentralen Aufgaben der Prozessmodellierenden in den Stellenbeschreibungen verbindlich verankern. Sie sollte diese dort ergänzen, wo sie bislang noch nicht hinterlegt sind.

Mit der neu formierten Stabsstelle Verwaltungsdigitalisierung (vgl. Kapitel 3.4.2.1.1) hat die Stadt Herne ein strukturiertes und systematisches Vorgehen im operativen Prozessmanagement implementiert. Die enge Verzahnung von Organisationsberatung, operativer Verwaltungsdigitalisierung und IT stellt sicher, dass IT-Belange und Digitalisierungspotenziale bei organisatorischen Veränderungen und Prozessoptimierungen adäquat Berücksichtigung finden. So hat die Stabsstelle kürzlich beispielsweise Projekte in den Bereichen Wohngeld und Ausländerwesen initiiert, in denen sie über die vernetzte Prozessanalyse Möglichkeiten zum Einsatz künstlicher Intelligenz prüft.

Die Prozessaufnahme und -betrachtung folgen bei der Stadt Herne grundsätzlich den übergeordneten Zielen der Wissenskonservierung und Digitalisierung. Die Erreichung des letzteren Ziels setzt voraus, dass in den betrachteten Prozessmodellen die Datensicht vollständig dargestellt wird. Dies ist von zentraler Bedeutung, um verlässlich eruieren zu können, inwieweit beispielsweise Softwareschnittstellen oder der Einsatz von KI zur Prozessautomatisierung beitragen können. In den Fällen, in denen die Stadt Herne eine Prozessdigitalisierung und -automatisierung anstrebt, achtet sie explizit auf die Dokumentation der erforderlichen Informationen und Datenformate. Eine formalisierte Vorgabe für die Prozessmodellierenden hat sie hierzu jedoch

nicht formuliert. Dabei kann die Datensicht auch bei Prozessaufnahmen von Nutzen sein, die zunächst der Wissenskonservierung dienen, sofern der Prozess perspektivisch Teil eines Digitalisierungsvorhabens wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Vorgabe, die Datensicht in allen Prozessmodellen abzubilden, in ihr Prozessmanagementhandbuch explizit mitaufnehmen. Damit stellt sie grundlegend sicher, dass technologische Optimierungspotenziale identifiziert werden können.

Angesichts der tendenziell eher anlassbezogenen Prozessanalysen nutzt die Stadt Herne die Steuerungsmöglichkeiten des Prozessmanagements bislang noch sehr eingeschränkt. So ermittelt sie beispielsweise nur vereinzelt Kennzahlen oder Indikatoren, wie Medienbrüche oder Durchlaufzeiten, um Optimierungspotenziale in bestehenden Abläufen heben zu können. Ein grundlegendes Kennzahlensystem existiert bislang nicht. Allerdings identifiziert und analysiert die Stadt Herne im Rahmen von Prozessanalysen zurzeit Medienbrüche oder sogenannte Flaschenhälse, um bei noch hochgradig analogen Prozessen Potenziale zur Effizienzsteigerung aufzuzeigen. Die Umsetzung ist ihr indes nicht immer möglich. Als Hinderungsgründe nennt die Stadt u. a. technische Grenzen von Fachverfahren und die dezentrale Ressourcenverantwortung.

Eine Beschreibung von Anforderungen an IT-Leistungen über Prozessbeschreibungen wäre technisch möglich, mangels entsprechender Bedarfe hat die Stadt hiervon bislang aber noch keinen Gebrauch gemacht. Sie nutzt jedoch schon Prozessmodelle als Diskussions- bzw. Arbeitsgrundlage, u. a. bei der Digitalisierung interner Services.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein Kennzahlensystem implementieren, das die Effektivität und Effizienz von Prozessabläufen messbar macht. In diesem Zusammenhang sollte sie explizit Kriterien definieren, die Schwachstellen und Potenziale aufzeigen und so Ansatzpunkte für eine digitale Prozessunterstützung bieten.

3.4.4 Nachhaltigkeit

Hinter dem großen Potenzial von Digitalisierung und der damit verbundenen Technik verbirgt sich ein wachsender Energieverbrauch und ein zunehmendes Aufkommen von Elektronikschrott. Die Städte stehen vor der Herausforderung, die Vorteile der IT auszunutzen, ohne dabei die natürlichen Ressourcen zu erschöpfen oder negative gesellschaftliche Auswirkungen zu verstärken. Hier setzt die Prüfung der Nachhaltigkeit in der Informationstechnik an.

Die gpaNRW beschränkt sich im Rahmen dieses Prüfgebietes auf Aspekte der ökologischen Nachhaltigkeit. Im Fokus stehen die ökologische Nachhaltigkeit in der IT sowie durch den Einsatz von IT.

→ **Feststellung**

Die IT der Stadt Herne trägt maßgeblich zur ökologischen Nachhaltigkeit der Verwaltung bei. Konkrete Zielvorgaben hat sie noch nicht formuliert. Hinsichtlich einer energiesparsamen IT schöpft sie die Nachhaltigkeitspotenziale noch nicht vollständig aus.

Um die ökologische Nachhaltigkeit in der IT gewährleisten zu können, sollte eine Stadt:

- eine Nachhaltigkeitsstrategie besitzen, die Ziele und Maßnahmen zu nachhaltiger IT beschreibt,
- ihre Beschäftigten systematisch für die Bedeutung einer nachhaltigen IT sensibilisieren,
- energieeffiziente Hardware einsetzen und möglichst mit Strom aus regenerativen Energien betreiben,
- darauf ausgerichtet sein, IT-Endgeräte nach Möglichkeit zu konsolidieren und
- Regelungen zum nachhaltigen Umgang mit defekten und ausrangierten IT-Endgeräten treffen.

Eine Stadt sollte die Digitalisierung nutzen, um ökologische Nachhaltigkeitspotenziale zu generieren.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Herne** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Erfüllungsgrad Nachhaltigkeit in Prozent 2024

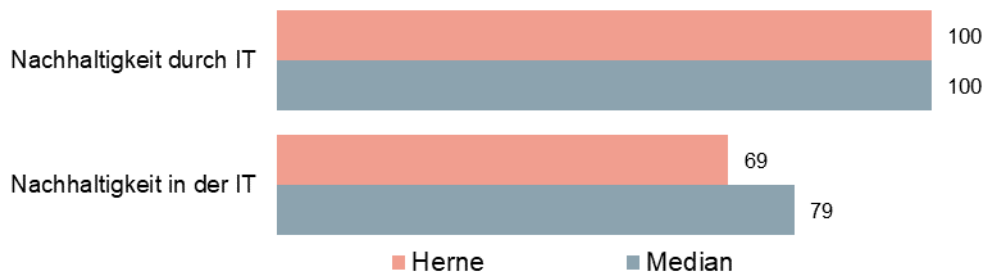


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Ergebnisniveau ist insgesamt hoch und vergleichsweise eng gestaffelt. Teilweise sind Einzelwerte deckungsgleich. Die Stadt Herne nimmt dabei im interkommunalen Vergleich den ersten Viertelwert ein. Folglich erreichen 75 Prozent der Vergleichskommunen einen ähnlichen oder besseren Wert. Die zugrundeliegenden Teilerfüllungsgrade stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Teilerfüllungsgrade Nachhaltigkeit in Prozent 2024



Alle kreisfreien Städte liefern durch Digitalisierungsmaßnahmen einen positiven Beitrag zur ökologischen Nachhaltigkeit durch IT. Gut die Hälfte aller kreisfreien Städte erfüllen in dieser Hinsicht, ebenso wie die Stadt Herne, alle geprüften Nachhaltigkeitskriterien. Hierzu zählen beispielsweise Maßnahmen wie die Einrichtung von mobiler Arbeit und die Reduzierung von Druckaufkommen. Mitunter verfolgen diese jedoch nicht das primäre Ziel der ökologischen Nachhaltigkeit, sondern sind vielmehr das angestrebte Ergebnis wirtschaftlicher Abwägungen. Dennoch tragen solche Maßnahmen faktisch zur Nachhaltigkeit bei.

In der Praxis äußert sich dies unter anderem in der Reduktion von Pendelverkehr und Büroflächenbedarfen, da sowohl Mitarbeitende als auch Bürgerinnen und Bürger zunehmend weniger Verwaltungsleistungen unmittelbar vor Ort erbringen oder in Anspruch nehmen müssen. Auch die Stadt Herne ermöglicht ihren Mitarbeitenden die Arbeit im Homeoffice sowie die Durchführung virtueller Besprechungen und verzichtet dabei auf Doppelausstattungen. Darüber hinaus erprobt sie bereits in vereinzelt Fachbereichen die Einführung eines Desk-Sharing-Konzepts und konnte dadurch bereits Büroflächen einsparen.

Deutlich differenzierter fallen die Ergebnisse für Nachhaltigkeitsmaßnahmen innerhalb der IT aus, da diese in weiten Teilen aus Nachhaltigkeitsstrategien resultieren. Die Stadt Herne hat in 2021 eine Nachhaltigkeitsstrategie verabschiedet, die neben der Stadtverwaltung selbst explizit auch soziale Einrichtungen, Unternehmen, Verbände und weitere Akteure adressiert. In sechs Handlungsfeldern formuliert sie Leitlinien sowie strategische und operative Ziele zur nachhaltigen Kommunalentwicklung. Dabei greift die Stadt Herne die „Nachhaltige Verwaltung“ als eigenständiges Handlungsfeld auf, das jedoch nur ein operatives Ziel mit unmittelbarem IT-Bezug ausgibt. Dieses zielt auf den zielgruppenspezifischen Ausbau der digitalen Informationen und Leistungen der Verwaltung bis 2025 ab. Weitere IT-spezifische Ziele lassen sich aus der Nachhaltigkeitsstrategie nicht konkret ableiten.

Insofern resultieren die innerhalb der IT der Stadt Herne nachhaltig wirkenden Maßnahmen eher aus operativen Überlegungen heraus. Gleichwohl bilden sie bereits gute Ansätze aus der gelebten Praxis ab. Vereinzelt Regelungen basieren indes auf Verwaltungsbeschlüssen, z.B. die möglichst lange Nutzung von Hardware unter der Prämisse, dass die Sicherheitsanforderungen dauerhaft erfüllt sind. Positiv ist auch, dass die Stadt Herne durch regelmäßige Aktionen wie der Veröffentlichung von Energiespartipps ihre Mitarbeitenden für einen nachhaltigen Umgang mit IT-Ressourcen sensibilisiert.

Verwaltungsweit gültige Regelungen, die auf eine höhere Energieeinsparung der eingesetzten Hard- und Software abzielen, sind nicht verbindlich dokumentiert. Die Energieeffizienz wird bislang nur stellenweise im Leistungsverzeichnis mitberücksichtigt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte den Energieverbrauch bei Beschaffungsvorgängen im IT-Umfeld stärker berücksichtigen und verbindliche Vorgaben hierzu definieren.

Das IT-Betriebsmodell der Stadt Herne ist von einem weitestgehend autonomen Betrieb geprägt. Dies geht mit der Verpflichtung einher, auch die ökologischen Auswirkungen ihrer IT-Systeme fortlaufend eigenständig zu überwachen. Städte, die im Gegensatz dazu den Großteil ihrer operativen IT ausgelagert haben, können häufig von den bereits etablierten Nachhaltigkeitsstrategien ihrer Hauptdienstleister profitieren. Die Stadt Herne hat in diesem Kontext zurzeit noch keine verbindlichen Vorgaben definiert, die auf den Einsatz von erneuerbaren Energien (mindestens) für den Betrieb des Rechenzentrums abzielen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte Regelungen für den Einsatz von erneuerbaren Energien in der IT implementieren, um die ökologische Nachhaltigkeit in der IT noch stärker zu fördern.

Ohne Zielvorgaben zur Nachhaltigkeit in der IT sind auch entsprechende Kennzahlensysteme zunächst entbehrlich. Daher ist es nachvollziehbar, dass in Herne – wie in vielen anderen kreisfreien Städten in NRW – bislang auch keine Steuerung zu Nachhaltigkeitseffekten der IT implementiert wurde. Gleichwohl haben einige Vergleichskommunen diesen Aspekt zumindest in ihren Strategien zur Digitalisierung oder teilweise sogar zur IT berücksichtigt und mit konkreten und messbaren Erfolgskriterien untermauert. Mit dem Verzicht auf dezidierte Nachhaltigkeitsziele im Kontext der IT verzichtet die Stadt Herne gleichzeitig darauf, Nachhaltigkeitseffekte nachzuweisen, die realistisch erzielt werden können oder bereits erzielt worden sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte in Erwägung ziehen, Ziele für die IT in ihre Nachhaltigkeitsstrategie aufzunehmen und deren Einhaltung über Kennzahlen zu messen.

3.4.5 IT-Sicherheit

Die Verwaltung ist infolge der Digitalisierung mehr denn je davon abhängig, dass die IT möglichst störungsfrei funktioniert und die zu verarbeitenden Daten angemessen geschützt sind.

In Anlehnung an die Vorgaben des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) hat die gpaNRW ausgewählte technische und organisatorische IT-Sicherheitsaspekte geprüft.

Informationen zu IT-Sicherheitsrisiken sind sensible Informationen. Daher stellen wir die Ergebnisse im Folgenden lediglich zusammenfassend dar. Detaillierte Handlungsoptionen hat die gpaNRW dokumentiert und mit der Stadtverwaltung im Prüfungsverlauf eingehend kommuniziert.

→ **Feststellung**

Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Herne sind gut. Konzeptionelle Optimierungsansätze bestehen in Bezug auf die Archivierung von Daten.

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 Stadt mit möglichen Notfallszenarien und dessen Folgen auseinandersetzt. Auch für potentielle Systemausfälle und Datenverluste muss er verbindliche Vorgaben für die operative IT und die verschiedenen Anwendergruppen machen.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Herne** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie es im Vergleich dazu bei den übrigen kreisfreien Städten aussieht.

Erfüllungsgrad IT-Sicherheit in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das IT-Sicherheitsniveau der Stadt Herne rangiert im mittleren Bereich der Vergleichskommunen. Eine negative Bewertung ist damit allerdings nicht verbunden, da das durchschnittliche Sicherheitsniveau der kreisfreien Städte hoch ist. Insbesondere ist hervorzuheben, dass der Gesamterfüllungsgrad gegenüber der letzten Prüfung deutlich gesteigert werden konnte.

Die Stadt unterhält in eigenen zertifizierten Räumlichkeiten die Server- und Netzwerkinfrastruktur. Hier wird die überwiegende Zahl der Fachverfahren mit eigenem Personal betrieben. Einzelne Verfahren bezieht sie jedoch über externe Anbieter. Durch den Betrieb in den zertifizierten Räumlichkeiten erreicht die Stadt Herne in den technischen geprüften Aspekten sehr hohe Werte. Dies betrifft die Bereiche Serverraum, IT-Verkabelung und auch die Datensicherung. Im Bereich des WLANs wurden alle geprüften Aspekte umgesetzt. Lediglich die Archivierungsstrukturen und -Vorgehensweisen sind nicht vollumfänglich dokumentiert.

In den übrigen Prüfbereichen erfüllt die Stadt Herne bereits die überwiegenden Aspekte vollständig oder mindestens teilweise. Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Herne seit der letzten überörtlichen Prüfung ein IT-Sicherheitskonzept erstellt und das bestehende Notfallvorsorgekonzept überarbeitet hat.

→ **Empfehlung**

Stadt Herne sollte ihre Archivierungsstrukturen und -Vorgehensweisen über ein formales Archivierungskonzept absichern.

3.4.6 Örtliche Rechnungsprüfung

Je weiter 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 Stadt Herne hat grundlegende Strukturen geschaffen, um Prüfungen im Umfeld der IT durchzuführen und ihre übrigen Prüfhandlungen mit IT gezielt zu unterstützen. Gleichwohl befinden sich die Strukturen noch im Aufbau und können stellenweise intensiviert werden.

Eine Stadt sollte gewährleisten, dass die örtliche Rechnungsprüfung Prüfhandlungen im Kontext der Informationstechnik durchführen kann. Dies bedingt hinreichende eigene und/ oder externe personelle Ressourcen und eine entsprechende fachliche Qualifikation. Darauf aufbauend sollte die örtliche Rechnungsprüfung IT-Prüfungen systematisch, unter Abwägung von Risikoaspekten, in ihrer Prüfplanung berücksichtigen und durchführen.

Eine Stadt sollte in der örtlichen Prüfung Fachverfahren einsetzen, um Prüfhandlungen soweit wie möglich digital zu unterstützen.

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Herne** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Erfüllungsgrad Örtliche Rechnungsprüfung in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung haben sich die Rahmenbedingungen und mithin auch die Möglichkeiten für örtliche IT-Prüfungen bei der Stadt Herne verbessert. Mittlerweile führt sie systematisch Prüfhandlungen im Zusammenhang mit der IT auf der Basis einer generell risikoorientierten Prüfungsplanung durch. Maßgeblich für die verbesserte Situation ist, dass die Stadt Herne ihre zuvor rudimentären Stellenanteile für IT-Prüfungen kürzlich um eine Vollzeit-Stelle aufstocken und damit sowohl den Prüfungsumfang als auch die Prüfungstiefe kurzfristig ausbauen konnte. Allerdings befinden sich die Strukturen weiterhin in der Entwicklung. Externe Unterstützung für IT-Prüfungen nimmt die örtliche Rechnungsprüfung bislang nicht in Anspruch.

Eine Aussage dazu, ob die inzwischen vorhandenen personellen Ressourcen für die beabsichtigten Prüfungen im IT-Umfeld auskömmlich sind, kann ausschließlich auf Basis einer verwaltungsindividuellen Stellenbemessung erfolgen. Zu berücksichtigen sind dabei unter anderem die Verwaltungsstruktur, der Auslagerungsgrad, die Komplexität der IT sowie der Umfang der eigenen Prüfungsstrategie. Als verwendbaren Richtwert kann die Ausstattungsempfehlung aus dem Gutachten zur Optimierung der Prüfung der Informationstechnologie der örtlichen Rechnungsprüfung in Deutschland durch die Beratungsgesellschaft Rödl & Partner GmbH aus 2018 dienen. Das Gutachten wurde im Auftrag des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) erstellt. Demnach werden für vergleichbare Verwaltungs- bzw. IT-Strukturen drei Vollzeit-Stellen als Mindestumfang für eine adäquate Prüfung gesehen.

→ Empfehlung

Die örtliche Rechnungsprüfung sollte eine IT-Prüfungsstrategie entwickeln und dokumentieren. Sie sollte auf dieser Grundlage den Personalbedarf zur IT-Prüfung ermitteln, um das aktuelle Prüfungsniveau der örtlichen Rechnungsprüfung abzusichern und perspektivisch ausbauen zu können.

Positiv ist, dass sich die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herne bereits mit den Möglichkeiten unterstützender IT-Verfahren auseinandergesetzt hat. Sie verfügt über einen lesenden Zugriff auf verwaltungsweit dokumentierte Prozesse und nutzt vorhandene Prozessmodelle für ihre jeweiligen Prüfungshandlungen. Zur einheitlichen und zentralen Dokumentation ihrer Prüfungen setzt sie zurzeit auf eine selbstkonzipierte Applikation. Eine erweiterte Fachsoftware zur Prüfungsdurchführung hat sie vor einiger Zeit getestet, jedoch für nicht umfassend geeignet befunden. Sie prüft dennoch weiterhin den künftigen Einsatz möglicher Alternativsoftware.

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. Damit stellt sie sicher, dass sie Ressourcen effizienter dort einsetzt, wo es erforderlich ist. Die Stadt Herne greift bislang ausschließlich zur Jahresabschlussprüfung auf Massendatenanalysen zurück. Die entsprechenden Auswertungen nimmt sie jedoch nicht selbständig vor, sondern erhält die abgefragten Ergebnisse unmittelbar von der Finanzsteuerung. Für eigene Auswertungen bedient sie sich überwiegend der Report-Funktion des eingesetzten Finanzverfahrens. Gleichwohl sieht die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herne den Mehrwert von eigens erstellten individuellen Massendatenabfragen und beabsichtigt, diese künftig in ihre Prüfungspraxis zu integrieren. Die hierzu notwendigen Qualifikationen sind vorhanden. Insgesamt befindet sie sich hier aber noch in der Einstiegsphase.

→ **Empfehlung**

Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herne sollte den Einsatz von Massendatenanalysen sukzessive ausbauen und so ihre Prüfhandlungen technisch und methodisch den Anforderungen der digitalen Transformation anpassen.

3.4.7 IT-Kosten

Die gpaNRW erhebt sämtliche Kosten für IT-Leistungen, die die Kernverwaltung in Anspruch nimmt. Im Fokus stehen daher nicht nur die Kosten in der zentralen IT-Organisationseinheit, sondern auch solche, die gegebenenfalls dezentral oder durch externe IT-Dienstleister anfallen.

Erfahrungsgemäß bedingen eine hohe Leistungsquantität und -qualität höhere Kosten. Insofern bemisst sich die Wirtschaftlichkeit der IT nicht allein am Ressourceneinsatz, sondern vielmehr auch am damit erzielten Nutzen. Zudem hängt die Höhe der IT-Kosten auch vom gewählten IT-Betriebsmodell und der Wirksamkeit der IT-Steuerung ab.

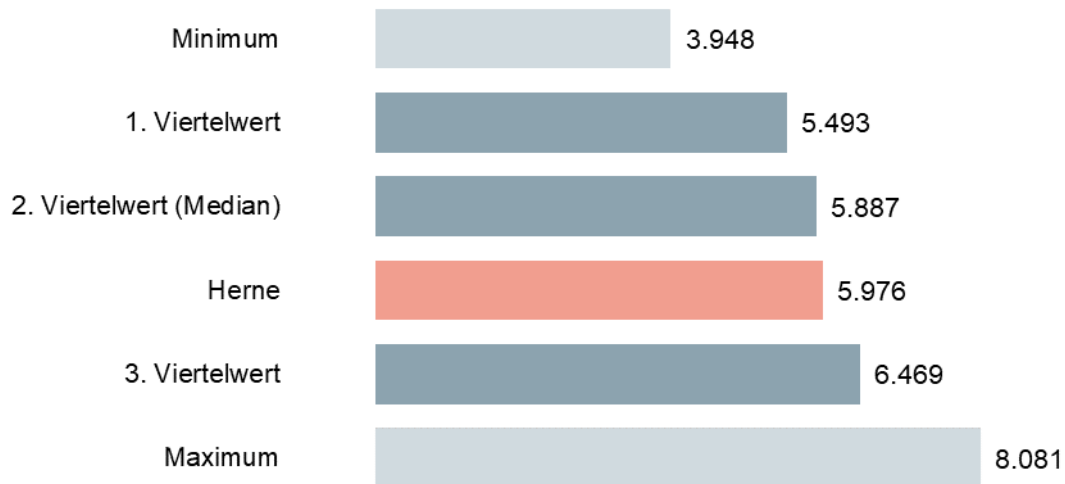
Aus diesen Gründen beschränkt sich die gpaNRW an dieser Stelle auf eine aggregierte Kostenbetrachtung. Die Verhältnismäßigkeit der IT-Kosten im Abgleich mit dem IT-Profil bewerten wir an anderer Stelle (s. übergeordnetes Kapitel 1.4 "IT in der Kernverwaltung"). Denn je höher die IT-Kosten ausfallen, desto höher sollte der Anspruch für die Stadt sein, den dadurch erzielten Nutzen und die Steuerungswirkung nachzuweisen.

- Die IT-Kosten der Stadt Herne liegen erneut über dem Durchschnitt. Sie bieten jedoch weiterhin keinen erkennbaren Ansatz für Einsparpotenziale, ohne die Qualität der bereitgestellten Leistungen negativ zu beeinträchtigen.

Die Höhe der IT-Kosten sollte eine Korrelation zu den in Anspruch genommenen Leistungen bzw. den auszustattenden IT-Arbeitsplätzen erkennen lassen.

Ausgangspunkt für die Analyse der IT-Kosten der **Stadt Herne** sind die Kosten im Verhältnis zu den Arbeitsplätzen, 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 in Euro in 2023



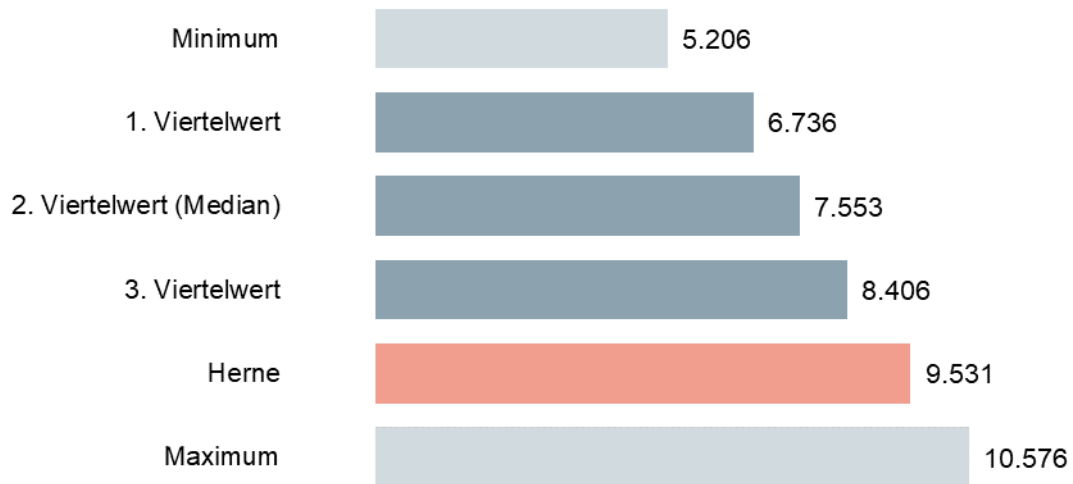
In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten der Stadt Herne liegen wie in der letzten überörtlichen Prüfung auf einem leicht überdurchschnittlichen Niveau. Rund 59 Prozent der geprüften Städte stellen einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung zu geringeren Kosten bereit.

Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis der Kostensituation der Stadt Herne gerecht wird, ist es erforderlich, ergänzend die IT-Kosten im Verhältnis zur Einwohnerzahl der Stadt zu betrachten. Dadurch wird ausgeblendet, wie viele IT-Arbeitsplätze eine Stadt benötigt, um ihre Verwaltungsaufgaben zu erfüllen. Dies ist eine wichtige Zusatzinformation, da IT-Kosten nicht proportional mit der Zahl der auszustattenden Arbeitsplätze steigen oder fallen. Der Grund dafür ist, dass die technische Grundinfrastruktur in hohem Maße fixe Kosten verursacht, die sich nur bei größeren Kapazitätsanpassungen verändern. Werden diese auf eine hohe Verteilmenge verrechnet, fällt die Kennzahl tendenziell günstiger aus (Fixkostendegression). Eine geringe Verteilmenge belastet hingegen die Kennzahlenausprägung.

IT-Kosten je 100 Einwohner in Euro in 2023



Mit den IT-Kosten je 100 Einwohner positioniert sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich erkennbar schlechter als in Bezug auf einen Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Dies liegt daran, dass die Stadt Herne innerhalb der Kernverwaltung mehr Arbeitsplätze mit IT ausstattet, als die meisten der geprüften Städte. Dies belegt auch die Anzahl der Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohner. Sie liegt mit 160 deutlich über dem Median von 130 Arbeitsplätzen mit IT-Ausstattung je 10.000 Einwohnern. Dadurch fällt die Fixkostendegression stärker aus als bei den meisten kreisfreien Städten. Realistisch ist die Kostensituation der Stadt Herne daher höher einzuschätzen, als es die Kennzahl je Arbeitsplatz vermuten lässt.

Um die Angemessenheit der Kosten besser einordnen zu können, beziehen wir die Anzahl der IT-Endgeräte ein, mit denen die Stadt Herne ihre Arbeitsplätze ausstattet. Die Anzahl der IT-Endgeräte geht über die Anzahl der mit IT auszustattenden Arbeitsplätze hinaus. So schließen sie beispielsweise auch Doppelausstattungen, Präsentations- und Schulungsgeräte sowie die Tablets der Verwaltung mit ein. Eine hohe Anzahl von IT-Endgeräten resultiert in der Regel aus strategischen Entscheidungen. Sie kann notwendig sein, um zusätzliche Bedarfe abzudecken oder einen hohen Ausstattungsstandard begründen. In jedem Fall gehen aber mit einer höheren Anzahl von IT-Endgeräten auch höhere Anschaffungs- und Betreuungskosten einher.

IT-Endgeräte je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro in 2023



Die Stadt Herne stellt für ihre Arbeitsplätze weniger IT-Endgeräte bereit als die meisten der geprüften Städte. Dies wirkt sich begünstigend auf die Kostensituation aus.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2023

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Stadt Herne	41,96	50,63	7,41
Interkommunaler Durchschnitt ²⁵	28,84	66,24	4,92

Die Aufteilung der Kostenbestandteile der Stadt Herne unterscheidet sich vom interkommunalen Durchschnitt der kreisfreien Städte. Dies ist jedoch in den unterschiedlichen Betriebsmodellen der geprüften Städte begründet.

Der im Vergleich höhere Anteil an Personalkosten bei zugleich niedrigerem Sachkostenanteil bei der Stadt Herne ist Ausdruck des weitgehend autonomen IT-Betriebs. Während eine eigene Aufgabenerledigung insbesondere Personalkosten verursacht, werden die Kosten eines Dienstleisters als Sachkosten gebucht. Die meisten der bisher geprüften kreisfreien Städte haben einen erheblichen Anteil der IT-Aufgaben an einen Dienstleister ausgelagert. Daher liegen die anteiligen Personalkosten der meisten Vergleichskommunen niedriger und deren Sachkostenanteile höher.

Da die Gemeinkosten für das Gesamtergebnis angesichts ihres geringen Anteils eine untergeordnete Rolle spielen, legen wir den Fokus auf die Sach- und Personalkosten. Die entsprechenden Kosten der Stadt Herne stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

²⁵ Abweichend von den übrigen Vergleichsdarstellungen stellen wir hier nicht auf den Median, sondern auf das arithmetische Mittel ab. Damit 100 Prozent abgebildet werden können, müssen alle Vergleichswerte aus einem Datensatz stammen. Hierzu werden die jeweiligen Kostenbestandteile aller Kommunen summiert und durch die Anzahl der Kommunen geteilt.

Kostenbestandteile je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro in 2023

Kostenarten	Stadt Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Personalkosten	2.559	149	955	1.607	2.474	4.245	23
Sachkosten	3.088	1.305	3.153	4.137	5.040	7.078	23

Die Personalkosten fallen durch den überwiegend autarken IT-Betrieb erwartungsgemäß deutlich höher aus als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen. Dies resultiert jedoch nicht aus einem besonders hohen Besoldungs- und Vergütungsniveau, sondern aus einer höheren Personalausstattung. Dies spiegelt auch die Betreuungsquote wider. Diese Quote zeigt auf, wie viele Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung auf eine IT-Vollzeitstelle entfallen. Bei der Stadt Herne sind dies etwa 31 Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung. Die meisten kreisfreien Städte mit einem ähnlichen Betriebsmodell weisen hier eine höhere und stärkere Quote auf.

In diesem Kontext ist jedoch anzumerken, dass die Stadt Herne auch IT-Leistungen für ihre Tochterunternehmen außerhalb der Kernverwaltung erbringt, deren Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung in dieser Prüfung unberücksichtigt bleiben. Die hierzu erforderlichen Sach- und Personalkosten sind hier zunächst enthalten. Die Stadt Herne erhält für ihre IT-Leistungen jedoch kompensierende Erträge, die in etwa einen Betrag in Höhe von 123 Euro je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung abdecken.

Insgesamt ist die Personalausstattung der Stadt Herne unkritisch. Um den 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.

Im Gegensatz zu den Personalkosten fallen die Sachkosten insgesamt geringer aus als bei Dreiviertel der Vergleichskommunen. Inwiefern die Sachkosten angemessen sind, lässt sich ohne eine Differenzierung in Kostenarten und Kostenstellen kaum beurteilen. Dies ist allerdings nicht Gegenstand dieser Prüfung.

3.5 Steuerung der Schul-IT

In ihrer Funktion als Schulträger haben die Städte ihren Schulen gemäß § 79 des Schulgesetzes NRW (SchulG NRW) eine am allgemeinen Stand der Technik und Informationstechnologie orientierte Sachausstattung zur Verfügung zu stellen. Ziel ist es, gemeinsam mit den Schulen die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die IT-Ausstattung in qualifizierter Weise in den Unterricht bzw. in die pädagogische Arbeit einbezogen werden kann.

Die gpaNRW prüft anhand ausgewählter Kriterien, inwiefern die Städte wirksame Steuerungsstrukturen aufgebaut haben, um dieses Ziel effizient erreichen zu können.

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung ihrer Schulen geschaffen. Mit der politischen Beschlussfassung über ihre Medienentwicklungsplanung

wird sie ihre strategische Ausrichtung kurzfristig noch verbessern. Darüber hinaus zeigen sich nur wenige Optimierungspotenziale.

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:

- *Strategieprozess: Eine Stadt sollte ihre Strategie zur Ausstattung der Schulen verbindlich be- und regelmäßig fortschreiben. Die Strategie sollte die pädagogischen Konzepte der Schulen adäquat berücksichtigen. Zudem sollte sie in einer konkreten Projektplanung münden.*
- *Ressourcenüberblick: Eine Stadt sollte an zentraler Stelle einen Überblick über die IT-Ausstattungsgegenstände sowie die daraus resultierenden Kosten in der städtischen Schullandschaft besitzen.*
- *Ausstattungsprozess: Eine Stadt sollte den Prozess der IT-Ausstattung an den Schulen von der Bedarfsmeldung bis hin zur Bezahlung und Einrichtung effizient gestalten und verbindlich regeln. In diesem Zusammenhang sollte sie Standards formulieren, um die Ausstattung möglichst zu harmonisieren und den Prozess zu vereinfachen. Dabei sollte sie auch Sicherheitsvorgaben berücksichtigen.*
- *Support-Prozess: Eine Stadt sollte den Support-Prozess 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 Supportfälle sollten systematisch dokumentiert und zu Steuerungszwecken ausgewertet werden.*
- *Informationsprozess: Eine Stadt sollte einen regelmäßigen und systematischen Informationsaustausch zwischen allen Beteiligten gewährleisten.*

Das nachstehende Balkendiagramm zeigt, wie viele Anforderungen die **Stadt Herne** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Erfüllungsgrad zur Steuerung der Schul-IT in Prozent 2024

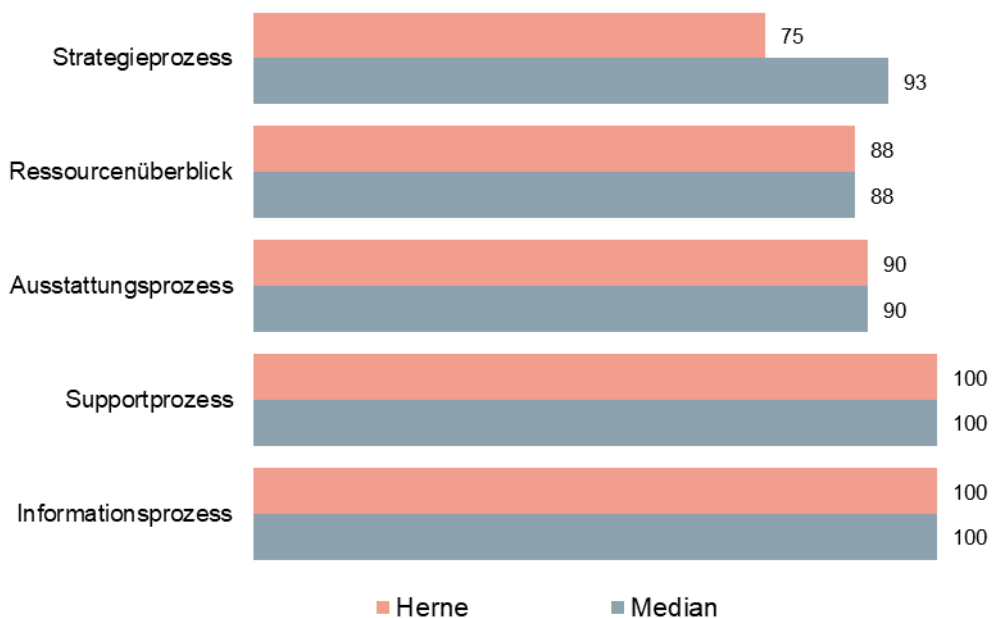


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Streudiagramm sind nicht alle Einzelwerte ablesbar, da mehrere Werte deckungsgleich sind. Die Stadt Herne erreicht ein ähnliches Ergebnisniveau wie die Hälfte der geprüften kreisfreien Städte. In den einzelnen Prüfungsaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Teilerfüllungsgrade zur Steuerung der Schul-IT in Prozent 2024



Die konzeptionellen und koordinierenden Aufgaben der Schul-IT nimmt die Stadt Herne für ihre 41 Schulen zentral im Fachbereich 31 wahr. Zur Formalisierung ihrer strategischen Überlegungen hat sie in 2024 einen Medienentwicklungsplan (MEP) mit externer Begleitung erarbeitet. Dieser enthält wichtige Vorgaben zu den Themen IT-Infrastruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie zur Umsetzung und Evaluierung der Maßnahmen. Der Planungszeitraum erstreckt sich auf die Jahre 2024 bis 2028. Die Stadt hat damit dem Grunde nach eine gute Basis geschaffen, um das Risiko einer Fehlplanung zu vermeiden. Allerdings liegt der MEP aktuell noch ausschließlich als Entwurf vor; die politische Beschlussfassung hierüber steht noch aus. Diese ist jedoch entscheidend, damit der MEP in einen Umsetzungsauftrag für die Verwaltung mündet und die Inhalte die erforderliche politische Rückendeckung erhalten.

Idealtypisch baut die Medienentwicklungsplanung auf den jeweiligen schulischen Medienkonzepten auf. Diese enthalten unter anderem die pädagogischen Anforderungen der Schulen an die IT-Infrastruktur und die IT-Ausstattung. Zum Zeitpunkt der Prüfung besitzt die Stadt Herne

nicht von allen ihren Schulen die entsprechenden pädagogischen Medienkonzepte. Teilweise sind diese veraltet. Vorwiegender Grund hierfür sind die stellenweise fehlenden personellen Ressourcen auf Seiten der Schulen. Die Stadt Herne hat die individuellen Anforderungen der Schulen an die Medienentwicklungsplanung daher auf der Grundlage schulübergreifender Workshops und Abstimmungsgespräche ermittelt. Hierbei hat sie auch Mitarbeitende des Gebäudemanagements und des Beschaffungswesens beteiligt. Für die initiale Erarbeitung des MEP muss diese Vorgehensweise nicht zwingend problematisch sein, erfahrungsgemäß geht ein strukturiertes Konzeptionsverfahren zur Erstellung eines schulischen Medienkonzepts jedoch inhaltlich tiefer als teils reaktive Gedankenprozesse im Rahmen eines Workshops.

Dies hat die Stadt Herne bereits erkannt und für die Umsetzung des MEP folgerichtig eine Vereinbarung zwischen Schulen und Schulträger vorgesehen, in der sich die Schulen zur regelmäßigen Aktualisierung ihrer Medienkonzepte verpflichten. Die dort formulierten Anforderungen sollen künftig zur Fortschreibung und Evaluation der Medienentwicklungsplanung dienen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ihren Medienentwicklungsplan kurzfristig beschließen lassen. Sie sollte auf eine vollständige Vorlage sowie Aktualisierung der Medienkonzepte ihrer Schulen hinwirken, um eine Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes und damit eine anforderungsgerechte Steuerung der Schul-IT dauerhaft sicherzustellen.

Den idealerweise auf einer Medienentwicklungsplanung basierenden Prozess zur Ausstattung ihrer Schulen hat die Stadt nahezu vollständig verbindlich geregelt. Die Prozessabläufe für potenzielle Beschaffungsfälle sind schriftlich vereinbart und Ausstattungsstandards sichert die Stadt über ein vordefiniertes Portfolio ab. Allerdings besteht ein Optimierungsansatz dahingehend, dass die bestehenden IT-Sicherheitsstandards zur Ausstattung noch nicht hinreichend formalisiert sind. Die Schul-IT nimmt zwar eine dokumentierte Sicherheitseinschätzung mithilfe einer Checkliste vor, die dabei konkret geprüften Sicherheitsvorgaben, die speziell die Belange der Schulen betreffen, sind jedoch nicht schriftlich fixiert. Ein IT-Sicherheitskonzept liefert wichtige Anhaltspunkte, die für die Standards der Ausstattung und deren Sicherheit von Bedeutung sind. Damit kann die IT-Sicherheit an den Schulen konzeptionell abgesichert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte gemeinsam mit ihren Schulen IT-Sicherheitsanforderungen hinsichtlich der IT-Ausstattung definieren und dokumentieren.

Um einen vollständigen und schulübergreifenden Ressourcenüberblick sicherzustellen, hat die Stadt Herne in 2024 ein Asset Management eingeführt, das eine vollständige Auswertung und zentrale Steuerung der IT-Ausstattung ihrer Schulen ermöglicht. Ihr Einblick in die relevanten Kosteninformationen ist allerdings insoweit eingeschränkt, als eine Auswertung mit verhältnismäßigem Aufwand nicht schulübergreifend, sondern lediglich schulförmbezogen möglich ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Kosten aller Schulen an zentraler Stelle auszuwerten.

Den Supportprozess hat die Stadt Herne sehr gut strukturiert und die dahingehenden Zuständigkeiten verbindlich geregelt. Hierzu hat sie mit externer Unterstützung ein umfassendes Supportkonzept erstellt. Der Second-Level-Support wird durch den Fachbereich 31 erbracht, der First-Level-Support obliegt den Medienbeauftragten vor Ort in den Schulen.

Einen regelmäßigen und interdisziplinären Austausch stellt die Stadt Herne primär über eine monatliche Schulsprechstunde sicher, in der schulübergreifend sowohl operative als auch strategische IT-Themen diskutiert werden. Inhalte können von allen Teilnehmenden im Vorfeld proaktiv eingebracht werden. Zusätzlich finden schulformbezogene Jahresgespräche statt. Der entworfene Medienentwicklungsplan sieht darüber hinaus die künftige Etablierung eines Digitalbeirates für Schulen vor, um den bereits bestehenden Austausch zur strategischen Umsetzung zu intensivieren.

3.6 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Informationstechnik

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
IT in der Kernverwaltung					
F1	Die Stadt Herne hat gute Strukturen geschaffen, um ihre IT zielorientiert und bedarfsgerecht zu steuern. Ein Risiko ergibt sich jedoch daraus, dass ihr an zentraler Stelle vereinzelte steuerungsrelevante Informationen nur mit erhöhtem Aufwand zugänglich und die Kriterien für ein IT-Controlling nicht hinreichend definiert sind.	120	E1.1	Die Stadt Herne sollte eine Informationsgrundlage schaffen, die der zentralen IT-Koordination die Ermittlung aller steuerungsrelevanter Daten, einschließlich dezentral verwalteter Lizenzen, erleichtert.	122
			E1.2	Die Stadt Herne sollte ihre bereits initiierten Maßnahmen zur Definition von geeigneten IT-Kennzahlen intensiv fortführen und einen Prozess zur Analyse implementieren.	122
F2	Die Stadt Herne hat gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung verbesserte strategische Rahmenbedingungen für die zielgerichtete Digitalisierung geschaffen. Risiken resultieren daraus, dass es noch an verbindlichen Standards zur Projektgestaltung und zeitlich konkretisierten Projektplanungen mangelt.	125	E2.1	Die Stadt Herne sollte ihre strategische Grundlage zur Verwaltungsdigitalisierung konkretisieren. Hierzu sollte sie ihre Projekte mit Prioritäten und einem präzisierten Zeitrahmen versehen, um die strategischen Ziele zu erreichen. Darüber hinaus sollte sie Kriterien definieren, die auch künftig eine Priorisierung von Digitalisierungsmaßnahmen ermöglichen.	126
			E2.2	Die Stadt Herne sollte ein systematisches, softwarebasiertes Projektmanagement etablieren, um das Risiko ineffizienter Digitalisierungsprojekte zu verringern.	126
F3	Die Stadt Herne hat eine gute Grundlage zum ersetzenden Scannen geschaffen. Gleichwohl hat sie noch nicht alle Empfehlungen der Technischen Richtlinie RESISCAN 03138 (TR Resiscan) des Bundesamtes für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) formal umgesetzt. Dadurch ist eine reversionssichere Digitalisierung noch nicht bestmöglich gewährleistet.	127	E3	Die Stadt Herne sollte die Festlegung der Schutzbedarfe scanrelevanter Dokumente an konkreteren Vorgaben ausrichten, um das Risiko eines Verlusts von beweiswertrelevanten Daten zu verringern.	127

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Der Stadt Herne fehlt ein zentraler Überblick über elektronische Signaturen innerhalb der Verwaltung, um weitere Einsatzmöglichkeiten bewerten sowie die Wirtschaftlichkeit und Konformität überwachen zu können.	128	E4	Die Stadt Herne sollte sich einen zentralen Überblick darüber verschaffen, in welchen Prozessen eine qualifizierte elektronische Signatur bereits eingesetzt wird oder im Falle einer digitalen Abwicklung erforderlich wird.	128
F5	Die Stadt Herne hat über Pilotprojekte einen guten Einstieg zum Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) gewählt, um Erfahrungen zu sammeln, Risiken zu minimieren und eine fundierte Entscheidung über den KI-Einsatz zu treffen. Noch fehlt allerdings der darauf aufbauende Regelungsrahmen für den verwaltungsweiten Umgang mit KI.	129	E5	Die Stadt Herne sollte auf der Grundlage ihrer Pilotprojekte aufbauen und Einsatzgrenzen und –nutzen von künstlicher Intelligenz verwaltungsweit verbindlich regeln. Darüber hinaus sollte sie die fachliche Qualifizierung und den geplanten Umgang mit KI-Projekten in die übergeordnete Digitalisierungsstrategie aufnehmen. In diesem Zusammenhang sollte sie auch Kriterien definieren, anhand derer ihr Risiko und Nutzen bewertet werden kann.	129
F6	Die Stadt Herne erreicht insgesamt einen durchschnittlichen, aber ausbaufähigen Digitalisierungsstand. Insbesondere die Einführung der elektronischen Aktenführung basiert bislang auf einer nicht hinreichend konkreten Planung. Gleichwohl kann die Stadt in einzelnen Bereichen bereits gute Lösungen vorweisen.	130	E6.1	Die Stadt Herne sollte einen verbindlichen Projektplan erstellen, um die verwaltungsweite Einführung des DMS sowie der elektronischen Aktenführung zu einem vorbestimmten Zeitpunkt zu forcieren.	131
			E6.2	Die Stadt Herne sollte ihre Prozesse gezielt auf vermeidbare Medienbrüche untersuchen. Informationen aus vorgelagerten Prozessen bzw. anderen Fachverfahren sollten automatisiert ergänzt oder über eine Schnittstelle eingespielt werden können, um die Sachbearbeitung bestmöglich zu unterstützen.	132
F7	Die Stadt Herne hat ihr Prozessmanagement strategisch gut ausgerichtet und in der operativen Ausgestaltung die Voraussetzungen für ein systematisches Vorgehen geschaffen. Die Potenziale, die das Prozessmanagement zur Steuerung bietet, schöpft die Stadt bislang noch nicht aus.	132	E7.1	Die Stadt Herne sollte die dezentralen Aufgaben der Prozessmodellierenden in den Stellenbeschreibungen verbindlich verankern. Sie sollte diese dort ergänzen, wo sie bislang noch nicht hinterlegt sind.	134
			E7.2	Die Stadt Herne sollte die Vorgabe, die Datensicht in allen Prozessmodellen abzubilden, in ihr Prozessmanagementhandbuch explizit mitaufnehmen. Damit stellt sie grundlegend sicher, dass technologische Optimierungspotenziale identifiziert werden können.	135
			E7.3	Die Stadt Herne sollte ein Kennzahlensystem implementieren, das die Effektivität und Effizienz von Prozessabläufen messbar macht. In diesem Zusammenhang sollte sie explizit Kriterien definieren, die Schwachstellen und Potenziale aufzeigen und so Ansatzpunkte für eine digitale Prozessunterstützung bieten.	135

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die IT der Stadt Herne trägt maßgeblich zur ökologischen Nachhaltigkeit der Verwaltung bei. Konkrete Zielvorgaben hat sie noch nicht formuliert. Hinsichtlich einer energiesparsamen IT schöpft sie die Nachhaltigkeitspotenziale noch nicht vollständig aus.	135	E8.1	Die Stadt Herne sollte den Energieverbrauch bei Beschaffungsvorgängen im IT-Umfeld stärker berücksichtigen und verbindliche Vorgaben hierzu definieren.	138
			E8.2	Die Stadt Herne sollte Regelungen für den Einsatz von erneuerbaren Energien in der IT implementieren, um die ökologische Nachhaltigkeit in der IT noch stärker zu fördern.	138
			E8.3	Die Stadt Herne sollte in Erwägung ziehen, Ziele für die IT in ihre Nachhaltigkeitsstrategie aufzunehmen und deren Einhaltung über Kennzahlen zu messen.	138
F9	Die technischen und organisatorischen IT-Sicherheitsstrukturen der Stadt Herne sind gut. Konzeptionelle Optimierungsansätze bestehen in Bezug auf die Archivierung von Daten.	138	E9	Stadt Herne sollte ihre Archivierungsstrukturen und -Vorgehensweisen über ein formales Archivierungskonzept absichern.	140
F10	Die Stadt Herne hat grundlegende Strukturen geschaffen, um Prüfungen im Umfeld der IT durchzuführen und ihre übrigen Prüfhandlungen mit IT gezielt zu unterstützen. Gleichwohl befinden sich die Strukturen noch im Aufbau und können stellenweise intensiviert werden.	140	E10.1	Die örtliche Rechnungsprüfung sollte eine IT-Prüfungsstrategie entwickeln und dokumentieren. Sie sollte auf dieser Grundlage den Personalbedarf zur IT-Prüfung ermitteln, um das aktuelle Prüfungsniveau der örtlichen Rechnungsprüfung abzusichern und perspektivisch ausbauen zu können.	141
			E10.2	Die örtliche Rechnungsprüfung der Stadt Herne sollte den Einsatz von Massendatenanalysen sukzessive ausbauen und so ihre Prüfhandlungen technisch und methodisch den Anforderungen der digitalen Transformation anpassen.	142
Steuerung der Schul-IT					
F11	Die Stadt Herne hat insgesamt gute Rahmenbedingungen für die Digitalisierung ihrer Schulen geschaffen. Mit der politischen Beschlussfassung über ihre Medienentwicklungsplanung wird sie ihre strategische Ausrichtung kurzfristig noch verbessern. Darüber hinaus zeigen sich nur wenige Optimierungspotenziale.	146	E11.1	Die Stadt Herne sollte ihren Medienentwicklungsplan kurzfristig beschließen lassen. Sie sollte auf eine vollständige Vorlage sowie Aktualisierung der Medienkonzepte ihrer Schulen hinwirken, um eine Fortschreibung des Medienentwicklungsplanes und damit eine anforderungsgerechte Steuerung der Schul-IT dauerhaft sicherzustellen.	149
			E11.2	Die Stadt Herne sollte gemeinsam mit ihren Schulen IT-Sicherheitsanforderungen hinsichtlich der IT-Ausstattung definieren und dokumentieren.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E11.3	Die Stadt Herne sollte ein Kontrollinstrument implementieren, das es ihr ermöglicht, die IT-Kosten aller Schulen an zentraler Stelle auszuwerten.	149

4. Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne im Prüfgebiet Gebäudewirtschaft - Klimaschutz 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.

Gebäudewirtschaft – Klimaschutz

Klimaschutz ist eine Querschnittsaufgabe, die sich über alle Bereiche der Stadt Herne erstreckt. Der vorliegende Bericht befasst sich insbesondere mit dem **Klimaschutz innerhalb der Gebäudewirtschaft**. Die Anpassung des Gebäudeportfolios an die Notwendigkeiten des Klimaschutzes ist eine langfristige Aufgabe, die über viele Jahre eine erhebliche personelle wie finanzielle Ressourcenbereitstellung erfordert. Die Stadt hat als öffentlicher Akteur die Verantwortung, mit gutem Beispiel voranzugehen und durch Maßnahmen zur Energieeinsparung und zum Einsatz erneuerbarer Energien den Klimaschutz aktiv voranzutreiben.

Für die Stadt Herne hat das Thema Klimaschutz eine wichtige Bedeutung. Handlungsleitend sind für die Stadt die **Nachhaltigkeitsstrategie** sowie das **Klimaschutzkonzept**. Herne hat derzeit keinen Ratsbeschluss zur Treibhausgasneutralität gefasst. Stattdessen orientiert sich die Stadt an den bundes- und landesrechtlichen Zielvorgaben, die eine **Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2045** vorsehen.

Die Analyse zeigt, dass die Erreichung der Treibhausgasneutralität bis 2045 im Gebäudebestand nur mit hohem finanziellem und personellem Aufwand möglich ist. Zumal eine eigene Bezifferung der notwendigen Maßnahmen für den städtischen Gebäudebestand noch nicht vorliegt. Hierfür hat die gpaNRW eine Hochrechnung des **Finanzbedarfs** für die Zielerreichung durchgeführt und diese dem tatsächlichen Finanzmitteleinsatz der Jahre 2020 bis 2023 für die städtischen Liegenschaften gegenübergestellt. Um die Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand zu erreichen, müsste die Stadt ihren jährlichen Finanzmitteleinsatz im Vergleich zum Durchschnitt der Jahre 2020 bis 2023 gemäß der Hochrechnung mindestens verdoppeln.

Angesichts dieser Herausforderungen hat die Stadt Herne wichtige Weichenstellungen vorgenommen. Die Stadt Herne entwickelte im April 2024 eine **Nachhaltigkeitsstrategie für ihre eigenen städtischen Immobilien**. Dieses Konzept zeigt umfassende Maßnahmen auf, um den Gebäudebestand der Stadt Herne schrittweise treibhausgasneutral zu gestalten. Im Mittelpunkt stehen dabei die energetische Erhöhung, die Umstellung auf erneuerbare Energien sowie die Anpassung der Gebäude an die Folgen des Klimawandels.

Die Stadt Herne setzt zudem ein **Energiedatenmanagement** ein, das Verbrauchsdaten systematisch, zeitnah und gebäudescharf erfasst. Die Stadt plant, dieses System weiter auszubauen, um Energieverbräuche und Kosten noch gezielter zu senken.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Stadt Herne ihrer im Bundes- und Landesklimaschutzgesetz (NRW) geforderten **Vorbildfunktion** gerecht wird. Sie hat bereits zahlreiche Maßnahmen initiiert, um den Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft zu stärken. Dennoch bleibt ungewiss, ob die Stadt mit den aktuell verfügbaren Ressourcen und Maßnahmen allein die Treibhausgasneutralität bis 2045 erreichen kann.

4.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt kursiv gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

4.3 Inhalte, Ziele und Methodik

In den letzten Jahrzehnten hat sich das Klima global verändert. Die Erde wird wärmer und das Klima wandelt sich, und das schneller als zuvor und weltweit. Auch in Deutschland sind die Auswirkungen des Klimawandels deutlich spürbar. So haben extreme Hitze und Trockenheit, Starkregen und Überschwemmungen deutlich zugenommen.

Das Klima zu schützen, ist eine der drängendsten Aufgaben unserer Zeit. Daher hat die Landesregierung Klimaschutzziele festgelegt, um damit einen Beitrag zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele sowie der europäischen Klimaschutzziele zu erbringen. Sie legen fest, wie die Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Jahr 1990 schrittweise gemindert werden sollen:

- bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Prozent,
- bis zum Jahr 2040 um mindestens 88 Prozent,
- bis zum Jahr 2045 Treibhausgasneutralität.

Um dieses Ziel zu erreichen, sind umfangreiche Maßnahmen notwendig, die auf EU-, Bundes-, Länder-, aber auch auf kommunaler Ebene umgesetzt werden müssen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Städte mit den Vorgaben zur Einsparung von Treibhausgasen umgehen. Dies stellt ein sehr breites Spektrum dar. Daher befasst sich dieser Bericht schwerpunktmäßig mit klimaschutzrelevanten Strategien im Gebäudesektor, die

dazu beitragen, direkte und indirekte Emissionen im Rahmen der Gebäudenutzung zu reduzieren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung und Beschreibung der Vorgehensweise der bisherigen und geplanten Maßnahmen und Ziele schafft Transparenz. Zusätzlich sensibilisiert sie die Entscheidungsträger für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit dieser Thematik.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Organisation sowie die Strategie des Klimaschutzes bei den Städten. Wir betrachten, ob und auf welcher Grundlage eine CO₂-Bilanzierung bereits erstellt und wie weit das Energiemanagement ausgebaut ist. Anhand der durchgeführten Maßnahmen wollen wir eruieren, ob ein Monitoring vorhanden ist. Aufgrund der hohen Investitionskosten betrachten wir darüber hinaus, inwieweit ein Bauinvestitionscontrolling installiert ist.

4.4 Strukturen

Strukturkennzahlen Herne 2023

Grund- und Kennzahlen	Stadt	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	156.621	111.770	174.989	260.126	359.007	1.073.096	23
Gebietsfläche in qkm	51,42	51,42	95,95	160	222	405	23
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	3.046	792	1.515	2.078	2.487	3.046	23

Quelle: IT.NRW zum 31.12.2022 *EW = Einwohnerinnen bzw. Einwohner

Die **Stadt Herne** liegt mit ihrer Einwohnerzahl von 156.621 leicht unterhalb des ersten Viertelwertes im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte in NRW. Damit haben etwa drei Viertel der Vergleichskommunen eine größere Einwohnerzahl als Herne. Mit einer Fläche von 51,42 Quadratkilometern ist Herne die kleinste kreisfreie Stadt in Nordrhein-Westfalen. Wegen ihrer geringen Fläche hat die Stadt Herne mit 3.046 Einwohnern pro Quadratkilometer die höchste Bevölkerungsdichte unter den Vergleichskommunen.

Der kommunale Gebäudebestand in Herne ist heterogen und umfasst eine Vielzahl unterschiedlicher Nutzungsarten. Insgesamt verwaltet die Stadt 226 Liegenschaften mit einer Bruttogrundfläche (BGF) von 590.367 Quadratmetern. Den größten Anteil an der Bruttogrundfläche haben die Schulgebäude, die mit 331.435 Quadratmetern über die Hälfte der gesamten Fläche einnehmen (56,14 Prozent). Weitere bedeutende Nutzungsarten umfassen Bürogebäude (11,96 Prozent der BGF) sowie Kindertagesstätten und Kulturgebäude.

Das Gebäudeportfolio der Stadt Herne ist vielfältig und umfasst sowohl Eigentum der Stadt als auch angemietete Gebäude. Von den insgesamt 226 Liegenschaften befinden sich 189 im Eigentum der Stadt, während 37 Gebäude angemietet sind. Nachfolgend wird das Gebäudeportfolio der Stadt Herne gruppiert nach Nutzungsarten dargestellt.

Gebäudeportfolio Herne 2023

Art der Gebäudenutzung	Anzahl Liegenschaften	Bruttogrundfläche in qm	Anteil in Prozent
Asyl-/Obdachlosenunterkünfte	6	16.688	2,83
Betriebshöfe	8	15.963	2,70
Bürogebäude	27	70.583	11,96
Feuerwehr	7	18.340	3,11
Friedhöfe	7	6.453	1,09
Jugendheime	11	11.152	1,89
Kindertagesstätten	25	25.863	4,38
Kulturgebäude	19	53.033	8,98
Schulen (alle Schulformen)	54	331.435	56,14
Sonderbauten, sonstiges	36	32.547	5,51
Umkleidegebäude Sportplätze	21	4.913	0,83
Wohnhäuser	5	3.398	0,58
Gesamt Eigentum und Anmietung	226	590.367	100,00
davon angemietete Gebäude	37	59.739	10,12
davon gesamt Eigentum Stadt Herne	189	530.628	89,88

Die Verwaltung der Stadt Herne zählt insgesamt rund 3.000 Mitarbeitende und ist in sechs Dezernate aufgeteilt. Untergliedert sind diese in 24 Fachbereiche. Die Grundstücks- und Gebäudeverwaltung wird von den Fachbereichen 22 „Immobilien und Wahlen“ sowie 26 „Gebäudemanagement“ wahrgenommen.

4.5 Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft

Die kommunalen Träger sind Schlüsselakteure für das Gelingen des Klimaschutzes vor Ort. Ihnen kommt in diesem umfassenden Transformationsprozess eine besondere Bedeutung zu: Einerseits entsteht bei den Städten ein großer Teil der klimarelevanten Emissionen, etwa durch Gebäude, Mobilität sowie Gewerbe und Industrie. Andererseits haben die kommunalen Träger mit ihren vielfältigen Funktionen als Vorbild, Planer, Eigentümer, Versorger und größter öffentlicher Auftraggeber weitreichende Handlungsmöglichkeiten, um den Klimaschutz vor Ort voranzubringen.

4.5.1 Organisation

- Das Thema Klimaschutz wird bei der Stadt Herne zentral vom Klimaschutzmanagement im Fachbereich „Umwelt und Stadtplanung“ aus koordiniert. Ein Austausch mit den weiteren Fachbereichen und Einrichtungen findet statt.

Das Thema Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft sollte eine Stadt von zentraler Stelle aus koordinieren und steuern. Die Aufgabenbereiche sollten klar definiert und abgegrenzt sein.

Die **Stadt Herne** hat den Klimaschutz in der Verwaltung klar strukturiert. Das übergeordnete Thema Klimaschutz ist im Fachbereich 51/4 „Amt für Umwelt- und Stadtplanung“ angesiedelt, während das Thema Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft speziell in den Fachbereichen 22 „Immobilien und Wahlen“ und 26 „Gebäudemanagement“ verortet ist.

Ein besonderer Fokus liegt auf der personellen und organisatorischen Kapazität zur Umsetzung der Klimaziele. **Mehrere Vollzeit-Stellen** widmen sich dem Klimaschutz und der Klimafolgenanpassung, wobei nach Rückmeldung der Stadt alle relevanten Fachbereiche für das Thema sensibilisiert sind.

Grundsätzlich sind folgende Aufgaben im Klimaschutzmanagement der Stadt Herne angesiedelt:

- Strategische Weiterentwicklung und Koordination des Klimaschutzmanagements bei der Stadt Herne
- Bilanzierung und Controlling der Treibhausgas-Emissionen
- Entwicklung, Koordination und Qualitätssicherung der Klimawirkungsprüfung in städtischen Projekten (Bewertung von politischen Beschlüssen hinsichtlich der Klimaziele)
- Kommunikation der Klimaschutzaktivitäten der Stadt Herne, Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für Klimaschutz und Nachhaltigkeit
- fachliche Beratung und Unterstützung der Dezernate und Einrichtungen bei Fragestellungen zu Klima- und Umweltschutz
- regelmäßige Information der Verwaltungsspitze und Politik über den Umsetzungsstand der Klimaschutzstrategie
- Akquise, Bearbeitung und Bewilligung von Fördermitteln
- Vernetzung, inklusive Kooperationen und interkommunale Zusammenarbeit
- Gremienbetreuung des Umweltausschusses

Neben der koordinierenden Funktion des Klimaschutzmanagements werden (auch aufgrund der Größe der Stadt) entsprechende Projekte und Maßnahmen federführend in den fachlich bzw. organisatorisch zuständigen Dezernaten und Einrichtungen bearbeitet. Besonders hervorzuheben ist hier der Fachbereich 26 „Gebäudemanagement“. Zum einen werden klimaschutzrelevante Maßnahmen bei Neu-, Um- und Erweiterungsbauten sowie Sanierungen umgesetzt, zum anderen liegt ein großes Potenzial im Bereich der Energieverbräuche. Hier ist der Fachbereich mit seinen Abteilungen Hochbau sowie Technische Gebäudeausrüstung sehr aktiv.

Die beteiligten Akteure tauschen sich regelmäßig über die entsprechenden Maßnahmen aus, sodass alle Beteiligten den gleichen Kenntnisstand haben.

4.5.2 Strategie

- Die Stadt Herne hat sich bereits frühzeitig mit dem Thema Klimaschutz beschäftigt und in seinen politischen Vorgaben verankert. Hieraus resultieren klare Vorstellungen zum eigenen Klimaschutz. Durch Maßnahmen konnten in der Vergangenheit Erfolge im Bereich der CO₂-Einsparung erzielt werden. Handlungsleitend sind die Maßnahmen aus dem Integrierten Klimaschutzkonzept und der Nachhaltigkeitsstrategie.

Eine Stadt sollte eine nachhaltige Strategie zum Klimaschutz haben, um der eigenen Klimaverantwortung gerecht zu werden. Sie sollte auf Basis eines politischen Beschlusses strategische Zielvorgaben verbindlich festlegen. Klimaschutz sollte damit systematisch, personell und finanziell in einer Stadt und damit auch in der Gebäudewirtschaft verankert sein. Für die Gebäudewirtschaft bedarf es Vorgaben zum Klimaschutz, mit denen der Betrieb, der Bau und Umbau von Gebäuden gestaltet wird. Wesentlicher Bestandteil dieser Vorgaben sollten eindeutige und messbare Zielsetzungen sein. In diesen Zielsetzungen sollte definiert werden, wieviel Emissionen durch den städtischen Gebäudebestand in der Zukunft emittiert werden dürfen.

Das Thema Klima- und Umweltschutz wird bei der **Stadt Herne** bereits seit vielen Jahren aktiv gestaltet. Die folgenden Meilensteine dokumentieren das kontinuierliche Engagement:

- 2013: Erstes Integriertes Klimaschutzkonzept
- 2014: Unterzeichnung einer gemeinsamen Absichtserklärung „Zukunftsinitiative Wasser“
- 2016: Erstellung eines Klimaschutzteilkonzeptes "Anpassung an den Klimawandel"
- 2018: Klimaanalyse
- 2019: Aktualisierung des Klimaschutzkonzeptes
- 2019: Klimafolgenanpassungskonzept
- 2019: Erklärung Klimanotstand
- 2020: Einrichtung eines kommunalen Klimaschutzmanagements
- 2020: Ausbauintiative Solarmetropole Ruhr (Stadt Herne als Modellkommune beteiligt)
- 2021: Nachhaltigkeitsstrategie
- 2022: Projekt „THG-neutraler kommunaler Gebäudebestand Herne“
- 2022: Bau Quartierpark Nordstraße (Förderung über Richtlinie)
- 2023: Einführung von Klima-Checks für private Bauvorhaben
- 2023: Nachhaltigkeitsbericht
- 2023: CO₂-Check bei städtischen Entscheidungen
- 2024: Beschluss: Durchführung der kommunalen Wärmeplanung für das Stadtgebiet
- 2024: Beschluss: Entwicklung einer Gesamtstrategie "Schwammstadt Herne"

- 2024: Nachhaltigkeitsstrategie in städtischen Immobilien (Konzept zur treibhausgasneutralen Ertüchtigung der städtischen Gebäude)

Die hier dargestellten Strategien, Projekte, Beschlüsse und Maßnahmen machen deutlich, dass das Thema Klimaschutz bei der Stadt Herne schon seit vielen Jahren einen erkennbaren Stellenwert hat. Der gesetzlich beschriebenen Vorbildfunktion der öffentlichen Hand kommt die Stadt somit nach und leistet damit einen Beitrag zur Erreichung der Landes-, Bundes- und EU-Ziele.

Die unterschiedlichen Beschlüsse und entsprechenden Maßnahmen haben jeweils wichtige Schnittstellen zu anderen Maßnahmen (siehe auch Kapitel 4.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen) und wären für sich alleine genommen nicht so wirksam wie im Verbund. Insofern ist eine gesteuerte Vernetzung der Maßnahmen notwendig.

1. Integriertes Klimaschutzkonzept (2013)

Das Integrierte Klimaschutzkonzept von 2013 bildete den Startpunkt für die städtischen Klimaschutzbemühungen in Herne. Es formulierte erstmals das Ziel, die CO₂-Emissionen bis 2020 um 25 Prozent gegenüber 1990 zu reduzieren. Das Konzept beinhaltet eine CO₂-Bilanz, die auf dem Energieverbrauch und den Emissionen von 1990 bis 2011 basiert, und umfasst fünf zentrale Handlungsfelder:

- infrastrukturelle Voraussetzungen
- die Stadt als Vorbild
- Information und Beratung
- eine energieeffiziente Energieversorgung
- erneuerbare Energien sowie klimafreundliche Mobilität

Ein Maßnahmenkatalog stellt spezifische Aktivitäten in diesen Bereichen bereit und sieht die Förderung eines Klimaschutzmanagers zur Koordination und Umsetzung vor.

2. Aktualisierung des Integrierten Klimaschutzkonzepts (2019)

Das aktualisierte Klimaschutzkonzept von 2019 erweitert das bestehende Konzept um aktuelle Ziele und Maßnahmen zur CO₂-Reduktion bis 2050. Es umfasst die Fortschreibung der Energie- und Treibhausgasbilanz bis 2017 und bietet Szenarien für die Emissionsreduktion, darunter ein 95-Prozent-Reduktionsziel bis 2050. Neu hinzugekommen sind die Themen Gesundheitsförderung und Umweltgerechtigkeit, die den Klimaschutz mit der Verbesserung der Lebensqualität verbinden sollen. Das Konzept sieht neben der Weiterführung bereits bestehender Maßnahmen auch neue Projekte wie die Umstellung auf eine klimafreundliche Mobilität, die Optimierung des städtischen Fuhrparks und die Verknüpfung von Gesundheits- und Klimaschutzmaßnahmen vor. Eine abschließende Evaluation des IKSK steht jedoch noch aus.

3. Nachhaltigkeitsstrategie Stadt Herne (2021)

Die Nachhaltigkeitsstrategie, verabschiedet im Rahmen des Projekts „Global Nachhaltige Kommune NRW“, strebt die Umsetzung der Agenda 2030 auf kommunaler Ebene an. Sie umfasst sechs priorisierte Themenfelder:

- Bildung und Kultur,
- soziale Gerechtigkeit und Gesellschaft,
- nachhaltiger Konsum und Gesundheit,
- globale Verantwortung,
- nachhaltiges Wohnen sowie
- eine nachhaltige Verwaltung.

Diese Strategie zielt darauf ab, Herne zukunftsfähig zu gestalten und die Lebensqualität zu verbessern, indem nachhaltige Praktiken in Verwaltung, Stadtplanung und der lokalen Wirtschaft verankert werden. Ein Monitoring-System stellt die Überprüfung und Anpassung der Strategie sicher.

Trotz der aufgezeigten positiven Entwicklungen und erzielten Fortschritte sieht sich die Stadt Herne weiterhin mit einigen Herausforderungen konfrontiert, die die Umsetzung der Strategien erschweren. Projekte und Maßnahmen werden oft langsamer umgesetzt als ursprünglich geplant. Dies ist auf administrative Hürden, unerwartete Komplexitäten sowie zusätzliche Abstimmungsbedarfe zwischen verschiedenen Akteuren zurückzuführen. Zudem fehlt es der Stadt an ausreichendem Personal, um alle Klimaschutzprojekte effizient und zeitnah umzusetzen, was zu Engpässen und einer Überlastung der vorhandenen Mitarbeitenden führt.

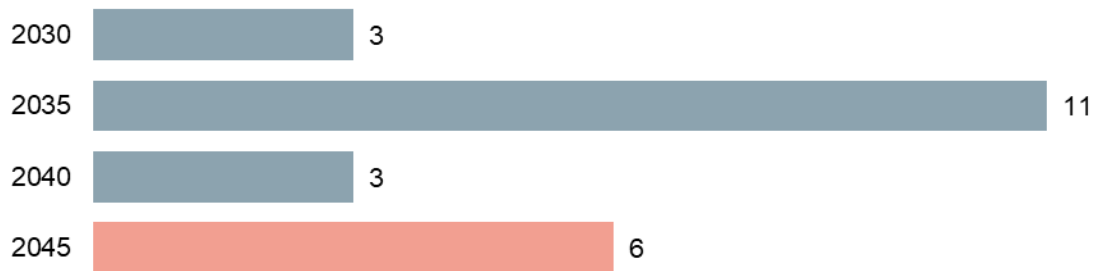
Zusätzlich sind viele Klimaschutzprojekte von externen Fördermitteln abhängig, was die Planung und Umsetzung verkompliziert und häufig zu Verzögerungen führt. Diese finanzielle Abhängigkeit stellt eine weitere Herausforderung dar, da die begrenzten Mittel der Stadt Herne es erschweren, große Klimaschutzprojekte unabhängig von Förderungen zu realisieren.

Um ihre Klimaziele zu erreichen, verfolgen die kreisfreien Städte in NRW individuelle Ansätze und Zeitpläne. Diese Unterschiede spiegeln die jeweiligen Ausgangsbedingungen, Ressourcen und politischen Prioritäten wider. Während einige Städte bereits ehrgeizige Ziele für eine baldige Treibhausgasneutralität formuliert und konkrete Zieljahre festgelegt haben, setzen andere auf eine schrittweise Annäherung über einen längeren Zeitraum. Das Ambitionsniveau bezogen auf das Zieljahr der Treibhausgasneutralität reicht dabei bis zu 15 Jahre auseinander.

Die Stadt Herne hat im Gegensatz zu anderen Kommunen bisher keinen offiziellen Beschluss zu einem spezifischen Zieljahr der Treibhausgasneutralität gefasst. Stattdessen orientiert sich Herne an den bundes- und landesrechtlichen Vorgaben und verfolgt eine langfristige Planung zur Emissionsreduktion.

Die Verteilung der Zieljahre für die Treibhausgasneutralität unter den 23 kreisfreien Städten in NRW stellt sich wie folgt dar:

Zieljahre der kreisfreien Städte zur Erreichung der Treibhausgasneutralität



Mit den zuvor genannten Beschlüssen und Maßnahmen hat die Stadt Herne eine gute Grundlage für einen aktiven Klimaschutz im eigenen Konzern geschaffen.

Der Klimaschutz ist eine gesetzlich verankerte Anforderung mit höchster Priorität. In der Veröffentlichung „Erstes Klimaschutzpaket Nordrhein-Westfalen“, Seite 9 äußert sich die Landesregierung NRW wie folgt:

Klima-Rangfolge: Folgende Klima-Rangfolge in absteigender Vorrangigkeit wird festgelegt:

- Vermeidung von Emissionen durch klimaneutrale Alternativen,
- Reduktion von Emissionen durch emissionsärmere Alternativen und
- Kompensation von Emissionen durch Zukauf von Kompensationsgutschriften.

Die Landesregierung hat sich im Klimaschutzgesetz das Ziel gesetzt, das Handeln ihrer Verwaltung bis 2030 klimaneutral zu gestalten

Die Landesregierung gibt damit eine klare Priorisierung der Vorgehensweise vor. Eine politische Entscheidung auf kommunaler Ebene, die eigene Klimaneutralität schneller als gesetzlich vorgegeben zu erreichen, ist aus unserer Sicht im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung rechtlich nicht zu beanstanden.

4.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen

- Die Stadt Herne hat umfangreiche Strategien und Konzepte zum Klimaschutz entwickelt. Der Immobilienbestand ist darin vielfältig berücksichtigt. Die Stadt Herne erstellt derzeit einen Aktionsplan zur systematischen Ertüchtigung der Gebäude.

Sobald die strategischen Vorgaben zur Erreichung der Klimaneutralität vorliegen, bedarf es zur Umsetzung einer konkreten Maßnahmenplanung. Eine Stadt sollte ihre Maßnahmenplanung zentral, d.h. strukturübergreifend über alle Dezernate anlegen. Die Maßnahmen müssen zielorientiert sein. Sie sollten mit einer Ressourcenplanung verbunden werden und zeitlich kalkuliert sowie mit Meilensteinen hinterlegt sein. Dabei sollten die Aufgaben untereinander priorisiert werden. Abschließend sollte geregelt sein, wie der Maßnahmenplan überwacht und im Bedarfsfall angepasst wird.

Für die Umsetzung der Treibhausgasneutralität hat die **Stadt Herne** bereits früh zahlreiche strategische Vorgaben, Vorschläge und Maßnahmenkataloge erstellt, die über die Jahre aktualisiert

und fortgeschrieben wurden. Die Stadt verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz, der alle Fachbereiche und relevanten Akteure einbezieht. Der kommunale Gebäudebestand wurde dabei als ein wichtiges Handlungsfeld identifiziert.

4.5.3.1 Klimaschutzmaßnahmen der Stadt Herne im Bereich Gebäudewirtschaft

Im folgenden Abschnitt werden die spezifischen Strategien und Maßnahmen der Stadt Herne in den Bereichen der eigenen kommunalen Liegenschaften und Energie chronologisch aufgezeigt, um einen umfassenden Überblick über die bereits umgesetzten und geplanten Schritte zur Erreichung der Treibhausgasneutralität zu geben.

Überblick Klimaschutzmaßnahmen im Bereich Gebäudewirtschaft Herne

Strategie	Maßnahme	Status / Umsetzung
Integriertes Klimaschutzkonzept (aktualisiert 2019)	Plan für energetische Sanierungen im eigenen Gebäudebestand erstellen	anlassbezogen
	Optimierung Energiemanagement für kommunale Liegenschaften	in Umsetzung
	Integration von Klimaschutz in Schulen / Kindertageseinrichtungen (Sensibilisierung der Schülerinnen und Schüler in den Themen Klimaschutz und Energieeffizienz)	in Umsetzung
	CO2-Check bei städtischen Entscheidungen	umgesetzt
Nachhaltigkeitsstrategie (2021)	Formulierung eines Positionspapieres zum nachhaltigen Bauen in den Kommunen	in Umsetzung
	Einschaltung eines Effizienzberaters bei div. Einzelmaßnahmen, Generalsanierung und Neu-/Erweiterungsbauten	anlassbezogen
	Prüfung von: <ul style="list-style-type: none"> - energieeffizienten Varianten bei anstehenden Neubau- und umfassenden energetischen Sanierungsmaßnahmen - Prüfung des Einsatzes von R-Beton (ressourcenschonender Beton) 	in Umsetzung
	Prüfung bei allen städtischen Gebäuden, ob eine Dach-/ Fassadenbegrünung bzw. PV-Anlage und Fernwärmeanschluss sinnvoll ist	in Umsetzung
Nachhaltigkeitsstrategie in städtischen Immobilien (2024)	Flächenreduktion und Optimierung der Raumnutzung	in Umsetzung
	Nachhaltigkeitsgrundsätze bei Bauprojekten (Bestandserhaltung statt Neubau, nachhaltige Baustoffe, optimierte Gebäudeplanung, Energieeffizienz, Klimafolgenanpassung)	in Umsetzung
	Reduzierung des Energieverbrauchs durch Verhaltensänderungen bei Nutzern (mindestens 20 Prozent Einsparung)	in Umsetzung
	Aufbau eines kommunalen Energiemanagements	in Umsetzung
	Verwendung von Sensortechnik zur Effizienzsteigerung	in Umsetzung
	Umstellung der Energieversorgung (Schrittweise Dekarbonisierung der Energieversorgung kommunaler Gebäude bis 2045)	in Umsetzung
	Erstellung eines Aktionsplans bis 2027 zur systematischen Ertüchtigung der Gebäude mit folgenden Schwerpunkten: <ul style="list-style-type: none"> - Reduktion der Treibhausgasemissionen - Dekarbonisierung der Energieversorgung - Energetische Sanierung - Klimafolgenanpassungsmaßnahmen (z. B. Dachbegrünung) 	in Umsetzung

Quellen: Integriertes Klimaschutzkonzept Stadt Herne (2019), Seiten 78 – 84, Nachhaltigkeitsstrategie der Stadt Herne, Seiten 74 – 76 und Berichtsvorlage 2024/0322 vom 11.04.2024.

Die **Stadt Herne** verfolgt im Bereich der Gebäudewirtschaft eine Vielzahl an Klimaschutzmaßnahmen, um die Treibhausgasemissionen signifikant zu reduzieren und ihre Gebäude auf eine klimaneutrale Zukunft auszurichten. Diese Maßnahmen basieren auf den Zielen des integrierten Klimaschutzkonzepts von 2013 und der Aktualisierung von 2019 sowie der Nachhaltigkeitsstrategie von 2021. „Stadt als Vorbild“ ist einer der fünf Leitsätze des Integrierten Klimaschutzkonzeptes von 2019 und unterstreicht die besondere Verantwortung und Vorbildfunktion der Stadt bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. Sie umfassen sowohl kurzfristige als auch langfristige Schritte.

Ein besonderer Fokus soll nachfolgend auf die Nachhaltigkeitsstrategie in städtischen Immobilien von April 2024 gelegt werden. Dieses Konzept zeigt umfassende Maßnahmen auf, um den Gebäudebestand der Stadt Herne schrittweise treibhausgasneutral zu gestalten. Im Mittelpunkt stehen hierbei die energetische Ertüchtigung, Umstellung auf erneuerbare Energien sowie Anpassung der Gebäude an die Folgen des Klimawandels. Diese Maßnahmen umfassen unter anderem die Verbesserung der Wärmedämmung, die Installation von Photovoltaikanlagen, die Begrünung von Dächern sowie die Reduzierung des Energieverbrauchs durch technische Optimierungen und veränderte Nutzungsgewohnheiten.

Nach Rückmeldung der Verwaltung stellt die Umsetzung der umfangreichen Klimaschutzmaßnahmen Herne vor erhebliche finanzielle und personelle Herausforderungen. Fördermittel spielen dabei eine entscheidende Rolle, da viele Maßnahmen ohne externe Unterstützung nicht finanzierbar wären. Besonders hervorzuheben ist der Bedarf an Förderprogrammen, die flexible und langfristige Planungen ermöglichen.

Zudem sind die personellen Kapazitäten stark ausgelastet. Die vorhandenen Ressourcen werden bereits durch dringende Bau- und Instandhaltungsmaßnahmen gebunden, sodass zusätzliche Projekte, wie die klimaneutrale Ertüchtigung des Gebäudebestands, nur mit erheblichem Mehraufwand realisiert werden können. Insbesondere im Bereich der technischen Gebäudeausstattung fehlt es nach Angaben der Stadt an spezialisierten Fachkräften, um die anspruchsvollen technischen Anforderungen zu erfüllen.

Um die ambitionierten Ziele zu erreichen, ist es unerlässlich, die bestehenden Ressourcen effizient zu nutzen, Prioritäten klar zu setzen und weitere Fachkräfte zu gewinnen. Gleichzeitig müssen die finanziellen Rahmenbedingungen durch eine verlässliche Förderstruktur abgesichert werden. Dies schafft die Grundlage, um die Maßnahmen planmäßig und zielgerichtet umzusetzen und den Gebäudebestand langfristig klimaneutral zu gestalten.

4.5.3.2 Finanzmittelumfang und prognostizierte Bedarfe für einen klimaneutralen Gebäudebestand

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat eine umfangreiche Nachhaltigkeitsstrategie für ihre städtischen Immobilien ausgearbeitet. Die notwendigen Maßnahmen wurden jedoch noch nicht ausreichend monetär beziffert und sind in den kommenden Haushalten bisher nicht berücksichtigt.

Die Stadt Herne hat von 2020 bis 2023 insgesamt rund 72 Mio. Euro für ihren kommunalen Gebäudebestand eingesetzt. Dies entspricht einem jährlichen Durchschnitt von **18,05 Millionen Euro**, die sie für konsumtive Bauunterhaltungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie investive Auszahlungen für Hochbaumaßnahmen aufgewendet hat.

Finanzmitteleinsatz für städtisches Gebäudeportfolio Herne 2020 bis 2023 in Mio. Euro

	2020	2021	2022	2023
Konsumtive Auszahlungen	3,99	4,24	5,71	4,45
Investive Auszahlungen	5,14	11,81	16,50	20,36
Summe	9,13	16,05	22,21	24,81

Quelle: Angaben der Stadt Herne

Insgesamt lässt sich beobachten, dass die Stadt Herne ihren Finanzmitteleinsatz in den kommunalen Gebäudebestand in den betrachteten Jahren deutlich erhöht hat. Während der Anteil für konsumtive Maßnahmen nahezu konstant auf einem Niveau liegt, wurde der investive Mitteleinsatz für Hochbaumaßnahmen über die Jahre sukzessive gesteigert.

In der nachfolgenden Grafik wird der Finanzmittelbedarf zur Erreichung der Treibhausgasneutralität des städtischen Gebäudebestands dargestellt. Zum einen zeigt die Grafik den durch die Stadt Herne bzw. in einer Projektstudie mit externer Unterstützung der Innovation City Management GmbH ermittelten Finanzbedarf. Im Ergebnis müssen danach für die jeweils erforderlichen energetischen Sanierungen je nach Gebäude und Variante Herrichtungskosten in Höhe von ungefähr 2,1 Mio. Euro bis ca. 4,7 Mio. Euro (Stand September 2022) kalkuliert und finanziert werden. Hochgerechnet auf den gesamten städtischen Gebäudebestand sind demnach mit bis zu 500 Mio. Euro an Auszahlungen zu rechnen.

Zum anderen stellt die Grafik die Prognose des Finanzmittelbedarfs der gpaNRW dar. Diese Prognose basiert auf der Bruttogrundfläche der städtischen Liegenschaften in Verbindung mit der Kalkulation anhand eines Wertekorridors.

Wertekorridor für die Sanierung städtischer Gebäude in Euro je qm Bruttogrundfläche

von	Basiswert	bis
1.600	2.500	3.400

Zur Einschätzung des Finanzbedarfs für die Transformation zur Treibhausgasneutralität verwendet die gpaNRW einen Wertekorridor von 1.600 bis 3.400 Euro pro Quadratmeter BGF, basierend auf Erfahrungswerten aus anderen Kommunen und Fachliteratur.²⁶

Der Basiswert liegt bei 2.500 Euro je qm Bruttogrundfläche (BGF). Dieser beinhaltet Finanzmittel für Umbauten, Modernisierungen oder Instandsetzungen oder auch Kombinationen aus den vorgenannten Maßnahmen. Dabei handelt es sich nicht ausschließlich um Maßnahmen, die dem Klimaschutz dienen. Eine Differenzierung ist für diese Überschlagskalkulation nicht möglich. Nicht enthalten sind Nebenkosten wie z. B. Kosten des eigenen Personals oder für Planung externer Dritter.

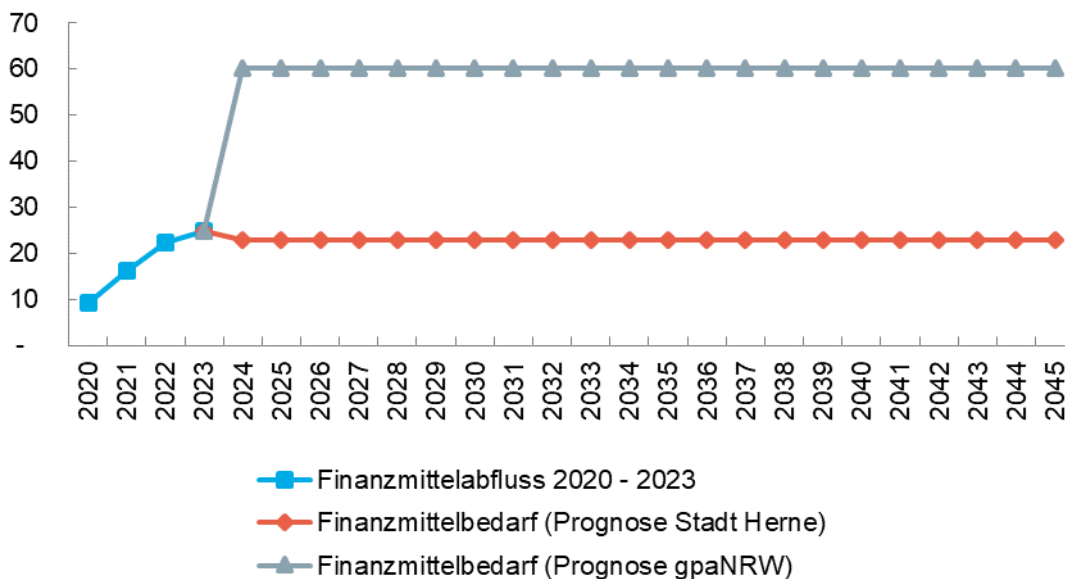
²⁶ Diese Werte basieren insbesondere auf Baukostenberechnungen für öffentliche Gebäude sowie auf Standards der **DIN 276**, die die Bauwerkskosten (KG 300) und die Kosten für technische Anlagen (KG 400) detailliert beschreibt.

Es handelt sich um einen Schätzwert und soll lediglich eine Prognose darstellen. Die tatsächlichen Kosten für den Umbau des Gebäudebestandes können durchaus höher liegen. Da aber voraussichtlich nicht alle Gebäude angepasst werden müssen, wird aber den gesamten Flächenanteil mit diesem Wert multiplizieren, ist der Basiswert als Schätzwert angemessen.

Der Gebäudebestand der Stadt Herne umfasst eine Fläche von insgesamt 530.627 Quadratmeter (BGF). Multipliziert mit dem Basiswert von 2.500 Euro je qm BGF ergibt sich ein Finanzmittelbedarf von insgesamt rund 1,3 Mrd. Euro, der für die Zielerreichung der Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand bis zum Jahr 2045 aufgewendet werden müsste. Bis zum Zieljahr 2045 verbleiben der Stadt Herne noch 22 Jahre (ab 2024). Umgerechnet auf die verbleibenden Jahre bis zum Zieljahr ergibt sich ein jährlicher Finanzmittelbedarf von rund 60,3 Mio. Euro.

Die ersten vier Jahre in der Grafik stellen den tatsächlichen Finanzmitteleinsatz der Stadt Herne dar. Ab 2024 werden die prognostizierten Finanzmittel linear bis zum Zieljahr 2045 hochgerechnet, mit einem jährlichen Finanzbedarf von rund 22,73 Millionen Euro (Prognose Stadt Herne) bzw. 60,3 Millionen Euro (kalkulierter Bedarf nach gpaNRW-Modellrechnung).

Finanzmitteleinsatz und Finanzmittelbedarf im kommunalen Gebäudemanagement in Mio. Euro



Ein Vergleich der bisherigen Auszahlungen mit dem prognostizierten Bedarf der gpaNRW zeigt eine sichtbare Diskrepanz: Die bisherigen Mittel reichen nicht aus, um das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 zu erreichen. Um dieses Ziel zu verwirklichen, müsste die Stadt Herne ihre jährlichen Auszahlungen ab 2024 mehr als verdoppeln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte den Finanzmittelbedarf erneut beziffern bzw. aktualisieren und die entsprechenden Mittel in ihrer Planung berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund dieser erheblichen finanziellen Herausforderung ist es unabdingbar, die vorhandenen Ressourcen gezielt und effizient einzusetzen. Eine klare Priorisierung der Maßnahmen, die auf den größtmöglichen ökologischen und ökonomischen Nutzen abzielt, wird entscheidend sein.

4.5.4 Treibhausgasbilanz

- Die Stadt Herne führt eine Treibhausgasbilanz. Die Ergebnisse zeigen, dass in den kommenden Jahren noch erhebliche Herausforderungen bevorstehen, um das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 zu erreichen.

Eine Stadt sollte über eine Treibhausgasbilanz (THG-Bilanz) verfügen. Hiermit wird die Möglichkeit gegeben, mit Hilfe geeigneter Messgrößen die Wirksamkeit und die Erfolgskontrolle eigener Klimaschutzbemühungen zu protokollieren.

Die Europäische Union, die Bundesrepublik Deutschland und das Land Nordrhein-Westfalen haben konkrete Klimaschutzziele festgelegt. Auch die **Stadt Herne** hat analog dieser Vorgaben eigene Ziele zum Klimaschutz festgelegt. Ein wichtiger Bestandteil der eigenen Bemühungen ist eine Treibhausgasbilanz, die den Ist-Zustand der Emissionen festhält sowie den Verlauf der Emissionsreduzierungen dokumentiert.

Eine Treibhausgasbilanz beschreibt alle klimawirksamen Emissionen innerhalb definierter Systemgrenzen. Sie schafft somit die notwendige Transparenz, inwieweit die getroffenen Maßnahmen zum Klimaschutz Wirkung zeigen und ob die gesetzten Ziele in der vorgegebenen Zeit erreicht werden können.

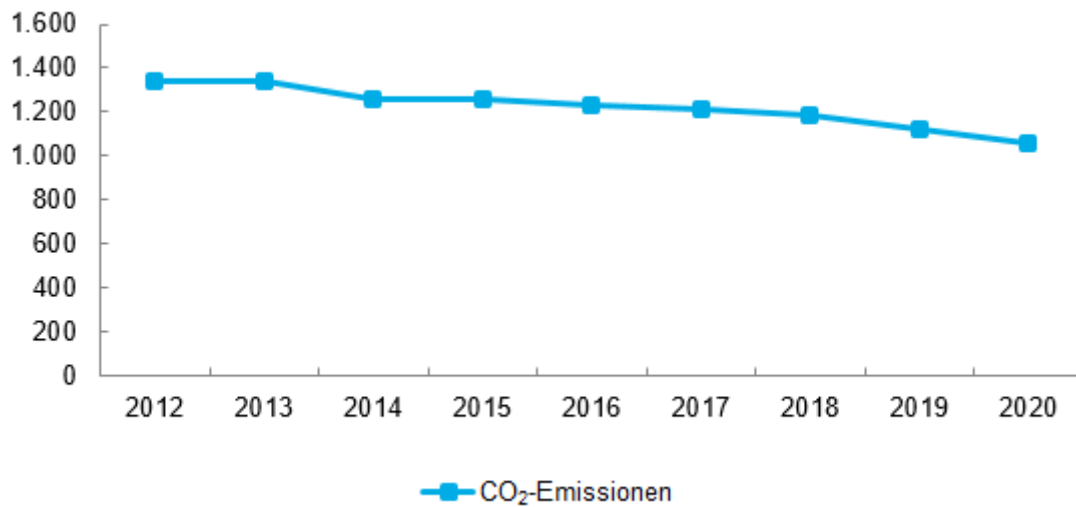
Für die Stadt Herne hat der Regionalverband Ruhr (RVR) die Treibhausgasbilanz im Zuge der Nachhaltigkeitsstrategie für die Zeitreihe 2012 bis 2020 erstellt und schreibt diese zukünftig in einem 2-jährigen Turnus fort. Voraussichtlich Anfang 2025 erfolgt die nächste Fortschreibung der Gesamtbilanz für die Metropole Ruhr und die Einzelstädte. Die bestehende Zeitreihe (von 2012 bis 2020) soll dementsprechend dann um die Bezugsjahre 2021 und 2022 ergänzt werden.

Die THG-Bilanz wurde nach der Bilanzierungs-Systematik Kommunal (BISKO) erstellt. Dabei wurden alle energiebedingten Emissionen innerhalb der Herner Stadtgrenzen bilanziert (Territorialprinzip) und zudem nach Sektoren getrennt dargestellt. Die Berechnung erfolgt durch die Multiplikation von Aktivitätsdaten²⁷ mit definierten Emissionsfaktoren²⁸.

²⁷ Aktivitätsdaten können der Verbrauch an Heizöl sein oder die Zählerstände von Strom- und Gasverbrauch oder die Kraftstoffkosten der Dienstfahrzeuge etc.

²⁸ Der Emissionsfaktor gibt an, wie viel Kilogramm (kg) oder Tonnen (t) Treibhausgase beim Einsatz einer definierten Menge eines Energieträgers oder Materials, abhängig von dessen Kohlenstoffgehalt, freigesetzt werden.

CO₂-Emissionen Herne in Tausend t CO_{2eq}/a 2012 bis 2020²⁹



In der Stadt Herne sind die CO₂-Emissionen im Betrachtungszeitraum um rund 21 Prozent zurückgegangen, von ca. 1,34 Mio. Tonnen CO_{2eq} auf ca. 1,06 Mio. Tonnen CO_{2eq}.

CO₂-Emissionen nach Energieträgern Herne in Tausend t CO_{2eq}/a 2012 bis 2020

Energieträger	2012	2014	2016	2018	2020	Veränderung zu 2012 in Prozent	Mittelwert 2012 bis 2020 an Gesamtemissionen in Prozent
Erdgas	1.548	1.610	1.605	1.625	1.623	4,84	44,54
Strom	962	871	880	854	857	-10,91	24,59
Kraftstoff	767	769	776	781	705	-8,08	21,11
davon Diesel	416	435	463	470	418	0,48	12,24
davon Benzin	302	288	271	267	238	-21,19	7,59
davon Sonstige	49	46	42	44	49	0,00	1,28
Heizöl	238	196	228	215	209	-12,18	6,04
Fernwärme	132	89	103	80	75	-43,18	2,66
Sonstige Energieträger	43	35	40	37	35	-18,60	1,06
Summe	3.690	3.570	3.632	3.592	3.504	-5,04	100,00

Quelle: Treibhausgasbilanz der Stadt Herne 2012 – 2020, S. 2.

²⁹ CO_{2eq}/a steht für "CO₂-Äquivalente pro Jahr" und bezeichnet eine Maßeinheit, die Treibhausgase auf ihre Wirkung bezogen auf CO₂ (Kohlenstoffdioxid) umrechnet. Damit lassen sich die Klimawirkungen verschiedener Gase wie Methan oder Lachgas vergleichbar machen.

Die Entwicklung der CO₂-Emissionen, differenziert nach Energieträgern, zeigt drei deutliche dominierende Endenergieträger. Leitungsgebundene Energieträger, wie Erdgas und Strom, machten im Betrachtungszeitraum zusammen durchschnittlich rund 69 Prozent der gesamten CO₂-Emissionen aus. Fossile, nicht-leitungsgebundene Energieträger, hier u. a. Heizöl, summierten sich auf rund sechs Prozent auf. Die Verwendung von Kraftstoffen, hauptsächlich Diesel und Benzin, verursachte ca. 21 Prozent der Herner CO₂-Emissionen.

Neben der nach Energieträgern differenzierten Darstellung der THG-Emissionen zeigt die nachfolgende Tabelle zudem die sektorale Verteilung der THG-Emissionen in Herne.

CO₂-Emissionen Herne in Tausend t CO_{2eq} /a nach Sektoren 2012 bis 2020

Sektor	2012	2014	2016	2018	2020	Veränderung zu 2012 in Prozent	Mittelwert 2012 bis 2020 an Gesamtemissionen in Prozent
Industrie	460	424	426	409	357	-22,48	34,18
Private Haushalte	361	333	321	312	282	-22,04	26,49
Verkehr	249	250	255	255	226	-8,97	20,34
Gewerbe, Handel, Dienstleistungen	245	224	211	188	174	-28,81	17,16
Kommunale Einrichtungen	27	25	23	22	18	-33,90	1,89
Summe	1.341	1.255	1.236	1.185	1.056	-21,24	100,00

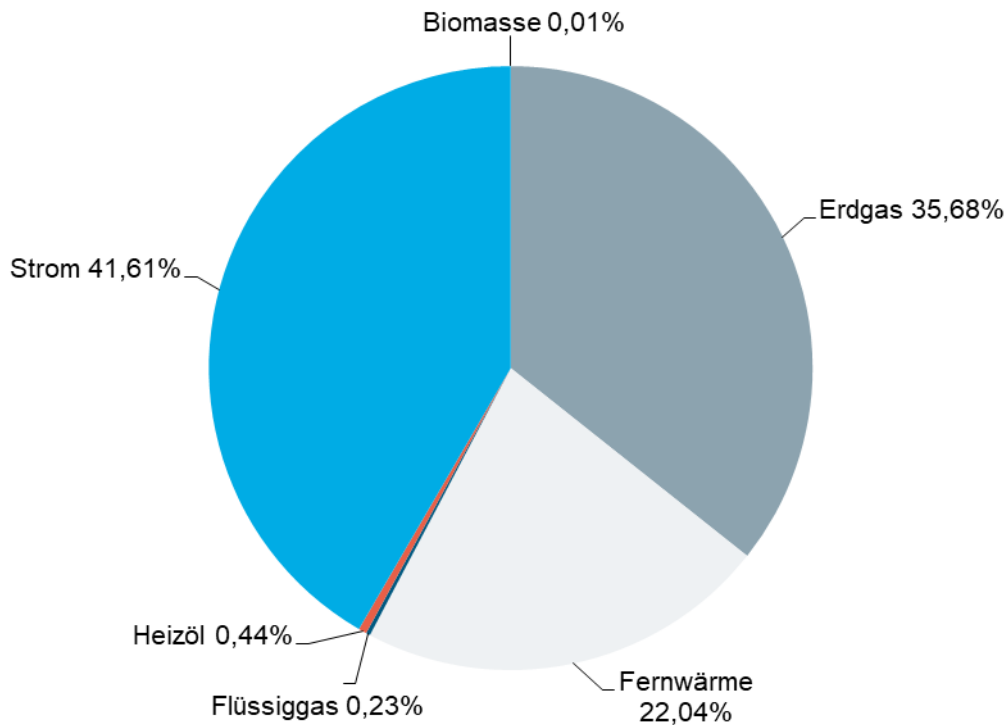
Quelle: Treibhausgasbilanz der Stadt Herne 2012 – 2020, S. 11.

Insgesamt sind in der Stadt Herne im Wirtschaftssektor, aufgeteilt in die Sektoren Industrie (-22 Prozent) und Gewerbe, Handel und Dienstleistungen (-29 Prozent), rund 61 Prozent der gesamten CO₂-Emissionsreduktion im Eckjahresvergleich 2012 zu 2020 zu verzeichnen. Die zweithöchsten Einsparungen wurden in den privaten Haushalten der Kommune mit rund 28 Prozent erzielt. Es zeigt sich, dass vor allem die Wirtschaftssektoren und privaten Haushalte einen großen Beitrag zu den CO₂-Emissionen der Gesamtstadt leisten.

Die kommunalen Einrichtungen haben an den gesamten THG-Emissionen nur einen Anteil von gut zwei Prozent und spielen damit eher eine untergeordnete Rolle. Dies ist jedoch ein typischer Wert im kommunalen Umfeld.

Zwar machen die kommunalen Einrichtungen lediglich rund zwei Prozent des gesamten Endenergiebedarfs aus, sie liegen jedoch im direkten Einflussbereich der Stadt, die eine Vorbildfunktion im Klimaschutz wahrnimmt. Daher werden für die kommunalen Einrichtungen der Stadt Herne die verursachten CO₂-Emissionen aufgeschlüsselt nach Energieträgern in der nachfolgenden Grafik dargestellt.

Verursachung CO₂-Emissionen (nach Energieträgern) kommunale Einrichtungen Herne 2020



Quelle: Treibhausgasbilanz der Stadt Herne 2012 – 2020, S. 11.

Die Auswertung zeigt die deutliche Ausprägung der Energieträger Strom und Erdgas. Erdgas spielt eine zentrale Rolle bei der Wärmeversorgung. Der Großteil der Heizungsanlagen in den öffentlichen Gebäuden der Stadt Herne wird durch Erdgas betrieben, was aufgrund der bislang guten Verfügbarkeit und vergleichsweise geringen Kosten eine verbreitete Wahl darstellt. Die Nutzung von Erdgas zur Beheizung von Schulen, Verwaltungsgebäuden und anderen öffentlichen Liegenschaften trägt jedoch maßgeblich zu den städtischen CO₂-Emissionen bei. Erneuerbare Energien spielen bisher eher keine Rolle.

Die CO₂-Emissionen aus der Stromnutzung konnten in den letzten Jahren stark reduziert werden (rund 43 Prozent). Dies ist zum einen im massiven Ausbau der erneuerbaren Stromerzeugung im Bundesmix begründet, zum anderen aber auch durch Eigenbemühungen bei lokal produziertem Strom.

Die Ergebnisse der THG-Bilanz von Herne zeigen, dass die städtischen CO₂-Emissionen im Zeitverlauf insgesamt gesunken sind. Eine umfassende und nachhaltige Trendwende in den einzelnen Sektoren und bei allen (emissionsintensiven) Energieträgern ist jedoch noch nicht vollständig erkennbar.

Durchschnittlich notwendige jährliche Reduzierung der CO₂-Emissionen in Tausend t CO_{2eq} zur Erreichung der Klimaneutralität nach Zieljahr

Zielpfad	notwendige jährliche Einsparungen bis zum Zieljahr in t CO _{2eq}	Abweichung zum Durchschnitt 2012 – 2020 (- 32 t CO _{2eq}) in Prozent
2020 – 2030	106 t CO _{2eq}	234 %
2020 – 2035	70 t CO _{2eq}	122 %
2020 – 2040	53 t CO _{2eq}	67 %
2020 – 2045	42 t CO _{2eq}	33 %

Die Tabelle zeigt, dass der Trend der THG-Emissionsentwicklung in Herne alleine nicht ausreicht, um die Treibhausgasneutralität bis zum Zieljahr 2045 zu erreichen.

Die Emissionen waren im Jahr 2020 aufgrund der Corona-Pandemie reduziert, da wirtschaftliche Aktivitäten und der Verkehr stark eingeschränkt waren. Ein Wiederanstieg der Emissionen ist daher wahrscheinlich. Das gesetzliche Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 kann die Stadt Herne nur erreichen, wenn in allen Verbrauchssektoren die erforderlichen Maßnahmen ergriffen werden. Während der Wirtschaftssektor eigene umfassende Strategien verfolgt (u. a. Aufbau einer Wasserstoffinfrastruktur), sollte der kommunale Fokus auf Maßnahmen im direkten Einflussbereich liegen. Dazu gehören die Umsetzung eigener kommunaler Klimaschutzkonzepte, die Intensivierung der kommunalen Wärmeplanung, die Nutzung erneuerbarer Energien und Photovoltaik-Anlagen sowie die Auflegung eigener Förderprogramm zur Anreizschaffung weiterführender Klimaschutzmaßnahmen in den anderen Verbrauchssektoren.

4.5.5 Energiemanagement

- Die Stadt Herne hat ein Energiemanagement für ihr Gebäudeportfolio eingeführt. Zentraler Baustein ist das eingerichtete Energiemanagementsystem. Dadurch verfügt die Stadt über umfangreiche Daten und Einflussmöglichkeiten zu ihren Einrichtungen. Durch den geplanten weiteren Ausbau wird der Bereich noch optimiert.

Mit einem Energiemanagement sollte eine Stadt ihre organisatorischen und technischen Abläufe sowie Verhaltensweisen so beeinflussen, dass sie den gesamten Energieverbrauch unter wirtschaftlichen und Klimaschutztechnischen Gesichtspunkten senken kann. Somit sollte sie die Energieeffizienz kontinuierlich steigern. In einem Energiemanagementsystem sollte eine Stadt ihre Energiepolitik, Planung, Einführung und Umsetzung sowie Kontrolle erfassen, um eine kontinuierliche Verbesserung des Energiebedarfs zu erreichen.

Das Energiemanagement gewinnt in der **Stadt Herne** angesichts steigender Energiekosten und der Verpflichtungen im Klimaschutz zunehmend an Bedeutung. Es umfasst und verknüpft alle energiebezogenen Faktoren und Maßnahmen zu einer einheitlichen und strategischen Vorgehensweise. Dadurch wird die Grundlage für eine effektive und ressourcenschonende Nutzung der Primärenergie geschaffen. Ziel ist es, den Energieverbrauch in öffentlichen Gebäuden systematisch zu überwachen, Einsparpotenziale zu identifizieren und Maßnahmen zur Verbrauchsreduktion umzusetzen. Die Stadt Herne setzt sich dafür ein, die Energieeffizienz ihrer Liegenschaften kontinuierlich zu steigern und die CO₂-Emissionen zu senken, um einen nachhaltigen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten.

Das Energiemanagementsystem wird zentral im Fachbereich 26 „Gebäudemanagement“ der Stadt Herne geführt.

Ein wesentlicher Bestandteil des Energiemanagements ist das sich im Ausbau befindliche Energiemanagementsystem. Mit diesem System wird eine systematische, zeitnahe und gebäudescharfe Verbrauchsdatenerfassung vorgenommen. Dadurch kann die Stadt Herne die Strom-, Wärme- und Wasserverbräuche und die entsprechenden Kosten transparent und verbrauchsorientiert erfassen und analysieren. Durch den Einbau moderner und intelligenter Messsysteme und Sensoren wird es möglich, die entsprechenden Verbrauchsmengen in Echtzeit zu erfassen. Seit mehreren Jahren werden die städtischen Gebäude mit modernen und intelligenten Messsystemen ausgestattet. Bei Neubauten und Komplettsanierungen wird seitens der Stadt eine entsprechende Gebäudeleittechnik installiert, bei der ebenfalls eine automatisierte Fernübertragung von Daten möglich ist. So können in einem definierten Rhythmus (z. B. 15 Minuten bei Stromzählern) die Energieverbrauchsdaten bzw. Zählerstände übermittelt werden. Nach Rückmeldung der Stadt sind die größeren Liegenschaften, wie Schulgebäude und Verwaltungsgebäude, bereits überwiegend mit moderner MSR-Technik ausgestattet. In kleineren Liegenschaften, wie Kindertageseinrichtungen, Hausmeisterwohnungen und Sportplätze, finden sich hingegen häufig einfachere Kesselregelungen.

Bei Liegenschaften, die noch nicht entsprechend ausgestattet sind, erfolgt die Erfassung der Zählerstände monatlich über die Objektbetreuer.

Die digitale Erfassung bringt zahlreiche Vorteile mit sich. So können Anomalien im Wasserverbrauch, wie etwa durch ein Leck in einer Wasserleitung verursacht, frühzeitig erkannt und Wasserschäden vermieden werden. Überdurchschnittlich hohe Verbräuche, z. B. durch falsch eingestellte Heizungen oder offene Wasserhähne, können ebenfalls identifiziert werden. Dies ermöglicht eine effizientere Ressourcennutzung, wodurch nicht nur Kosten eingespart, sondern auch die Umwelt geschont und die Verwaltung der Gebäude vereinfacht wird.

Ein wesentlicher Fortschritt in diesem Jahr ist die Einstellung eines neuen Vollzeitmitarbeiters, der sich ausschließlich um die Modernisierung und Umrüstung der bestehenden Beleuchtung auf LED kümmert. Diese Maßnahme stellt einen wichtigen Beitrag zur Energieeinsparung und zur Effizienzsteigerung im Gebäudemanagement dar.

Unter der Überschrift „Energiemanagement“ hat die Stadt Herne noch weitere Aktivitäten unternommen. Beispielfhaft sind hier folgende zu nennen:

- Ausbau der Eigenstromerzeugung mittels Photovoltaik
- Dekarbonisierung der Energieversorgung
- Beschaffung von zertifiziertem Ökostrom

4.5.6 Monitoring

- Die Stadt Herne plant den Aufbau eines Monitoringsystems. Dies hat die Stadt auch in Ihrer Nachhaltigkeitsstrategie festgeschrieben. Das Monitoring bildet eine wichtige Schnittstelle zum Energiemanagement.

Die klimaschutzrelevanten Entscheidungen, Projekte und Maßnahmen wirken vielfach erst langfristig. Daher sind die von Politik und Verwaltungsführung einer Stadt beschlossenen Ziele in der Regel auch eher langfristig gesetzt. Diese Zielvorgaben bilden die Basis für die Planungen und die dafür notwendigen Entscheidungen. Dabei sollte eine Stadt Kennzahlen und Indikatoren zur Messung der Zielerreichung einsetzen. Über ein Berichtswesen sollte sie beurteilen, inwieweit sie die gesetzten Ziele realisiert.

Der **Stadt Herne** ist bewusst, dass für eine effiziente Umsetzung von Maßnahmen sowie die Überprüfung der Zielerreichung der Aufbau eines aussagekräftigen Monitoring- und Controlling-system erforderlich ist. Im kürzlich erstellten Konzept zur treibhausgasneutralen Ertüchtigung der städtischen Gebäude hat die Stadt die Nutzung eines umfassenden und differenzierten Energiemonitorings festgelegt.

Ein Mangel an Steuerung und Monitoring bei Klimaschutzmaßnahmen kann erhebliche Konsequenzen haben. Ohne eine ausreichende Überwachung besteht die Gefahr, dass Klimaschutzprogramme ins Leere laufen und die gesetzten Ziele nicht erreicht werden.

Ein erster Schritt, den die Stadt Herne bereits unternimmt (vgl. Kapitel 4.5.5 Energiemanagement), ist die regelmäßige Erfassung der Zählerstände der Verbrauchsmedien. Auf Basis dieser Verbrauchs- und Emissionsdaten sollten allgemeine Kennzahlen entwickelt werden, um Effizienzpotenziale zu erkennen und die Fortschritte im Bereich Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft systematisch zu überwachen. Auch eine mögliche Implementierung von Kennzahlen auf Teilplanebene im Haushaltsplan ist nach Rückmeldung der Stadt in naher Zukunft denkbar.

Diese Kennzahlen ermöglichen eine strukturierte Erfassung und Bewertung des Energieverbrauchs und der Emissionen, um gezielte Maßnahmen zur Optimierung abzuleiten. Sobald ein umfassendes Monitoringsystem vollständig implementiert ist, können diese Kennzahlen regelmäßig erhoben und analysiert werden, um den Grad der Zielerreichung zu überprüfen und bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen.

Die Stadt Herne hat dargestellt, dass ein entsprechendes Kennzahlensystem bereits in Teilen vorhanden ist und aktuell weiter ausgebaut wird.

4.5.7 Bauinvestitionscontrolling (BIC)

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat ein **Bauinvestitionscontrolling (BIC)** entwickelt, das weitgehend den gängigen Anforderungen entspricht. Eine **verbindliche Dienstanweisung** liegt jedoch noch nicht vor.

Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) sollte bereits mit Beginn der Maßnahmenplanung die Bedarfsfeststellung unterstützen. Im weiteren Verfahrensablauf wird die Einhaltung von Kosten und Projektlaufzeiten möglichst abgesichert. Eventuelle Planabweichungen und

Kostensteigerungen werden rechtzeitig erkannt und das BIC ermöglicht ein frühzeitiges Gegensteuern.

Das BIC ist ein wesentliches Instrument zur Bedarfsplanung, Steuerung und Überwachung von Investitionsprojekten in Kommunen. Es gewährleistet, dass z. B. Bauvorhaben planmäßig, wirtschaftlich und im Einklang mit den festgelegten Zielen umgesetzt werden. Durch die strukturierte Herangehensweise wird der gesamte Ablauf eines (Bau) Projekts in Phasen unterteilt, was eine klare und transparente Projektsteuerung ermöglicht. Die einzelnen Phasen bieten darüber hinaus die Möglichkeit, weniger komplexe und kostenintensive Maßnahmen nur einzelnen Phasen zuzuordnen. Ein Regelverfahren beinhaltet z. B. folgende Phasen:

- Bedarfsableitung; Bedarfsanzeige; verwaltungsinterne Vorentscheidung; Angaben zur Finanzierung
- Definition des Projekts; Voruntersuchung und gegebenenfalls Machbarkeitsstudie; Kostenrahmen
- Vorentwurfsplanung; Kostenschätzung
- Entwurfsplanung; Kostenberechnung
- Ausführungsplanung, mit Genehmigungs- und Ausführungsplanung sowie Vergabe
- Ausführung
- Erfolgskontrolle, mit Dokumentation, Würdigung von Planung, Ausführung und Zielerreichung, Kostenfeststellung

Die **Stadt Herne** hat für die Projektsteuerung und das Controlling für kommunale Investitionsvorhaben (vorrangig Bauprojekte) ein Prozess entwickelt, welches in weiten Teilen den Vorgaben eines Bauinvestitionscontrollings entspricht.

Ein zentrales Instrument für die Maßnahmenplanung und die Koordination städtischer Liegenschaften ist die Immobilien- und Flächenkonferenz Herne (IFK). Diese wurde im Jahr 2012 eingerichtet und dient als steuerndes Gremium für die vorausschauende Planung und Optimierung von Flächen und Gebäuden.

Im Rahmen regelmäßiger Sitzungen werden unter Beteiligung der Dezernenten sowie der zuständigen Fachbereichsleitungen Entscheidungen zur strategischen Stadtentwicklung, zur Bewirtschaftung kommunaler Immobilien sowie zur langfristigen Investitionsplanung vorbereitet. Die IFK gewährleistet eine vorausschauende Steuerung der Liegenschaften und stellt sicher, dass alle Maßnahmen wirtschaftlich und nachhaltig umgesetzt werden.

Die Maßnahmenplanung in Herne erfolgt nach einem strukturierten Prozess. Zunächst wird der (gemeldete) Sanierungs- und Investitionsbedarf durch Objektbegehungen, Brandschutzprüfungen, Störmeldungen und baufachliche Notwendigkeiten ermittelt. Gleichzeitig werden mögliche Förderprogramme geprüft. Anschließend werden die Maßnahmenvorschläge in einer zentralen Maßnahmentabelle erfasst und hinsichtlich ihrer strategischen Bedeutung priorisiert. Dies erfolgt in enger Abstimmung mit der IFK, um eine nachhaltige und wirtschaftliche Nutzung der Mittel sicherzustellen. Nach der Kostenplanung und Mittelherkunftsprüfung erfolgt die interne Abstimmung mit den relevanten Fachbereichen sowie die Erstellung von Beschlussvorlagen für

den Verwaltungsvorstand. Während der Umsetzung werden die Maßnahmen durch ein systematisches Controlling begleitet, um Kostenabweichungen frühzeitig zu erkennen und gegenzusteuern.

Für Bauvorhaben mit einem Volumen von über 1 Mio. Euro kommt ein detailliertes Baukostencontrolling zum Einsatz. Dieses umfasst die monatliche Berichterstattung zur Kostenentwicklung sowie zur Einhaltung des Bauzeitenplans. Durch die regelmäßige Überprüfung der Bauprojekte wird eine transparente und wirtschaftliche Steuerung gewährleistet.

Die Stadt Herne setzt zudem verstärkt auf digitale Lösungen zur Optimierung ihres Bauinvestitionscontrollings. Ziel ist es, durch die umfassende Digitalisierung der Maßnahmenplanung und des Controllings eine noch höhere Transparenz und Effizienz zu erreichen. Der Einsatz moderner Controlling-Methoden sowie eine fortlaufende Anpassung der Prozesse sollen sicherstellen, dass kommunale Bauinvestitionen langfristig wirtschaftlich und nachhaltig gestaltet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die bestehenden **Prozesse und Verantwortlichkeiten** schriftlich in einer **Dienstanweisung oder einem Handlungsrahmen** festlegen, um eine verbindliche Regelung für das BIC zu schaffen.

Darüber hinaus hat die Stadt eine Klimarelevanzprüfung für kommunale Vorhaben eingeführt, um mögliche Auswirkungen auf den Klimaschutz und die Klimaanpassung zu bewerten. Dies sensibilisiert Entscheidungsträger für umweltfreundlichere Alternativen und verweist auf die gesetzlichen Anforderungen gemäß § 6 des Klimaanpassungsgesetzes NRW. Bauprojekte sollen nicht nur die CO₂-Emissionen reduzieren, sondern auch Maßnahmen zur Klimaanpassung wie Starkregenschutz oder Hitzeminderung integrieren.

Herne engagiert sich zudem im Bereich des nachhaltigen Beschaffungswesens und ist Mitglied im Netzwerk Faire Metropole Ruhr. Dies stellt sicher, dass soziale und ökologische Kriterien in allen Bauprojekten berücksichtigt werden. Damit trägt die Stadt dazu bei, dass Bauinvestitionen nicht nur wirtschaftlich effizient, sondern auch umwelt- und sozialverträglich umgesetzt werden.

4.6 Anlage: ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft					
F1	Die Stadt Herne hat eine umfangreiche Nachhaltigkeitsstrategie für ihre städtischen Immobilien ausgearbeitet. Die notwendigen Maßnahmen wurden jedoch noch nicht ausreichend monetär beziffert und sind in den kommenden Haushalten bisher nicht berücksichtigt.	166	E1	Die Stadt Herne sollte den Finanzmittelbedarf erneut beziffern bzw. aktualisieren und die entsprechenden Mittel in ihrer Planung berücksichtigen.	168
F2	Die Stadt Herne hat ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) entwickelt, das weitgehend den gängigen Anforderungen entspricht. Eine verbindliche Dienstanweisung liegt jedoch noch nicht vor.	175	E2	Die Stadt Herne sollte die bestehenden Prozesse und Verantwortlichkeiten schriftlich in einer Dienstanweisung oder einem Handlungsrahmen festlegen, um eine verbindliche Regelung für das BIC zu schaffen.	177

5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne im Prüfgebiet „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ 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.

Ordnungsbehördliche Bestattungen

Die Anzahl ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle steigt in der Stadt Herne im Zeitraum 2020 bis 2023. Die Anzahl der Fälle mit einer Bestattung durch die Ordnungsbehörde steigt dazu analog kontinuierlich. Die Bestattungsquote liegt 2023 bei rund 82 Prozent und damit interkommunal auf dem Maximum. Die Bestattungsquote ist der Anteil der durch die ordnungsbehörde durchgeführten Bestattungen an der Gesamtheit der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle. Dieses liegt unter anderem an der hohen SGB II-Quote sowie an dem Verfahren, dass Herne bei bestattungspflichtigen Sozialhilfeempfangenden in der Vergangenheit keine Kostenerstattungen gegenüber den Bestattungspflichtigen geltend machte. Zudem geht die Bereitschaft der Angehörigen spürbar zurück, sich selbst um die Bestattung zu kümmern. In Fällen, bei denen sich ermittelte bestattungspflichtige Angehörige ohne triftigen Grund weigern, die Bestattung selbst zu veranlassen, droht die Stadt mittlerweile ein Bußgeld an und setzt dieses ggf. fest. Ziel sollte sein, die Zahl der vermeidbaren ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle durch die Ordnungsbehörde zu verringern.

Durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe stellt die Stadt sicher, dass die gesetzlichen Regelungen zu den bestattungsrechtlichen Fristen und zur Art der Bestattung gewahrt werden. Ordnungsbehördliche Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme führt die Stadt rechtmäßig durch. Im Sofortvollzug veranlasst sie nur ordnungsbehördliche Erdbestattungen bzw. bei Feuerbestattungen die Einäscherung. Die Urnenbeisetzung erfolgt dagegen rechtmäßig im gestreckten Vollstreckungsverfahren.

Die Stadt Herne prüft in allen Fällen, ob es vorrangig zur Bestattung verpflichtete Personen gibt. Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme macht die Stadt ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen per Kostenbescheid geltend. Ehemals verzichtete Herne bei bestattungspflichtigen Sozialhilfeempfangenden auf eine Kostenerstattung. Seit der Anpassung ihres Vorgehens setzt die Stadt Herne ihre Kostenerstattungsansprüche auch gegenüber diesen Bestattungspflichtigen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben durch.

Die Stadt erhebt bei ordnungsbehördlichen Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme angemessene Verwaltungsgebühren innerhalb des geltenden Gebührenrahmens, um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

Die Stadt Herne hat trotz der höchsten Bestattungsquote geringere Fehlbeträge als die Mehrzahl der kreisfreien Städte. Dieses ist auf eine konsequente Geltendmachung von Kostenersatzansprüchen, bei einem im Vergleich leicht geringeren Personaleinsatz, zurückzuführen. Die Stadt sollte ihren Personaleinsatz unter Einbeziehung der Fallzahlenentwicklung regelmäßig überprüfen und bedarfsorientiert ausrichten.

Die Aufgabenerledigung der ordnungsbehördlichen Bestattungen erfolgt in der Stadt Herne routiniert und mit verbindlichen Verfahrensstandards zu den Arbeitsabläufen. Der gesamte Workflow wird durch die digitale Bearbeitung mittels einer Datenbank unterstützt. Die Aktenführung und Dokumentation erfolgt digital.

5.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

5.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Seit Jahren steigt in den Städten die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungen. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Hierzu zählen beispielsweise die wachsende Vereinsamung der Menschen sowie die zunehmende Altersarmut. Aber auch die Vereinzelung der Lebensweise und das Verschwinden der traditionellen Bindung mit gegenseitiger Verantwortung ist ursächlich dafür. Diese Entwicklung unterstreicht die Herausforderung für die Ordnungsbehörden, die Pflichtaufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ rechtmäßig und sachgerecht durchzuführen.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Ordnungsbehörden ihre Pflichtaufgabe steuern und organisieren. Der Schwerpunkt der Prüfung liegt bei der Rechtmäßigkeit und den Verfahrensstandards der Aufgabenerledigung. Im Fokus unserer Analyse steht aber auch der wirtschaftliche Ressourceneinsatz und hier insbesondere der qualitative und quantitative Personaleinsatz.

Die gpaNRW möchte Optimierungshinweise bei den Verfahrensstandards geben und Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, die das finanzwirtschaftliche Ergebnis positiv beeinflussen können.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der Städte in NRW. Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung für das Jahr 2023 erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile differenziert nach Beamten und Tarifbeschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden.

Zudem stellt die gpaNRW einwohner- und fallbezogene Kennzahlen zum Fehlbetrag dar. Dabei betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2020 bis 2023 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Der Fehlbetrag bezieht sich auf die Ergebnisrechnung des maßgeblichen Haushaltsjahres. Die von den Ordnungsbehörden zur Verfügung gestellten Fallzahlen werden dem Kalenderjahr zugeordnet, in dem die Stadt die Durchführung der ordnungsbehördlichen Bestattung veranlasst hat. Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW örtliche Besonderheiten in ihre Betrachtung ein.

5.4 Strukturen

- Die Stadt Herne hat 2023 interkommunal mit rund 82 Prozent die höchste Bestattungsquote durch die Ordnungsbehörde. Hierdurch ergibt sich ein Belastungsfaktor insbesondere für den Personalbedarf zur Fallbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Die örtlichen Besonderheiten kann eine Stadt in der Regel nicht beeinflussen. Sie können aber durchaus Einfluss auf die Aufgaben einer Ordnungsbehörde haben und stehen somit im unmittelbaren Zusammenhang mit der Anzahl der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Die örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

Örtliche Strukturen Herne

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Sterbefälle je 10.000 EW*	147	90,02	118	129	135	147	23	2023
Krankenhausbetten je 10.000 EW	104	46,40	60,59	79,63	90,02	126	22	2023
Pflegeplätze je 10.000 EW	143	76,02	103	112	118	143	23	2022
SGB II-Quote in Prozent	17,98	7,49	11,80	13,93	17,03	24,09	23	2022

* Einwohnerin bzw. Einwohner

In der **Stadt Herne** gibt es 2023 14 große Seniorenpflegeeinrichtungen, vier Krankenhäuser sowie eine Obdachlosenunterkunft. Die Krankenhäuser haben ein großes Einzugsgebiet und die

Seniorenpflegeeinrichtungen verfügen über viele Belegplätze. Bei den Krankenhausbetten und Pflegeplätzen je 10.000 Einwohner liegt Herne über dem dritten Viertelwert. Die Zahl der Krankenhausbetten und Pflegeplätze ist damit einwohnerbezogen höher als bei rund 75 Prozent der kreisfreien Städte. Dies kann sich erhöhend auf das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungen auswirken, wenn Krankenhauspatientinnen und Krankenhauspatienten oder auch Personen aus Pflegeheimen dort vermehrt sterben, die keine bestattungspflichtigen Angehörigen haben oder diese die Veranlassung der Bestattung verweigern. Viele der Verstorbenen stammen aus dem Umland von Herne. Zudem gibt es in Herne ein Hospiz, in dem auch viele Menschen aus dem Umland untergebracht sind, u.a. aus Bochum. Die Seniorenpflegeeinrichtungen, die Krankenhäuser sowie das Hospiz stellen einen Schwerpunkt bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen dar.

Weitere Einrichtungen, die die ordnungsbehördlichen Bestattungen beeinflussen könnten, gibt es nicht.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Herne 2020 bis 2023

Grundzahlen/Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Einwohner lt. IT.NRW	156.449	156.940	156.621	157.368
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	199	210	224	230
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durch die Stadt durchgeführte Bestattung	48	47	43	41
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durch die Stadt durchgeführter Bestattung	151	163	181	189
Bestattungsquote Ordnungsbehörde in Prozent	75,88	77,62	80,80	82,17
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je 10.000 EW*	12,72	13,38	14,30	14,62
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durch die Stadt durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	9,65	10,39	11,56	12,01

* Einwohnerin bzw. Einwohner

Absolut gesehen hat sich die Einwohnerzahl der Stadt Herne im betrachteten Zeitraum etwa um 0,6 Prozent erhöht. Die Zahl der insgesamt gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle sowie die gemeldeten Fälle, bei denen die Stadt Herne die Bestattung veranlassen musste, nimmt von 2020 bis 2023 kontinuierlich zu. Die Zahl der Fälle mit durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung erhöht sich von 151 Fällen in 2020 auf 189 Fälle in 2023, und damit um rund 25 Prozent.

Analog steigt die Bestattungsquote durch die Ordnungsbehörde im Betrachtungszeitraum kontinuierlich. In 2023 stellt Herne mit einer Bestattungsquote von 82,17 Prozent das Maximum der verglichenen kreisfreien Städte. Die Quote stellt den Anteil der Fälle an allen gemeldeten Fällen dar, bei denen die Ordnungsbehörde die ordnungsbehördliche Bestattung durchführen musste. Dies ist erforderlich, wenn Bestattungspflichtige nicht vorhanden bzw. noch nicht ermittelt sind, oder wenn sich Bestattungspflichtige nicht um die Bestattung ihrer verstorbenen Angehörigen kümmern. Von 2020 bis 2023 führte die Stadt Herne in durchschnittlich etwa 79,12 Prozent aller gemeldeten Fälle die ordnungsbehördliche Bestattung durch.

Hier sieht die gpaNRW für die Stadt Herne dringenden Handlungsbedarf. In Kapitel 5.5.2 „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“ geht die gpaNRW näher auf die Handlungsmöglichkeiten der Stadt Herne ein.

Ordnungsbehördliche Bestattungen 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bestattungsquote Ordnungsbehörde in Prozent	82,17	32,74	53,60	64,46	69,75	82,17	22
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je 10.000 EW	14,62	5,64	8,78	10,39	12,28	16,36	22
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durch die Stadt durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	12,01	3,05	4,64	6,29	7,41	12,01	22

Das vergleichsweise hohe Fallaufkommen bei den Fällen, in denen die Stadt Herne eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, wirkt sich erhöhend auf den Personalbedarf aus, da die Ordnungsbehörde mehr Fälle über einen längeren Zeitraum vollumfänglich bearbeiten muss. Auch der Fehlbetrag kann steigen, wenn vermehrt Menschen ohne Angehörige und ohne Nachlass versterben und die Stadt ihre Aufwendungen nicht durch Erträge aus Kostenerstattungen oder dem Nachlass der Verstorbenen refinanzieren kann. In den Kapiteln 5.7 „Personaleinsatz“ und 5.8 „Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen und Einflussfaktoren“ gehen wir näher auf die Auswirkungen für die Stadt Herne durch zunehmende ordnungsbehördliche Bestattungen ein.

5.5 Rechtmäßigkeit

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus. Dazu gehören das Gesetz über das Friedhofs- und Bestattungswesen (Bestattungsgesetz NRW - BestG NRW), das Gesetz über Aufbau und Befugnisse der Ordnungsbehörden - Ordnungsbehördengesetz NRW - (OBG NRW), das Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) sowie das Verwaltungsvollstreckungsgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVG NRW) mit der Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (Ausführungsverordnung VwVG - VO VwVG NRW). Besonders zu beachten sind

- die Einhaltung bestattungsrechtlicher Fristen gem. §§ 11 und 13 BestG NRW,
- die Art der Bestattung gem. § 13 BestG NRW sowie
- die Ermittlung und die Heranziehung von vorrangig zur Bestattung verpflichteten Personen zur Kostenerstattung gem. § 8 BestG NRW i. V. m. § 24 VwVfG NRW.

Die Zuständigkeit der Stadt zur Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung richtet sich nach § 8 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW. Wenn zur Bestattung verpflichtete Angehörige nicht

vorhanden sind oder ihrer Verpflichtung nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen, hat die örtliche Ordnungsbehörde die Bestattung als Gefahrenabwehrmaßnahme zu veranlassen. Zuständig ist die Stadt, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder der Leichnam gefunden worden ist.

Gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG NRW ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen und bestimmt Art und Umfang der Ermittlungen. Die jeweilige Ermittlungstätigkeit richtet sich im Verwaltungsverfahren maßgeblich nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip. Die Ermittlungsmaßnahmen müssen neben der Geeignetheit und Erforderlichkeit unter Berücksichtigung der Belastung für die Betroffenen, der Gewichtigkeit des jeweiligen öffentlichen Interesses und des Grundsatzes eines sinnvollen Einsatzes des Verwaltungsaufwandes angemessen sein.

5.5.1 Bestattungsrechtliche Fristen

Das Bestattungsrecht bestimmt, dass Tote nach Ausstellung der Todesbescheinigung spätestens 36 Stunden nach ihrem Tod von ihrem Sterbe- oder Fundort in eine Leichenhalle zu überführen sind. Erdbestattungen dürfen grundsätzlich frühestens 24 Stunden nach Eintritt des Todes vorgenommen werden. Aus Gründen des Gesundheitsschutzes sind Erdbestattungen oder Einäscherungen innerhalb von zehn Tagen nach Eintritt des Todes durchzuführen. Die Urnenbeisetzung der Totenasche hat innerhalb von sechs Wochen ab dem Zeitpunkt der Einäscherung zu erfolgen.

- Die Stadt Herne hält die rechtlichen Vorgaben zu den bestattungsrechtlichen Fristen nach §§ 11 Abs. 2 und 13 BestG NRW ein.

Eine Stadt muss die Vorgaben zu den bestattungsrechtlichen Fristen nach §§ 11 Abs. 2 und 13 BestG NRW zur Überführung von Toten in die Leichenhalle, zur Erdbestattung und Einäscherung sowie zur Urnenbeisetzung einhalten.

Außerhalb der regulären Dienstzeiten ist die Ordnungsbehörde der **Stadt Herne** über eine Rufbereitschaft erreichbar. Wenn ein ordnungsbehördlicher Bestattungsfall gemeldet wird, nimmt sie direkt Kontakt zu dem beauftragten Bestattungsunternehmen auf und erteilt den Auftrag zur Überführung der oder des Verstorbenen innerhalb der Frist von 36 Stunden in eine Leichenhalle, wo der Leichnam gekühlt werden kann. Die Mindestfrist, eine Bestattung erst frühestens 24 Stunden nach Eintritt des Todes vorzunehmen, wird auch von der Stadt Herne stets eingehalten.

Die Ordnungsbehörde der Stadt Herne stellt durch rechtzeitiges Handeln sicher, dass Erdbestattungen und Einäscherungen innerhalb der Zehn-Tages-Frist durchgeführt werden. Der kurze Zeitraum der Zehn-Tages-Frist erfordert, dass bereits zu einem frühen Zeitpunkt idealerweise feststehen sollte, ob Angehörige die Bestattung veranlassen oder ob die Stadt Herne die Bestattung selbst durchführen muss. Deshalb beginnt die Ordnungsbehörde unverzüglich mit der Ermittlung nach Bestattungspflichtigen und danach, ob die verstorbene Person festgelegt hat, wie sie bestattet werden möchte. Nähere Erläuterung zu der Ermittlung sind im nachfolgenden Kapitel „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“ enthalten.

Bei Urnenbestattungen setzt nach der Einäscherung eine neue Frist von sechs Wochen ein, innerhalb der die Totenasche, die sich bereits in einer Urne befinden muss, beizusetzen ist. Die

Beisetzungspflicht von Totenasche soll die Totenruhe und Totenwürde schützen und sicherstellen, dass die Asche so behandelt wird, dass es dem sittsamen Empfinden der Bevölkerung entspricht. Diese Frist wird auch von der Stadt Herne eingehalten.

5.5.2 Ermittlung von Bestattungspflichtigen

Die Bestattungspflicht der Stadt tritt erst ein, wenn nach erfolgten Ermittlungsmaßnahmen der Ordnungsbehörde feststeht, dass

- Angehörige der verstorbenen Person ihrer Bestattungspflicht nicht nachkommen oder
- alle zumutbaren Maßnahmen zur Ermittlung und Benachrichtigung von Angehörigen erfolglos geblieben sind bzw.
- Ermittlungen der Behörde zu dem Ergebnis kommen, dass keine Verpflichteten im Sinne von § 8 Abs. 1 Satz 1 BestG NRW vorhanden sind.

→ Feststellung

Trotz ihrer intensiven Ermittlungsarbeit kann die Stadt Herne in vielen Fällen eine ordnungsbehördliche Bestattung nicht vermeiden. Daher besteht hier weiterer Handlungsbedarf.

Wird einer Stadt ein Todesfall in ihrem Gemeindegebiet ohne bekannte Angehörige gemeldet, muss sie gemäß §§ 24 Abs. 1 i. V. m. 26 Abs. 1 VwVfG NRW den Sachverhalt angemessen ermitteln. Sie muss alle im Einzelfall möglichen und zumutbaren Maßnahmen ergreifen, um etwaige nahe Angehörige der verstorbenen Person zu finden und ihnen deren Bestattung zu ermöglichen.

Die **Stadt Herne** führt die nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) notwendigen Ermittlungsmaßnahmen durch, um etwaige nahe Angehörige der verstorbenen Person zu ermitteln und ihnen deren Bestattung zu überlassen. Wenn der Transport zur Leichenhalle veranlasst ist, beginnt die Ordnungsbehörde, Bestattungspflichtige zu ermitteln. Der erste Schritt ist die Befragung der Einrichtung oder der Person, die über den Sterbefall informiert hat oder mit der ein Betreuungsverhältnis bestand. Wenn die oder der Verstorbene Sozialleistungen bezog, wird Kontakt mit dem zuständigen Sozialleistungsträger aufgenommen. Der nächste Schritt ist die Recherche über die Geburtsurkunde oder das Familienbuch nach Eltern, Geschwistern oder Kindern. Die Ordnungsbehörde sucht bei Wohnungsbegehung nach Hinweisen auf Angehörige (Adressbuch, Stammbuch, Telefonlisten etc.) und persönlichen Unterlagen. Dabei beachtet das Ordnungsamt das Vieraugenprinzip. Das ist im Regelfall ausreichend, um Bestattungspflichtige zu ermitteln. Es wird aber auch über soziale Medien oder über Suchmaschinen nach Bestattungspflichtigen recherchiert.

Die Ermittlung endet erst, wenn mindestens eine Bestattungspflichtige oder ein Bestattungspflichtiger gefunden wurde. Alternativ endet die Ermittlung, wenn sichergestellt ist, dass es keine Bestattungspflichtige gibt. Werden Bestattungspflichtige ermittelt, informiert die Ordnungsbehörde diese Person innerhalb von Herne per Brief mit Zustellung durch Boten, um sie von dem Todesfall zu benachrichtigen. Außerhalb des eigenen Stadtgebietes erfolgt die Zustellung der Briefe vorrangig per Boten im Rahmen der Amtshilfe von anderen Behörden oder per

Postzustellungsurkunde. Wenn Bestattungspflichtige nach der Einäscherung, aber vor der Beisetzung ermittelt werden, dann wird denen aufgetragen, dass sie die Urne beisetzen sollen. Die bis dahin entstandenen Kosten werden in Rechnung gestellt.

Sofern die Stadt Herne aufgrund der gesetzlichen Fristen eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, setzt die Ordnungsbehörde ihre Ermittlungen bei Erdbestattungen nach der Beisetzung und bei Feuerbestattungen nach der Einäscherung fort. Die Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Stadt Herne digital in der E-Akte, die über die Fachsoftware angelegt wird.

Die Stadt Herne war im Jahr 2023 bei rund 18 Prozent der gemeldeten Fälle in der Lage, eine ordnungsbehördliche Bestattung zu vermeiden. Weitere Ermittlungsmaßnahmen sind aus unserer Sicht nicht zielführend, da die Stadt Herne hier bereits gut aufgestellt ist. Allerdings könnte die Stadt Herne stärker präventiv handeln, indem sie z.B. auf ihrer Internetseite auf die gesetzlichen Bestattungspflichten, Ordnungswidrigkeitenverfahren und Vorsorgemöglichkeiten hinweist. Das könnte dazu beitragen, in Zukunft vermehrt ordnungsbehördliche Bestattungsfälle zu vermeiden.

Aus Sicht der gpaNRW besteht für die Stadt Herne eine weitere Möglichkeit, die Fallzahlen der durch die Ordnungsbehörde veranlassten ordnungsbehördlichen Bestattungen zu senken. Ebenso wie bei anderen Städten gibt es auch bei der Stadt Herne Fälle, in denen die Ordnungsbehörde bestattungspflichtige Angehörige ermittelt, diese aber ablehnen, ihrer Bestattungspflicht nachzukommen. Dann muss die Stadt Herne tätig werden, obwohl Bestattungspflichtige vorhanden sind. Bestattungspflichtige Angehörige handeln gemäß § 19 Abs. 1 Ziffer 6 BestG NRW ordnungswidrig, wenn sie entgegen § 13 Abs. 3 Best G NRW nicht dafür Sorge tragen, dass die Erdbestattung, die Einäscherung oder die Beisetzung der Totenasche vor Ablauf der im Bestattungsgesetz NRW bestimmten Fristen durchgeführt wird. Die Weigerung stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die nach pflichtgemäßem Ermessen der Ordnungsbehörde gemäß § 19 Abs. 2 BestG NRW mit einem Bußgeld bis zu 3.000 Euro geahndet werden kann. Bis November 2023 hat die Stadt Herne bestattungspflichtige Angehörige noch nicht auf die mögliche Ahndung mit einem Bußgeld informiert. Während des Prüfungsverlaufs hat die Stadt diesen Hinweis mit aufgenommen und will zukünftig ebenfalls auf die Möglichkeit des Ordnungswidrigkeitenverfahrens hinweisen. Die Stadt Herne sollte solchen Fällen wirksam entgegenwirken, mit dem Ziel das interkommunal sehr hohe Fallaufkommen durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattungen wieder zu verringern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte auf ihrer Internetseite allgemein sowie im Einzelfall gegenüber unwilligen bestattungspflichtigen Angehörigen wie geplant aktiv auf die drohende Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gemäß § 19 Abs. 2 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) hinweisen. Bei bestattungspflichtigen Angehörigen, die sich ohne triftigen Grund weigern, ihrer Bestattungspflicht nachzukommen, sollte die Stadt ein Bußgeld festsetzen.

Die Geldbuße sollte den wirtschaftlichen Vorteil übersteigen, den die betroffene Person aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat.

5.5.3 Art der Bestattung

Erd- und Feuerbestattungen gelten nach dem BestG NRW als gleichrangige Bestattungsformen. Über die Art der Bestattung entscheidet die örtliche Ordnungsbehörde, wenn sie diese veranlasst.

- Die Stadt Herne richtet sich bei der Art der Bestattung nach den gesetzlichen Vorgaben des § 12 BestG NRW.

Eine Stadt muss die Vorgaben des § 12 BestG NRW zur Art der Bestattung einhalten. Eine Willensbekundung der verstorbenen Person zur Art der Bestattung sollte sie dabei berücksichtigen.

Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 2 BestG NRW richten sich Art und Ort der Bestattung, soweit möglich, nach dem Willen des Verstorbenen. Die **Stadt Herne** berücksichtigt diesen Willen, sofern ihr die Willensbekundung im laufenden Verfahren bekannt wird und die Durchführung wirtschaftlich vertretbar ist. Um die Information zu erhalten, fragt die Stadt Herne bei der Pflegeeinrichtung, bei Angehörigen oder der Betreuungsperson nach. Sie führt bei Bedarf auch eine Begehung der Wohnung durch und sucht nach entsprechenden Dokumenten, wie eine Bestattungsvorsorge oder Testament. Dabei wird das Vieraugen-Prinzip beachtet.

Wenn keine Willensbekundung innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Zehn-Tages-Frist bekannt ist, veranlasst die Stadt Herne im Regelfall zunächst nur die Einäscherung. Wenn weiterhin keine Willensbekundung zu einer anderen Bestattungsart bekannt wird oder keine bestattungspflichtige Person die Bestattung übernimmt, veranlasst die Stadt Herne die Beisetzung in einer Urnengrabstelle innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Sechs-Wochen-Frist. Wenn kein Bestattungspflichtiger vorhanden ist, wird die Urne mit vier anderen in einer teilanonymen Grabstelle beigesetzt. Wenn Bestattungspflichtige ermittelt wurden, dann werden diese darüber informiert, dass die Beisetzung mit einer vollanonymen Urnensammelbestattung erfolgt, wenn sie ihrer Bestattungspflicht nicht nachkommen. Der Hintergrund ist, dass im Falle einer Ersatzvornahme die Kosten geringstmöglich gehalten werden müssen.

5.5.4 Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme

Die Ersatzvornahme ist eine Möglichkeit der Stadt, eine vertretbare Handlung im Sinne von § 59 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW durchzusetzen. Nimmt eine verpflichtete Person eine vertretbare Handlung nicht vor, so kann die zuständige Vollzugsbehörde die Maßnahme vornehmen lassen. Die Kosten werden der verpflichteten Person auferlegt.

- Die Stadt Herne führt ordnungsbehördliche Bestattungen als Ersatzvornahme rechtmäßig durch.

Bei ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme muss eine Stadt ihr Handeln im Wege des Sofortvollzugs nach § 55 Abs. 2 VwVG NRW darauf beschränken, die von einem unbestatteten Leichnam ausgehende gegenwärtige Gefahr abzuwenden. Während dafür Erdbestattungen immer vollständig durchzuführen sind, ist bei Feuerbestattungen zunächst nur die Einäscherung sowie die Aufnahme der Totenasche in eine Urne zu veranlassen. Für die Beisetzung der Urne muss eine Stadt das gestreckte Vollstreckungsverfahren nach § 55 Abs. 1 VwVG

NRW beachten. Danach ist der bestattungspflichtigen Person die Urnenbeisetzung durch Verwaltungsakt mit entsprechend kurzer Fristsetzung, unter Anordnung der sofortigen Vollziehung und unter Androhung der Ersatzvornahme aufzugeben.

Die **Stadt Herne** klärt die zur Bestattung pflichtigen Angehörigen schriftlich über die gesetzlichen Vorschriften und ihre Rechte und Pflichten auf. Sie gibt auch den Hinweis auf die Möglichkeit, Verwaltungsgebühren zu erheben und ein Ordnungswidrigkeitenverfahren mit einem Bußgeld bis zu 3.000 Euro einzuleiten. Im Optimalfall veranlasst die oder der Bestattungspflichtige daraufhin die Bestattung.

Wenn die oder der Bestattungspflichtige sich trotz der Aufklärung weigert, droht die Ordnungsbehörde gegenüber den ermittelten bestattungspflichtigen Angehörigen das Zwangsmittel der Ersatzvornahme unter Fristsetzung und Mitteilung der voraussichtlichen Kosten schriftlich an. Sie ordnet gleichzeitig die sofortige Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) an. Die Zustellung des Verwaltungsaktes erfolgt innerhalb Herne per Boten mit Zustellungsvermerk. Außerhalb des eigenen Stadtgebietes erfolgt die Zustellung auch durch Boten mit Zustellungsvermerk im Rahmen der Amtshilfe von anderen Behörden oder per Postzustellungsurkunde.

Wenn die oder der Bestattungspflichtige sich weiterhin weigert oder vor Ablauf der Frist nicht kontaktiert werden kann, muss die Stadt tätig werden und die Bestattung als Ersatzvornahme vornehmen. Die Verpflichtung ergibt sich daraus, dass von einer nicht fristgemäß bestatteten Leiche mit Fortschreiten des Verwesungsprozesses Gesundheitsgefahren ausgehen.

Bei Erdbestattungen handelt es sich um einen einheitlichen Bestattungsvorgang, sodass die gegenwärtige Gefahr erst mit der vollständig durchgeführten Erdbestattung beseitigt wird. Daher führt die Stadt Herne eine Erdbestattung im Wege der Ersatzvornahme im so genannten Sofortvollzug durch.

Wenn die Stadt Herne eine Feuerbestattung als Ersatzvornahme veranlassen muss, beauftragt sie im Sofortvollzug zunächst nur die Einäscherung. Das entspricht dem Grundsatz, dass bei einer Feuerbestattung für die Gefahrenabwehr zunächst nur die Einäscherung der Leiche sowie die Aufbewahrung der Totenasche in einer Urne rechtlich notwendig ist. Gemäß § 13 Abs. 3 Satz 2 BestG NRW ist die Totenasche erst innerhalb von sechs Wochen zu bestatten. Aufgrund dieser ausreichend langen Frist, veranlasst die Stadt Herne eine Urnenbeisetzung im Wege der Ersatzvornahme stets im gestreckten Vollstreckungsverfahren. Wenn die oder der Bestattungspflichtige sich trotz der Aufklärung über die Bestattungspflicht weigert, erlässt die Ordnungsbehörde eine Ordnungsverfügung. Darin gibt sie der bestattungspflichtigen Person auf, die Bestattung innerhalb einer bestimmten Frist selbst zu veranlassen. In dem Bescheid droht die Ordnungsbehörde gegenüber der ermittelten bestattungspflichtigen Person auch das Zwangsmittel der Ersatzvornahme unter Fristsetzung und Mitteilung der voraussichtlichen Kosten schriftlich an. Sie ordnet gleichzeitig die sofortige Vollziehung der Ordnungsverfügung gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) an. Die Zustellung des Verwaltungsaktes erfolgt per Postzustellungsurkunde (PZU).

Sofern die bestattungspflichtige Person die Beisetzung der Totenasche nicht innerhalb der bestimmten Frist veranlasst, leitet die Stadt Herne weitere Schritte der Verwaltungsvollstreckung ein. Sie erlässt einen Bescheid über die Festsetzung der Ersatzvornahme und stellt diesen ebenfalls per PZU zu. Anschließend führt die Stadt Herne die Ersatzvornahme durch.

Im Vergleich zu Erdbestattungen stellen kostengünstigere Feuerbestattungen in Herne den Regelfall dar. Wie in Kapitel 5.5.3 „Art der Bestattung“ ausgeführt, nimmt die Stadt Herne Erdbestattungen nur ausnahmsweise unter bestimmten Voraussetzungen vor. Durch dieses Vorgehen gewährleistet die Stadt auch bei einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme, dass die Maßnahme verhältnismäßig ist.

5.5.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

- Mit der Anpassung ihres Vorgehens setzt die Stadt Herne ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Verpflichteten entsprechend der gesetzlichen Vorgaben durch.

Eine Stadt muss gemäß § 59 Abs. 1 und § 77 Abs. 1 VwVG NRW i. V. m. § 20 Abs. 2 Nr. 7 VO VwVG NRW die bei der Durchführung einer Ersatzvornahme angefallenen Bestattungskosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen einfordern, wenn diese ihrer Bestattungspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachgekommen sind. Sie erhebt gemäß § 59 Abs. 1 und § 77 Abs. 1 VwVG NRW i. V. m. § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW zusätzlich eine angemessene Verwaltungsgebühr innerhalb des Gebührenrahmens, um ihren mit der ordnungsbehördlichen Bestattung verbundenen Verwaltungsaufwand zu decken.

In Fällen der Bestattung als Ersatzvornahme erhebt die **Stadt Herne** von den Bestattungspflichtigen, die nicht die Voraussetzung einer Kostenübernahme aus Sozialhilfemitteln erfüllen, die Kosten für die durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung. In den Fällen, in denen Bestattungspflichtige Sozialleistungen von der Stadt Herne bezogen, machte die Stadt Herne bislang ihre Kostenerstattungsansprüche nicht konsequent per Kostenbescheid geltend. Die Stadt Herne hörte diese Bestattungspflichtigen zwar an und forderte sie auf, die Bestattung durchzuführen. Blieben die Bestattungspflichtigen untätig, veranlasste die Stadt die Bestattung im Wege der Ersatzvornahme. Anschließend verzichtete sie aufgrund der Minimierung von Verwaltungsaufwand auf eine Kostenerstattung. Nach eigenen Angaben der Stadt Herne basierte dieses Vorgehen darauf, dass die Aufgabenbereiche Soziales sowie Sicherheit und Ordnung in der Vergangenheit im selben Dezernat angesiedelt waren. Der damalige Dezernent hatte danach entschieden, dass bei bestattungspflichtigen Sozialleistungsempfängenden kein Kostenausgleich erfolgen müsse, da letztendlich der Etat der Stadt belastet werde. Wenn die Ordnungsbehörde der Stadt Herne also eine ordnungsbehördliche Bestattung im Wege der Ersatzvornahme veranlasste, fordert sie von den bestattungspflichtigen Angehörigen nicht die Kosten der Ersatzvornahme ein, wenn diese selbst Sozialleistungsempfängende in Herne sind.

Damit verstieß sie gemäß § 59 Abs. 1 und § 77 Abs. 1 VwVG NRW gegen ihre Verpflichtung, nach einer rechtmäßig durchgeführten Ersatzvornahme die angefallenen Bestattungskosten von den bestattungspflichtigen Angehörigen einzufordern. Das Vorgehen der Stadt Herne wurde im Rahmen der Prüfung umgestellt. Die Stadt Herne setzt ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber Bestattungspflichtigen entsprechend der gesetzlichen Vorgaben auch nun durch, wenn diese bereits Sozialleistungen von der Stadt Herne empfangen. Diese können dann beim Sozialamt einen Antrag auf Kostenübernahme stellen.

Darüber hinaus sieht § 77 Abs. 1 Satz 1 VwVG NRW in Verbindung mit § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW für eine als Ersatzvornahme veranlasste ordnungsbehördliche Bestattung eine

Verwaltungsgebühr vor. Diese soll den Verwaltungsaufwand decken, welcher der Stadt im Zusammenhang mit der Veranlassung einer ordnungsbehördlichen Bestattung entstanden ist. Der Verwaltungsgebührenrahmen hierfür sieht seit dem 20. Januar 2022 einen Betrag zwischen 30 Euro und 360 Euro vor. Die Stadt Herne setzt die Höhe der Verwaltungsgebühr je nach Aufwand fest.

Zudem können Kommunen ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einleiten. Die Weigerung eines Bestattungspflichtigen kann mit einem Bußgeld bis zu 3.000 Euro geahndet werden. Der Gesetzgeber wollte den Kommunen durch das Bußgeld ermöglichen, dass ein Bestattungspflichtiger keine finanziellen Vorteile hat, wenn er seiner Pflicht nicht nachkommt. Es besteht nämlich die Möglichkeit, dass durch Rahmenverträge die Kosten für eine ordnungsbehördliche Bestattung erheblich günstiger sind. Dieser finanzielle Vorteil im Falle einer Kostenerstattung soll durch die Höhe des Bußgeldes ausgeglichen werden. Die Stadt Herne hat bisher keine Ordnungswidrigkeitenverfahren eingeleitet. Die Bestattungspflichtigen werden bei der Kontaktaufnahme über die mögliche Ahndung mit einem Bußgeld bis zu 3.000 Euro informiert. Im Regelfall kommen die Personen ihrer Bestattungspflicht nach, wenn kein besonders gravierender Grund dagegenspricht (z. B. fehlende finanzielle Mittel, unzumutbare Härte).

Die Stadt Herne nutzt auch die Möglichkeit, auf privatrechtlichen Wegen die Kosten bei Erben über das Nachlassgericht geltend zu machen. Gemäß § 1968 BGB trägt der Erbe oder die Erbin die Kosten der Beerdigung der erbschaftshinterlassenden Person.

5.6 Verfahrensstandards

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern und Aufgaben strukturiert, zielgerichtet und nachvollziehbar zu erledigen. Die Fallbearbeitung erfordert umfangreiches Fachwissen und Einfühlungsvermögen im Umgang mit etwaigen Hinterbliebenen. Festgelegte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden, tragen zu einer gerichtsfesten Aktenführung bei.

- Die Stadt Herne nutzt eine Datenbank für den kompletten Workflow des Verfahrens und betreibt eine digitale Aktenführung. Die datenbankgestützte Fallbearbeitung und die verbindlichen Verfahrensstandards tragen in Herne maßgeblich zu einer rechtssicheren Bearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle bei. Zudem nutzt Herne zusätzlich eine Checkliste für das Verfahren.

Eine Stadt sollte Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung bei ordnungsbehördlichen Bestattungen transparent regeln und verschriftlichen. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse, Fristen sowie standardisierte Checklisten, die die Aufgabenerledigung erleichtern. Diese Prozessstandards und Abläufe sollten allen zuständigen Beschäftigten zur Verfügung stehen und bei der Aufgabenerledigung stets eingehalten werden. Da die Aufgabenerledigung zeitkritisch ist, sollte eine Stadt auch eine Erreichbarkeit außerhalb der allgemeinen Dienstzeit sicherstellen.

Die **Stadt Herne** hat für die Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen eine Fachsoftware mit digitaler Aktenführung/ Archivierung im Einsatz. Wiedervorlagen mit Fristen werden automatisch angelegt. Zum Beispiel gibt die Fachsoftware automatisch an Tag sieben nach dem Todestag den Hinweis, dass der Auftrag an den Bestatter zu erteilen ist. Es werden

auch automatisch Fristen für Rückfragen integriert. In der Fachsoftware sind auch vorgefertigte Schreiben hinterlegt, die auf Knopfdruck erstellt werden. Die Fachsoftware führt standardmäßig durch einzelne Prozessschritte und erleichtert den Umgang mit jedem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall und die individuellen Fristsetzungen. Für die einzelnen Prozessschritte wird auch eine digitale Akte angelegt. Die Stadt Herne legt großen Wert darauf, jeden Vorgang gerichtsfest zu dokumentieren.

Die Stadt Herne hatte ergänzend zur Fachsoftware bereits zum Prüfungsbeginn eine schriftliche Anleitung für das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen vorliegen. Diese enthielt keine konkreten Details zu den rechtlichen Vorschriften, z. B. zu den Fristen oder zu der Rangfolge der bestattungspflichtigen Angehörigen. Die gesetzlichen Vorgaben waren aber innerhalb des Aufgabenbereichs bekannt. Ergänzend orientierte sich die Sachbearbeitungen bei neuen Fällen an bestehenden Vorgängen und ihrem Erfahrungswissen. Die Stadt Herne hat während der Prüfungsphase auf Empfehlung der gpaNRW ihre schriftliche Anleitung für das Vorgehen bei ordnungsbehördlichen Bestattungen um weitere Angaben ergänzt. Diese enthält nun konkrete Details zu den rechtlichen Vorschriften, z. B. zu den Fristen oder zu der Rangfolge der bestattungspflichtigen Angehörigen. Die direkte Umsetzung der während der Prüfungsphase gegebenen Empfehlung hat einen großen Mehrwert für die Stadt Herne. Denn verschriftlichte Verfahrensstandards und Dokumentationspflichten, die bei der Aufgabenerledigung eingehalten werden müssen, können wesentlich zu einer gerichtsfesten Aktenführung beitragen. In der Dokumentation werden die Abläufe, Zuständigkeiten, Fristen, die entsprechenden Gesetzestexte, gegebenenfalls auch wichtige Urteile übersichtlich dargestellt. Sie machen das Verfahren zudem transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung. Die standardisierte, detaillierte Checkliste (was ist wie und wann zu tun und zu beachten?) zu jedem einzelnen Verfahrensschritt ermöglicht ein gleiches, rechtssicheres, auskömmliches Vorgehen und erinnert an alle notwendigen Arbeitsschritte. Gerade in größeren Kommunen mit vielen Fallzahlen und mehreren Personen in der Sachbearbeitung können Checklisten hilfreich sein, um gleichgelagerte Sachverhalte stets gleichzubehandeln und die Arbeit für neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu vereinfachen.

Positiv ist, dass das Personal im Bereich „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ an entsprechende Qualifizierungen teilnimmt.

Die Stadt Herne schreibt die Bestatterleistungen bisher alle zwei Jahre aus. Dieser Turnus soll zukünftig auf ein vier Jahres-Intervall geändert werden.

5.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das Personal, das die Städte für die Bearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen einsetzen. Dies schließt auch den Personaleinsatz für solche Fälle ein, bei denen eine Stadt keine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss. Dazu zählen insbesondere die Fälle, bei denen eine Stadt bestattungspflichtige Angehörige rechtzeitig ermitteln und fristgemäß zur selbstständigen Veranlassung der Bestattung der Verstorbenen bewegen kann.

→ **Feststellung**

Im Vergleichsjahr 2023 setzt Herne weniger Personal in der Sachbearbeitung ein als die Mehrheit der kreisfreien Städte.

Eine Stadt sollte bedarfsgerechte Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen effektiv bearbeiten zu können. Ferner sollte eine Stadt ihr Personal im Bereich „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ angemessen qualifizieren und den Bearbeitungsprozess so weit wie möglich digitalisieren.

Die **Stadt Herne** hat die Aufgabe „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ innerhalb des Dezernats VI – Rechtsdezernat – angesiedelt. Von 2020 bis 2023 liegt der Personaleinsatz der Stadt für die Sachbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen konstant bei 0,35 Vollzeit-Stellen. Die Aufgaben werden aktuell von Beschäftigten des gehobenen Dienstes erledigt. Die Fachkräfte sind insbesondere für die generelle Fallbearbeitung, die Ermittlung von verpflichteten Angehörigen, die Anordnung der ordnungsbehördlichen Bestattung und die Erstellung der Auszahlungsanordnungen zur Begleichung der Bestatterrechnungen, Friedhofsgebühren etc. zuständig. Im Arbeitsablauf ist ein Vieraugenprinzip gewährleistet. Die von den fallbearbeiteten Fachkräften erstellten Auszahlungsanordnungen werden von der Abteilungsleitung geprüft und freigegeben. Die Fachkräfte erstellen ebenfalls die Ordnungsverfügungen sowie Kostenerstattungsbescheide bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die die Stadt Herne als Ersatzvornahme veranlasst.

Die Durchführung von Bestattungen bei bestattungspflichtigen Sozialhilfeempfangenden bei einem überdurchschnittlich hohen SGB II-Quote führte zu einer höheren Fallzahl für die Stadt Herne. Auch die sehr hohe Bestattungsquote in 2023 bindet personelle Ressourcen, da die Stadt Herne dadurch besonders viele Fälle über einen längeren Zeitraum vollumfänglich bearbeiten muss. Dies stellt einen belastenden Faktor für den Personalbedarf dar.

Im interkommunalen Vergleich 2023 positioniert sich die Stadt Herne damit beim einwohnerbezogenen Personaleinsatz wie folgt:

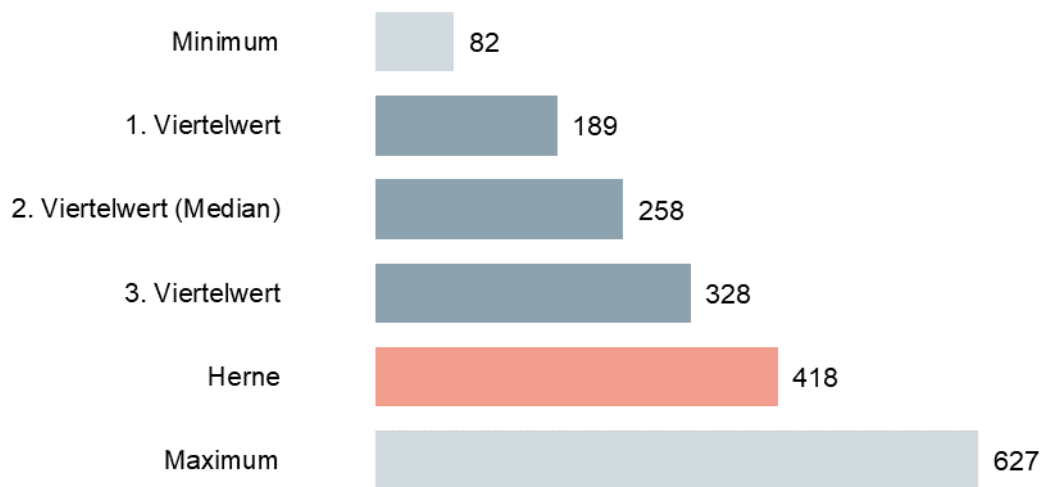
Personaleinsatz ordnungsbehördliche Bestattungen 2023

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 100.000 EW	0,35	0,09	0,31	0,42	0,52	1,13	22

Die Stadt Herne setzt einwohnerbezogen weniger Personal in der Sachbearbeitung ein als die Mehrheit der kreisfreien Städte.

Die gpaNRW stellt in diesem Kapitel interkommunal die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Verhältnis zu den Stellen dar, die von der Sachbearbeitung im Aufgabenbereich „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ zu bearbeiten sind. Die Fälle beinhalten sowohl die von einer kreisfreien Stadt veranlassten ordnungsbehördlichen Bestattungen als auch die gemeldeten Fälle, in denen eine Stadt keine ordnungsbehördliche Bestattung durchführen musste.

Fälle je Vollzeit-Stelle ordnungsbehördliche Bestattungen 2023



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



Die Sachbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle bearbeitet in Herne mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als 75 Prozent der kreisfreien Städte.

Trotz des geringeren Personaleinsatzes bei einer hohen Fallzahl je Vollzeit-Stelle muss die Stadt eine ordnungsgemäße Fallbearbeitung unter Beachtung aller rechtlichen Vorgaben konsequent sicherstellen. Dabei bindet die rechtskonforme Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen als Ersatzvornahme im gestreckten Vollstreckungsverfahren höhere Zeitkapazitäten. Auch die intensiven Ermittlungstätigkeiten der Fachkräfte, um eine ordnungsbehördliche Bestattung abzuwenden, binden in Herne Personalressourcen. Im Vergleichsjahr 2023 konnte die Stadt Herne die Anordnung einer ordnungsbehördlichen Bestattung allerdings lediglich bei rund 18 Prozent aller gemeldeten Fälle verhindern. Wie in Kapitel 5.5.2 „Ermittlung von Bestattungspflichtigen“ dargestellt, sollte die Stadt Herne geeignete Maßnahmen zur Verringerung der Fallzahlen ergreifen. Geringere Fallzahlen würden sich perspektivisch auch entlastend auf den Personalbedarf für die Fallbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen auswirken.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte ihren Personaleinsatz für die Sachbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen unter Einbeziehung der Fallzahlenentwicklung regelmäßig analysieren und bedarfsorientiert ausrichten.

Fortbildungen zu ordnungsbehördlichen Bestattungen unterstützen die Sachbearbeitenden bei einer rechtssicheren Fallbearbeitung, zumal die Rechtsprechung darauf einen erheblichen Einfluss hat. Die Fachkräfte der Stadt Herne nehmen daher regelmäßig an einschlägigen Fortbildungen teil, um ihr Wissen auf dem neuesten Stand halten.

5.8 Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen und Einflussfaktoren

Ordnungsbehördliche Bestattungen sind gemäß § 8 Abs. 1 BestG NRW Pflichtaufgabe der örtlichen Ordnungsbehörde, auf deren Gebiet der Tod eingetreten oder die verstorbene Person gefunden worden ist. Die damit einhergehenden Kosten hat daher zunächst die Stadt zu tragen, die die Durchführung der Bestattung veranlasst hat. Sie hat gegenüber den bestattungspflichtigen Angehörigen einen Anspruch auf Kostenerstattung. Es kommt allerdings auch vor, dass die örtliche Ordnungsbehörde etwaige Nachlässe der Verstorbenen bereits ganz oder teilweise zur Refinanzierung der angefallenen Bestattungskosten heranziehen kann. In diesem Kapitel analysiert die gpaNRW, wie die Aufwendungen und Erträge den Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen beeinflussen. Die Erträge aus Verwaltungsgebühren und Ordnungswidrigkeitenverfahren bleiben hierbei unberücksichtigt.

- Die Stadt Herne hat 2023 einen geringeren Fehlbetrag für ordnungsbehördliche Bestattungen als die Mehrheit der kreisfreien Städte.

Eine Stadt sollte den Fehlbetrag und die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen unter Beachtung der allgemeinen Haushaltsgrundsätze der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) so niedrig wie möglich halten. Mögliche Kostenerstattungsansprüche sollte eine Stadt konsequent durchsetzen. Sie sollte zudem weitere Erträge, wie z.B. den Nachlass der Verstorbenen, zur Deckung ihrer Aufwendungen bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen geltend machen.

Die Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen haben sich in der **Stadt Herne** von rund 198.420 Euro in 2020 auf rund 249.495 Euro in 2023 und damit um etwa 25 Prozent erhöht. Dies ist vor allem auf die hohe Anzahl von Fällen mit durchgeführter Bestattung zurückzuführen. Für eine durchschnittliche ordnungsbehördliche Feuerbestattung wendet die Stadt Herne in 2023 rund 1.320 Euro auf. Mit diesem Wert liegt Herne in den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den geringsten Aufwendungen pro Fall. Dieses liegt unter anderem auch an der Nutzung von Gruften für vier Urnen, welche die Aufwendungen deutlich senken.

Die Erträge haben sich zwischen 2020 und 2022 von rund 105.850 Euro auf rund 199.500 Euro erhöht.

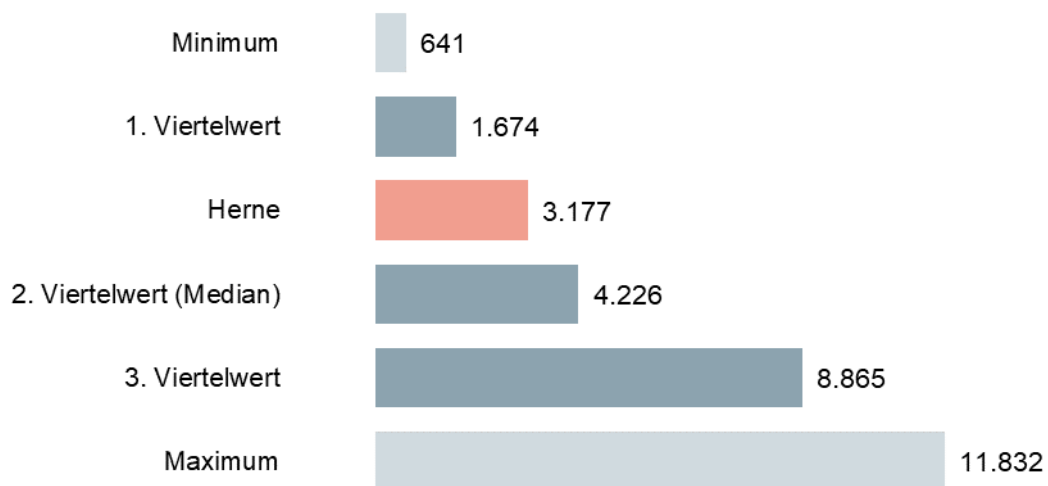
Der Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen entwickelt sich wie folgt:

Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Herne in Euro 2020 bis 2023

Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	92.568	89.898	106.873	50.000
Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen je 10.000 EW in Euro	5.917	5.728	6.824	3.177
Fehlbetrag je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	613	552	590	265

In Herne lagen die Fehlbeträge absolut als auch einwohnerbezogen bis 2022 auf einem hohen Niveau. In 2023 konnte Herne die Fehlbeträge trotz einer sehr hohen Bestattungsquote mehr als halbieren. Ein Grund hierfür liegt darin begründet, dass in 2023 lediglich 22 Fälle mit bestattungspflichtigen Sozialhilfeempfangenden vorhanden waren.

Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen je 10.000 EW in Euro 2023

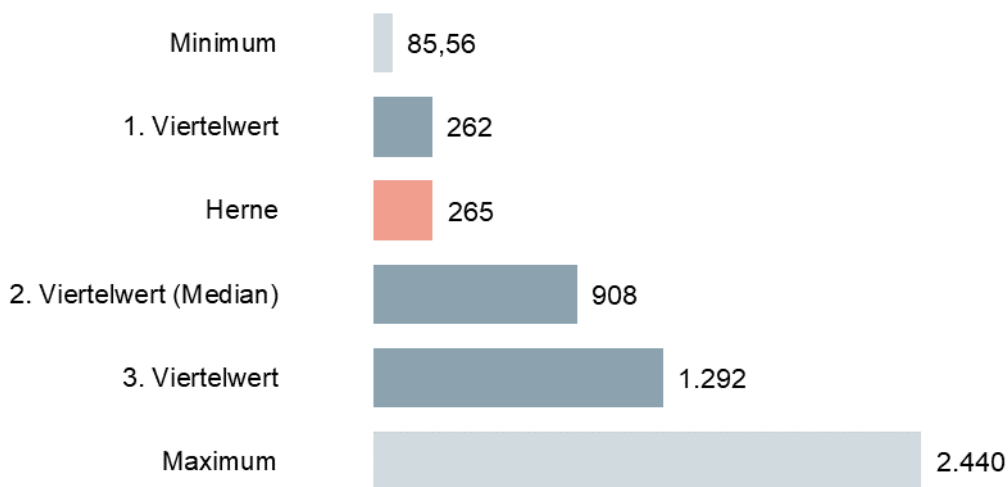


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auf den Fehlbetrag für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen nehmen die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, die Fallkosten sowie etwaige Erträge bzw. Kostenerstattungen Einfluss.

Fehlbetrag je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2023



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



Die Stadt Herne hat 2023 fallbezogen geringere Fehlbeträge für ordnungsbehördliche Bestattungen als 75 Prozent der kreisfreien Städte. Wie zuvor dargestellt ist der geringe Fehlbetrag 2023 vor allem auf das Zusammenspiel hoher Erträge aus vermehrt geltend gemachten Kostenersatzansprüchen und vergleichsweise unterdurchschnittlicher Aufwendungen zurückzuführen. Nachdem das Niveau der Fehlbeträge bis 2022 deutlich höher war, konnten diese in 2023 unter anderem durch eine geringe Anzahl von Fällen mit bestattungspflichtigen Sozialhilfeempfangenden deutlich reduziert werden.

5.9 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Ordnungsbehördliche Bestattungen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Rechtmäßigkeit					
F1	Trotz ihrer intensiven Ermittlungsarbeit kann die Stadt Herne in vielen Fällen eine ordnungsbehördliche Bestattung nicht vermeiden. Daher besteht hier weiterer Handlungsbedarf.	185	E1	Die Stadt Herne sollte auf ihrer Internetseite allgemein sowie im Einzelfall gegenüber unwilligen bestattungspflichtigen Angehörigen wie geplant aktiv auf die drohende Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gemäß § 19 Abs. 2 Bestattungsgesetz NRW (BestG NRW) hinweisen. Bei bestattungspflichtigen Angehörigen, die sich ohne triftigen Grund weigern, ihrer Bestattungspflicht nachzukommen, sollte die Stadt ein Bußgeld festsetzen.	186
Personaleinsatz					
F2	Im Vergleichsjahr 2023 setzt Herne weniger Personal in der Sachbearbeitung ein als die Mehrheit der kreisfreien Städte.	192	E2	Die Stadt Herne sollte ihren Personaleinsatz für die Sachbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen unter Einbeziehung der Fallzahlenentwicklung regelmäßig analysieren und bedarfsorientiert ausrichten.	193

6. Kommunales Krisenmanagement

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne im Prüfgebiet „Kommunales Krisenmanagement“ 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.

Kommunales Krisenmanagement

Die Stadt Herne bereitet sich auf Krisensituationen mit verschiedenen organisatorischen Maßnahmen vor. Ihren Krisenstab kann sie in allen Funktionen auch für einen längeren Zeitraum mit fachkundigem Personal besetzen. Der Krisenstabsraum befindet sich an einem zentralen und überschwemmungssicheren Ort, muss im Krisenfall allerdings erst eingerichtet werden. Durch Schutzmaßnahmen hat die Stadt Herne sichergestellt, dass Unbefugte den Raum nicht betreten können. Weiterhin hat sie Vorkehrungen getroffen, damit der städtische Krisenstab auch bei einem langanhaltenden Stromausfall handlungs- und arbeitsfähig bleibt.

Einen aktuellen Katastrophenschutzplan hat die Stadt Herne Anfang des Jahres 2025 vorgelegt. Der vorherige Katastrophenschutzplan war veraltet. Eine Dienstanweisung für den Krisenstab auf aktuellem Stand liegt vor.

Die Risikoanalysen und die Bewältigungsstrategien sind noch nicht in eine ganzheitliche Risikostrategie zusammengefasst. Das ist eine Voraussetzung, um die potenziellen Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Risikofaktoren zu berücksichtigen. Auch nutzt die Stadt Herne nur wenige visuellen Unterstützungsmöglichkeiten wie Risikokarten. Eine Gefährdungsmatrix könnte die Risikobewertung ebenfalls verbessern.

Für eine effektive Krisenbewältigung sind auch noch einige formelle und übergreifende Konzepte erforderlich. Dazu gehören beispielsweise ein Logistikkonzept für den Treibstofftransport, ein IT-Konzept für Krisenfälle und ein Konzept für die Einbindung von Spontanhelfenden.

Handlungsbedarf besteht im Bereich Aus- und Fortbildung der Krisenstabsmitglieder. Seit mehreren Jahren wurde keine Übung mehr durchgeführt oder Schulungen besucht. Daher sind die Mitglieder des Krisenstabes nicht optimal auf mögliche Krisenstabseinsätze vorbereitet. Auch ein Schulungskonzept liegt nicht vor. Unangekündigte simulierte Szenarien vor Ort könnten zeigen, ob die Einsatzfähigkeit des Krisenstabes im Bedarfsfall gegeben ist.

Bei der Auswertung solcher Übungen und der Nachbereitung von vorangegangenen Krisen sollte die Stadt Herne systematisch vorgehen. Damit werden der Lernprozess aus früheren Ereignissen gefördert und künftige Krisenbewältigungsmaßnahmen verbessert.

6.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

6.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Auf die Kommunen strömen multiple Krisen ein. Diese können sich beispielsweise aus Unwetterereignissen oder Pandemien ergeben.

Die kreisfreien Städte müssen daher Vorkehrungen treffen, um zu jeder Zeit und für alle auch nicht vorhersehbaren Ereignisse vorbereitet zu sein. Dazu gehören zum Beispiel Vorkehrungen zur Bewältigung von Großeinsatzlagen und sich anbahnenden oder bereits eingetretenen Katastrophen im Sinne des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG NRW).

Das Ziel der kreisfreien Städte sollte es sein, die Handlungsfähigkeit der kommunalen Sicherheitsinfrastruktur und die wesentlichen Funktionen der kommunalen Daseinsvorsorge rund um die Uhr gewährleisten zu können. Eine vorausschauende und verbindlich aufgestellte organisatorische Vorbereitung auf Krisenszenarien bildet daher den Kern der kommunalen Daseinsvorsorge im Krisenfall.

Die Prüfung des kommunalen Krisenmanagements ist ein objektiver Blick von außen. Dabei legen wir den Fokus auf den administrativ-organisatorischen³⁰ Teil des kommunalen Krisenmanagements. Die operativ-taktische³¹ Komponente dagegen ist nicht Gegenstand unserer Betrachtung.

³⁰ so genannter Verwaltungsstab gemäß Ziffer 2.3. des Krisenstabserlasses NRW

³¹ Feuerwehreinsatzleitung gemäß Ziffer 2.2 des Krisenstabserlasses NRW

Die aktuelle Prüfung in Form eines „Basischecks“ soll den Städten eine Standortbestimmung geben sowie bei der Weiterentwicklung eines passgenauen und resilienten Krisenmanagements wirksam unterstützen. Dabei möchten wir Transparenz zur aktuellen Situation schaffen und gleichzeitig Risiken sowie Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen. Darüber hinaus möchten wir gute kommunale Praxisbeispiele identifizieren und transportieren.

Die gpaNRW ermittelt mithilfe standardisierter Interviews sowie der Analyse von vorgelegten Unterlagen Erfüllungsgrade. Beim Erfüllungsgrad bewertet die gpaNRW, inwieweit eine Stadt die Anforderungen unserer Sollvorstellung umsetzt. Wir drücken den Erfüllungsgrad in einem Prozentwert aus. Den Erfüllungsgrad stellt die gpaNRW zur Standortbestimmung auch im interkommunalen Vergleich dar.

Den Prozess „Krisenstab aktivieren“ bildet die gpaNRW grafisch ab. Unsere Prozessaufnahme zielt darauf ab, die verbindlichen Abläufe sowie die damit einhergehenden Schnittstellen transparent darzustellen. Wir übergeben der Stadt das Prozessmodell in digitaler Form, damit sie den Prozess selbst weiterentwickeln und fortschreiben kann.

6.4 Strukturen

Die örtlichen Besonderheiten kann eine Stadt in der Regel nicht beeinflussen. Wir fassen die besonderen örtlichen Strukturen, die unmittelbaren Einfluss auf das kommunale Krisenmanagement haben können, nachfolgend zusammen:

Örtliche Strukturen Herne 2023

Grundzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW ³²	157.368	112.613	176.627	263.000	362.309	1.084.831	23
Pendlersaldo (über Gemeindegrenzen) der SvB ³³	-8.950	-11.598	-6.034	2.769	38.466	188.045	23
Gebietsfläche in ha	5.142	5.142	9.595	16.045	22.192	40.502	23
Störfallbetriebe ³⁴	7	0	5	7	11	32	23
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	3.060	799	1.539	2.102	2.508	3.060	23

³² Einwohnerinnen und Einwohner

³³ sozialversicherungspflichtige Beschäftigte

³⁴ Betriebe der unteren und oberen Klasse gemäß § 2 Nr. 1 und 2 der zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV)

Die Stadt Herne hat die im Vergleich kleinste Gebietsfläche und auch die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner liegt im unteren Viertel der Vergleichskommunen. Dennoch ist die Einwohnerdichte die höchste der Vergleichskommunen. Etwaige, räumlich begrenzte Krisenfälle können daher mehr Personen betreffen als in weniger dicht besiedelten Städten.

Auch die sieben Störfallbetriebe im Stadtgebiet erfordern besondere Sicherheitsvorkehrungen und kontinuierliche Überwachung. Herne ist geprägt durch zahlreiche Industrie- und Gewerbebetriebe. Es gibt daher für verschiedenen Medien Rohrfernleitungen (Ethylen, Propylen, Wasserstoff, Kokereigas, Fernwärme), die ein potenzielles Risiko für das kommunale Krisenmanagement darstellen. Dazu kommen stillgelegte Zechen durch den ehemaligen Bergbau. Bergschäden sind ein typisches Risiko im Ruhrgebiet, so auch in Herne. Auf dem Stadtgebiet befinden sich weiterhin zwei Kohlekraftwerke in Vorhaltung und ein Gas- und Dampfturbinenkraftwerk in Betrieb. Weiterhin gibt es große Betriebe aus dem Logistikbereich.

Auf neun Kilometern bildet die Emscher die Nordgrenze des Stadtgebietes. Der Rhein-Herne-Kanal, eine Bundeswasserschiffahrtsstraße, verläuft im Tal der Emscher. Der Rhein-Herne-Kanal wird von Passagier- und Güterschiffen befahren. Im Stadtgebiet befinden sich mehrere Binnenhäfen am Rhein-Herne-Kanal mit Verbindung zum Rhein und über den Dortmund-Ems-Kanal zur Ems und zum Mittellandkanal. Die Stadt muss sich daher auf Hochwasser, aber auch auf etwaige Schiffsunfälle vorbereiten.

Darüber hinaus befinden sich z.B. mit der Eisssporthalle mehrere Sportstätten und Veranstaltungshallen und -plätze im Stadtgebiet, wo regelmäßig sportliche sowie kulturelle Großveranstaltungen stattfinden. Die überregional bekannteste ist die Cranger Kirmes mit ca. drei Millionen Besuchenden jährlich. In Krisenfällen sind hier ggf. sehr viele Menschen betroffen.

6.5 Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen

Das Risikomanagement ist Teil eines ganzheitlichen Krisenmanagements. Hierzu gehören gemäß den Ausführungen des Krisenstabserlasses NRW³⁵ alle Maßnahmen zur Prävention und Erkennung von Risiken, zur Bewältigung und zur Nachbereitung von Krisenfällen.

Erfüllungsgrad Prävention, Bewältigung und Nachbereitung in Prozent 2024

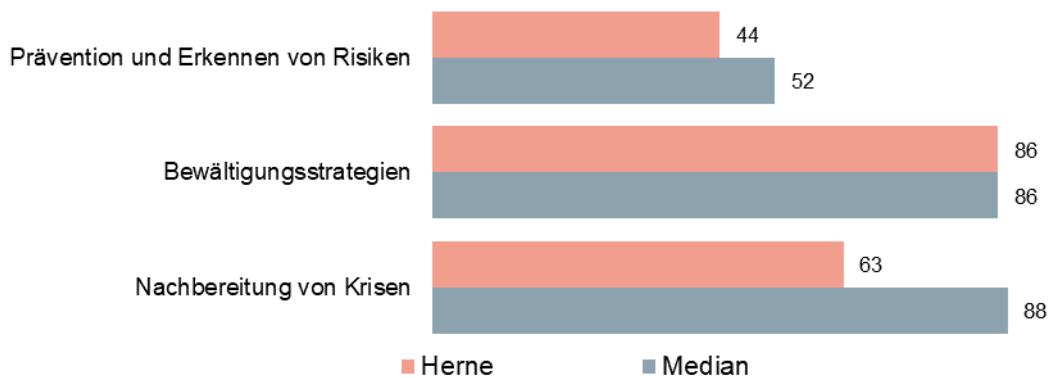


³⁵ Krisenmanagement durch Krisenstäbe im Lande Nordrhein-Westfalen bei Großeinsatzlagen, Krisen und Katastrophen, Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 26. September 2016; GV. NRW. S. 886 in der zurzeit geltenden Fassung

In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Teilerfüllungsgrade Prävention, Bewältigung und Nachbereitung in Prozent 2024



In den nachfolgenden Kapiteln analysiert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.5.1 Prävention und Erkennen von Risiken

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat 2025 einen aktuellen Katastrophenschutzplan aufgestellt. Eine grundlegende, bereichsübergreifende und strategische Bewertung potenzieller Risiken für die Gesamtverwaltung ist noch nicht vorhanden. Dadurch fehlt eine fundierte Grundlage, um gezielte Maßnahmen zur Risikominderung und Stärkung der Krisen-Resilienz zu planen und umzusetzen.

Eine Stadt sollte potenzielle Risiken für ihr Stadtgebiet ermitteln und bewerten. Mit vorausschauenden Analysen und örtlichen Risikoszenarien sollte die Stadt die Eintrittswahrscheinlichkeit von möglichen Gefahren untersuchen und eine Aussage über das zu erwartende Schadensausmaß treffen. Eine Stadt sollte diese Ergebnisse als Grundlage für den Aufbau und Umfang ihres Krisenmanagements nutzen.

Die **Stadt Herne** hat bereits potentielle Risiken für ihren Zuständigkeitsbereich erkannt. So gibt es szenarienbasierte Konzepte und Erarbeitungen, aber bisher keine vollständige und fundierte Risikoanalyse. Die Stadt nimmt seit 2020 an einer Arbeitsgruppe der Kommunen im Regie-

rungsbezirk Arnsberg teil. Die Teilnehmenden erarbeiten Risikoanalysen für die Katastrophenschutzpläne der jeweiligen Städte unter Anleitung des BBK³⁶. Das als Beispiel für die Methodik gewählte Szenario ist ein langanhaltender, flächendeckender Stromausfall. Die Stadt Herne übernimmt die Methodik und passt sie auf aktuelle Ereignisse und Szenarien an. So z.B. auf die Energiemangellage, die Pandemie oder die Flüchtlingskrise. Die Ergebnisse der Risikoanalysen hat die Stadt Herne bisher nicht z.B. in ihrem Katastrophenschutzplan verschriftlicht. Der Anfang des Jahres 2025 vorgelegte Katastrophenschutzplan³⁷ enthält alle Gefahrenszenarien, die im Stadtgebiet der Stadt Herne möglich sind. Nach dieser Risikoidentifikation sollte eine Risikoanalyse erfolgen. Das BBK schlägt in einem Leitfaden³⁸ das folgende strukturierte Vorgehen vor:

- Szenarioentwicklung
- Feststellung der Eintrittswahrscheinlichkeit
- Bestimmung des Schadensausmaßes
- Visualisierung der Ergebnisse

Eine Bewertung der Risiken ist in Herne bisher nur in Ansätzen erfolgt. Sie sollte durchgeführt werden, um anhand der Eintrittswahrscheinlichkeit und des zu erwartenden Schadensausmaßes das individuelle Risiko abschätzen zu können. Die Eintrittswahrscheinlichkeiten der analysierten Szenarien geben der Stadt Herne wichtige Hinweise darauf, welche der betrachteten Risiken statistisch gesehen am wahrscheinlichsten eintreten können. Diese sollte die Stadt entsprechend höher priorisieren.

In einzelnen Bereichen hat die Stadt Herne potenzielle Gefahren im Stadtgebiet visualisiert. So sind auf der Homepage der Stadt im Geoportal Hochwassergefahrenkarten online, so dass sich auch die Bevölkerung informieren kann. Starkregengefahrenkarten hat die Stadt ebenfalls erstellt und veröffentlicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ihre Risikoanalyse strukturiert durchführen und die Ergebnisse dokumentieren.

Für die regelmäßige Aktualisierung ihres Katastrophenschutzplanes ist in Herne der Einsatz einer internetbasierten Fachanwendung zur Verwaltung von Katastrophenschutzplänen geplant.

Die Aufgabenzuordnung der verschiedenen Fachabteilungen und Ämter ist nicht schriftlich geregelt. Die Risikobewertungen erfolgen aktuell isoliert und ohne Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Risiken. Die Stadt Herne hat somit noch keinen übergeordneten, strategischen Blick auf die Gesamtheit der Risiken.

³⁶ Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

³⁷ Katastrophenschutzplan - Einsatzplan 8000 - Stadt Herne - aufgestellt durch die untere Katastrophenschutzbehörde (FB 33/2.01 – Kommunales Krisenmanagement) - Stand: 06.02.2025

³⁸ Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe BBK

Die erkannten Risikoszenarien und die in den fachlich zuständigen Organisationseinheiten erarbeiteten Bewältigungs- oder Schutzkonzepte sollten an zentraler Stelle zusammengeführt werden. Das kann im Katastrophenschutzplan oder, sobald vorhanden, der Fachanwendung erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte regeln, welche Aufgaben die verschiedenen Organisationseinheiten bei der Prävention von Krisenfällen haben. Die Risikoanalysen sollten zentral zusammengeführt werden. Daraus sollte eine ganzheitliche Risikostrategie entwickelt werden.

Die gpaNRW sieht es positiv, sowohl die Bevölkerung als auch die örtliche Politik frühzeitig über die ermittelten Risiken und die daraus abgeleiteten Handlungserfordernisse zu informieren. Dies schafft ein Bewusstsein und auch Verständnis für die jeweilige Thematik.

Entsprechend des aktuellen Umsetzungsstandes hat die Stadt Herne noch keinen abschließenden Bericht erstellt, der die Ergebnisse der Risikoermittlung zusammenfasst, analysiert und bewertet. Dadurch fehlen klare Handlungsempfehlungen und Priorisierungen für zukünftige Maßnahmen. Die ermittelten Risiken und entsprechenden Maßnahmen hat die Stadt noch nicht systematisch dokumentiert und an relevante Stellen weitergegeben. Dies führt zu Informationsverlusten und erschwert die Nachvollziehbarkeit und Kontrolle der getroffenen Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte einen formalen Abschlussbericht zur Risikoermittlung erstellen, der die Ergebnisse der Risikoermittlung dokumentiert und analysiert. Auch sollte sie in dem Bericht klare Handlungsempfehlungen und Prioritäten für zukünftige Maßnahmen darstellen. Sie sollte die Weitergabe des Berichtes dokumentieren.

6.5.2 Bewältigungsstrategien

→ **Feststellung**

Für die Krisenbewältigung hat die Stadt Herne bereits gute Grundlagen geschaffen. Ein Gesamtkonzept dafür liegt nicht vor.

Eine Stadt sollte aufgrund der Erkenntnisse aus ihrer Risikobewertung individuelle Vorkehrungen zum Umgang mit und zur Bewältigung von möglichen Krisenszenarien treffen. Mit der Schaffung von vorgeplanten konzeptionellen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen sollte die Stadt eine schnellstmögliche Rückführung einer eingetretenen außergewöhnlichen Situation in den Normalzustand unterstützen. Zur konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Vorbereitung effektiver Krisenmanagementstrukturen sollte eine Stadt auch außerhalb eines konkreten Einsatzanlasses personelle Ressourcen vorhalten.

Bei der **Stadt Herne** liegt die Geschäftsführung für den Krisenstab im Fachbereich Feuerwehr, Sachgebiet Kommunales Krisenmanagement (FB 33/2). Die Stadt Herne erledigt die Aufgaben zur Vorhaltung des Krisenmanagements im Vergleichsjahr 2023 mit vier Vollzeit-Stellen. Die Bandbreite der Vollzeit-Stellen für das kommunale Krisenmanagement lag bei 22³⁹ kreisfreien Städten im Jahr 2023 zwischen 0,5 und 13,8 Vollzeit-Stellen.

³⁹ Eine kreisfreie Stadt konnte keine Daten zur Verfügung stellen.

Für einige der erkannten Risiken hat die Stadt bereits konkrete Vorkehrungen getroffen. Sie sind in Schutz- und Einsatzplänen verschriftlicht. In dem Katastrophenschutzplan sollten für alle erkannten und individuellen Risiken Konzepte zur Bewältigung hinterlegt werden. Diese müssen in regelmäßigen Abständen überprüft und bei Bedarf aktualisiert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte Vorkehrungen für alle individuellen Risiken treffen und diese verschriftlichen. Sie müssen aktuell gehalten werden.

Die Dienstanweisung Kommunales Krisenmanagement vom 01. August 2004 (Stand 18. Februar 2020) beschreibt u.a. die Aufgaben des Krisenstabes, die Geschäftsführung des kommunalen Krisenmanagements, die Einberufung, die Alarmierung und die Funktionen im Krisenstab. Sie wird ergänzt durch Anlagen und Checklisten.

Ziffer 2.4.2 des Krisenstabserlass NRW erläutert die organisatorische Stellung des Krisenstabes und legt fest, dass dieser der oder dem HVB unterstellt ist. Weiterhin bestimmt Ziffer 2.4.4.1 des Krisenstabserlasses, dass der oder die HVB eine fachlich und persönlich geeignete Person mit der Leitung des Krisenstabes betrauen sollte. Die Stadt Herne hat in ihrer Dienstanweisung im Absatz 9.1. – Gliederung des Krisenstabes – den HVB als Leiter des Krisenstabes benannt, der auch eine andere Person mit der Aufgabe beauftragen kann. Seit 2015 wird die Leitung des Krisenstabes durch den Dezernenten des Dezernates VI gestellt. Die Dienstanweisung ist an dieser Stelle nicht aktuell und muss geändert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne hat die Leitung des Krisenstabes in Anlehnung an den Krisenstabserlass einer Führungskraft unterhalb des Hauptverwaltungsbeamten übertragen. Die Dienstanweisung gibt diese Personalie nicht korrekt wieder und muss an dieser Stelle aktualisiert werden.

Die Vorhaltung bzw. das Sicherstellen der erforderlichen Kommunikationsmittel ist gemäß Ziffer 2.4.3 des Krisenstabserlasses in der Dienstordnung zu regeln. Die Stadt Herne hat in der Dienstanweisung zum kommunalen Krisenmanagement keine Regelungen zu Kommunikationsmitteln. Die Dienstanweisung ist daher entsprechend zu ergänzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne muss in der Dienstanweisung zum kommunalen Krisenmanagement Regelungen zu Kommunikationsmitteln für den Krisenstab aufnehmen.

Die für den Krisenstab eingerichtete Email-Adresse entspricht den Vorgaben des Krisenstabserlasses. Das Mailpostfach wird von der Leitstelle der Feuerwehr betreut, solange keine Krisenlage vorliegt und der Krisenstab einsatzbereit ist. Telefonlisten mit Kontaktdaten von relevanten Ansprechpartnern außerhalb der Stadtverwaltung wie beispielsweise der Medien oder Hilfsorganisationen liegen aktuell in digitaler und analoger Form vor. Zudem verfügt die Stadt Herne über Satellitentelefone, die sie an verschiedenen Orten bzw. Personen verteilt hat. Die entsprechenden Kontaktdaten sind gepflegt und bekannt.

Der konkrete Informationsprozess im Fall einer akuten Krisenlage ist in Herne u.a. in den Checklisten Infotelefon oder Bevölkerungs- und Medienarbeit (BuMA) verschriftlicht. Der beschriebene Workflow umfasst z.B. die Alarmierung des Krisenstabes und der Koordinierungsgruppe Stab und die Rückmeldungen an das digitale Alarmierungssystem. Dargestellt sind die

Abläufe auch nach der Alarmierung und im laufenden Betrieb, also während der Krisenstab im Einsatz ist.

In der Regel erfolgt die Information über eine mögliche Krisenlage durch den Fachbereichsleiter Feuerwehr oder den diensthabenden A-Dienst⁴⁰ an den zuständigen Dezernenten (Dez. VI). Dieser informiert bei Bedarf den HVB. Eine schriftliche Regelung fehlt, wann der HVB über eine mögliche Krisenlage informiert wird. Im Gegensatz dazu hat die Feuerwehr für ihre Einsatzlagen solche Kriterien festgelegt. Die Stadt Herne sollte aber auch Kriterien oder Szenarien berücksichtigen, die nicht zuerst bei der Feuerwehr gemeldet werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte Kriterien oder Szenarien definieren, bei denen der HVB direkt informiert wird, um dann ggf. den Krisenstab einzuberufen.

Für die Weitergabe allgemeiner Informationen über größere Schadensereignisse, aber auch von Verhaltenshinweisen an die Bevölkerung, von Personenanfragen an die Personalauskunftsstelle und zur Entlastung der Notrufnummer der Feuerwehr kann die Stadt Herne kurzfristig ein Infotelefon einrichten. Es ist personell und materiell vorgeplant und in Checklisten und der Dienstanweisung im Abschnitt 9.6 beschrieben. Die Abteilung BuMA im Krisenstab erstellt einen Antwortkatalog, der stets aktuell an das Infotelefon weitergegeben wird.

Um ein sogenanntes Notfallrathaus einzurichten, sollte die Stadt Herne sämtliche Aufgaben der Stadtverwaltung einer Prüfung unterziehen und bewerten. Sie sollte in diesem Zusammenhang festlegen, welche Bedeutung die jeweilige Funktion zu Krisenzeiten hat und welche Aufgaben zwingend auch innerhalb einer akuten Krise fortzuführen sind. Mit diesen Informationen kann sie konzeptionell den Raumbedarf, aber auch die erforderliche technische Ausstattung planen. Bei der Stadt Herne gibt es noch kein Konzept für den Notbetrieb, mit ersten Überlegungen hat die Stadt aber bereits begonnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte festlegen, welche Aufgaben der Stadtverwaltung im Krisenfall erfüllt werden und wie das in der Praxis gewährleistet wird.

Vergangene Krisensituationen haben gezeigt, dass sich viele Menschen freiwillig und unmittelbar im Krisen- oder Katastrophenfall engagieren wollen. Daher können sie insbesondere zu Beginn einer Krise eine wertvolle Ressource bei der erfolgreichen Krisenbewältigung sein. Sie können schnell helfen und sich einbringen, wenn Zeit und Ressourcen der professionellen Kräfte knapp sind. Allerdings ist eine effektive Koordination und Kommunikation zwischen Spontanhelfenden und den professionellen Einsatzkräften entscheidend, um Doppelarbeit und Engpässe zu vermeiden. Dies setzt eine konzeptionelle Aufarbeitung der Rahmenbedingungen und Anforderungen an die Einbindung von Spontanhelfenden voraus. Die Stadt Herne hat bislang keine konzeptionellen Vorkehrungen getroffen, um Spontanhelfende außerhalb einer Hilfsorganisation in ihre Krisenbewältigungsstrategie einzubinden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein Konzept für die Einbindung von Spontanhelfenden im Krisenfall entwickeln.

⁴⁰ Diensthabender Beamter der Berufsfeuerwehr

6.5.3 Nachbereitung von Krisen

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne nimmt keine strukturierte Auswertung vorangegangener Krisenabläufe vor. Sie erkennt daher mögliche Verbesserungspotenziale nicht.

Eine Stadt sollte die Abläufe und ihre Vorgehensweise bei vorangegangenen Krisen analysieren und deren Wirksamkeit und Effektivität bewerten. Identifizierte Verbesserungsmöglichkeiten sollte die Stadt für zukünftige Krisen dokumentieren und erforderliche Anpassungen am kommunalen Krisenmanagement vornehmen.

Um künftige Krisen besser bewältigen zu können ist es sinnvoll, aus den vorherigen zu lernen. Die **Stadt Herne** tut das bereits, indem sie, wie z.B. in der Corona-Pandemie, die Besprechungen im Krisenstab anhand der Gesprächsprotokolle dokumentiert. Durch die betroffenen Fachabteilungen werden die Einsätze nachbereitet. Dabei berücksichtigt die Stadt auch die Erfahrungen anderer Dienststellen zu ähnlichen Szenarien. Eine Verschriftlichung der Ergebnisse erfolgt in Protokollen. Formale Vorgaben gibt es für die Dokumentation nicht. Die Stadt nutzt für die Protokolle, Berichte und Erfahrungen aus vergangenen Krisen einen digitalen Ordner, auf den die Krisenstabsmitglieder Zugriff haben.

Eine strukturierte und verbindliche Auswertung aller Ereignisse fehlt jedoch.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die getroffenen Maßnahmen, die Reaktionsgeschwindigkeit und die Effektivität der eingesetzten Ressourcen bei vorangegangene Krisen- und Übungslagen strukturiert analysieren und bewerten.

6.6 Ausstattung und Personal des Krisenstabes

Die vorhandene Ausstattung sowie das einzusetzende Personal im Krisenstab sind entscheidend für ein effektives Krisenmanagement. Erst beides zusammen ermöglicht angemessene Reaktionen auf Krisenereignisse und eine koordinierte Zusammenarbeit innerhalb des Krisenstabes und mit anderen beteiligten Akteuren.

6.6.1 Ausstattung des Krisenstabes

Die den örtlichen Verhältnissen angepasste und im Folgenden dargestellte Ausstattung des kommunalen Krisenstabes ist eine Grundvoraussetzung für erfolgreiche Einsätze des Krisenstabes.

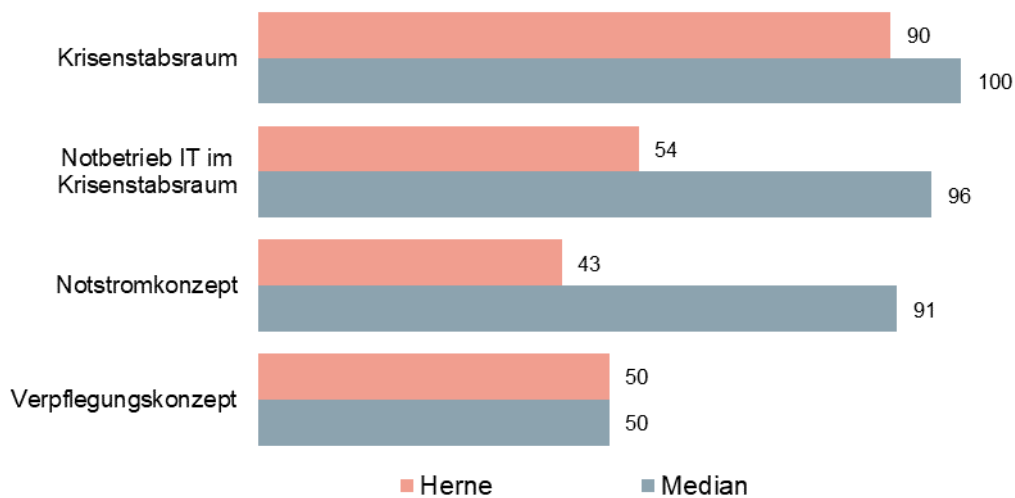
Erfüllungsgrad Ausstattung des Krisenstabes in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Teilerfüllungsgrade Ausstattung des Krisenstabes in Prozent 2024



In den nachfolgenden Kapiteln erläutert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.6.1.1 Krisenstabsraum

→ Feststellung

Die Stadt Herne hält einen Raum für ihren Krisenstab vor, der bei Bedarf erst vorbereitet werden muss. Die Ausstattung ist nicht optimal, wird sich mit dem Neubau der Hauptfeuer- und Rettungswache aber deutlich verbessern.

Der Krisenstabsraum⁴¹ sollte an einem zentralen, überschwemmungssicheren Ort positioniert sein. Er sollte ausreichend Platz bieten, um alle Mitglieder des Krisenstabes sowie erforderliche Technik und Arbeitsmittel unterzubringen. Der Krisenstabsraum sollte vor unbefugtem Betreten von nicht autorisierten Personen geschützt sein.

Die **Stadt Herne** hat im Rathaus geeignete Räume für ihren Krisenstab vorgesehen. Sie liegen im ersten Obergeschoss und sind also überschwemmungssicher. Sie sind auch bei Hochwasser oder Starkregen erreichbar. Vorgeplant ist jeweils ein Raum für Besprechungen, einer für den Verwaltungsstab und einer für die Koordinierungsgruppe Stab. Dazu kommen Räume für weitere Funktionen. Allerdings müssen sie im Krisenfall erst vorbereitet werden. Einrichtungspläne hat die Stadt dazu in ihrer Dienstanweisung kommunales Krisenmanagement abgebildet. Da die dafür vorgesehenen Personen im Rathaus arbeiten, kann die Einrichtung der Räume in der Regel ohne Verzögerung erfolgen. Tritt ein Krisenfall außerhalb der regulären Öffnungszeiten des Rathauses ein, hat die Stadt den Zugang und die Vorbereitung der Räume personell und organisatorisch vorbereitet. Die Krisenstabsräume sind dann allerdings nicht kurzfristig einsatzbereit, da zunächst Schlüssel organisiert, Räumpläne eingesehen und dann die Räume eingerichtet werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte dafür sorgen, dass ihre Krisenstabsräume in Krisenfall zu jeder Zeit schnell einsatzbereit sind.

Im Krisenfall regelt die Stadt die Zugangsmöglichkeiten zum Gebäude durch Einlasskontrollen.

Für den Krisenstab ist in erster Linie ein Besprechungsraum geplant. Daher ist die technische Ausstattung minimal. Die Mitglieder des Krisenstabes arbeiten in ihren Büros. Erforderliche Arbeitsmittel, u.a. Kontaktdaten und Formulare, stehen im Krisenstabsraum sowohl digital als auch analog zur Verfügung.

Für den Fall, dass der Krisenstabsraum durch besondere Ereignisse, z.B. durch ein Brandgeschehen, nicht zur Verfügung steht, kann die Stadt Herne als Redundanz auf einen anderen Krisenstabsraum im Stadtgebiet zurückgreifen.

Die Stadt Herne baut zurzeit eine neue Hauptfeuer- und Rettungswache. Die Inbetriebnahme ist für 2027 geplant. Für den Krisenstab sind in der Hauptfeuer- und Rettungswache Räume geplant, sodass sich die räumliche Situation und die technische Ausstattung ab diesem Zeitpunkt deutlich verbessern werden. Dann ist auch ein ständiger und enger Austausch des städtischen Krisenmanagements mit der Einsatzleitung der Feuerwehr schneller möglich.

6.6.1.2 Notbetrieb der IT

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat bereits Vorkehrungen für den Betrieb der Informationstechnik (IT) in Krisenfällen getroffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Definition bedeutender IT-Anwendungen und einem darauf aufbauenden IT-Konzept für den Krisenstab.

⁴¹ Adäquat ausgestatteter Raum mit Netzersatzanlagen sowie der Vorhaltung der erforderlichen und unmittelbar verfügbaren Kommunikationsmittel für den direkten Einsatz des Krisenstabes (Ziff. 2.4.3 Krisenstabserlass NRW)

Eine Stadt sollte über redundante IT-Systeme und Netzwerke verfügen, um sicherzustellen, dass wichtige IT-Dienste/ Programme auch im Falle eines länger andauernden Stromausfalls weiterhin verfügbar sind. Darüber hinaus sollten für die Stadt bedeutende Daten⁴² auch außerhalb funktionierender Internet- und Netzwerkanbindung als „digitaler Zwilling“ nutzbar sein. Die Mitglieder des Stabes sollten im täglichen Arbeitsalltag mit Geräten ausgestattet sein, die sie auch im Krisenstabsraum uneingeschränkt nutzen können.

Der Krisenstabsraum der **Stadt Herne** soll vorrangig für Besprechungen genutzt werden. Es ist nicht vorgesehen, dass alle Krisenstabsmitglieder ihre eigenen mobilen PCs mit in den Krisenstabsraum mitbringen. Für z.B. Karten und Pläne steht dort ein Computer und ein Beamer zu Verfügung. In anderen Räumen des Krisenstabes, z.B. im Raum für die Koordinierungsgruppe Krisenstab (KGS), wird ein Notebook vorgehalten, das für das Einsatztagebuch verwendet kann.

Die Stadt Herne hat bisher nicht festgelegt, welche IT-Anwendungen sie im Krisenfall benötigt. Um einen Notbetrieb der IT für den Krisenstabsraum zu konzipieren, ist das eine Voraussetzung. In einem zweiten Schritt sollte sie konzeptionell sicherstellen, dass die Mitglieder des Krisenstabes auf notwendige Informationen und Werkzeuge zugreifen können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die für den Krisenfall bedeutenden IT-Anwendungen definieren. Darauf aufbauend sollte sie ein IT-Konzept für den Krisenstab entwickeln.

Die Server, die die IT-Anwendungen unterstützen, sind auch im Falle eines Stromausfalls funktionsfähig. Sie werden regelmäßig getestet. Die Stadt hat zudem Kommunikationsmöglichkeiten über verschiedene Handynetze und Mobilfunkanbieter, drahtlose Datenübertragungen, Funk und Satellitentelefonie geschaffen. Auch wurden Möglichkeiten zur mobilen Datenverarbeitung für das Melde- und Berichtswesen eingerichtet.

Die Stadt Herne ist aber auch auf einen Ausfall sämtlicher IT-Anwendungen vorbereitet. Sollte es zu einem Strom- oder einem Internetausfall kommen, kann sie analog arbeiten. Alle erforderlichen Formulare, Vordrucke und Kontaktdaten liegen auch in Papierform vor. Die für die verschiedenen Funktionen im Krisenstab vorhandenen Checklisten beinhalten jeweils genaue Angaben, wo sich die Unterlagen befinden.

Die ständigen Mitglieder des Krisenstabes können in ihren Büros ihre persönliche IT-Ausstattung nutzen. Die sind sie gewohnt und die Geräte sind jederzeit einsatzbereit. Da nicht alle Verwaltungsgebäude notstromversorgt sind, hat die Stadt Herne auch im Krisenstabsraum einen PC und zusätzlich ein Notebook zur flexiblen Nutzung vorrätig.

Zum Zeitpunkt dieser Prüfung erarbeitet die Stadt ein IT-Sicherheits- und Notfallmanagementkonzept sowie ein Notfallhandbuch. Es existieren zwar Regelungen für einzelne Teilbereiche, aber formelle Konzepte für den Krisenstab sind noch nicht vorhanden. Weitere Ausführungen zur IT-Sicherheit sind Gegenstand unserer IT-Prüfung.

⁴² z.B. georeferenzierte Daten; Einwohnermeldedaten, Fachanwendungen

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein formelles IT-Konzept für ihren Krisenstab erarbeiten bzw. entsprechende Regelungen in die gesamtstädtischen IT-Konzepte aufnehmen.

6.6.1.3 Notstromkonzept

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat bereits in einigen für sie wichtigen Einrichtungen eine Notstromversorgung aufgebaut. Es fehlt eine übergreifende konzeptionelle Absicherung.

Eine Stadt sollte definieren, welche Einrichtungen und Stellen verlässlich mit Notstrom zu versorgen sind. Entsprechend sollte die Stadt ausreichend Notstromaggregate/ Netzersatzanlagen vorhalten und sowohl die Wartung sowie die Versorgung mit Betriebsstoffen, auch über einen längeren Zeitraum, verlässlich sicherstellen können. Dabei sind für Objekte von besonderer Relevanz⁴³ ebenfalls Redundanzen für die Notstromversorgung zu berücksichtigen. Von besonderer Bedeutung ist, dass die Stadt die Funktionsfähigkeit der Notstromspeisung der betreffenden Gebäude regelmäßig überprüft

Die **Stadt Herne** bereitet sich seit längerem auf mögliche Stromausfälle vor. Sie hat einige für sie bedeutenden Einrichtungen, z.B. verschiedene Verwaltungs- und Feuerwehrgebäude, mit Netzersatzanlagen und externen Einspeisungsmöglichkeiten für Notstrom ausgestattet. Im Falle eines Stromausfalls ist die Funktionsfähigkeit dieser Einrichtungen gewährleistet. Bei anderen kommunalen Einrichtungen, z.B. bei den Notfallinformationspunkten sind noch nicht alle Notstromaggregate beschafft. Diese Einrichtungen werden ggf. mit mobilen Geräten versorgt. Zur Sicherung der Handlungsfähigkeit hat die Stadt für das Szenario Stromausfall auch Notfallpläne und Alarmierungslisten erarbeitet und Mitarbeiter des örtlichen Energieversorgers und des Netzbetreibers als ereignisbezogene Mitglieder in den städtischen Krisenstab berufen.

Die Treibstoffversorgung ist ein wichtiger Punkt für die Notstromversorgung. In Herne werden die Treibstoffbedarfe der Notstromaggregate zurzeit berechnet. Zugriff auf eine Treibstoffreserve für mindestens 72 Stunden hat die Stadt. Die Treibstoffreserve ist allerdings dezentral gelagert. Künftig plant die Stadt ein zentrales Lager für die Treibstoffversorgung. Auf eine Großreserve für den Bedarf über 72 Stunden hinaus hat die Stadt Herne derzeit noch keinen vertraglich abgesicherten Zugriff.

Um die Notstromversorgung sicherzustellen, ist neben der Treibstoffreserve auch die Vorplanung des Transportes zu den Einsatzstellen erforderlich. Alle diese Informationen sollten in ein Versorgungs- und Logistikkonzept einfließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ihren Treibstoffbedarf berechnen und darauf ein Versorgungs- und Logistikkonzept erstellen.

Die regelmäßige Wartung der Notstromaggregate gewährleistet die Funktionsfähigkeit und Zuverlässigkeit im Ernstfall. Die Stadt hat Konzepte für die regelmäßige Wartung und Instandhaltung der Notstromaggregate und setzt diese zuverlässig um.

⁴³ Einrichtungen der kommunalen KRITIS

6.6.1.4 Verpflegungskonzept

→ **Feststellung**

Für die Verpflegung des Krisenstabes hat die Stadt Herne ein Konzept entwickelt. Es ist allerdings nicht aktuell.

Eine Stadt sollte über ein Konzept verfügen, welches die Versorgung der im Krisenstab eingesetzten Personen mit Lebensmitteln, Wasser und Hygieneartikeln für mehrere Tage sicherstellt. Dabei sollte eine Stadt die dazu notwendige Vorratshaltung berücksichtigen.

Bei dem Krisenstabsraum der **Stadt Herne** handelt es sich um einen Besprechungsraum im Rathaus. Eine Kantine ist nicht vorhanden. Um die Krisenstabsmitglieder zu versorgen, hat die Stadt die Verpflegung vorgeplant. Es gibt eine Teeküche und ein Grundvorrat an Getränken im Rathaus. In der Checkliste Verpflegung sind u.a. die Beschaffung von Speisen und Getränken, Listen mit Cateringfirmen, Bestellscheine, aber auch Vordrucke zur Ermittlung des Bedarfs anhand der Personenzahlen vorhanden. Auch die Arbeitsabläufe und die Verantwortlichkeiten sind in der Checkliste detailliert vorgegeben. Die Checkliste ist jedoch seit 2013 nicht mehr aktualisiert worden. Vereinbarungen mit Lieferanten sind daher nicht aktuell.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ihr Verpflegungskonzept für ihren Krisenstab aktualisieren.

6.6.2 Personal des Krisenstabes

Die verlässliche personelle Besetzung des Krisenstabes ist ein unverzichtbarer Baustein, um die Funktionsfähigkeit des Krisenstabes sicherstellen zu können. Dabei ist neben der qualitativen und quantitativen Besetzung des Krisenstabes auch die Aus- und Fortbildung sowie die Vernetzung der handelnden Akteure durch regelmäßige Übungen unter Echtbedingungen elementar. Auch die administrativen Arbeiten zum Aufbau und zur Unterhaltung der Krisenstabsstrukturen außerhalb eines konkreten Einsatzanlasses bedürfen fachkundigen Personals.

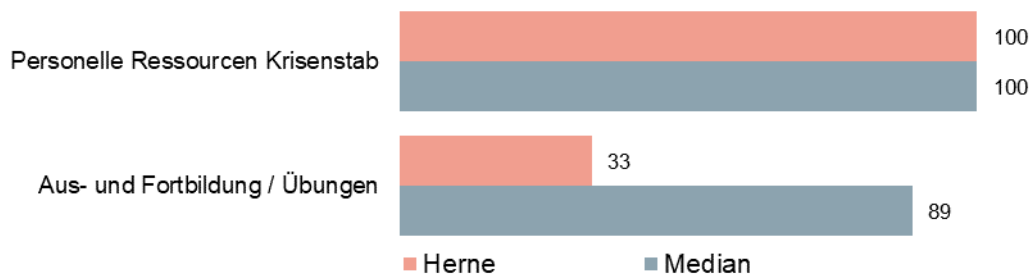
Erfüllungsgrad Personal des Krisenstabes in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Teilerfüllungsgrade Personal des Krisenstabes in Prozent 2024



In den nachfolgenden Kapiteln erläutert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.6.2.1 Personelle Ressourcen Krisenstab

- Die Stadt Herne hat durch organisatorische Maßnahmen sichergestellt, dass sie jederzeit über ausreichend Personal verfügt, um alle Funktionen im Krisenstab auch für einen längeren Zeitraum mit fachkundigem Personal zu besetzen.

Eine Stadt muss gemäß Krisenstabserlass NRW für alle personellen Teilbereiche des Krisenstabes mindestens eine Zwei-Schicht-Fähigkeit sicherstellen. Darüber hinaus sollte sie die für den Krisenstab benötigten Personalressourcen basierend auf Qualifikation, Erfahrung und Eignung für die spezifischen Aufgaben im akuten Krisenfall vorhalten.

Für ihren Krisenstab hat die **Stadt Herne** qualifiziertes Personal in ausreichender Anzahl rekrutiert. Eine lageangepasste, ständige Handlungsfähigkeit auch über einen Zeitraum von mehr 72 Stunden ist so gewährleistet.

Die Aufgaben für die Funktionen im Krisenstab hat die Stadt in ihrer Dienstanweisung Kommunales Krisenmanagement beschrieben. Für alle Funktionen im Krisenstab sind Checklisten vorhanden, die die Mitglieder des Krisenstabes bei der Übernahme der vorgesehenen Aufgabe erhalten. Die Checklisten werden als Handakte, aber auch digital zur Verfügung gestellt.

Für die Mitarbeit im Krisenstab setzt die Stadt ihre Führungskräfte mit entsprechender Entscheidungsbefugnis ein. Die Mitglieder der Koordinierungsgruppe des Stabes haben sich freiwillig gemeldet. Änderungen bei der personellen Besetzung haben sich bei der Personenauskunftsstelle PASS ergeben. In der Vergangenheit wurde die PASS durch eine Hilfsorganisation besetzt. Nun erfolgt die Besetzung durch einen Pool von Mitarbeitenden aus der Verwaltung. Mit einer Abfrage im städtischen Intranet in einer Mitarbeitenden-Info können sie sich auch für diese Aufgabe bewerben.

6.6.2.2 Aus- und Fortbildung/ Übungen

→ Feststellung

Da der Krisenstab der Stadt Herne seit langem an keiner Übung mehr teilgenommen hat, sind die Mitglieder nicht optimal auf mögliche Krisenstabseinsätze vorbereitet. Auch ein Schulungskonzept liegt nicht vor.

Eine Stadt sollte das für den Krisenstab vorgesehene Personal regelmäßig schulen und mit praktischen Übungen auf unterschiedliche Krisenszenarien vorbereiten. Ein individuelles Schulungskonzept sollte theoretische Schulungsmodulare, praxisnahe Übungen und praktische Fähigkeitsübungen beinhalten. Die Erkenntnisse aus Schulungen und Übungen sollte die Stadt nutzen, um bestehende Pläne und Verfahren regelmäßig zu testen und nötigenfalls zu überarbeiten und anzupassen.

Um die Fähigkeiten und Kenntnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Umgang mit Krisensituationen zu verbessern, sollten regelmäßig Schulungen und Übungen für den Krisenstab durchgeführt werden. Bei der **Stadt Herne** ist das seit längerem nicht mehr geschehen. Die Mitglieder des Krisenstabes werden allerdings in ihre jeweilige Funktion eingeführt. Sie erhalten eine individuelle Einweisung durch die Geschäftsstelle des Krisenstabes und schriftliche Unterlagen.

Die Stadt Herne kommt damit zumindest formal dem § Ziffer 2.4.3 Abs. 2 Satz 3 des Krisenstabeserlass NRW nach. Er besagt, dass die Besetzung des Krisenstabes mit entsprechend geschultem Personal erfolgen soll. Den Mitgliedern fehlen allerdings Übungen, um das Erlernte zu vertiefen und vor allem die Zusammenarbeit zu üben und zu verbessern. Die letzte Übung fand 2016 statt. Somit gibt es beim Krisenstab der Stadt Herne aufgrund der üblichen Fluktuation Mitglieder, die noch keine Übung mitgemacht haben. Tritt ein Krisenfall außerhalb der regulären Arbeitszeiten der Verwaltung ein, müssen auch das Rathaus aufgeschlossen und die Räume vorbereitet werden. Auch diese Vorbereitungen für die eigentliche Krisenstabsarbeit sollten in Herne geübt werden.

Die Schulung 2016 fand beim Institut der Feuerwehr Nordrhein-Westfalen (IdF NRW) statt. Seitdem hat sich die Stadt nach eigenen Angaben dort regelmäßig um Schulungstermine bemüht, aber keinen passenden Termin erhalten. Durch die Simulation einer Krisensituation innerhalb einer Übung kann eine Stadt aber auch feststellen, ob sie bereits geeignete Strukturen geschaffen und passende Maßnahmen zur Bewältigung des jeweiligen Krisenszenarios getroffen hat.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte in nicht angekündigten Übungen Krisensituationen simulieren und die Ergebnisse zur Anpassung und Optimierung ihres Krisenmanagements nutzen.

Die Stadt Herne hat für die Mitarbeitenden im Krisenstab kein Schulungs-/Übungskonzept erstellt. Durch eine systematische Aus- und Fortbildung kann die Stadt Herne ihre Krisenstabmitglieder bedarfsgerecht vorbereiten. So können zielgruppenspezifische Konzepte für folgende Gruppen sinnvoll sein:

- Mitglieder der Koordinierungsgruppe des Stabes,
- ständige Mitglieder des Stabes (SMS),

- Führungskräfte der Stadt Herne sowie
- Verwaltungsvorstand der Stadt Herne.

Die Stadt Herne kann innerhalb ihrer Konzepte festlegen, welche Themen in welcher Tiefe geschult werden sollen. Zudem kann die Stadt z.B. entscheiden, welchen Themen sie durch eigenes Personal schulen wird und bei welchen Themen sie mit externen Partnerinnen und Partnern wie dem IdF oder mit Dozenten des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) zusammenarbeitet. Aus Sicht der gpaNRW stellen zielgruppenspezifische Konzepte eine gute Basis dar, um die Mitglieder des Krisenstabes gezielt auf Krisensituationen vorzubereiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte für ihren Krisenstab ein zielgruppenspezifisches Aus- und Fortbildungskonzept erstellen. Auf dieser Basis sollte sie ihre Krisenstabsmitglieder künftig schulen.

6.7 Risiko- und Krisenkommunikation

Die Risiko- und Krisenkommunikation ist ein bedeutender Bestandteil des kommunalen Krisenmanagements. Eine gelungene Risiko- und Krisenkommunikationsstrategie basiert auf strategischen Prozessen, die darauf abzielen, zeitnah, transparent und zielgerichtet Informationen über potenzielle Gefahren und in akuten Krisensituationen der Öffentlichkeit zu vermitteln. Sie dient dazu, die Bevölkerung angemessen zu informieren, Ängste zu reduzieren, die Selbsthilfefähigkeit zu stärken, Verständnis für getroffene Maßnahmen zu schaffen und die Bevölkerung zur aktiven Mitwirkung bei akuten Krisen zu bewegen.

Erfüllungsgrad Risiko- und Krisenkommunikation in Prozent 2024



In den nachfolgenden Kapiteln erläutert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.7.1 Risikokommunikation

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne nutzt verschiedenen Kommunikationskanäle, um die Bevölkerung über potenzielle Gefahren und Risiken zu informieren. Ein Konzept für die Risikokommunikation hat die Stadt bisher nicht aufgestellt.

Eine Stadt sollte die Bedeutung und die Folgen der identifizierten Risiken benennen und adressatengerecht formulieren. Dabei sollte sie verschiedene Kommunikationskanäle auch unter Berücksichtigung moderner Technologien nutzen, um eine breite und zielgruppenspezifische Informationsvermittlung zu gewährleisten.

Die **Stadt Herne** stärkt die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung mit Informationen über potenzielle Gefahren und Risiken. Dies beinhaltet den Austausch von Informationen über Risikovermeidung und -minimierung. Ziel ist aber auch, ein Risikobewusstsein in der Bevölkerung zu schaffen und für Verständnis zu werben, dass einige Risiken, z.B. Unwetter-/Hochwasserlagen oder andere wetterbedingte Ereignisse, nicht zu verhindern sind. Dazu nimmt die Stadt Herne als eine von 53 Kommunen im Ruhrgebiet und dem Regionalverband Ruhr (RVR) an einer gemeinsamen Informationskampagne zur Stärkung der Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung und zur Krisenprävention bei Gasmangellage und Energieengpässen teil. Unter dem Slogan „#besserbereit“ informiert die Kampagne über Maßnahmen der Städte und liefert gleichzeitig praxisnahe Tipps und Checklisten, damit sich die Bevölkerung auf künftige Krisen- oder Notfallsituationen besser vorbereiten kann. Ein anderes Beispiel ist der Ratgeber „Hitzeschutz lohnt sich“, den die Stadt im Zusammenhang mit ihrem Hitzeschutzanpassungskonzept aufgelegt hat.

Die Risikokommunikation betreibt die Stadt Herne über mehrere Kanäle. Sie informiert auf ihrer Homepage zu verschiedenen Themen. Darüber hinaus nutzt die Stadt Social-Media-Kanäle, wie z.B. Facebook oder Instagram. Die Stadt Herne hat allerdings bislang kein Kommunikationskonzept entwickelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein Kommunikationskonzept erstellen.

Grundlagen und Hinweise für ein Kommunikationskonzept für die Risiko-, aber auch für die Krisenkommunikation, stellt z.B. das Bundesministerium des Inneren im „Leitfaden Krisenkommunikation“ zur Verfügung.

6.7.2 Krisenkommunikation

→ Die Stadt Herne hat für Krisenfälle ein strategisches Kommunikationskonzept aufgestellt.

Eine Stadt sollte ein individuelles strategisches Krisenkommunikationskonzept im Vorfeld einer Krise erarbeiten. Dabei sollte sie ihre Kommunikationsleitlinien sowohl für die interne als auch für die Kommunikation nach außen vorplanen. Das Konzept sollte ein inhaltlich und argumentativ einheitliches Auftreten der am Krisenmanagement Beteiligten sicherstellen. Auch Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sollte die Stadt klar definieren, um in einer akuten Krisensituation zeitnah, reibungslos und ereignisorientiert über die erprobten Kommunikationskanäle informieren zu können.

Bei der **Stadt Herne** sind mit der Checkliste Bevölkerungs- und Medienarbeit (BuMA) der Workflow und die Verantwortlichkeiten der Krisenkommunikation geregelt. Verantwortlich ist das Pressebüro der Stadt. Es bildet die Pressestelle des Krisenstabes. Die Checkliste BuMA wird durch den Leitfaden und die Checkliste Krisenkommunikation ergänzt, den die Stadt Herne vom Deutschen Städtetag übernommen hat, und den Einsatzplan „Warnung und Information der Be-

völkerung“. Der Einsatzplan regelt die Schnittstelle zwischen dem Krisenstab und den Einsatzstab der Feuerwehr. Damit stellt die Stadt Herne sicher, dass Informationen abgestimmt werden und die Stadt nach außen einheitlich auftritt.

In der Pressestelle des Krisenstabes werden Mitteilungen, Warnungen oder vorsorgliche Informationen an die Bevölkerung in Absprache mit dem Leitenden der Koordinierungsgruppe Stab (KGS) verfasst. Auch die Koordination, Betreuung und Information der Presse und der anderen Medien übernimmt die Pressestelle des Krisenstabes. Sie versorgt auch das Infotelefon und die Telefonzentrale mit Informationen, jeweils in Absprache mit der KGS.

Neben klassischen Medien und öffentlichen Bekanntmachungen spielen auch bei der Krisenkommunikation digitale Plattformen wie Social Media eine große Rolle. Sie ermöglichen eine schnelle und breite Verteilung von Informationen sowie eine direkte Interaktion mit der Bevölkerung. Die Pressestelle nutzt diese Medien; um verfügbare Informationen auszuwerten und die Erkenntnisse an den Verwaltungsstab weiterzugeben. Für Akutlagen nutzt die Stadt Herne die bereits seit Jahren erprobten und bundesweit eingesetzten Warnapps, beispielsweise NINA⁴⁴.

Während einer Krise ist es entscheidend, schnell und effektiv zu kommunizieren, um die Situation möglichst rasch zu stabilisieren und das Vertrauen der Bevölkerung zu bewahren. Dies erfordert eine vorherige strategische Planung und Vorbereitung.

Über die in den Krisenstab eingebundenen BuMA stellt die Stadt Herne sicher, dass sie Informationen schnell und präzise an die Öffentlichkeit weitergeben kann.

6.8 Prozessdarstellung „Krisenstab aktivieren“

Die gpaNRW hat den Prozess zur Einberufung des Krisenstabes für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Prüfberichten zum kommunalen Krisenmanagement beigelegt. Dadurch möchte die gpaNRW die verwaltungsinternen Abläufe transparent abbilden. Ziel ist es, Schnittstellen im Prozess zu identifizieren und darzustellen.

- Die Stadt Herne hat für die Einberufung ihres Krisenstabes einen klaren Prozessablauf etabliert.

Eine Stadt sollte den Prozess zur Aktivierung des Krisenstabes klar und strukturiert organisieren, um im Ereignisfall schnell und effizient reagieren zu können. Nach Eintreten eines Krisenereignisses ist eine unverzügliche und vollständige Informationsweiterleitung an den Hauptverwaltungsbeamten / die Hauptverwaltungsbeamtin sicherzustellen. Diese Vorgehensweise sollte durch möglichst wenig Schnittstellen effizient erfolgen, um eine koordinierte und zügige Einberufung und Arbeitsaufnahme des Krisenstabes zu ermöglichen.

Die **Stadt Herne** ruft einen Krisenstab ein, wenn ein Ereignis einen außergewöhnlichen Koordinierungsaufwand mit sich bringt. Das können u.a. Pandemien, Bombenfunde mit Evakuierung, ein Blackout oder Extremwetterereignisse sein. Die Leitstelle, bei der eine Meldung eingeht, informiert zunächst den A-Dienst der Feuerwehr. Dieser prüft die Sachlage und entscheidet, ob

⁴⁴ Notfall-Informations- und Nachrichten-App – NINA vom Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe

eine Krisenlage vorliegt. Im Anschluss informiert der A-Dienst den Fachbereichsleiter der Feuerwehr und empfiehlt diesem auch eventuell erforderliche ereignisspezifische Mitglieder des Stabes (EMS). Der FBL Feuerwehr informiert nach Prüfung den Leiter des Krisenstabes. Als Leiter des Krisenstabes ist der Dezernent VI benannt. Dieser informiert den HVB. Der HVB ordnet dann ggf. die Einberufung des Krisenstabes an und entscheidet über die Alarmierung der EMS.

Nach der Entscheidung löst die Leitstelle den Alarm aus und ruft zeitgleich automatisiert die Leitung des Krisenstabes, die SMS des Krisenstabes und die erforderlichen EMS an. Gleichzeitig wird eine Person informiert, die einen Zentralschlüssel für das Rathaus hat.

Diese Person schließt außerhalb der regulären Arbeitszeiten der Verwaltung zunächst das Rathaus auf. Dann bereitet sie die für den Krisenstab benötigten Räume vor. Dazu holt sie die Raumpläne und die Aufbauanleitungen aus dem Safe.

Die Krisenstabsmitglieder finden sich vor dem Rathaus ein, sollte das noch verschlossen sein. Sobald zwei Mitglieder anwesend sind und die Person mit dem Zentralschlüssel noch nicht eingetroffen ist, geht ein Krisenstabsmitglied zur Feuerwache, wo ein Ersatzschlüssel für das Rathaus vorgehalten wird. Die Feuerwache ist mit dem PKW in ca. fünf Minuten zu erreichen. Das zweite Krisenstabsmitglied informiert die später eintreffenden Personen, dass der Rathausschlüssel geholt wird. Ggf. richten die anwesenden Krisenstabsmitglieder auch die Räume selbst ein. Mit dem Neubau der Hauptfeuer- und Rettungswache wird sich der Ablauf an dieser Stelle vereinfachen, da dann dauerhaft einsatzbereite Krisenstabsräume vorhanden sind.

Die Ablaufbeschreibung zeigt, dass es unbedingt notwendig ist, die Personen mit dem Zentralschlüssel zu sensibilisieren und in die Planung der Abläufe einzubinden. Gerade für die Stadt Herne ist es wichtig, diese Abläufe in nicht angekündigten Übungen zu testen. Im Berichtsschnitt 6.6.2.2 – Aus- und Fortbildung – wurde bereits darauf hingewiesen.

Im Übrigen sind die einzelnen Abstimmungs-, Beratungs- und Entscheidungsschritte klar geregelt und die Zuständigkeiten der beteiligten Organisationseinheiten definiert. Soweit möglich führt die Stadt Prozessschritte parallel aus, so dass sich die Prozesslaufzeit reduziert. Durch die Vorbereitung der Räume im Rathaus entstehen allerdings Vorlaufzeiten, die sich negativ auswirken.

6.9 Anlage: Übersicht Erfüllungsgrade

Nachfolgend fasst die gpaNRW die Ergebnisse aus den Erfüllungsgraden der Berichtskapitel 6.5 Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen, 6.6 Ausstattung und Personal des Krisenstabes sowie 6.7 Risiko- und Krisenkommunikation zusammen:

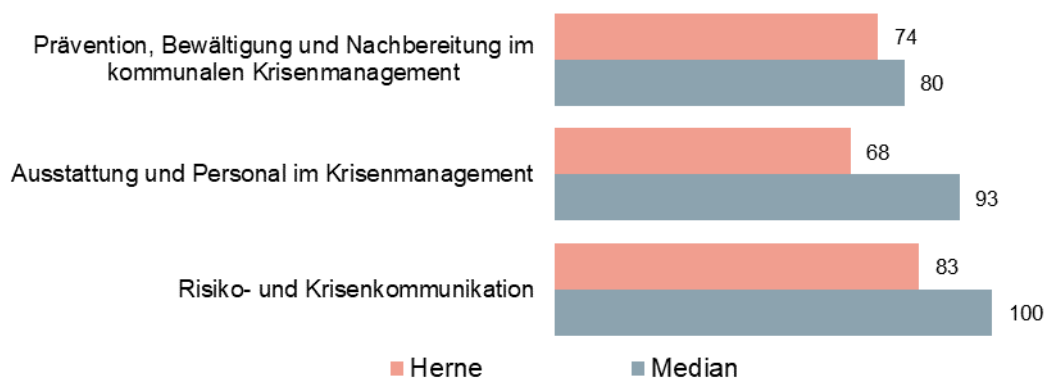
Erfüllungsgrad Krisenmanagement in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Erfüllungsgrade der einzelnen Teilaspekte in Prozent 2024



6.10 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Kommunales Krisenmanagement

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen					
F1	Die Stadt Herne hat 2025 einen aktuellen Katastrophenschutzplan aufgestellt. Eine grundlegende, bereichsübergreifende und strategische Bewertung potenzieller Risiken für die Gesamtverwaltung ist noch nicht vorhanden. Dadurch fehlt eine fundierte Grundlage, um gezielte Maßnahmen zur Risikominderung und Stärkung der Krisen-Resilienz zu planen und umzusetzen.	202	E1.1	Die Stadt Herne sollte ihre Risikoanalyse strukturiert durchführen und die Ergebnisse dokumentieren.	203
			E1.2	Die Stadt Herne sollte regeln, welche Aufgaben die verschiedenen Organisationseinheiten bei der Prävention von Krisenfällen haben. Die Risikoanalysen sollten zentral zusammengeführt werden. Daraus sollte eine ganzheitliche Risikostrategie entwickelt werden.	204
			E1.3	Die Stadt Herne sollte einen formalen Abschlussbericht zur Risikoermittlung erstellen, der die Ergebnisse der Risikoermittlung dokumentiert und analysiert. Auch sollte sie in dem Bericht klare Handlungsempfehlungen und Prioritäten für zukünftige Maßnahmen darstellen. Sie sollte die Weitergabe des Berichtes dokumentieren.	204
F2	Für die Krisenbewältigung hat die Stadt Herne bereits gute Grundlagen geschaffen. Ein Gesamtkonzept dafür liegt nicht vor.	204	E2.1	Die Stadt Herne sollte Vorkehrungen für alle individuellen Risiken treffen und diese verschriftlichen. Sie müssen aktuell gehalten werden.	205
			E2.2	Die Stadt Herne hat die Leitung des Krisenstabes in Anlehnung an den Krisenstabserlass einer Führungskraft unterhalb des Hauptverwaltungsbeamten übertragen. Die Dienstanweisung gibt diese Personalie nicht korrekt wieder und muss an dieser Stelle aktualisiert werden.	205
			E2.3	Die Stadt Herne muss in der Dienstanweisung zum kommunalen Krisenmanagement Regelungen zu Kommunikationsmitteln für den Krisenstab aufnehmen.	205

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E2.4	Die Stadt Herne sollte Kriterien oder Szenarien definieren, bei denen der HVB direkt informiert wird, um dann ggf. den Krisenstab einzuberufen.	206
			E2.5	Die Stadt Herne sollte festlegen, welche Aufgaben der Stadtverwaltung im Krisenfall erfüllt werden und wie das in der Praxis gewährleistet wird.	206
			E2.6	Die Stadt Herne sollte ein Konzept für die Einbindung von Spontanhelfenden im Krisenfall entwickeln.	206
F3	Die Stadt Herne nimmt keine strukturierte Auswertung vorangegangener Krisenabläufe vor. Sie erkennt daher mögliche Verbesserungspotenziale nicht.	207	E3	Die Stadt Herne sollte die getroffenen Maßnahmen, die Reaktionsgeschwindigkeit und die Effektivität der eingesetzten Ressourcen bei vorangegangene Krisen- und Übungslagen strukturiert analysieren und bewerten.	207
Ausstattung und Personal des Krisenstabes					
F4	Die Stadt Herne hält einen Raum für ihren Krisenstab vor, der bei Bedarf erst vorbereitet werden muss. Die Ausstattung ist nicht optimal, wird sich mit dem Neubau der Hauptfeuer- und Rettungswache aber deutlich verbessern.	208	E4	Die Stadt Herne sollte dafür sorgen, dass ihre Krisenstabsräume in Krisenfall zu jeder Zeit schnell einsatzbereit sind.	209
F5	Die Stadt Herne hat bereits Vorkehrungen für den Betrieb der Informationstechnik (IT) in Krisenfällen getroffen. Optimierungsmöglichkeiten bestehen in der Definition bedeutender IT-Anwendungen und einem darauf aufbauenden IT-Konzept für den Krisenstab.	209	E5.1	Die Stadt Herne sollte die für den Krisenfall bedeutenden IT-Anwendungen definieren. Darauf aufbauend sollte sie ein IT-Konzept für den Krisenstab entwickeln.	210
			E5.2	Die Stadt Herne sollte ein formelles IT-Konzept für ihren Krisenstab erarbeiten bzw. entsprechende Regelungen in die gesamtstädtischen IT-Konzepte aufnehmen.	211
F6	Die Stadt Herne hat bereits in einigen für sie wichtigen Einrichtungen eine Notstromversorgung aufgebaut. Es fehlt eine übergreifende konzeptionelle Absicherung.	211	E6	Die Stadt Herne sollte ihren Treibstoffbedarf berechnen und darauf ein Versorgungs- und Logistikkonzept erstellen.	211
F7	Für die Verpflegung des Krisenstabes hat die Stadt Herne ein Konzept entwickelt. Es ist allerdings nicht aktuell.	212	E7	Die Stadt Herne sollte ihr Verpflegungskonzept für ihren Krisenstab aktualisieren.	212
F8	Da der Krisenstab der Stadt Herne seit langem an keiner Übung mehr teilgenommen hat, sind die Mitglieder nicht optimal auf mögliche Krisenstabsesätze vorbereitet. Auch ein Schulungskonzept liegt nicht vor.	214	E8.1	Die Stadt Herne sollte in nicht angekündigten Übungen Krisensituationen simulieren und die Ergebnisse zur Anpassung und Optimierung ihres Krisenmanagements nutzen.	214

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E8.2	Die Stadt Herne sollte für ihren Krisenstab ein zielgruppenspezifisches Aus- und Fortbildungskonzept erstellen. Auf dieser Basis sollte sie ihre Krisenstabsmitglieder künftig schulen.	215
Risiko- und Krisenkommunikation					
F9	Die Stadt Herne nutzt verschiedenen Kommunikationskanäle, um die Bevölkerung über potenzielle Gefahren und Risiken zu informieren. Ein Konzept für die Risikokommunikation hat die Stadt bisher nicht aufgestellt.	215	E9	Die Stadt Herne sollte ein Kommunikationskonzept erstellen.	216

7. Hilfe zur Erziehung

7.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Herne** im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung (HzE) 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.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Herne erreicht bei den **Kennzahlen** im Jahr 2022 und 2023 einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre. In beiden Jahren bildet Herne das Minimum ab. Dieses liegt unter anderem an der Falldichte unterhalb des Medians und den vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Jugendeinwohner und je Hilfefall. Im Jahr 2023 sind die stationären und ambulanten Aufwendungen, wie in vielen Vergleichsjugendämtern, stark gestiegen. Gleichwohl verändert sich die Positionierung der Stadt Herne nicht. Verbindliche Vereinbarungen mit den Trägern, eine gute Fallsteuerung sowie ein intensives Controlling haben zu den geringen Aufwendungen beigetragen. Die Stadt Herne hat den höchsten Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen der Vergleichskommunen. Dadurch vermeidet sie Heimunterbringungen und beeinflusst den Fehlbetrag sowie die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung positiv.

Die Organisation der Erziehungshilfen im Fachbereich Kinder, Jugend und Familie zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten aus. Dadurch ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Team Wirtschaftliche Hilfen und der Abteilung 42/4 Erziehungshilfen gegeben. Die Stadt Herne hat die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) analog zum Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) **sozialräumlich organisiert**. Die WiJu erhält zeitnah alle Informationen für die Prüfung der Zuständigkeit. Kostenerstattungsansprüche macht sie regelmäßig geltend.

Die Stadt Herne hat sowohl im ASD als auch in der WiJu eine detaillierte **Personalbemessung** im Einsatz, die sie regelmäßig fortschreibt. Der ASD und die WiJu in Herne setzt mehr Personal ein als der überwiegende Teil der kreisfreien Städte.

Für die Praxis setzt der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie ein **Qualitätshandbuch** „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ mit Verfahrensstandards, Prozessbeschreibungen und Ablaufdiagrammen ein. Das Qualitätshandbuch ist ein wichtiges Werkzeug, um die Qualität der erbrachten Leistungen sicherzustellen und Prozesssicherheit zu schaffen.

Der Fachbereich Kinder, Jugend und Familie arbeitet weitestgehend **elektronisch und schnittstellenarm**. Auch die elektronische Akte ist in Planung.

Das **Controlling** ist in einer Stabsstelle organisiert und gut aufgestellt. Durch regelmäßige Auswertungen von Grund- und Kennzahlen sowie ein Berichtswesen sind gute Steuerungsgrundlagen vorhanden. Auch sehr differenzierte Auswertungen zu den einzelnen Kostenerstattungsarten mit den zugehörigen Erträgen und Fallzahlen sind vorhanden und dienen der Abteilungsleitung der WiJu zu Steuerungszwecken. Visuell bereitet die Stadt Herne die Daten mit Hilfe einer Social Data Map transparent auf.

Die **ambulanten Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen** erfolgen ebenfalls in der Stabsstelle. Die Auswertungen des Controllings zu Aufwands- und Fallzahlenentwicklungen sowie zu Qualitätsmerkmalen, auch bezogen auf einzelne Träger, unterstützen die Verhandlungen. Außerdem sind zahlreiche Unterlagen, wie Leistungsbeschreibungen, Kostenkalkulationen, Verhandlungsergebnisse usw. zentral elektronisch abgelegt. Als Verhandlungsgrundlagen dienen Kalkulationsschemata. Die Stadt verwendet außerdem eine Mustervereinbarung, in der alle wichtigen Regelungen enthalten und Grundlagen sowie Definitionen der Fachleistungsstunden verbindlich festgeschrieben sind. Die Prozesse für Verhandlungen wird die Stadt Herne zukünftig verschriftlichen.

Die betrachteten wesentlichen Änderungen des SGB VIII durch das **Kinder- und Jugendstärkungsgesetz** setzt Herne in der Praxis bereits um. Die Stadt Herne hat Stellen für **Verfahrenslotsen** geschaffen. Die Aufgaben nehmen pädagogische-therapeutische Fachkräfte aus der Eingliederungshilfe wahr. Die Prozesse der § 8b SGB VIII Beratung sind in das Qualitätshandbuch des Fachbereichs aufgenommen worden.

Die Stadt Herne hat niedrige Aufwendungen und Fallzahlen für **Heimerziehung**. Positiv bewertet die gpaNRW den hohen Anteil von kurzen Verweildauern bei den Hilfen für Heimerziehung.

Im Fachbereich Kinder, Jugend und Familie sind fachliche Standards für die **Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII** entwickelt. Diese werden regelmäßig fortgeschrieben. Die Mehrheit der Hilfen gewährt der Fachbereich noch als Einzelintegrationen.

Die Stadt Herne hat Verfahrensstandards und Prozesse für die **jungen Volljährigen** nach § 41a SGB VIII entwickelt und im Qualitätshandbuch verschriftlicht. Seit 2013 hat der Fachbereich ein Qualifizierungs-Verselbständigungs-Management (QVM) aufgebaut. Durch die intensive Arbeit ist es der Stadt gelungen, die Aufwendungen und Fallzahlen gering zu halten.

7.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

7.3 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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.

Der Schwerpunkt dieser Prüfung liegt in der Analyse der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu). Der Ressourceneinsatz im Bereich Hilfe zur Erziehung wird neben der Aufwandsseite auch erheblich von der Ertragsseite, z.B. durch die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen, geprägt. Außerdem kommt einer sachlich richtigen Zuständigkeitsprüfung eine hohe Bedeutung zu, um Vermögensschäden durch unzuständig erfolgte Leistungen zu vermeiden. Die gpaNRW betrachtet außerdem die Umsetzung und Auswirkungen einiger wesentlicher Änderungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes sowie die Prozesse bei den ambulanten Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen näher.

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

Dazu analysiert die gpaNRW in den Jugendämtern aller kreisfreien Städte in NRW die Erträge und Aufwendungen sowie die Fallzahlen und die Personalausstattung.

Im Fokus der Betrachtung steht ein wirtschaftlicher Ressourceneinsatz unter Berücksichtigung fachlicher Standards der Aufgabenerfüllung. Mittels interkommunaler Kennzahlenvergleiche steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen vor Ort aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein. Wir führen die in der letzten Prüfung erhobenen Kennzahlen in einer Zeitreihe fort, um Entwicklungen darstellen zu können.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen sich auf das Haushaltsjahr. Die Falldaten ermittelt die gpaNRW schwerpunktmäßig über einen Jahresdurchschnittswert. Bei der Erfassung von Rückführungen in die Herkunftsfamilie und Inobhutnahmen bilden wir die absolute Fallzahl im jeweiligen Kalenderjahr ab. Für die Erfassung von Verweildauer und Betreuungsdauer berücksichtigt die gpaNRW die Anzahl der Monate vom Beginn bis zur Beendigung der Hilfgewährung für die im jeweiligen Jahr beendeten Hilfefälle.

Die gpaNRW hat die Daten und Informationen, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben.

Den Prozess „Zuständigkeit im Hilfeplanverfahren prüfen“ stellt die gpaNRW grafisch dar. Unsere Prozessaufnahme zielt darauf ab, den Informationsfluss zwischen dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) zu optimieren. Es sollen Schwachstellen aufgezeigt und Verbesserungsmöglichkeiten ermittelt werden. Die Schnittstelle zwischen ASD und WiJu ist von Bedeutung, damit alle Informationen für eine rechtssichere Prüfung der Zuständigkeit umfassend und zeitnah ausgetauscht werden.

Die interkommunalen Vergleiche basieren auf das Jahr 2022, ergänzt durch Hinweise auf die Vergleichsergebnisse 2023.

In der Anlage dieses Teilberichtes befinden sich differenzierte Grunddaten zur Entwicklung der Einwohnerzahlen sowie der Aufwendungen, Erträge und Fallzahlen im Bereich Hilfe zur Erziehung für die **Stadt Herne**.

7.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren Hilfe zur Erziehung

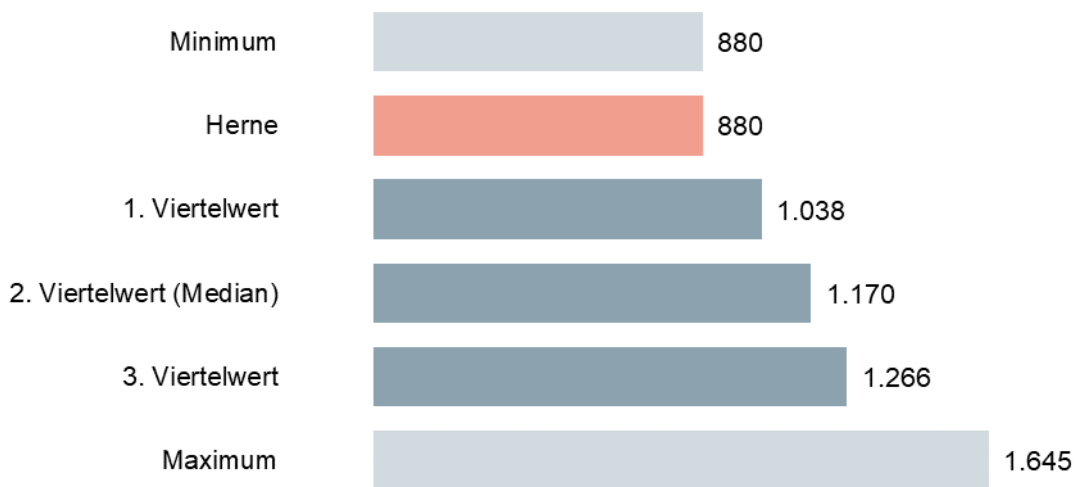
- Im interkommunalen Vergleich verzeichnet die Stadt Herne 2022 den niedrigsten Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre. Im Jahr 2023 steigt der Fehlbetrag, bleibt im Vergleich auf niedrigem Niveau und bildet das Minimum ab.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produkts 3604 „Familienunterstützende und erzieherische Beratungen und Hilfen“ der **Stadt Herne** gleichzusetzen.

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

Fehlbetrag HzE je EW* von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2022



* Einwohnerin bzw. Einwohner

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



Die Positionierung der Stadt Herne verändert sich auch im Jahr 2023 nicht.

Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren Herne in Euro 2019 bis 2023

Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	686	823	923	880	1.043

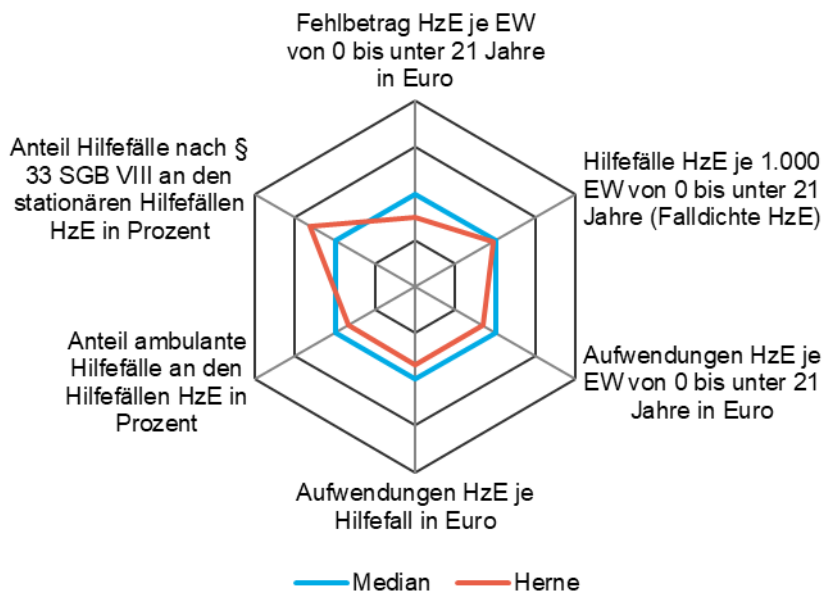
Wie bei den meisten anderen NRW Jugendämtern ist der Fehlbetrag im Jahr 2023 gestiegen. Die Positionierung der Stadt Herne im interkommunalen Vergleich ändert sich nicht.

Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren im interkommunalen Vergleich 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	1.046	1.046	1.136	1.264	1.419	1.905	20

Der Fehlbetrag HzE wird durch mehrere Faktoren beeinflusst. Deren Zusammenwirken analysiert die gpaNRW nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2022



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ und „Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro“ werden von den Kennzahlen „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (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 Kennzahl „Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis

unter 21 Jahre (Falldichte HzE)“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

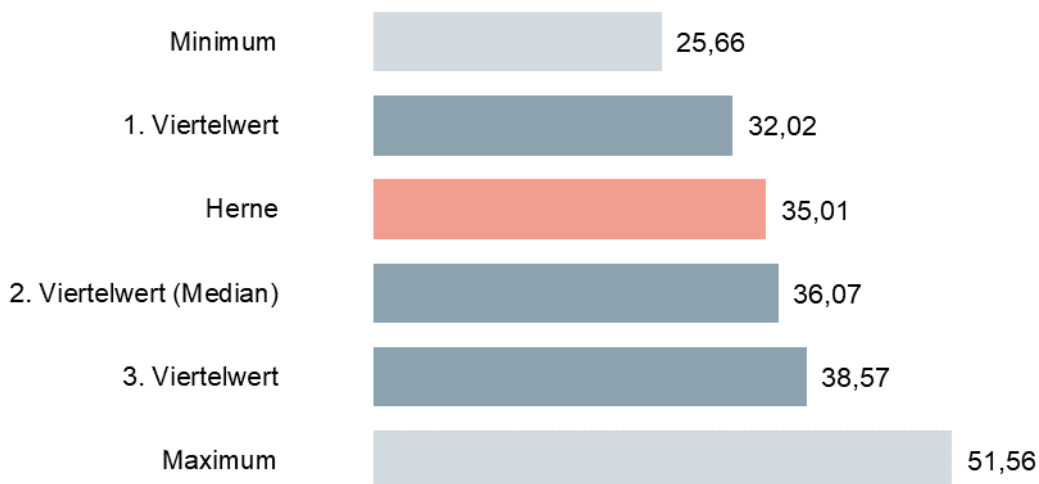
Die einzelnen Einflussfaktoren stellen wir im Folgenden näher dar und analysieren sie.

7.4.1 Falldichte HzE

- Die Falldichte HzE liegt in Herne unterhalb des Medians. In 2023 ist die Falldichte HzE leicht gesunken. Die Entwicklung der Fallzahlen ist in Herne positiver als in den meisten anderen Vergleichsstädten.

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Hilfefälle für Hilfen zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre. Durch präventive Maßnahmen, eine gute Zugangssteuerung und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte das Jugendamt darauf hinwirken, dass die Falldichte niedrig bleibt, um die Aufwendungen und somit den Fehlbetrag HzE je Jugendeinwohnerin bzw. Jugendeinwohner nicht zu belasten.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte aus kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Herne** positioniert sich bei der Falldichte HzE im Jahr 2022 im interkommunalen Vergleich fast am Median.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) Herne 2019 bis 2023

Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	36,15	35,32	35,85	35,01	33,85
ambulante Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant)	17,60	17,47	17,59	17,02	16,42
stationäre Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE stationär)	18,55	17,85	18,27	17,98	17,43

Die Falldichte HzE sinkt in **Herne** sowohl bei den ambulanten als auch den stationären Hilfen. Dabei hat sie eine vergleichsweise hohe stationäre und eine niedrige ambulante Falldichte.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE ambulant und stationär) 2022

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	17,02	13,94	17,01	20,01	24,95	32,81	23
Falldichte HzE stationär	17,98	9,51	13,07	14,71	16,46	21,78	23

Eine ähnliche Positionierung ergibt sich für die Stadt Herne auch im Jahr 2023.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2023

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE)	33,85	25,98	33,85	35,68	38,22	51,08	22

Bei dieser Kennzahl ist auch zu berücksichtigen, dass die Anzahl der Jugendeinwohner im Jahr 2023 im Vergleich zum Jahr 2022 um rd. 1.050 gestiegen ist. Dieser Anstieg hat Auswirkungen auf die Falldichte.

Entwicklung der Hilfefälle Herne 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Ambulante Hilfefälle	537	536	547	531	526

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
davon ambulante Hilfefälle für UMA*	8	8	8	6	3
Stationäre Hilfefälle	565	548	568	560	558
davon stationäre Hilfefälle für UMA*	52	28	20	25	57
Hilfefälle gesamt	1.102	1.084	1.115	1.091	1.084
davon Hilfefälle für UMA*	60	36	28	31	60

*Unbegleitete minderjährige Ausländer

Die stationären Hilfen sind leicht zurückgegangen, obwohl die Fallzahlen für UMA stark gestiegen sind.

7.4.2 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Die Aufwendungen HzE je Jugendeinwohner und je Hilfefall positionieren sich im interkommunalen Vergleich unterhalb des ersten Viertelwertes. Verbindliche Vereinbarungen mit den Trägern, eine gute Fallsteuerung sowie ein intensives Controlling haben zu den geringen Aufwendungen beigetragen.

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

Die **Stadt Herne** setzt weder eigenes Personal zur Leistungserbringung von Hilfen zur Erziehung ein noch hat sie eine eigene Einrichtung der Erziehungshilfe, so dass außer den Transferaufwendungen keine weiteren Aufwendungen berücksichtigt werden.

Bei den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre erreicht die Stadt Herne einen vergleichsweise niedrigen Wert in Höhe von 876 Euro.

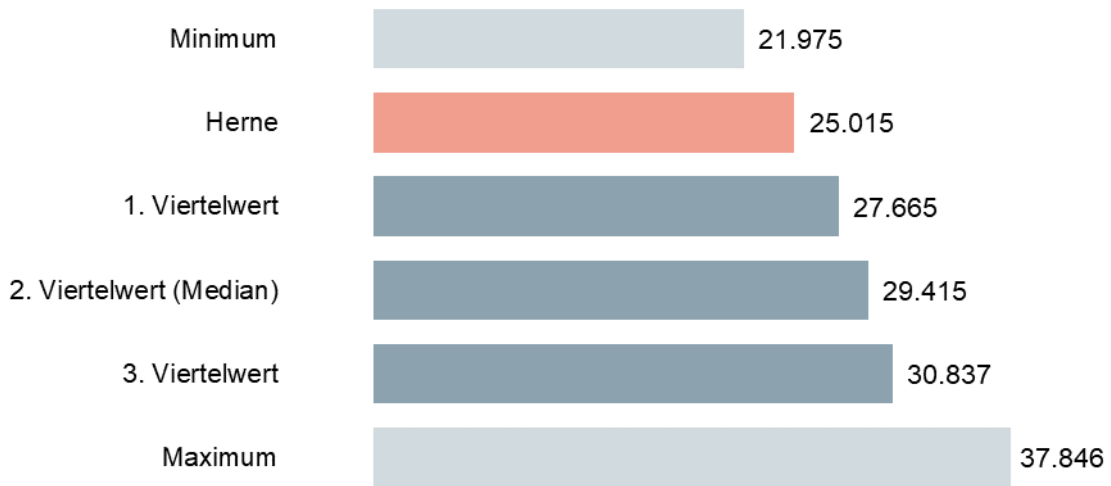
In den interkommunalen Vergleich 2022 sind 23 Werte aus kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



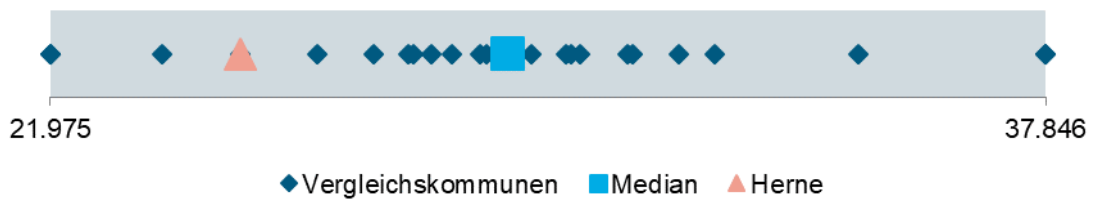
Obwohl der Kennzahlenwert 2023 auf 1.046 Euro gestiegen ist, ist er im Vergleich der kreisfreien Städte noch niedrig.

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

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2022



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

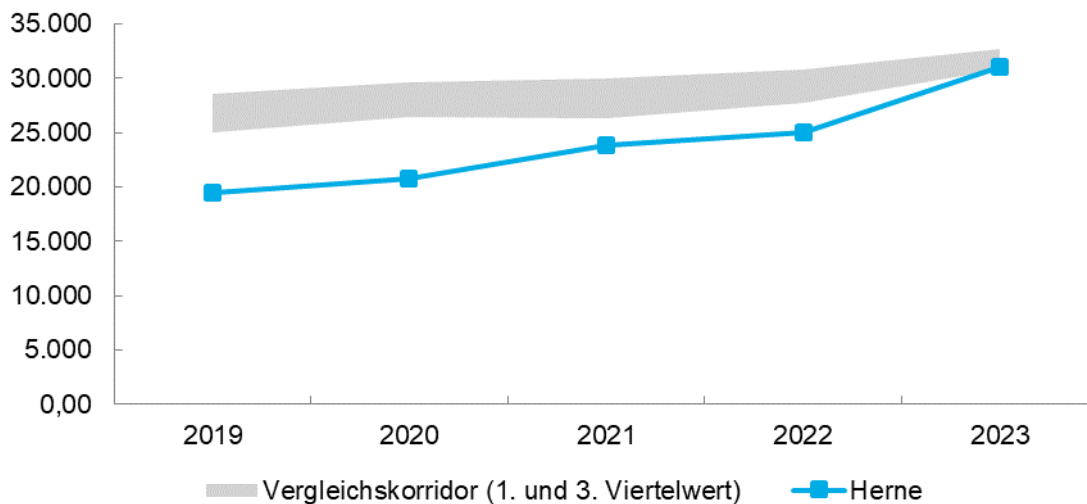


Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2022

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	10.411	9.369	11.993	13.646	16.904	28.850	23
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	38.864	36.440	46.055	51.385	54.901	67.808	23

Die ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall liegen unterhalb des ersten Viertelwertes der Vergleichskommunen. Gleichwohl sind die Aufwendungen je Hilfefall auch in der **Stadt Herne** gestiegen. Dieses zeigt die folgende Grafik sehr deutlich:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro Herne 2019 bis 2023

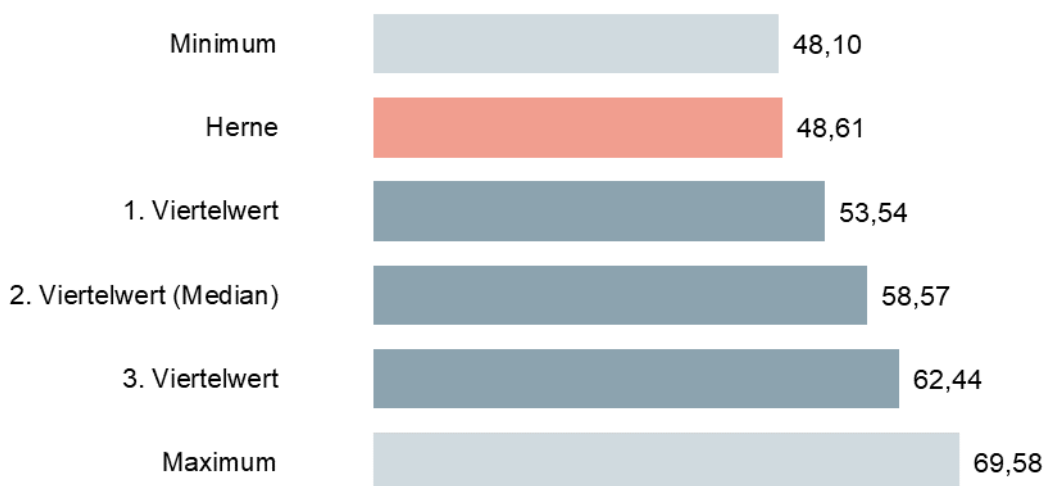


Die Entwicklung der Aufwendungen je Hilfefall insgesamt sowie differenziert nach ambulant und stationär in Herne von 2019 bis 2023 ist in Tabelle 4 im Anhang dargestellt.

7.4.3 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Herne hat einen geringen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt und liegt im Jahr 2022 fast am Minimum.

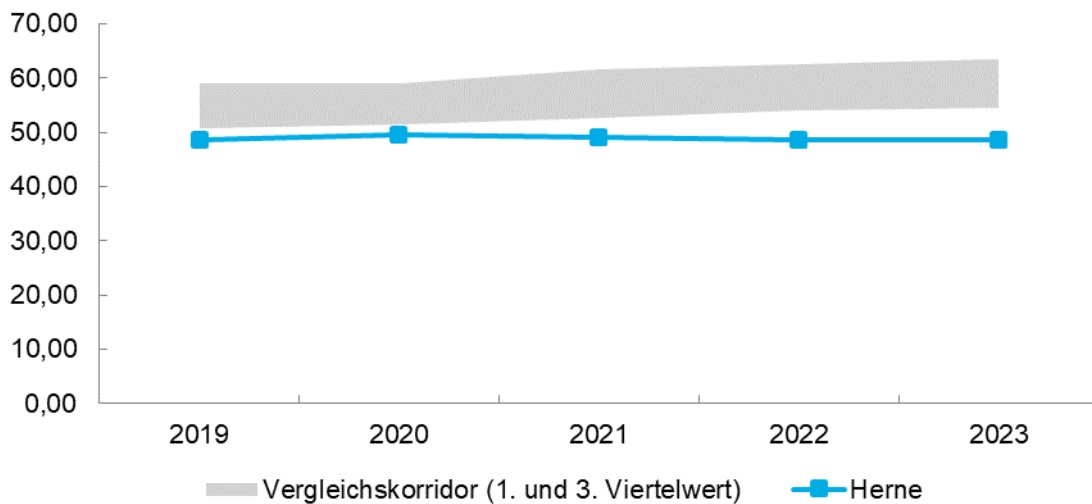
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2022



Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dies dazu beitragen kann, kostenintensive stationäre Hilfefälle zu reduzieren. Auch in den letzten Prüfungen hatte die Stadt Herne einen vergleichsweise niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle. Im Jahr 2023 ist der Anteil ambulanter Hilfen fast auf gleichem Niveau.

Die Stadt Herne hat gleichzeitig eine niedrige Falldichte und hat sowohl im ambulanten als auch im stationären Bereich niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Deshalb erreicht Herne trotz des niedrigen Anteils ambulanter Hilfen niedrige einwohnerbezogene Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung und erzielt ein gutes Ergebnis im interkommunalen Vergleich. Allerdings wirkt sich der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle aufgrund der Tatsache, dass stationäre Hilfefälle deutlich kostenintensiver sind, grundsätzlich erhöhend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent Herne 2019 bis 2023



In **Herne** sind mit 530 ambulanten Hilfefällen von 1.091 Hilfefällen in 2022 insgesamt weniger als die Hälfte dem ambulanten Bereich zuzuordnen. Ein ambulanter Hilfefall kostet im Jahr 2022 in Herne 10.411 Euro, während die Stadt für einen stationären Hilfefall im Durchschnitt 38.864 Euro aufwenden muss.

Die Stadt Herne ist sich bewusst, dass sie einen niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle hat und versucht, dem seit einiger Zeit durch unterschiedliche Maßnahmen entgegenzusteuern. Seit 2019 ist der Anteil ambulanter Hilfefälle nahezu konstant.

7.4.4 Anteil Vollzeitpflegefälle

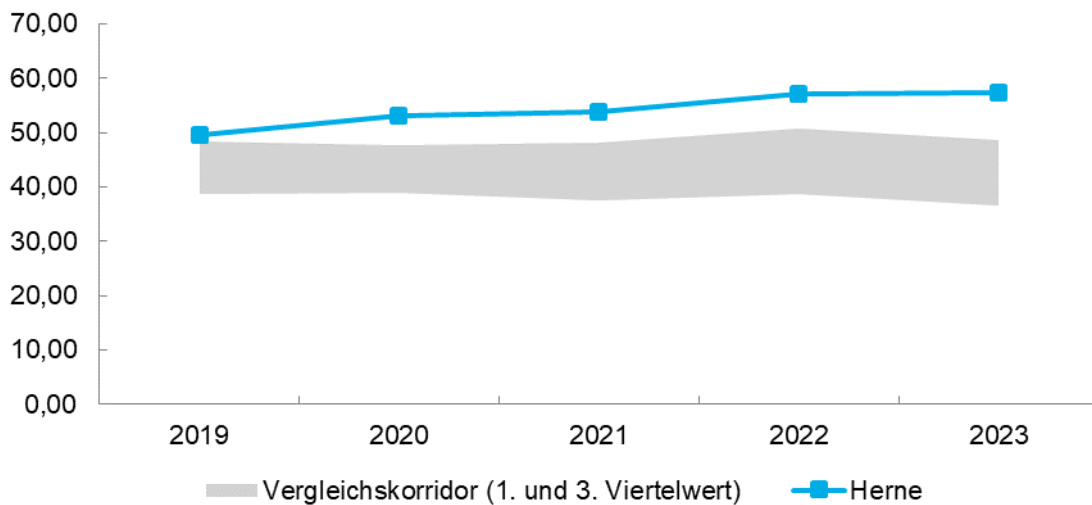
- Die Stadt Herne hat den höchsten Anteil von Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen der Vergleichskommunen. Dadurch vermeidet sie Heimunterbringungen und beeinflusst den Fehlbetrag sowie die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung positiv.

In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte aus kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2022



Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019 bis 2023



Seit 2019 konnte die **Stadt Herne** den Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfen kontinuierlich steigern. Auch im Jahr 2023 konnte eine leichte Steigerung des Anteils erreicht werden.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2023

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfen HzE in Prozent 2023	57,40	29,93	38,88	42,56	48,50	57,40	22

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung. Die Aufwendungen für Vollzeitpflege lagen im Jahr 2022 in Herne je Hilfefall bei 19.613 Euro, bei den Heimunterbringungen bei 67.001 Euro. Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in der Stadt Herne ist positiv zu sehen, da hierdurch

kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen vermieden werden können. Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen wirkt sich begünstigend auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung der Stadt Herne aus.

7.5 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist eine Organisationseinheit im Jugendamt, die u.a. die verwaltungsmäßigen Abläufe der Hilfe zur Erziehung fachlich und rechtlich steuert. Die WiJu prüft insbesondere die sachliche und örtliche Zuständigkeit für die Hilfefälle, die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Zusätzlich koordiniert sie Fallübernahmen bzw. Fallabgaben. Außerdem erfolgt hier die Bereitstellung der finanziellen Mittel für die im Hilfeplanverfahren festgestellten Bedarfe an Hilfe zur Erziehung.

7.5.1 Kennzahlen Wirtschaftliche Jugendhilfe

7.5.1.1 Kennzahlen Erträge aus Kostenerstattungen

Das Sozialgesetzbuch VIII -Kinder und Jugendhilfe- (SGB VIII) ermöglicht den Jugendämtern in bestimmten Fällen Kostenerstattungsansprüche gegenüber anderen örtlichen Trägern der Jugendhilfe, gegenüber dem überörtlichen Träger der Jugendhilfe oder dem Land NRW geltend zu machen. Die möglichen Kostenerstattungsansprüche sind in §§ 89 ff. SGB VIII geregelt.

- Die Stadt Herne hat ein gutes und differenziertes Controlling bezogen auf die HzE und die Erträge aus Kostenerstattungen. Diese Auswertungen ermöglichen eine gute Steuerung und unterstützen zusammen mit einer intensiven Zuständigkeitsprüfung durch die WiJu die Geltendmachung der Kostenerstattungsansprüche.

Die **Stadt Herne** konnte als eine von wenigen kreisfreien Städten die einzelnen Ertragsarten der Kostenerstattungen aus ihrem Controlling ausweisen. Sie verwendet diese Auswertungen auch zur eigenen Steuerung. Die möglichen Kostenerstattungsansprüche sind in §§ 89 ff. SGB VIII geregelt.

Erträge und Hilfefälle Kostenerstattungen 2022

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	194	41,14	92,45	141	162	238	21
Hilfefälle mit Kostenerstattungsansprüchen je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Kostenerstattungsansprüche)	9,70	3,56	4,23	4,46	5,19	9,70	12
Kostenerstattungen je Hilfefall HzE in Euro	5.555	798	2.888	3.984	4.769	6.518	21

Die Stadt Herne hat überdurchschnittliche Erträge je Jugendeinwohner und je Hilfefall. Auch im Jahr 2023 liegen die Erträge über dem Median der Vergleichskommunen.

Erträge Kostenerstattungen 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattungen je Hilfefall HzE in Euro	5.348	542	3.220	4.541	5.849	8.299	19

Der Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Erträge aus Kostenerstattungen im Betrachtungszeitraum schwanken.

Erträge aus Kostenerstattungen Herne 2019 bis 2023

Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Kostenerstattungen gesamt in Euro	2.694.087	2.300.208	2.767.530	6.058.338	5.795.319
davon Kostenerstattungen nach § 89 SGB VIII in Euro	0	0	0	0	0
davon Kostenerstattungen nach § 89a SGB VIII in Euro	370.573	268.229	559.750	1.120.531	2.067.979
davon Kostenerstattungen nach § 89b SGB VIII in Euro	15.196	1.262	26.384	25.235	63.918
davon Kostenerstattungen nach § 89c SGB VIII in Euro	1.178.922	1.062.644	1.379.287	1.938.919	2.269.591
davon Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII in Euro	1.129.395	968.072	802.110	2.973.653	1.393.828
davon Kostenerstattungen nach § 89e SGB VIII in Euro	0	0	0	0	0

Die Stadt Herne hat im Zeitverlauf 2019 bis 2022 steigende Erträge aus Kostenerstattungen. Im Jahr 2023 sinken die Erträge wieder. Dieses ist in erster Linie durch die Erträge aus Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge begründet. Insgesamt ergeben sich wesentliche Erträge aus Kostenerstattungen bei den übernommenen Fällen in Vollzeitpflege nach § 89a SGB VIII, aus Kostenerstattungen bei fortdauernder oder vorläufiger Leistungsverpflichtung nach § 89c SGB VIII und aus Kostenerstattungen bei Gewährung von Jugendhilfe nach der Einreise für UMA nach § 89d SGB VIII. Die anderen Erträge aus Kostenerstattungen sind von geringerer Bedeutung.

Verteilung der Erträge aus Kostenerstattungen Herne 2019 bis 2023

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Anteil Kostenerstattungen nach § 89a SGB VIII an den Kostenerstattungen in Prozent	13,76	11,66	20,23	18,50	35,68

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Anteil Kostenerstattungen nach § 89b SGB VIII an den Kostenerstattungen in Prozent	0,56	0,05	0,95	0,42	1,10
Anteil Kostenerstattungen nach § 89c SGB VIII an den Kostenerstattungen in Prozent	43,76	46,20	49,84	32,00	39,16
Anteil Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII an den Kostenerstattungen in Prozent	41,92	42,09	28,98	49,08	24,05

§ 89a SGB VIII regelt den Kostenerstattungsanspruch bei übernommener Vollzeitpflege. Gemäß § 86 Abs. 6 SGB VIII wird in dem Fall, dass ein Kind oder Jugendlicher zwei Jahre bei einer Pflegefamilie lebt, der örtliche Träger zuständig, in dessen Bereich die Pflegefamilie lebt. Der neu zuständige örtliche Träger übernimmt dann nach zwei Jahren die Fallverantwortung, hat aber einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber dem vorher zuständigen örtlichen Träger. Die Summe und auch der Anteil der Erträge aus dieser Kostenerstattungsart ist in Herne von 2019 bis 2023 deutlich gestiegen. Die Anzahl der übernommenen Fälle ist insbesondere im Jahr 2023 gestiegen.

Gemäß § 89c SGB VIII ist ein Kostenerstattungsanspruch gegeben, wenn ein örtlicher Träger vorläufig oder fortdauernd tätig wird, obwohl ein anderer Träger zuständig ist oder wenn eine Zuständigkeit nicht feststeht. Dies betrifft zum einen das fortdauernde Tätigwerden nach § 86c SGB VIII, wenn die örtliche Zuständigkeit wechselt. Bis die Fallabgabe erfolgt ist, leistet der vorher zuständige Träger weiter. Außerdem betrifft es Fälle nach § 86d SGB VIII, in denen die örtliche Zuständigkeit nicht feststeht oder der zuständige Träger nicht tätig wird. Dann kann der tätig gewordene örtliche Träger einen Kostenerstattungsanspruch geltend machen. Diese Kostenerstattungsart ist für Herne mit einem Anteil von 32 Prozent im Jahr 2022 und 39 Prozent im Jahr 2023 sehr bedeutsam.

Gemäß § 89d SGB VIII erstattet das Land die Kosten der UMA, die nach Einreise und nach Zuweisung des Landes entstehen. Die UMA-Fallzahlen sind seit 2020 wieder gestiegen und gewinnen damit an Bedeutung. 2022 hat die Stadt Herne rund drei Mio. Euro Erstattung erhalten. Im Jahr 2023 waren es 1,4 Mio. Euro.

Zu beachten ist, dass Kostenerstattungen zum Teil zeitversetzt geltend gemacht werden. Deshalb kann es zu Schwankungen kommen. Hier wirken sich längere Ausfallzeiten von Mitarbeitenden stark aus.

7.5.1.2 Kennzahlen Personalausstattung und -aufwendungen

Die gpaNRW hat Daten zu Personalaufwendungen und Stellen im ASD und der WiJu erhoben. Hierzu werden nachfolgend Kennzahlen dargestellt. Die Kennzahl zum ASD wird zur Information ohne Analyse abgebildet. Die gpaNRW analysiert die Personalausstattung der WiJu im Kapitel 7.5.2.2 tiefgehender.

- Die Stadt Herne hat sowohl im ASD als auch in der WiJu eine detaillierte Personalbemessung im Einsatz, die sie regelmäßig fortschreibt. Dieses schafft eine gute Grundlage für die Sicherstellung einer ausreichenden Personalausstattung.

Personal und Personalaufwendungen 2022

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle ASD	20	20	28	31	35	41	22
Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle WiJu	124	69	127	145	156	216	23
Personalaufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	129	83,69	128	134	170	222	23
Personalaufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	3.688	2.544	3.156	4.096	4.818	5.939	23

Die **Stadt Herne** setzt mehr Personal für die Fallbearbeitung im ASD und im der WiJu ein als alle anderen kreisfreien Städte. Die Personalaufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre sind bei der Stadt Herne in 2022 niedriger als bei der Mehrheit der Vergleichsstädte. Diese niedrigen Aufwendungen haben auch Auswirkungen auf den Fehlbetrag HzE.

In 2023 ist die Positionierung ähnlich. Die niedrigen Aufwendungen wirken sich positiv auf den Fehlbetrag HzE aus.

Personal 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle ASD	20	20	26	31	34	46	21
Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle WiJu	134	77	130	143	167	236	22

Gemäß § 79 Abs. 3 SGB VIII haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe für eine ausreichende Ausstattung der Jugendämter zu sorgen. Hierzu gehört auch eine dem Bedarf entsprechende Anzahl von Fachkräften. Zur Planung und Bereitstellung einer bedarfsgerechten Personalausstattung ist ein Verfahren zur Personalbemessung zu nutzen. Die Stadt Herne nutzt sowohl im ASD als auch in der WiJu ein Personalbemessungsverfahren. Der Fachbereich Personal und Zentraler Service führt die Personalbemessung regelmäßig durch. Grundlage sind die

beschriebenen Prozesse des Qualitätshandbuchs. Zur Abfederung von Fluktuationen, Erkrankungen und sonstigen Ausfällen setzt die Stadt Herne im ASD 20 Prozent mehr Personal ein, als sich aus der Stellenbemessung ergibt. Besonders im ASD ist der Fachkräftebedarf deutlich spürbar. Aus diesem Grund hat die Stadt Herne begonnen selber auszubilden.

In der WiJu ist es durch Langzeiterkrankte und sonstige Ausfälle zu Bearbeitungsrückständen gekommen. Inzwischen sind diese Rückstände weitgehend aufgearbeitet. Bisher konnte der Fachbereich alle Stellen in der WiJu nachbesetzen.

7.5.2 Organisation, Personal und Digitalisierung in der WiJu

7.5.2.1 Organisation

- Die Organisation der Erziehungshilfen im Fachbereich Kinder, Jugend und Familie zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten aus. Dadurch ist eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Team Wirtschaftliche Hilfen und der Abteilung 42/4 Erziehungshilfen gegeben.

Die Abteilung 42/4 „Erziehungshilfen“ bei der **Stadt Herne** ist neben der Abteilung 42/1 „Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten“, der Abteilung 42/5 „Familien- und Schulberatungsstelle“ und der Abteilung 42/2 „Planung und Prävention“ dem Fachbereich 42 „Kinder, Jugend und Familie“ zugeordnet. Der Fachbereich 42 gehört zum Dezernat IV. In diesem befindet sich auch der Fachbereich „Soziales“ und der Fachbereich „Gesundheit“. In Herne erfolgt eine enge Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Jugend und Schule mit gemeinsamen Projekten. Auch mit dem Fachbereich Gesundheit arbeitet der Fachbereich Jugend eng zusammen.

Die Stadt Herne hat für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) eine dezentrale, sozialräumlich orientierte Aufbauorganisation eingerichtet. Der ASD ist in drei Bezirksbüros vor Ort erreichbar. Zwischen den Bezirken erfolgen regelmäßige Abstimmungen. Eine gemeinsame Abteilungsleitung und detaillierte Verfahrensstandards sorgen für eine einheitliche Bearbeitung. Innerhalb des ASD gibt es den Spezialdienst „Pflegekinderdienst“. Außerdem ist als Spezialdienst der Fachdienst Eingliederungshilfe, der organisatorisch der Familien- und Schulberatungsstelle zugeordnet ist, eingerichtet. Innerhalb des ASD gibt es in jedem Bezirk spezialisierte Mitarbeitende für die Verselbständigung junger Volljähriger. Die Mitarbeitenden der Jugendgerichtshilfe, des Pflegekinderdienstes und des Familienbüros sind zentral untergebracht.

Der Aufgabenbereich der WiJu ist zentral organisiert. Eine Spezialisierung innerhalb der WiJu gibt es nicht. Ähnlich wie der ASD ist auch die WiJu sozialräumlich organisiert. Innerhalb der WiJu gibt es eine Fachexpertin, die als Ansprechpartnerin für komplexe Fälle, wie zum Beispiel bei Fragen zur Zuständigkeit, fungiert. Bei rechtlichen Fragestellungen steht ein Justiziar zur Verfügung, der der Abteilung 42/2 zugeordnet ist.

Die gemeinsame Leitung der Abteilung 42/4 sowie die Teamleitungen stellen sicher, dass in allen Bezirken und bei sämtlichen Mitarbeitenden einheitliche Verfahrensweisen angewendet werden. Sie sind auch verantwortlich für die Einhaltung von Qualitäts- und Verfahrensstandards sowie für die Sicherstellung rechtmäßiger und qualitativ hochwertiger Entscheidungen. Die Abteilungsleitung und die Teamleitungen treffen sich regelmäßig zu Dienstbesprechungen, um

sich auszutauschen. Darüber hinaus finden innerhalb der Bezirke sowie auf Abteilungsebene regelmäßige Besprechungen mit der WiJu und dem Pflegekinderdienst statt.

7.5.2.2 Personal

→ Feststellung

Der Fachbereich 42 hat zusammen mit dem Fachbereich 12 eine Personalbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) vorgenommen und den Stellenbedarf ermittelt. Dieser wird regelmäßig überprüft und an die aktuellen Fallzahlen sowie andere relevante Veränderungen angepasst. Für die WiJu gibt es kein schriftliches Einarbeitungs- und Qualifizierungskonzept.

Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen in der WiJu vorhalten, damit diese ihre Aufgaben in der Hilfe zur Erziehung gut und rechtssicher bearbeiten und gesetzlich vorgegebene Fristen einhalten kann. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür sind eine Personalbemessung und eine Bedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte das Jugendamt das Personal in der WiJu gut einarbeiten und regelmäßig qualifizieren.

Der Fachbereich 42 der **Stadt Herne** hat zusammen mit dem Fachbereich 12 eine Personalbemessung für die WiJu durchgeführt und den Stellenbedarf ermittelt. Die Prozesse des Qualitäts handbuchs sind mit Arbeitszeiten hinterlegt. Der FB 12 erhebt die Arbeitszeiten regelmäßig anhand der Daten, die die Teamleitungen melden.

Alle Stellen in der WiJu sind im gehobenen Dienst angesiedelt. Bei Überlastungssituationen erstellt die Teamleitung zusammen mit der Abteilungsleitung eine Prioritätenliste.

Die Stadt Herne bearbeitet in der WiJu mit 124 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle weniger Fälle als die meisten anderen kreisfreien Städte. Im 2023 sind die Hilfeplanfälle auf 134 je Vollzeit-Stelle angestiegen. Allerdings stimmte die Stellenausstattung von Soll- und Ist-Stellen nicht überein. Wie bereits oben beschrieben, ist es durch längere Ausfälle in der WiJu deshalb zu Arbeitsrückständen gekommen. Obwohl bisher alle Stellen in der WiJu nachbesetzt werden konnten, ist das Verfahren manchmal sehr langwierig. Stellen müssen nach den Regelungen der Stadt Herne erst intern und danach extern ausgeschrieben werden.

Eine gute Personalausstattung wirkt sich positiv auf die Qualität der Aufgabenerledigung aus, wenn sie mit klaren Strukturen und Standards verbunden ist. Insbesondere kommt der engen Zusammenarbeit mit dem ASD und der intensiven Zuständigkeitsprüfung eine hohe Bedeutung zu. Auch bei der Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sowie der Steuerung wirkt sich eine gute Personalausstattung positiv aus.

Für die WiJu gibt es kein schriftliches Einarbeitungskonzept. Die Einarbeitung erfolgt im Team. Der Fachbereich bewilligt in der Regel Fortbildungen. Ein Qualifizierungskonzept hat der Fachbereich 42 für die WiJu nicht erarbeitet.

→ Empfehlung

Der Fachbereich 42 sollte auch für die WiJu ein schriftliches Einarbeitungs- und Qualifizierungskonzept erarbeiten.

7.5.2.3 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat durch verbundene Module für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) in der Jugendamtssoftware eine gute Grundlage für ein schnittstellenarmes Arbeiten und einen schnellen Informationsfluss geschaffen. Die Einführung der E-Akte ist in Planung. Homeoffice-Regelungen sind vorhanden.

Eine Stadt sollte die Fallbearbeitung in der WiJu mit angemessener IT-Ausstattung weitestgehend elektronisch durchführen. Dabei sollte eine automatisierte Schnittstelle zwischen den eingesetzten Modulen der Jugendamtssoftware des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) und der WiJu vorhanden sein.

Die **Stadt Herne** setzt ein Jugendhilfeverfahren ein und verwendet für den ASD und die WiJu jeweils ein spezielles Modul der Software. Diese Module sind über eine Schnittstelle miteinander verbunden. Zudem besteht eine Schnittstelle zur Finanzsoftware der Stadt Herne. Sowohl die WiJu als auch der ASD greifen auf gemeinsame Stammdaten in den Hilfefällen zu.

Die Vordrucke des ASD und der WiJu sind ebenfalls in der Software hinterlegt, ebenso wie alle relevanten Dokumente. Eine E-Akte befindet sich derzeit in der Planung. In der Jugendhilfesoftware ist bereits eine Schnittstelle zum Dokumentenmanagement (DMS) integriert. Einige Fachbereiche der Stadt Herne testen die DMS und führen Live-Tests durch. Bis die E-Akte vollständig eingeführt ist, bleibt die Papierakte die maßgebliche Akte. Auch das Qualitätshandbuch des Fachbereichs ist in digitaler Form gespeichert.

Im Fachbereich 42 sind lediglich die ASD-Mitarbeitenden mit mobilen Endgeräten ausgestattet. Es gibt eine Dienstanweisung zum mobilen Arbeiten und auch Homeoffice ist an einzelnen Tagen möglich.

→ Empfehlung

Der Fachbereich 42 sollte überlegen, auch die WiJu mit mobilen Endgeräten auszustatten. Diese Ausstattung könnte das flexible Arbeiten der Fachkräfte im Fachbereich fördern. Die Einführung der E-Akte sollte weiterhin forciert werden.

7.5.3 Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat ein Controlling mit regelmäßigen Auswertungen von Grund- und Kennzahlen sowie einem Berichtswesen installiert. In das Controlling sind auch Kennzahlen zur WiJu integriert, die noch erweitert werden können. Visuell bereitet die Stadt Herne die Daten mit Hilfe einer Social Data Map transparent auf. Kennzahlen für das Fachcontrolling gibt es nur vereinzelt.

Eine Stadt sollte die Aufgaben der WiJu in das Controlling des Jugendamtes einbeziehen. Das Controlling sollte regelmäßig die Fälle der WiJu, wie z.B. Ansprüche aus Kostenerstattungen, Fallabgaben und –übernahmen sowie weitere Erträge, Fallzahlen und Stellendaten auswerten und in einem Berichtswesen für die Steuerungsebene aufbereiten. Anhand von steuerungsrele-

vanten Kennzahlen sollte eine Stadt messen, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Abweichungen von den gesetzten Zielen kann sie durch einen Soll-Ist-Vergleich erkennen und bei Bedarf zeitnah gegensteuern.

Das Fachbereichscontrolling ist beim Fachbereich Kinder, Jugend und Familie (FB 42) der **Stadt Herne** als Stabsstelle der Abteilungsleitung 42/1 Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten zugeordnet. Im Team sind auch die Bereiche Haushalt und IT angesiedelt. Für das Finanzcontrolling stehen dem Fachbereich 1,83 Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

Die Stabsstelle Controlling erstellt eine monatliche Statistik, in der die Entwicklung von Kennzahlen und Sozialräumen für bestimmte Hilfearten im Verlauf des Jahres ausgewertet wird. Auch Kennzahlen zur Personalintensität sind Teil dieser Auswertung. Die Stabsstelle bereitet diese Auswertungen zudem grafisch auf. Die Kennzahlen und Grunddaten werden differenziert nach Teams und Hilfearten dargestellt, und auch die Ursachen für das Ende von Hilfen werden analysiert. Darüber hinaus beinhalten die Berichte Daten zu Beratungen, Kindeswohlgefährdungen und Inobhutnahmen. Die Daten der WiJu fließen ebenfalls in das Berichtswesen ein. Die monatlichen Berichte sind an die Team- und Abteilungsleitungen gerichtet. Bisher gibt es keine gemeinsame Controllingrunde zu Finanz- und Fachthemen. Gleichwohl, wird ein intensiver Austausch gepflegt. Mit der Social Data Map (Soziale Datenkarte) visualisiert die Stadt Herne soziale Daten und Informationen in geografischer oder netzwerkartiger Form. Diese Karte hilft, soziale Phänomene und Netzwerke besser zu verstehen, indem komplexe soziale Daten visuell aufbereitet werden. Ein Fachcontrolling befindet sich im Aufbau und in der Weiterentwicklung. Der Fachbereich hat bereits einige Kennzahlen und passende Maßnahmen für verschiedene Bereiche der HzE entwickelt. Zukünftig wird allen relevanten Bereichen ein Dashboard mit wichtigen Kennzahlen zur Verfügung gestellt.

Mit einer kleineren Kommune prüft die Stadt Herne zurzeit ein IKZ Projekt zur Nutzung von Künstlicher Intelligenz (KI) in der Jugendhilfe.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich 42 sollte regelmäßige Controlling-Runden mit den Leitungskräften implementieren. In diesen sollten Finanz- und Fachcontrollingthemen miteinander verzahnt werden. Durch den regelmäßigen strukturierten Austausch kann die Qualität der Arbeit abgesichert werden.

Im Haushaltsplan der Stadt Herne finden sich Kennzahlen zu den HzE. Diese schreibt der Fachbereich regelmäßig fort und entwickelt sie weiter.

Bisher führt die WiJu keine Liste über die abgegebenen und übernommenen Fälle. Dazu gibt es auch keine Auswertungen.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich 42 sollte die Daten der abgegebenen und übernommenen Fälle ins Controlling übernehmen.

Der Fachbereich 42 verfügt über ein elektronisches Anbieterverzeichnis, das kontinuierlich aktualisiert wird. In diesem Verzeichnis sind sowohl die aktuellen als auch die früheren Entgeltsätze, Konzeptionen, Leistungsbeschreibungen, Qualitätsentwicklungsvereinbarungen sowie Entgeltvereinbarungen enthalten.

7.5.4 Verfahrensstandards und Prozessabläufe

- Die Stadt Herne hat die Abläufe und Standards der Prozesse der WiJu verbindlich in einem einheitlichen Qualitätshandbuch beschrieben und visualisiert.

Eine Stadt sollte für die Aufgaben der WiJu die Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung in Verfahrensstandards schriftlich beschreiben. Hierzu gehören Prozesse, Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten, benötigte Unterlagen sowie Fristen. Diese Prozess- und Qualitätsstandards sollten allen Beschäftigten der WiJu möglichst auch digital zur Verfügung stehen.

Eine schriftliche Darstellung der zu bearbeitenden Prozesse mit Darstellung der Abläufe, der einzelnen Prozessschritte, der Zuständigkeiten, der beteiligten Personen, der Bearbeitungsfristen, der Bearbeitungszeiten und der zu verwendenden Vordrucke kann eine qualifizierte und einheitliche Bearbeitung unterstützen. Eine Zusammenfassung und Vereinheitlichung in einem Qualitätshandbuch gewährleistet eine Übersichtlichkeit. Dazu können neben textlichen Prozessbeschreibungen auch Ablaufdiagramme für die einzelnen Prozesse beitragen. Diese Kriterien hat die **Stadt Herne** in ihrem im Januar 2015 erarbeiteten Qualitätshandbuch erfüllt. Die Kriterien überprüft der Fachbereich regelmäßig und schreibt diese bei Bedarf fort.

7.5.4.1 Zuständigkeit und Kostenerstattungsansprüche

- Die Stadt Herne hat mit dem Qualitätshandbuch und der angewandten Praxis gute Grundlagen dafür geschaffen, ihre örtliche und sachliche Zuständigkeit rechtssicher und zeitnah zu prüfen, Kostenerstattungsansprüche regelmäßig geltend zu machen und Vermögensschäden sowie Verjährungen zu vermeiden.

Eine Stadt sollte in der WiJu die sachliche und örtliche Zuständigkeit zeitnah und rechtssicher anhand der Rechtsvorschriften prüfen, um unzuständiges Handeln zu verhindern und Vermögensschäden zu vermeiden. Der ASD sollte hierfür die WiJu frühzeitig in das Hilfeplanverfahren einbeziehen und der WiJu während des gesamten Hilfeplanprozesses zeitnah alle zuständigkeitsrelevanten Informationen und Unterlagen zur Verfügung stellen. Vorhandene Kostenerstattungsansprüche sollte die WiJu umfassend und fristgerecht geltend machen.

Der Fachbereich „Kinder, Jugend und Familie“ der **Stadt Herne** prüft die sachliche und örtliche Zuständigkeit bei Neufällen direkt nach Eingang des Antrages. Die Fachkraft des ASD macht nach Antragseingang eine Ersteinschätzung der Zuständigkeit. Die Prüfung erfolgt mit Hilfe eines digitalen Prüfbogens aus der Jugendhilfesoftware. Danach pflegt der ASD den Fall in die Jugendhilfesoftware mit der entsprechenden Rechtsgrundlage für die Zuständigkeit ein. Danach leitet sie den Prüfbogen und den Antrag digital an die WiJu weiter. Die erforderlichen Unterlagen, wie zum Beispiel Sorgerechnachweis, Geburtsurkunde, Angaben zum Aufenthalt, zu Kindern, zum vorherigen Jugendamt etc., übergibt der ASD meist in Papierform an die WiJu zur endgültigen Zuständigkeitsprüfung weiter. Sobald die E-Akte produktiv gestellt ist, sollen alle Unterlagen elektronisch übermittelt werden.

Die Teamleitung der WiJu prüft zusätzlich die Zuständigkeit und trifft die endgültige Entscheidung, ob die Stadt zuständig ist. Bei schwierigen Fragen wird eine Fachexpertin oder der Sozialjurist zur Unterstützung hinzugezogen. Gegebenenfalls vervollständigt die Teamleitung den

elektronischen Prüfbogen. Die WiJu bewilligt die Hilfe zur Erziehung (HzE) erst, wenn alle relevanten Unterlagen vorliegen. Anschließend erfolgt das Hilfeplangespräch. Für Herne ist es von großer Bedeutung, die Zuständigkeit vor der Entstehung von Kosten geprüft zu haben.

Änderungen in laufenden Hilfefällen pflegt der ASD in die Stammdaten ein. Die WiJu überprüft daraufhin, ob die Zuständigkeit weiterhin gegeben ist. Zusätzlich führt auch die Teamleitung regelmäßige Prüfungen bei laufenden Fällen durch. Bei jeder Neu- oder Weiterbewilligung überprüft die WiJu die örtliche Zuständigkeit und identifiziert dabei auch mögliche Kostenerstattungsansprüche.

Kostenerstattungsfälle sind in der Jugendhilfesoftware und der Finanzsoftware eingepflegt. Eine Auswertung nach Rechtsgrundlagen und Kosten ist möglich. Kostenerstattungen rechnet die WiJu zweimal im Jahr ab. Die Sachbearbeitung überwacht die Zahlungseingänge.

7.5.4.2 Fallabgaben und Fallübernahmen

→ **Feststellung**

Die Fallabgaben und -übernahmen laufen nach standardisierten Prozessen. Diese sind im Qualitätshandbuch der Stadt Herne hinterlegt. Der Fachbereich „Kinder, Jugend und Familie“ hat keinen Überblick über alle Fallabgaben und -übernahmen. Sie prüft bei Fallübernahmen immer die Zuständigkeit

Die Prozesse der Fallabgaben und Fallübernahmen sollten schriftlich festgelegt sein. Bei Fallübernahmen sollte die WiJu die sachliche und örtliche Zuständigkeit standardisiert überprüfen.

Die **Stadt Herne** hat für Fallabgaben und Fallübernahmen einen standardisierten Prozess erarbeitet. Dieser ist im Qualitätshandbuch hinterlegt. Der Fachbereich hat keine Datei mit allen Fallübernahmen und -abgaben.

Ein Arbeitskreis beim Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL) hat Empfehlungen zur Verfahrensweise bei Fallabgaben bzw. Fallübernahmen erarbeitet. Die Teamleitung hat diese Empfehlungen für die Sachbearbeitung aufbereitet. Die Empfehlungen sind für die Stadt Herne handlungsleitend.

Wenn das neu zuständige Jugendamt nicht reagiert oder die Übernahme verzögert, nimmt die Teamleitung der WiJu oder die Abteilungsleitung Kontakt auf. Bei fehlender Reaktion wird das Strafdrittel angedroht bzw. festgesetzt oder im Klageverfahren die Zuständigkeit geklärt.

→ **Empfehlung**

Um einen Überblick über die Fallübernahmen und -abgaben zu erhalten, sollte die Stadt diese Informationen in einer zentralen Datei sammeln. Langfristig sollte angestrebt werden, diese Daten in der Jugendhilfesoftware bereitzustellen.

7.5.4.3 Zusammenarbeit mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD)

- ASD und WiJu der Stadt Herne arbeiten eng zusammen. Die gemeinsame Jugendhilfesoftware ermöglichen einen intensiven Informationsaustausch und unterstützt schnelle und rechtmäßige Entscheidungen. Die WiJu prüft die Zuständigkeit erst nach der kollegialen Beratung.

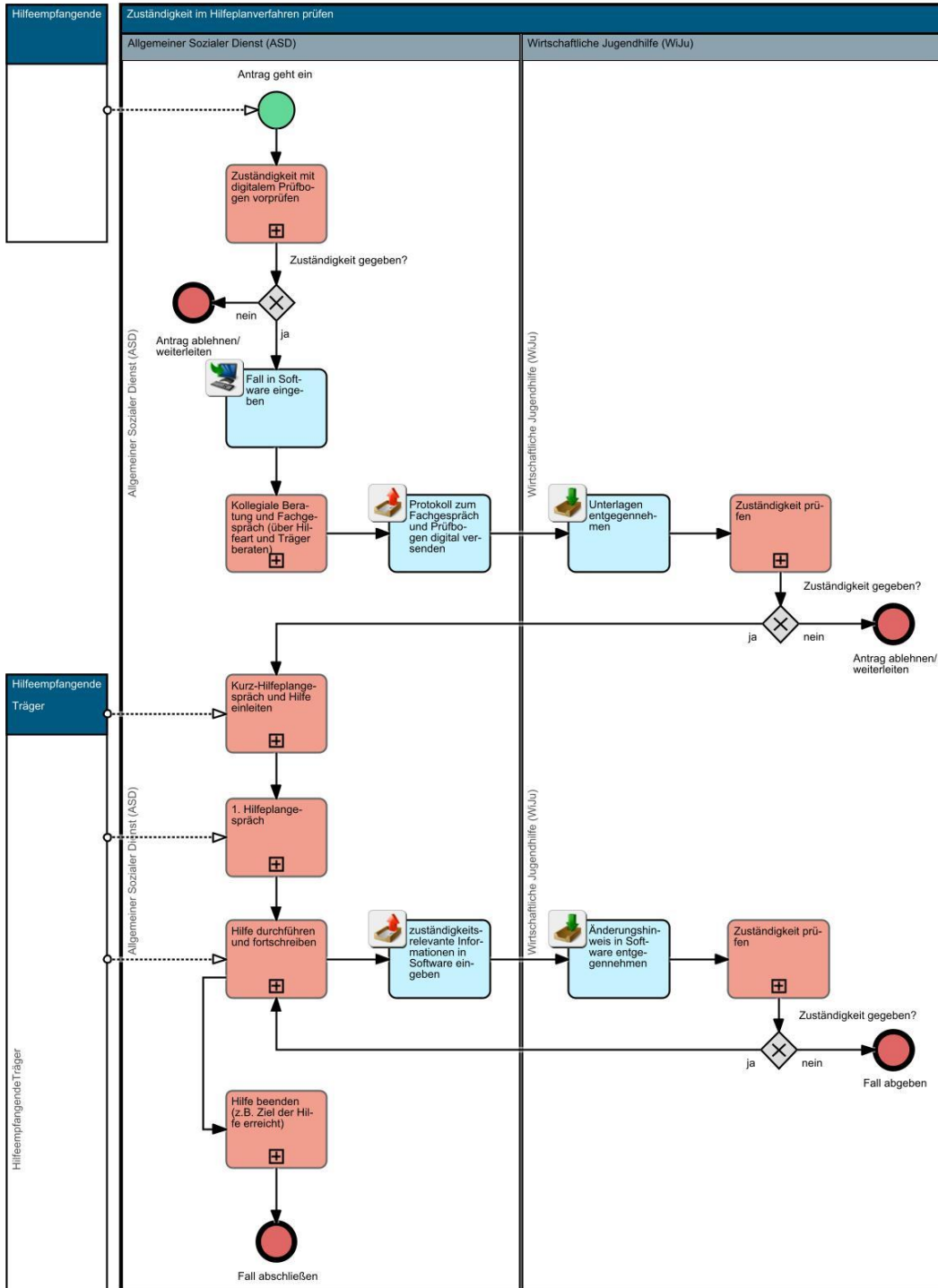
Eine Stadt sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen ASD und WiJu in ihren Prozessen vorsehen. Hierbei sollte sie auf einen regelmäßigen Austausch, eine zeitnahe Einbindung der WiJu bei Neufällen sowie auf einen schnellen Informationsfluss bei Änderungen in laufenden Fällen hinwirken. Insbesondere sollte der ASD der WiJu die für die Zuständigkeitsprüfung erforderlichen Unterlagen kurzfristig vorlegen. Das Jugendamt sollte sicherstellen, dass die WiJu zu jedem Zeitpunkt des Hilfeplanverfahrens alle zuständigkeitsrelevanten Informationen rechtzeitig erhält.

Die **Stadt Herne** hat, wie bereits oben beschrieben, eine enge Zusammenarbeit zwischen dem ASD und der WiJu sichergestellt. Die relevanten Prozesse sind im Qualitätshandbuch dokumentiert. Zudem wird ein schneller und regelmäßiger Informationsaustausch durch den Einsatz einer gemeinsamen Jugendamtssoftware gewährleistet, in der die jeweiligen Module des ASD und der WiJu integriert sind. Durch den Einsatz dieser Software werden alle Informationen, auch bei Änderungen in laufenden Fällen, zeitnah übermittelt. Beide Module greifen auf dieselben Stammdaten zu, sodass jede Fachkraft in ihrem jeweiligen Modul über eine Nachrichtenfunktion tagesaktuelle Meldungen, wie etwa Änderungen des Hilfebedarfs, des Trägers oder von Stammdaten, erhält. Darüber hinaus informiert der ASD die WiJu über solche Änderungen zusätzlich per E-Mail. Auch über unplanmäßige Beendigungen, das Erreichen einer Altersgrenze oder Weiterbewilligungen wird die WiJu stets zeitnah informiert.

Die enge Zusammenarbeit, der kontinuierliche Informationsaustausch und der Einsatz der Jugendhilfesoftware bilden eine solide Grundlage für eine korrekte Zuständigkeitsprüfung, die Möglichkeit einer schnellen Fallabgabe bei Unzuständigkeit sowie die Vermeidung von Vermögensschäden. Wie bereits beschrieben, erfolgt die Zuständigkeitsprüfung in der WiJu nach der kollegialen Beratung des ASD. Die Hilfeplangespräche werden erst nach der abschließenden Prüfung der Zuständigkeit durchgeführt.

Nachfolgend ist der Prozess in den wesentlichen Schritten grafisch dargestellt.

Prozessmodell Zuständigkeit im Hilfeplan prüfen



7.5.4.4 Zahlbarmachung und Abrechnung

→ Feststellung

Die Zahlbarmachung der Leistungen erfolgt in Herne vollständig elektronisch. Prozessbeschreibungen sind im Qualitätshandbuch des Fachbereichs hinterlegt. Die Stundenzettel bzw. Leistungsnachweise zeichnen die Klienten noch nicht ab.

Die Zahlbarmachung und Abrechnung der Leistungen sollte weitestgehend elektronisch erfolgen. Hierfür sollte eine Schnittstelle zwischen dem Jugendamtsverfahren und der Finanzsoftware vorhanden sein. Rechnungen und Leistungsnachweise sollten standardmäßig sachlich, rechnerisch und inhaltlich geprüft werden.

Die Zahlbarmachung der Leistungen erfolgt in der **Stadt Herne** vollständig elektronisch. Der Kernprozess Zahlbarmachung ist im Qualitätshandbuch der WiJu beschrieben und dokumentiert. Die Freigabe der Zahlungen erfolgt im Vier-Augenprinzip durch die WiJu. Die WiJu prüft die Rechnungen der Leistungsanbieter. Bei Bedarf hält sie Rücksprache mit dem ASD. Die Abrechnungen erfolgen monatlich. Auch die Leistungsnachweise prüft die WiJu anhand der Stundenzettel. Die Stundenzettel bzw. Leistungsnachweise zeichnen die Klienten bisher noch nicht ab.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte überlegen, die Klienten die Stundenzettel abzeichnen zu lassen. Dieses trägt zu einer besseren Kontrolle, rechtlichen Absicherung und der Zusammenarbeit aller Beteiligten bei.

7.5.4.5 Prozesskontrollen

→ Feststellung

Die Stadt Herne nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität gibt es nicht. In der Software gibt es gute integrierte Kontrollmechanismen.

Für die Aufgabenerledigung in der WiJu sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Die Prozesskontrollen dienen den Verantwortlichen dazu, nachvollziehen zu können, ob die Mitarbeitenden die Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards einhalten sowie die Aufgaben rechtmäßig erledigen.

Bei der **Stadt Herne** gibt es im Jugendhilfe-System und in den Verfahrensstandards prozessintegrierte Kontrollen. Im Jugendhilfefachverfahren ist eine Reihenfolge der Fallbearbeitung hinterlegt, die zwingend eingehalten werden muss. Diese orientiert sich an den Verfahrensstandards, die in den Qualitätshandbüchern festgelegt sind.

Es finden auch prozessunabhängige Kontrollen statt. Im Bereich der WiJu und des ASD finden durch die Teamleitung monatlich stichprobenartige Prüfungen im Rahmen der Fachaufsicht statt. Vorgaben und Standards zu den Prozesskontrollen gibt es bislang nicht. Die Kontrollen werden nicht dokumentiert.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich sollte standardisierte prozessunabhängige Kontrollen installieren. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.

7.6 Ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen (LQE-Vereinbarungen) einheitlich und transparent durchzuführen. Konkrete Regelungen zu Fachleistungsstunden dienen dazu, Entgelte vergleichbarer zu machen und ein Controlling zu ermöglichen.

7.6.1 Verhandlungen von LQE-Vereinbarungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne hat feste Zuständigkeiten und feste Qualitätsmerkmale für Entgeltverhandlungen mit den freien Trägern entwickelt. Diese Daten bilden eine gute Grundlage für Qualitätsdialoge sowie für Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltverhandlungen. Der Fachbereich beabsichtigt ein Verhandlungskonzept in das Qualitätshandbuch einzubinden. Die Stadt Herne hat in der Praxis klare Rahmenbedingungen zu Abläufen, beteiligten Personen und benötigten Unterlagen.

Eine Stadt sollte die LQE-Verhandlungen standardisiert durchführen. Dafür sind Prozessbeschreibungen erforderlich, aus denen Zuständigkeiten, Zeitbedarfe und Ziele hervorgehen. Dazu sollte sie auch eine Checkliste mit erforderlichen Unterlagen entwickeln sowie insbesondere Leistungsbeschreibungen, Kostenpositionen und Verhandlungsergebnisse trägerspezifisch in einer Verhandlungsdatenbank zusammenführen. Auch die Kostenentwicklungen insgesamt und bei den einzelnen Trägern sollten dort auswertbar sein.

Im Fachbereich ist die Abteilung 42/1 Verwaltung und Haushalt für die Verhandlung der ambulanten Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen zuständig. Dort verhandeln die Fachbereichsleitung, das Fachcontrolling und eine Koordinierungsstelle. Zusätzlich bezieht der Fachbereich die Abteilungen 42/4 Erzieherische Hilfen oder die Abteilung 42/5 in die Verhandlungen ein.

Die Verhandlungen mit den freien Trägern erfolgen sowohl persönlich als auch individuell, ergänzt durch einen schriftlichen Austausch. Ein formelles schriftliches Verhandlungskonzept existiert nicht, jedoch gibt es bestimmte Rahmenbedingungen, wie etwa die grundsätzlich beizubringenden Unterlagen. Die Stadt plant, ähnlich wie in anderen Bereichen der Jugendhilfe, ein Qualitätshandbuch für den Verhandlungsbereich zu entwickeln, das einen festen Workflow, Checklisten, Protokollmuster und weitere Elemente umfasst. Die Ergebnisse der Verhandlungen hält der Fachbereich in einer Dokumentation fest. Zahlreiche Unterlagen, wie Leistungsbeschreibungen, Kostenkalkulationen, Verhandlungsergebnisse usw. sind zentral elektronisch abgelegt. Als Verhandlungsgrundlagen dienen Kalkulationsschemata. Auch die Ergebnisse sind

digital verfügbar. Es gibt jedoch keine Verknüpfung zu dem Anbieterverzeichnis, was aus Sicht der Stadt Herne aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht möglich ist.

In den Vereinbarungen wird festgelegt, unter welchen Umständen eine Kontaktaufnahme mit dem Fachbereich erforderlich ist (z.B. bei Krisen oder Fehlbesuchen). Zudem wurden die Vereinbarungen an die aktuellen Neuregelungen im SGB VIII angepasst.

Die Stadt Herne arbeitet im Rahmen der Entgelt-Verhandlungs-Kommission Ruhr (EVK Ruhr) im Bereich der Jugendhilfe regelmäßig mit anderen Jugendämtern und Trägern zusammen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Abläufe und Prozesse der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen wie geplant verschriftlichen, visualisieren und in das Qualitätshandbuch einbinden. Enthalten sein sollte auch ein schriftliches Verhandlungskonzept.

7.6.2 Entgeltvereinbarungen

- Die Stadt Herne prüft die eingereichten Kostenkalkulationen und Unterlagen der Träger intensiv und stellt in einer Datei alle Kostenpositionen als Grundlage für die Entgeltverhandlungen zusammen. Sie verwendet eine Mustervereinbarung und plant zukünftig die Prozesse zu verschriftlichen.

Eine Stadt sollte die ambulanten Entgeltvereinbarungen für alle Träger einheitlich durchführen. Sie sollte die vorgelegten Kalkulationen der einzelnen Kostenpositionen anhand von standardisierten Kalkulationsschemata und zusätzlichen Unterlagen auf Plausibilität überprüfen. Die Stadt sollte eine Mustervereinbarung verwenden.

Die **Stadt Herne** nutzt die Arbeitshilfe der Landschaftsverbände für die Aushandlung und Vereinbarung von Leistungsangeboten im Bereich der ambulanten HzE. Darin enthalten sind auch Mustervereinbarungen. Der Fachbereich verwendet diese Vereinbarungen verbindlich für alle Träger.

Für die Entgeltvereinbarungen fordert das Jugendamt regelmäßig relevante Unterlagen an. Damit möchte die Stadt die Höhe der angegebenen Personal- und Sachkosten nachvollziehen und plausibilisieren. Für die Prüfung und Plausibilisierung verwendet Herne die Kalkulationsschemata der Landschaftsverbände und weitere selbst entwickelte Nebenrechnungen zu Personal- und Sachkosten.

Entgeltvereinbarungen schließt die Stadt Herne in der Regel für ein Jahr ab. Dabei achtet der Fachbereich, wenn möglich, auf die Laufzeit der Tarifverträge. Eine pauschale Fortschreibung erfolgt nicht, da die Personalkosten in der Regel auf einer präzisen Abrechnung basieren.

Qualitätsdialoge finden regelmäßig statt, gegebenenfalls auch anlassbezogen. Die Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII trifft sich dreimal im Jahr, um Themen der Hilfe zur Erziehung (HzE) zu besprechen. Mit dem „Hauptabnehmer“ werden regelmäßig Turnusgespräche zu den Entgeltvereinbarungen geführt. Auf Fachtagen mit den Leistungsanbietern erfolgt eine Abstimmung zu Änderungen und operativen Prozessen.

7.6.2.1 Fachleistungsstunden

- Die Stadt Herne hat für alle Träger die Grundlagen und Definitionen der Fachleistungsstunden klar und einheitlich definiert. Dadurch schafft sie Transparenz und die Möglichkeit eines Vergleichs im amtsinternen Controlling. Die Träger weisen geleistete Stunden nach.

Eine Stadt sollte die Fachleistungsstunden möglichst einheitlich definieren. Sie sollte Regelungen zu direkten und indirekten Tätigkeiten, Overhead, Fehlbesuchen und Fahrzeiten treffen. Dies erleichtert die Abrechnung und ermöglicht die Durchführung eines Controllings. Ferner sollte sich das Jugendamt die geleisteten Stunden mit Tätigkeiten und Inhalten regelmäßig durch den Träger nachweisen lassen. Das Jugendamt sollte einheitliche Standards für die Inhalte der Leistungsnachweise entwickeln.

Die **Stadt Herne** nutzt für die Kalkulation der Fachleistungsstunden das Schema der Landschaftsverbände. Dabei gibt das Jugendamt einheitliche Standards der Abrechnung und die Definitionen von Fachleistungsstunden für alle Träger verbindlich vor. Die Definitionen und Kriterien hat der Fachbereich 42 zusammen mit allen Trägern aus der Arbeitsgemeinschaft § 78 SGB VIII erarbeitet.

Die Jugendämter rechnen ambulante Leistungen in der Regel mit der Maßeinheit der Fachleistungsstunde ab, ohne dass es eine landeseinheitliche klare Definition der Leistungsinhalte einer Fachleistungsstunde gibt. So gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, wie das prozentuale Verhältnis direkter und indirekter Tätigkeiten sein soll und welche Kostenkomponenten in welchem Umfang berücksichtigt werden. Außerdem gibt es unterschiedliche Abrechnungseinheiten (45 oder 60 Minuten). Die Inhalte, Zeitintervalle und Abrechnungsmodalitäten sollte das Jugendamt für alle Träger verbindlich und einheitlich definieren. Dies ist in Herne erfolgt. Beispielsweise gibt es Regelungen zu ausgefallenen Stunden, Fehlbesuchen, zu direkte und indirekte Leistungen. In Herne sind alle Kosten in die Fachleistungsstunde (60 Minuten) eingepreist. Overheadkosten berücksichtigt Herne mit zehn Prozent. Fahrzeiten berücksichtigt Herne mit zwölf Minuten pro Kontakt. Bei höheren Kosten hat der Träger eine Einzelaufstellung vorzulegen. Bisher genehmigte die Stadt Herne keine höheren Overheadkosten.

Der Träger muss die geleisteten Fachleistungsstunden mit Umfang und Inhalt in einem standardisierten Leistungsnachweis dokumentieren. Die durch den Träger abgerufenen Fachleistungsstunden sind Bestandteil des Controllings.

7.7 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend einige von dem Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) maßgeblich betroffene Hilfearten. Zusätzlich handelt es sich um die Hilfearten, die sich in größerem Umfang auf den Fehlbetrag HzE auswirken.

Durch das KJSG, das im Juni 2021 in Kraft getreten ist, sind umfassende Änderungen des SGB VIII erfolgt. Im Rahmen dieser Prüfung berücksichtigt die gpaNRW nur einige Änderungen und deren Auswirkungen auf Verfahrensstandards und Prozess.

Der Fachbereich 42 **der Stadt Herne** hat die SGB VIII Änderungen im Blick. Die Abteilungsleitungen haben alle Mitarbeitenden per Mail oder persönlich über die Änderungen informiert. Zusätzlich sind die Änderungen Thema in den regelmäßigen Dienstbesprechungen. Aufgrund dieser Änderungen hat der Fachbereich einige Prozesse überarbeitet und als Standardprozesse definiert. Diese sind im Qualitätshandbuch sowie in neuen Dienstanweisungen festgehalten. Zudem wurden auch Anpassungen in der Jugendhilfesoftware vorgenommen.

7.7.1 Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung von Kindern/ 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. Im Jahr 2022 hat die **Stadt Herne** rd. 5,9 Mio. Euro und im Jahr 2023 rd. 7,2 Mio. Euro für Hilfen nach § 33 SGB VIII aufgewendet.

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

Hilfen nach § 33 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	191	47,04	92,28	114	154	242	23
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.613	14.516	17.241	19.094	21.771	29.645	23
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	9,72	3,06	4,70	5,68	7,19	10,58	23

Obwohl die Aufwendungen der einzelnen Hilfefälle am Median liegen, führt die hohe Falldichte zu erhöhten einwohnerbezogenen Aufwendungen.

Die erhöhte Anzahl von Hilfen in Vollzeitpflege ist grundsätzlich positiv zu sehen, wenn Heimerziehungsfälle auf niedrigem Niveau gehalten werden können und die Falldichte in § 34 SGB VIII niedrig bis durchschnittlich ist. Die Falldichte bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII liegt in Herne unterhalb des Medians. Die Falldichte bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII bleibt im Zeitverlauf fast auf dem gleichen Niveau. Allerdings sind die Aufwendungen stark angestiegen.

2023 mussten Herne für einen Hilfefall rd. 4.500 Euro mehr aufwenden. Ein Grund für die gestiegenen Aufwendungen liegt in der Erhöhung der Pauschalbeträge für Vollzeitpflege durch den LWL. Zusätzlich steigt auch der Anteil an Kindern, die Westfälischen Pflegefamilien betreut werden. Um mehr geeignete Pflegefamilien zu finden und zu binden gewährt die Stadt Herne den Pflegeeltern auf freiwilliger Basis ein Pflegeelterngehalt.

Im interkommunalen Vergleich 2023 stellen sich die Aufwendungen je Hilfefall nach § 33 SGB VIII wie folgt dar:

Hilfen nach § 33 SGB VIII 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.022	15.685	18.642	20.957	23.897	30.145	22

Die Entwicklung der Kennzahlen in Herne von 2019 bis 2023 ist in Tabelle 7 im Anhang dargestellt.

7.7.1.1 SGB VIII-Reform: Stärkung von Kindern und Jugendlichen (in Pflegefamilien)

- Die Stadt Herne hat die veränderten Regelungen des SGB VIII bezogen auf die Vollzeitpflege gut umgesetzt. Sie hat ein allgemeingültiges Schutzkonzept für Pflegefamilien erarbeitet und stellt notwendige Beratungsangebote zur Verfügung. Die Perspektivklärung erfolgt regelmäßig im Hilfeplanverfahren und wird dokumentiert.

Eine Stadt sollte schriftliche, strukturelle Schutzkonzepte für die Vollzeitpflege in ihrem Zuständigkeitsbereich entwickelt haben. Diese Schutzkonzepte sollte sie für den jeweiligen Einzelfall im Hilfeplanverfahren konkretisieren und dazu die erforderlichen Inhalte in den Verfahrensstandards regeln. Auch sollte die Stadt weitere Aspekte, die sich aus den Änderungen des SGB VIII ergeben, in den Verfahrensstandards ergänzen, z.B. Beratungen und Perspektivklärungen.

Die **Stadt Herne** hat ein allgemeingültiges „Schutzkonzept in Pflegefamilien“ erstellt. Dieses ist auch Bestandteil des Qualitätshandbuchs. Das Schutzkonzept wird im Rahmen des Hilfeplanverfahrens auf den Einzelfall übertragen und konkretisiert. Mit jeder betreuten Pflegefamilie in Herne besteht eine Pflegevereinbarung. Zusätzlich hat der Pflegekinderdienst (PKD) der Stadt Herne einen Workshop zusammen mit Pflegefamilien durchgeführt. Die dort erarbeiteten Inhalte nutzt der PKD, um die bestehenden Schutzkonzepte zu optimieren. Jedes Pflegekind wird altersgemäß zu den Themen Kinderschutz, Kinderrechte und Beschwerdemöglichkeiten beraten. Leibliche Eltern und Pflegeeltern weist der Pflegekinderdienst auch auf Beschwerdemöglichkeiten hin.

Die speziellen Beratungsleistungen für die Herkunftsfamilie, die Pflegefamilie und das Kind/den Jugendlichen stellt die Stadt im Rahmen des Hilfeplanverfahrens sicher. Diese Prozesse sind in dem Qualitätshandbuch integriert.

Sofern Kinder außerhalb des Zuständigkeitsbereiches der Stadt Herne untergebracht werden, fordert der Pflegekinderdienst eine Unbedenklichkeitsauskunft an.

7.7.2 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

Bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/ Wohngemeinschaften stattfinden.

- Die Stadt Herne hat niedrige Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung. Positiv bewertet die gpaNRW den hohen Anteil von kurzen Verweildauern bei den Hilfen für Heimerziehung.

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

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	351	303	377	438	493	621	23
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	67.001	63.145	72.532	77.318	81.047	90.021	23
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	5,23	3,79	5,17	5,79	6,77	7,94	23
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	54,22	10,62	45,93	50,78	60,29	74,74	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 12 Monate bis 24 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	23,16	11,21	14,89	19,44	22,41	28,89	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 24 Monate bis 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	8,62	4,21	8,62	10,75	14,07	27,43	21
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer von über 36 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	14,0	2,20	12,18	15,24	22,22	46,02	21

Die Stadt Herne verzeichnet eine niedrige Falldichte bei gleichzeitig geringen Aufwendungen pro Hilfefall. Von 2022 nach 2023 steigen die Aufwendungen für Heimerziehung um 3,5 Mio. Euro. In 2023 wendet sie für einen Hilfefall in Heimerziehung 82.184 Euro auf, was einen An-

stieg von 15.183 Euro im Vergleich zum Jahr 2022 entspricht. Obwohl dieser Anstieg im Vergleich zu den Vorjahren erheblich ist, liegen die Aufwendungen pro Helfefall weiterhin unter dem Median der Vergleichsstädte. Im Jahr 2023 hat der Fachbereich 42 eine intensiv pädagogische Maßnahme (IPM) bewilligt, für die lt. Auskunft der Stadt Herne eine Million Euro aufgewendet werden mussten.

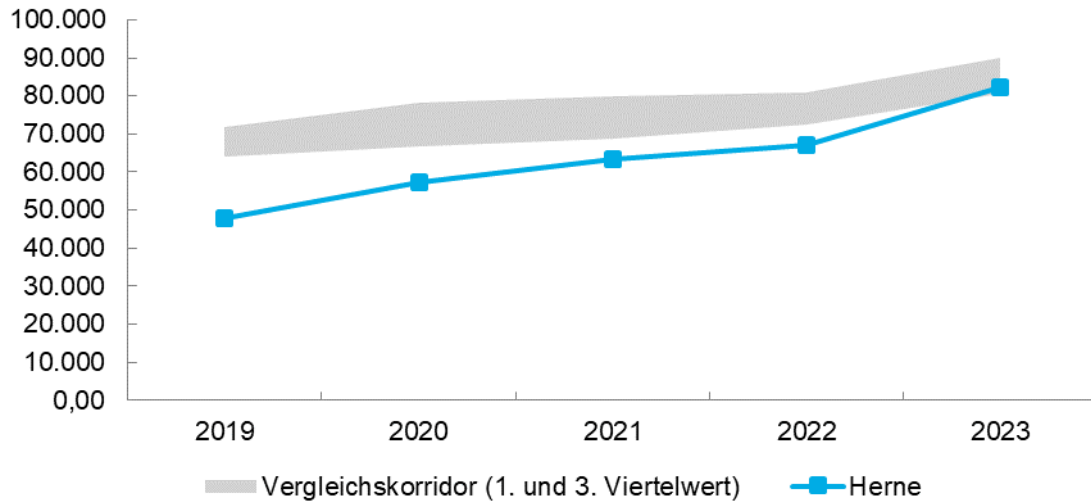
Positiv auf die Aufwendungen wirken sich die im Vergleich der kreisfreien Städte kurzen Verweildauern in Heimerziehung aus. Fast 80 Prozent der stationären Hilfen in Heimerziehung kann der ASD innerhalb von 24 Monaten beenden.

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	457	326	409	456	549	712	22
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Helfefall in Euro	82.184	66.836	80.467	82.998	90.465	97.900	22
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Fall-dichte § 34 SGB VIII)	5,56	3,64	4,90	5,53	6,56	7,84	22

Die Aufwendungen in vielen Jugendämtern in NRW sind gestiegen, und dafür gibt es mehrere Gründe. Ein wesentlicher Faktor ist der zunehmende Bedarf an Unterstützung sowie die gestiegenen Anforderungen an die Fachlichkeit und Qualifikation des pädagogischen Personals. Hinzu kommen die erhöhten Betriebskosten der Heime. Ein weiterer Grund ist der Fachkräftemangel und der Mangel an geeigneten Heimplätzen. Dieses führt zum Teil dazu, dass intensivere Maßnahmen als notwendig eingekauft werden müssen, weil alternative Angebote nicht mehr verfügbar sind.

Aufwendungen Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII je Hilfefall



7.7.2.1 SGB VIII-Reform: Kinder- und Jugendschutz in Einrichtungen im In- und Ausland

- Die Stadt Herne hat seit längerer Zeit keine Auslandsunterbringung mehr vorgenommen. Gleichwohl hat sie Standards entwickelt, die auch den Anforderungen des § 38 SGB VIII entsprechen.

Eine Stadt sollte die Rückführung als Ziel der Hilfeplanung standardisiert berücksichtigen. Auch die Voraussetzungen einer Auslandsunterbringung und die dafür erforderlichen Prozesse und Abläufe sollte sie regeln. Änderungen in den Betriebserlaubnissen der Einrichtungen, wie zum Beispiel neue Gewaltschutzkonzepte, sollten der Stadt bekannt sein.

In den betrachteten Jahren 2019 bis 2023 gab es keine Auslandsunterbringungen bei der **Stadt Herne**. Gleichwohl hat die Stadt Herne Standards entwickelt, die den Anforderungen nach § 38 SGB VIII entsprechen. In dieser Vorschrift sind die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Auslandsmaßnahmen geregelt.

7.7.3 Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

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 oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat fachliche Standards für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII entwickelt und schreibt diese regelmäßig fort. Die Mehrheit der Hilfen gewährt der Fachbereich noch als Einzelintegrationen.

Die **Stadt Herne** hat im Jahr 2022 rd. 3,8 Mio. Euro für 132 Hilfefälle in Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII aufgewendet. Das Spektrum bei Eingliederungshilfen ist breit gefächert

und reicht von schulbezogenen Unterstützungsformen bei Lese- und Rechtschreibschwäche bis hin zu spezialisierten Borderline-Gruppen oder Einrichtungen für Kinder- und Jugendliche mit Suchterkrankungen. Die Stadt Herne gewährt die Eingliederungshilfe nach 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2022

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	121	55,59	96,61	146	194	363	22
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	28.535	13.910	18.569	24.478	30.087	48.806	22
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.798	9.436	14.115	17.525	25.219	47.888	22
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	96.111	58.251	79.514	85.490	101.152	258.473	22
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	18.086	10.028	18.691	24.551	27.747	55.927	21
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	4,24	2,08	4,26	6,51	7,68	13,10	23
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	1,73	1,22	2,10	2,89	5,05	7,16	22
Hilfefälle nach § 35a SGB VIII je Vollzeit-Stelle Spezialdienst Eingliederungshilfe	30	13	27	38	79	175	16

Im ambulanten Bereich hat die Stadt Herne vergleichsweise günstige Leistungsfälle. Ihr gelingt es anders als vielen anderen Jugendämtern die Falldichte im Zeitverlauf konstant zu halten.

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	24.240	13.708	20.276	26.923	30.769	50.806	21
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.970	10.327	16.813	20.481	27.378	49.812	21
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	80.486	50.754	78.991	87.170	99.324	260.814	21

Kennzahlen	Herne	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrations- helfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	16.174	11.928	22.996	27.811	31.689	57.0060	20
Hilfefälle § 35a SGB VII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VII)	4,35	2,36	4,68	7,25	8,49	12,89	22

Das Verfahren zur Prüfung der Anspruchsvoraussetzungen und der Hilfestellung ist sehr komplex. Aus diesem Grunde hat die Stadt Herne bereits seit 2015 einen Fachdienst Eingliederungshilfen eingerichtet. Dort bearbeiten 5,46 Vollzeit-Stellen die Hilfefälle der Eingliederungshilfe. Der Fachdienst ist in der Abteilung 42/5 familien- und Schulberatungsstelle eingebunden. Dort kann die Expertise der Psychologen und Psychotherapeuten hinsichtlich psychischer Störungen genutzt werden.

Der Fachbereich 42 hat auch zu den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII fachliche Standards entwickelt und verschriftlicht. Diese schreibt der Fachbereich regelmäßig fort. Zusätzlich sind die Hilfen mit Kennzahlen und Maßnahmen in das Controlling eingebunden.

Die Stadt Herne hat vereinzelte „Mini-Poollösungen“ an Schulen installiert. Hier betreut ein Integrationshelfer mehrere Kinder. Die Mehrheit der Hilfefälle für Integrationshilfe/Schulbegleitung gewährt der Fachbereich noch als Einzelintegration.

Eine große Poollösung ist im August an einer Förderschule in Herne gestartet. Hier erwartet der Fachbereich 42 positive Effekte.

→ **Empfehlung**

Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen bzw. Aufwendungen sollten Poollösungen verstärkt mit in den Blick genommen werden. Dazu sollte die Stadt Herne klare Rahmenbedingungen entwickeln. Nach einem angemessenen Zeitraum sollte die Poollösung evaluiert werden.

7.7.3.1 SGB VIII-Reform: Hilfen aus einer Hand für alle Kinder und Jugendlichen -inklusive Hilfe-

Die Hauptaufgabe eines Verfahrenslotens ist es gemäß § 10 b SGB VIII, den betroffenen Personen (z.B. Kindern, Jugendlichen, Eltern oder auch Fachkräften) durch die komplexen Verfahren und bürokratischen Prozesse der Jugendhilfe zu helfen und diese zu koordinieren. Außerdem soll der Verfahrenslotse den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Zusammenführung der Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen in dessen Zuständigkeit unterstützen. Damit kommt Verfahrenslotens eine wichtige Bedeutung bei der inklusiven Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zu. Der Gesetzgeber hat keine Empfehlungen zur organisatorischen Anbindung, zur Eingruppierung, zur beruflichen Ausbildung und zur Fallbelastung des Verfahrenslotens gegeben. Hier müssen die Städte im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung Regelungen und Entscheidungen treffen und Standards entwickeln.

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat Stellen für Verfahrenslotsen geschaffen. Die Aufgaben nehmen pädagogische-therapeutische Fachkräfte aus der Eingliederungshilfe wahr. Die Prozesse der § 10b SGB VIII-Beratung sind in das Qualitätshandbuch des Fachbereichs aufgenommen worden. Die Verfahrenslotsen sind im Bereich 35a SGB VIII angesiedelt.

Eine Stadt sollte die Änderungen der Stufe 2 des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes, die am 01. Januar 2024 in Kraft getreten sind, umgesetzt haben. Hierfür sollten die Aufgaben, Zuständigkeiten und Arbeitsprozesse des Verfahrenslotsen verbindlich festgelegt und verschriftlicht worden sowie eine Stellenbesetzung erfolgt sein. Da für die Erledigung der vorgesehenen Aufgaben rechtliche und pädagogische Fachkenntnisse erforderlich sind, sollte die Stadt dies bei der Stellenbesetzung und Qualifizierung des Verfahrenslotsen berücksichtigen haben.

Die Stadt Herne beschäftigt sich sehr intensiv mit der SGB VIII Reform. Seit dem 01. Januar 2024 besteht bei der Stadt Herne die Möglichkeit Verfahrenslotsen in Anspruch zu nehmen. Die Fragestellung, welche organisatorische Anbindung für die Verfahrenslotsen am geeignetsten ist, ist kommunalspezifisch zu beantworten. In der Stadt Herne sind die Verfahrenslotsen in der Abteilung 42.5 „Familien- und Schulberatungsstelle“ des Fachbereichs 42 angesiedelt. Die Aufgabe ist bei den Mitarbeitenden aus der Eingliederungshilfe angesiedelt. Dabei handelt es sich um pädagogisch-therapeutische Fachkräfte. Für die Beratung bei schwierigen Konstellationen unterstützt ein Sozialjurist die Verfahrenslotsen. Dafür steht ein Stellenanteil von 30 Prozent zur Verfügung. Die Kontaktdaten sind auch auf der Internetseite des Fachbereichs ersichtlich.

Bei den Verfahrenslotsen sollte die Unabhängigkeit sichergestellt werden. Es stellt sich jedoch die Frage, ob diese Unabhängigkeit gewährleistet ist, wenn gleichzeitig eine Fallführung im Bereich des § 35a SGB VIII wahrgenommen wird.

→ Empfehlung

Die organisatorische Anbindung der Verfahrenslotsen und die Stellenanteile für die Verfahrenslotsen sollte der Fachbereich 42 nach einer angemessenen Zeit überprüfen. Zusätzlich sollte auch der Internetauftritt verbessert werden.

Der § 10b ist ein Ausdruck des Partizipationsprinzips in der Kinder- und Jugendhilfe. Er verpflichtet die öffentlichen Träger (insbesondere Jugendämter) dazu, die Perspektive der Betroffenen systematisch einzubeziehen, um bedarfsgerechte Angebote zu entwickeln. Das Ziel ist es, die aktive Beteiligung von jungen Menschen, Eltern und Familienangehörigen an der Gestaltung und Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe sicherzustellen. Die Prozesse dazu sind in das Qualitätshandbuch eingeflossen.

Der § 8b SGB VIII regelt die **Beratung von Eltern, Kindern und Jugendlichen**, bevor eine formelle Hilfe zur Erziehung nach den §§ 27 ff. SGB VIII (z.B. Erziehungsberatung, Sozialpädagogische Familienhilfe oder Inobhutnahme) notwendig wird. Ziel ist es, den Fachkräften eine fachliche Reflexion zu ermöglichen, Probleme frühzeitig zu erkennen und Unterstützung für die handelnden Fachkräfte anzubieten, damit sich eine verschärfte Situation oder eine Eskalation von Problemen vermeiden lässt. Die Stadt Herne hat in einem festgelegten Turnus alle Herne Schulen und viele andere Institutionen über das Angebot der 8b-Beratung informiert. Zur Beratung bei Verdacht auf sexuelle Grenzverletzung steht eine spezielle Fachkraft zur Verfügung.

7.7.4 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen erhalten geeignete und notwendige Hilfe zur Erziehung, wenn und solange ihre Persönlichkeitsentwicklung eine selbstbestimmte, eigenverantwortliche und selbständige Lebensführung nicht gewährleistet. Diese Hilfen werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, sollen aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden. Eine Beendigung der Hilfe schließt die erneute Gewährung oder Fortsetzung einer Hilfe nicht aus.

- Die Stadt Herne hat eine vergleichsweise niedrige Falldichte bei den Hilfen für junge Volljährige.

Im Jahr hat die **Stadt Herne** rd. 2,7 Mio. Euro für junge Volljährige aufgewendet. Die Stadt Herne leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfefälle für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII Herne 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Ambulante Hilfefälle § 41 SGB VIII	36,67	33,08	34,58	36,25	26,34
Stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII	35,00	37,17	50,42	48,92	58,58
Hilfefälle § 41 SGB VIII gesamt	71,67	70,25	85,00	85,17	84,92

Seit 2019 sind die stationären Hilfefälle für die jungen Volljährigen stark angestiegen. Degegen sind die ambulanten Hilfefälle für junge Volljährige gesunken. Im interkommunalen Vergleich ergibt sich für die Hilfen folgendes Bild:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahre in Euro	558	354	706	825	1.094	1.280	23
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	32.253	26.052	32.364	36.964	38.947	47.776	22
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.975	3.728	8.558	11.332	13.264	17.76	23
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	53.208	39.280	49.590	53.208	59.431	78.696	23
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	13.135	11.818	13.985	16.833	18.065	23.912	17

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	91.575	40.067	56.743	60.045	62.414	91.575	19
Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	17,30	11,13	18,70	22,70	28,78	36,70	23

Die Stadt Herne hat im Jahr 2022 im Bereich der jungen Volljährigen eine vergleichsweise niedrige Falldichte. Bei den stationären Aufwendungen für Heimerziehung nach § 41 SGB VIII für junge Volljährige erreicht Herne aufgrund besonders intensiver Fälle den höchsten Wert. Im Jahr 2023 positioniert sich die Stadt Herne mit 64.163 Euro am Median der Vergleichskommunen.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	34.101	25.798	34.459	40.501	43.077	48.430	21
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.036	8.036	9.829	12.562	13.973	16.194	22
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	77.599	54.381	68.654	77.626	84.925	323.421	21
Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 41 SGB VIII)	5,49	3,77	7,34	9,51	13,30	23,32	22

Zusätzlich kann die Stadt Herne Fälle von jungen Volljährigen nicht mehr an den LWL überleiten. Der LWL erklärt frühestens ab dem 21. Lebensjahr eine Übernahmebereitschaft. Die Übernahme durch den LWL dauert inzwischen zwei Jahre.

7.7.4.1 SGB VIII-Reform: Stärkung von jungen Volljährigen

- Die Stadt Herne hat Verfahrensstandards und Prozesse für die jungen Volljährigen, für die Verselbständigung und für die Nachbetreuung nach § 41a SGB VIII entwickelt und im Qualitätshandbuch verschriftlicht. Seit 2018 hat der Fachbereich ein Qualifizierungs-Verselbständigungs-Management (QVM) aufgebaut.

Eine Stadt sollte Verfahrensstandards und ein Konzept für eine intensive Verselbständigungsarbeit entwickelt haben, um den jungen Volljährigen eine eigenständige und selbständige Lebensführung zu ermöglichen. Darin sollten die Möglichkeiten, Prozesse und Stufen der Verselbständigung sowie die Inhalte der Nachbetreuung enthalten sein.

Die **Stadt Herne** hat die Verfahrensstandards, bezogen auf die Neuregelungen für junge Volljährige, neu bewertet und angepasst. Die Prozesse sind auch im Qualitätshandbuch enthalten. Die Hilfestellung nach § 41 SGB VIII erfolgt nur unter stringenten Voraussetzungen und muss von der Abteilungsleitung freigegeben werden. Keine Hilfe läuft nach dem 18. Lebensjahr automatisch weiter, sondern sie muss neu bewilligt werden.

Die Stadt Herne hat seit 2018 ein Qualifizierungs-Verselbständigungs-Management (QVM) eingeführt. Dafür gibt es in jedem ASD-Team einen Mitarbeiter oder eine Mitarbeiterin, die auf die Verselbständigung spezialisiert sind. Ab dem 16. Lebensjahr erfolgt ein Übergang des Hilfefalls in das QVM. Die Jungen Volljährigen sollen frühzeitig in die Verselbständigung geführt werden. Sie kommen zunächst in ein ambulantes betreutes Wohnen in einer Trainingswohnung des Trägers, dann mit 18 Jahren in eine eigene Wohnung unter Betreuung mit ambulanten Hilfen. Angestrebt ist eine Selbständigkeit mit 19 Jahren. Danach gibt es nur noch eine ambulante Nachbetreuung für maximal ein Jahr. Im Verselbständigungskonzept ist auch vorgesehen, den Übergang in den Beruf zu begleiten. Deshalb wird die Anbindung an die Jugendberufsagentur, Berufsberatung, Arbeitsagentur oder weitere Akteure zur Verselbständigung und Berufsfindung fortlaufend geprüft und angestoßen. Nach Einschätzung der Stadt Herne hat sich die Einrichtung des QVM bewährt.

7.8 Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII

Bei einer Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII handelt es sich um eine vorübergehende Maßnahme, um ein Kind oder einen Jugendlichen bei dringender Gefahr oder Selbstmeldung kurzfristig außerhalb der Familie unterzubringen. Die Aufwendungen für Inobhutnahmen wirken sich auf den Fehlbetrag HzE aus.

- Die Stadt Herne hat weniger Inobhutnahmen als die meisten Vergleichskommunen. Ihr gelingt es einen Großteil der Inobhutnahmen innerhalb eines Monats zu beenden.

Eine Stadt sollte deshalb die Inobhutnahme eines Kindes oder Jugendlichen schnellstmöglich durch die Rückführung in die Herkunftsfamilie bzw. durch Gewährung von Hilfen zur Erziehung beenden.

Die **Stadt Herne** hat im Jahr 2022 rd. 1,3 Mio. Euro für 104 Fälle aufgewendet. Im Jahr 2023 waren es rd. 1,4 Mio. Euro für 111 Fälle.

Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche § 42 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen Inobhutnahmen § 42 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	42,30	11,40	31,78	48,41	64,81	106	23
Aufwendungen Inobhutnahmen § 42 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.669	2.952	6.668	9.654	12.345	18.244	23
Inobhutnahmen § 42 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 18 Jahre (Falldichte Inobhutnahmen)	3,97	1,32	4,87	6,27	7,26	9,51	23
Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer bis 24 Stunden an den Inobhutnahmen nach §§ 42 SGB VIII in Prozent	46,15	1,24	5,81	11,76	15,70	46,15	21
Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer über 24 Stunden bis 1 Monat an den Inobhutnahmen §§ 42 SGB VIII in Prozent	41,35	14,06	34,25	41,61	52,27	61,11	21
Anteil der Inobhutnahmen mit einer Verweildauer über 1 Monat an den Inobhutnahmen §§ 42 SGB VIII in Prozent	12,50	8,47	20,79	33,33	47,31	62,05	21

Ziel der Stadt Herne ist die Inobhutnahmen schnellstmöglich durch Rückführung in die Familie oder Umwandlung in eine Hilfe zur Erziehung zu beenden. Die Stadt kann 46 Prozent der Inobhutnahmen innerhalb von 24 Stunden und 41 Prozent innerhalb des ersten Monats beenden. Nur wenige Inobhutnahmen laufen länger als ein Monat.

7.9 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 - Hilfe zur Erziehung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Wirtschaftliche Jugendhilfe					
F1	Der Fachbereich 42 hat zusammen mit dem Fachbereich 12 eine Personalbemessung für die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) vorgenommen und den Stellenbedarf ermittelt. Dieser wird regelmäßig überprüft und an die aktuellen Fallzahlen sowie andere relevante Veränderungen angepasst. Für die WiJu gibt es kein schriftliches Einarbeitungs- und Qualifizierungskonzept.	242	E1	Der Fachbereich 42 sollte auch für die WiJu ein schriftliches Einarbeitungs- und Qualifizierungskonzept erarbeiten.	242
F2	Die Stadt Herne hat durch verbundene Module für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) in der Jugendamtssoftware eine gute Grundlage für ein schnittstellenarmes Arbeiten und einen schnellen Informationsfluss geschaffen. Die Einführung der E-Akte ist in Planung. Homeoffice-Regelungen sind vorhanden.	243	E2	Der Fachbereich 42 sollte überlegen, auch die WiJu mit mobilen Endgeräten auszustatten. Diese Ausstattung könnte das flexible Arbeiten der Fachkräfte im Fachbereich fördern. Die Einführung der E-Akte sollte weiterhin forciert werden.	243
F3	Die Stadt Herne hat ein Controlling mit regelmäßigen Auswertungen von Grund- und Kennzahlen sowie einem Berichtswesen installiert. In das Controlling sind auch Kennzahlen zur WiJu integriert, die noch erweitert werden können. Visuell bereitet die Stadt Herne die Daten mit Hilfe einer Social Data Map transparent auf. Kennzahlen für das Fachcontrolling gibt es nur vereinzelt.	243	E3.1	Der Fachbereich 42 sollte regelmäßige Controlling-Runden mit den Leitungskräften implementieren. In diesen sollten Finanz- und Fachcontrollingthemen miteinander verzahnt werden. Durch den regelmäßigen strukturierten Austausch kann die Qualität der Arbeit abgesichert werden.	244
			E3.2	Der Fachbereich 42 sollte die Daten der abgegebenen und übernommenen Fälle ins Controlling übernehmen.	244
F4	Die Fallabgaben und -übernahmen laufen nach standardisierten Prozessen. Diese sind im Qualitätshandbuch der Stadt Herne hinterlegt. Der Fachbereich „Kinder, Jugend und Familie“ hat keinen Überblick über alle Fallabgaben und -übernahmen. Sie prüft bei Fallübernahmen immer die Zuständigkeit	246	E4	Um einen Überblick über die Fallübernahmen und -abgaben zu erhalten, sollte die Stadt diese Informationen in einer zentralen Datei sammeln. Langfristig sollte angestrebt werden, diese Daten in der Jugendhilfesoft-ware bereitzustellen.	246

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Zahlbarmachung der Leistungen erfolgt in Herne vollständig elektronisch. Prozessbeschreibungen sind im Qualitätshandbuch des Fachbereichs hinterlegt. Die Stundenzettel bzw. Leistungsnachweise zeichnen die Klienten noch nicht ab.	249	E5	Die Stadt Herne sollte überlegen, die Klienten die Stundenzettel abzeichnen zu lassen. Dieses trägt zu einer besseren Kontrolle, rechtlichen Absicherung und der Zusammenarbeit aller Beteiligten bei.	249
F6	Die Stadt Herne nutzt bereits prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen. Prozessunabhängige Kontrollen zur Datenqualität gibt es nicht. In der Software gibt es gute integrierte Kontrollmechanismen.	249	E6	Der Fachbereich sollte standardisierte prozessunabhängige Kontrollen installieren. Alle Kontrollen sollten schriftlich dokumentiert werden.	250
Ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen					
F7	Die Stadt Herne hat feste Zuständigkeiten und feste Qualitätsmerkmale für Entgeltverhandlungen mit den freien Trägern entwickelt. Diese Daten bilden eine gute Grundlage für Qualitätsdialoge sowie für Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltverhandlungen. Der Fachbereich beabsichtigt ein Verhandlungskonzept in das Qualitätshandbuch einzubinden. Die Stadt Herne hat in der Praxis klare Rahmenbedingungen zu Abläufen, beteiligten Personen und benötigten Unterlagen.	250	E7	Die Stadt sollte die Abläufe und Prozesse der Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen wie geplant verschriftlichen, visualisieren und in das Qualitätshandbuch einbinden. Enthalten sein sollte auch ein schriftliches Verhandlungskonzept.	251
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII					
F8	Die Stadt Herne hat fachliche Standards für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII entwickelt und schreibt diese regelmäßig fort. Die Mehrheit der Hilfen gewährt der Fachbereich noch als Einzelintegrationen.	257	E8	Mit Blick auf die steigenden Fallzahlen bzw. Aufwendungen sollten Poollösungen verstärkt mit in den Blick genommen werden. Dazu sollte die Stadt Herne klare Rahmenbedingungen entwickeln. Nach einem angemessenen Zeitraum sollte die Poollösung evaluiert werden.	259
F9	Die Stadt Herne hat Stellen für Verfahrenslotsen geschaffen. Die Aufgaben nehmen pädagogische-therapeutische Fachkräfte aus der Eingliederungshilfe wahr. Die Prozesse der § 10b SGB VIII-Beratung sind in das Qualitätshandbuch des Fachbereichs aufgenommen worden. Die Verfahrenslotsen sind im Bereich 35a SGB VIII angesiedelt.	260	E9	Die organisatorische Anbindung der Verfahrenslotsen und die Stellenanteile für die Verfahrenslotsen sollte der Fachbereich 42 nach einer angemessenen Zeit überprüfen. Zusätzlich sollte auch der Internetauftritt verbessert werden.	260

Tabelle 2: Einwohnerinnen und Einwohner

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Einwohnerinnen und Einwohner gesamt	156.374	156.449	156.940	156.621	157.361
Einwohnerinnen und Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	34.011	34.297	34.320	34.445	35.399
Einwohnerinnen und Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	46.505	46.433	46.051	45.981	47.028

Tabelle 3: Entwicklung der Fallzahlen HzE nach Hilfearten

	2019	2020	2021	2022	2023
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	162,08	168,67	127,00	123,83	100,16
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	4,92	10,70	16,50	18,25	15,25
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	208,58	192,92	213,50	221,42	218,83
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	7,92	16,17	17,75	12,83	16,25
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII ambulant	0,00	0,00	0,25	0,00	0,00
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	110,33	94,17	110,83	109,83	117,75
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	35,33	34,17	46,83	53,83	68,50
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	36,67	33,08	34,58	36,25	26,33
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	265,33	277,58	289,83	302,92	298,25
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	223,92	197,50	183,42	163,00	177,92
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII stationär	1,00	1,33	2,33	1,75	0,50
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	20,92	18,00	19,33	22,33	21,50
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	35,00	35,17	50,42	48,92	58,58

8. Öffentlicher Gesundheitsdienst

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne im Prüfgebiet „Öffentlicher Gesundheitsdienst“ 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.

Öffentlicher Gesundheitsdienst (ÖGD)

Die Bedeutung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes hat sich in der Wahrnehmung der letzten Jahre deutlich verändert. Auch der ÖGD der **Stadt Herne** hat Veränderungen durchlaufen. Der Fachbereich hat eine **Fachstrategie** beschlossen. Sowohl bei der Zielerreichung als auch im **Fach- und Finanzcontrolling** können **Kennzahlen** die Analyse und die Messung der Zielerreichung noch verbessern. Die Einführung einer **kennzahlengestützten Steuerung** befindet sich im Aufbau. Eine gute Datengrundlage bietet die **Gesundheitsberichtserstattung** aus dem Jahr 2021.

Mithilfe der Fördermittel aus dem Pakt ÖGD konnte die Stadt neue Vollzeit-Stellen im Fachbereich Gesundheit schaffen. Herne setzt hierbei auf **verschiedene Fachrichtungen**, vor allem im medizinischen Bereich. Die Stadt Herne beschäftigt mehr medizinisches Fachpersonal und mehr Ärztinnen und Ärzte als die meisten Vergleichsstädte. Ein Grund hierfür ist das starke Engagement im präventiven Bereich. Zum Teil sind die Stellen durch den Bund, das Land oder andere Fördertöpfe refinanziert. Die personalwirtschaftlichen Instrumente zur zielgruppenorientierten Personalgewinnung können noch verstärkt werden.

Die Beschäftigten werden an vielen Stellen mit definierten Prozessen und **Verfahrensstandards** unterstützt. Auch die Arbeitsplatzausstattung sowie die Fortbildungsmöglichkeiten sollen dem Personal gute **Arbeitsbedingungen** bieten. Die Arbeitsplätze sind modern und mit mobilen Endgeräten ausgestattet. Weitere Handlungsoptionen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bieten sich bei der Mitarbeiterpartizipation und einem ausgearbeiteten Qualifizierungs- und Fortbildungskonzept.

Fortbildungsbedarf bestand in den letzten Jahren vor allem bei der **Digitalisierung**. Der Fachbereich Gesundheit hat eine Digitalisierungsstrategie entwickelt. Der Fachbereich orientiert sich bei den Entscheidungen zur Digitalisierung an den Maßgaben der gesamtstädtischen Strategie und des ÖGD-Pakts. Der Fachbereich Gesundheit der Stadt Herne hat vielfältige Projekte zur Zusammenarbeit. Vor allem in der Digitalisierung haben sich Kooperationsprojekte ergeben.

Die Digitalisierung führt zu einem verbesserten Zugang zu Informationen für Bürgerinnen und Bürger. Einige **Dienstleistungen** sind **digital verfügbar**. Dennoch könnte der Umfang der digitalen Angebote durch den Fachbereich Gesundheit noch steigen.

Die Stadt Herne plant derzeit eine umfassende Überarbeitung des Infektionsschutzplans. Die Bearbeitung von Meldungen nach dem **Infektionsschutzgesetz** erfolgen nach Vorgabe des Gesetzes.

8.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

8.3 Inhalte, Ziele und Methodik

Die Aufgaben des Gesundheitsamtes ergeben sich aus dem Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen (ÖGDG NRW). Insbesondere durch § 9 ÖGDG NRW (Gesundheitsschutz, Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, Impfungen) ist in den letzten Jahren die Wichtigkeit der Aufgaben der Gesundheitsämter in den Fokus gerückt. Die Pandemie hat die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Gesundheitsämter bis an die Leistungsgrenzen und bisweilen darüber hinaus gefordert. Eine wesentliche Ressource zur Bewältigung der rechtlichen und fachlichen Anforderungen des Gesundheitsschutzes ist das Personal. Die jeweilige Personalstruktur muss langfristig gesehen leistungsfähig bleiben. Die Anforderungen an das Personal sind hinsichtlich Kommunikation, Fachwissen, Sensibilität und Anpassungsfähigkeit um ein Vielfaches gestiegen.

Ziel der gpaNRW ist es, den Städten eine Standortbestimmung im Kontext des Paktes für den öffentlichen Gesundheitsdienst⁴⁵ sowie den Vergleich mit den anderen Gesundheitsämtern zu ermöglichen. Gleichzeitig werden Handlungsmöglichkeiten zu den Säulen Steuerung, Organisation und Personal sowie Digitalisierung ausgewiesen. Diese sollen den Weg der Gesundheitsämter bei der Neuausrichtung und Modernisierung auf zukunftsfähige Strukturen unterstützen.

Dazu analysiert die gpaNRW die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermög-

⁴⁵ www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/gesundheitswesen/pakt-fuer-den-oegd

licht eine Einordnung unter den Städten in NRW. Die gpaNRW hat die Daten, die für eine Bewertung erforderlich sind, über Interviews, Fragebögen und strukturierte Datenabfragen erhoben.

8.4 Steuerung und Organisation

Der ÖGD ist ein „zentraler Akteur der öffentliche Sorge um die Gesundheit aller“ (Public Health⁴⁶). Ziele von Public Health sind die Verhinderung von Krankheiten, die Verlängerung des Lebens und die Förderung der Gesundheit⁴⁷. Um diese Ziele zu erreichen, sind eine transparente Aufbereitung von Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen erforderlich. Auch der Pakt für den öffentlichen Gesundheitsdienst stellt heraus, dass eine gute Gesundheitsberichterstattung die Grundlage für die Planung von Maßnahmen sowohl in Bezug auf die Gesundheitsförderung, Prävention, Beratung als auch das Krisenmanagement⁴⁸ bildet.

8.4.1 Strategie

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat eine Fachstrategie zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit entwickelt. Der Fachbereich hat strategische Ziele definiert und diese mithilfe einer Zielmatrix dargestellt. Zu den Zielen sind nicht immer messbare Kennzahlen hinterlegt.

Eine Stadt sollte die Ziele von Public Health als Grundlage für die strategische Ausrichtung ihres ÖGD nutzen und operative Ziele definieren. Ergänzt durch konkrete Zielvorgaben und daraus abgeleitete Maßnahmen sollten die Ziele die Grundlage für die Steuerung des ÖGD bilden. Hierzu zählt auch die regelmäßige Überprüfung der Zielerreichung mithilfe von aussagekräftigen Kennzahlen. Kennzahlen dienen als Indikator für die Zielerreichung und ermöglichen frühzeitige Steuerungsentscheidungen. Die hieraus gewonnenen Erkenntnisse sollten in einer regelmäßigen Gesundheitsberichterstattung einfließen, die die gesundheitliche Lage der Stadt beschreibt.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Strategie des ÖGD

Anforderung	Herne	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die Stadt hat eine Gesamtstrategie, aus der sich auch strategische Ziele für den ÖGD ergeben und/oder eine Fachstrategie für den ÖGD.	erfüllt	13 von 22
Die strategischen Ziele münden in konkrete operative Ziele für den ÖGD.	erfüllt	9 von 22

⁴⁶ Vgl. Leitbild für einen modernen Öffentlichen Gesundheitsdienst, Gesundheitsministerkonferenz (2018)

⁴⁷ Acheson D., Public health in England. The report of the committee of inquiry into the future development of the public health function. London, HMSO, 1988 / WHO, Strengthening Public Health Capacity and Services in Europe, 2011

⁴⁸ https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/O/OEGD/Pakt_fuer_den_OEGD.pdf

Anforderung	Herne	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die Zielerreichung wird mithilfe von Kennzahlen regelmäßig überprüft.	teilweise erfüllt	3 von 22
Es gibt eine aktuelle Gesundheitsberichterstattung.	teilweise erfüllt	5 von 22

Die öffentliche Gesundheitsvorsorge nimmt eine stärker werdende Position auch im Bewusstsein der **Stadt Herne** ein. Umso wichtiger ist es, Themen des Gesundheitswesens auch in der städtischen Strategie zu integrieren. Die Stadt Herne hat eine Nachhaltigkeitsstrategie (Global, Nachhaltige Kommune NRW) beschlossen. Ein Teil zielt dabei auch auf die Gesundheit ab. Vor allem das Ziel– Nachhaltiger Konsum und gesundes Leben betrifft den Gesundheitsbereich. Weitere Ausführungen zum Thema Nachhaltigkeit finden sich im Vorbericht und im Teilbericht „Finanzen“. Der Fachbereich Gesundheit hat sich aber auch unabhängig von der Nachhaltigkeitsstrategie eigene Ziele gesetzt. Dabei formuliert er Zielsetzungen und Maßnahmen zur Zielerreichung, die sich an der konkreten Bedarfslage der Bevölkerung in Herne orientieren.

Für den Gesundheitsbereich lauten die Ziele:

- Chancengerechtes Aufwachsen für Kinder und Jugendliche.
- Suchtprävention und Suchthilfe kooperativ und bedarfsgerecht gestalten.
- Altersgruppenübergreifende Förderung der Gesundheitskompetenz.
- Stärkung der Krisenvorsorge.
- Sicherung der Arbeitsfähigkeit des Fachbereichs auch in Zukunft.

Mit diesen Zielen beschäftigt sich auch die Kommunale Präventions- und Gesundheitskonferenz (KPGK). In der KPGK arbeiten gesundheits- und präventionsrelevante Akteure an Themen aus Prävention und Gesundheit. Dazu bereitet die KPGK auch Handlungsempfehlungen zu den strategischen Zielen vor und schlägt Maßnahmen vor.

Die Stadt Herne hat zu den oben benannten Zielen auch operative Ziele definiert. Die Ziele hat der Fachbereich Gesundheit in einer Zielmatrix hinterlegt. Operative Ziele zeichnen sich dadurch aus, dass eine Zielerreichung oder ein Fortschritt messbar ist. Ist ein Ziel messbar (also das Ziel und auch der Zeitraum definiert) kann der Weg zur Zielerreichung mit Kennzahlen nachvollzogen werden. Nicht alle in der Zielmatrix benannten operativen Ziele sind konkret messbar. Kennzahlen zu den operativen Zielen sind bisher noch nicht systematisch hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich Gesundheit sollte die Fachstrategie weiterentwickeln und mit konkret messbaren Zielen hinterlegen.

Die aufzubereitenden Daten sind auch Teil der kommunalen Gesundheitsberichterstattung (GBE), einer zentralen Aufgabe gemäß § 21 ÖGDG des öffentlichen Gesundheitsdienstes in Nordrhein-Westfalen. Das Landeszentrum Gesundheit NRW (LZG NRW) unterstützt die Gesundheitsämter bei der Erstellung dieser Berichte, etwa durch Beratung und Tagungen. Dazu zählen auch die kommunalen Gesundheitskonferenzen (KGK), in denen kreisfreie Städte und

Kreise mit verschiedenen Akteuren kooperieren, um die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung gemeinsam zu fördern und transparenter zu gestalten. Die daraus resultierenden Gesundheitsberichte dienen auch der Transparenz, um das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu gewinnen und ihre Beteiligung an öffentlichen Gesundheitsmaßnahmen zu fördern.

Der Fachbereich Gesundheit erstellt Gesundheitsberichte zu gesundheitsrelevanten Themen. Der letzte Gesundheitsbericht ist aus dem Jahr 2021. In diesem Bericht hat der Fachbereich Gesundheit wichtige Parameter der öffentlichen Gesundheit analysiert und dargestellt. Der Bericht behandelt verschiedene gesundheitsrelevante Daten wie Rahmenbedingungen von Gesundheit, den Gesundheitszustand der Bevölkerung, gesundheitsrelevante Verhaltensweisen und gesundheitliche Versorgung. Der Fachbereich Gesundheit hat einen starken Fokus auf die Kinder- und Jugendgesundheit gesetzt. Deshalb ist geplant, 2025 einen Kinder- und Jugendbericht zu erstellen und zu veröffentlichen. Ein umfassender Gesundheitsbericht ist vorerst nicht geplant. Die vorgenannten Berichte enthalten bereits viele Grund- und Kennzahlen, die für die Weiterentwicklung der Fachstrategie verwendet werden können.

→ **Empfehlung**

Der Gesundheitsbericht aus dem Jahr 2021 sollte zeitnah fortgeschrieben werden.

Das Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen unterstützt die Kommunen bei der Erstellung der GBE durch Datenbanken, Beratungen und Tagungen. Die hierauf aufbauenden Gesundheitsberichte helfen bei der Steuerung des ÖGD, um Ziele für die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit zu definieren. Zudem bieten die Berichte transparent Informationen für Bürgerinnen und Bürger, an die sich die Gesundheitsmaßnahmen richten.

8.4.2 Organisation

→ **Feststellung**

Die Aufgaben und Prozesse des Fachbereichs Gesundheit sind erfasst. Optimierungspotenzial besteht bei noch fehlenden einheitlichen Regelungen zu den dezentral erstellten Prozess- und Qualitätsstandards. Es sind bereits viele Bereiche in eine einheitliche Software eingebunden.

Der ÖGD einer Stadt sollte so organisiert sein, dass eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung möglich ist. Hierzu gehört die Sicherstellung einer einheitlichen und nachvollziehbaren Sachbearbeitung durch verbindliche Prozess- und Qualitätsstandards. Der Einsatz von Fachsoftware sollte die Arbeitsabläufe sinnvoll unterstützen. Mögliche Synergien sollten genutzt werden. Idealerweise folgt die organisatorische Struktur der Strategie, welche die fachlichen Schwerpunkte vorgibt.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen der Organisation des ÖGD

Anforderung	Herne	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Es gibt eine Übersicht über alle Aufgaben/Prozesse im ÖGD.	erfüllt	17 von 22

Anforderung	Herne	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Verbindliche (schriftliche) Verfahrensstandards sind vorhanden.	teilweise erfüllt	9 von 22
Die Aufgaben werden sinnvoll durch eine Fachsoftware unterstützt.	erfüllt	17 von 22

Der Fachbereich Gesundheit (FB 43) der **Stadt Herne** ist dem Dezernat IV Soziales, Kinder, Jugend und Familie, Gesundheit und Jobcenter zugeordnet.

Das Gesundheitsamt untergliedert sich in folgende Abteilungen:

- Verwaltung und Apothekenaufsicht,
- Gesundheitsamt - Amtsärztlicher Dienst,
- Gesundheitsamt – Kinder- und Jugendgesundheitsdienst,
- Gesundheitsamt – Sozialpsychiatrischer Dienst,
- Gesundheitsförderung und –planung.

Mit den anderen Fachbereichen des Dezernats gibt es einen guten Austausch und weitreichende Kooperationen zu übergreifenden Themen. Beispielsweise arbeiten mehrere Fachbereiche im Modellprojekt „Ein Familienkiosk für das Kaiserquartier“ zusammen. Es handelt sich dabei um ein Projekt von niederschwellig, ganzheitlich ausgerichteter Gesundheitsversorgung von Familien. Die enge Zusammenarbeit des Fachbereichs Gesundheit mit der WTG-Behörde des Fachbereichs Soziales zur Erhöhung der Pflegequalität und Minimierung von Gesundheitsrisiken kann als weiteres Beispiel genannt werden. Innerhalb des Fachbereichs Gesundheit gibt es unterschiedliche regelmäßige Besprechungen auf unterschiedlichen Ebenen.

Die Aufgaben in einem Gesundheitsamt sind vielfältig. Umso wichtiger ist es, dass eine Übersicht über alle Prozesse und Aufgaben des Gesundheitsamtes besteht. Der Fachbereich Gesundheit hat ein Prozessregister mit nahezu allen Prozessen und Aufgaben erstellt und größtenteils visualisiert. Die Visualisierung ist insbesondere für die fortschreitende Digitalisierung und die Anforderungen des Onlinezugangsgesetzes (OZG) sinnvoll. Aber auch für Stellenbeschreibungen und die Einarbeitung neuer Mitarbeitender ist eine Übersicht über alle Prozesse und Aufgaben im Fachbereich Gesundheit hilfreich. Perspektivisch soll bei allen Prozessen eine Aufgabenkritik erfolgen, um die Arbeitsprozesse zu optimieren. Bei der Prozessaufnahme sind bereits einige Verfahrensstandards angepasst worden. Neben den angepassten Verfahrensstandards haben alle Fachabteilungen noch eigene Regelungen erarbeitet. Diese liegen zum Teil nicht schriftlich vor. Eine zentrale Sammlung oder Vorgaben, welche Anweisungen zu erstellen sind, gibt es nicht. Diese soll ein Ergebnis des Prozess-Screenings sein. Bei der Erstellung von Qualitätsstandards können auch definierte Ziele mit eingebunden werden.

→ **Empfehlung**

Den eingeschlagenen Weg der Optimierung der Prozesse sollte die Stadt Herne weiterverfolgen. Für die Verfahrensstandards sollte das Gesundheitsamt einheitliche Vorgaben entwickeln, welche Mindeststandards zu erfüllen sind. Die definierten Prozesse können dabei als Grundlage genutzt werden.

Die festgelegten und optimierten Prozesse sind eng mit der Nutzung einer Fachsoftware verknüpft. Das ist sinnvoll, um Medienbrüche zu vermeiden und eine effiziente Bearbeitung zu unterstützen. Der Fachbereich Gesundheit ist an einer einheitlichen Software für die einzelnen Aufgabenbereiche interessiert, da eine zentrale Lösung viele Vorteile bietet. Es sind bereits viele Bereiche in eine einheitliche Software eingebunden. Vereinzelt kommt noch verschiedene Software zum Einsatz, dies hat zumeist eine fachliche Begründung. Weitere Ausführungen hierzu finden sich im Kapitel 8.6 „Digitalisierung“.

8.4.3 Finanz- und Fachcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Herne erhebt umfangreiche Grunddaten für ein Controlling. Ein verknüpftes Fach- und Finanzcontrolling befindet sich im Aufbau.

Eine Stadt sollte über ein produktorientiertes Finanzcontrolling Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen. Alle Beteiligten sollten regelmäßig über Controlling-Berichte informiert werden. Aus den Informationen sollten Handlungsansätze abgeleitet werden.

Zudem sollte eine Stadt über ein Fachcontrolling verfügen und die Einhaltung von Fach- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und -entwicklung.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an ein Fach- und Finanzcontrolling des ÖGD

Anforderung	Herne	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die Stadt verfügt über ein Finanzcontrolling.	teilweise erfüllt	7 von 22
Die Stadt verfügt über ein Fachcontrolling.	teilweise erfüllt	5 von 22

Die **Stadt Herne** überwacht die Ausführung des Haushalts für den Bereich ÖGD direkt im Fachbereich Gesundheit. Das Controlling ist in der Abteilung 43/1 Verwaltung angesiedelt. Seit September 2023 ist die Controllingstelle mit einer Vollzeitkraft besetzt. Die Controlling-Stelle erstellt regelmäßig Auswertungen zum Stand der Finanzwirtschaft. Ein Überblick über die Ausführung des Haushaltsplans ist wichtig, um eine geregelte Budgetverwaltung zu gewährleisten. Nur so können die Mittel strategisch und zielgerichtet eingesetzt werden. Durch systematische Planung, Überwachung, Analyse und Berichterstattung ermöglicht es das Finanzcontrolling, finanzielle Ressourcen effizient zu nutzen, Risiken zu minimieren und Transparenz zu schaffen.

Die Auswertungen der Stadt enthalten Ist-Stände der bisher verausgabten Finanzmittel sowie Prognosen zum Jahresende. Eine inhaltliche Erklärung von Abweichungen erfolgt in diesen Dokumentationen nicht. Die Auswertung folgt den Vorgaben des Fachbereichs Finanzen. Diese fordern quartalsweise Stände zur Ausführung der Haushaltswirtschaft an. Kennzahlen, um die Auswertung besser einordnen zu können, verwendet die Stadt Herne nur vereinzelt. Auch im

Haushaltsplan der Stadt sind nur Verläufe von bestimmten Leistungen dargestellt. Durch die regelmäßige Gesundheitsberichtserstattung und Erhebung von Daten für den Haushalt liegen viele Daten vor. Grundzahlen, etwa zur Anzahl der Schuleingangs- oder zahnärztlichen Untersuchungen, werden zwar erfasst, jedoch nicht systematisch zur kontinuierlichen Leistungsmessung verwendet.

Ein Fachcontrolling im engeren Sinne fehlt aktuell, was die gezielte Steuerung und Optimierung der Leistungen im Fachbereich Gesundheit einschränkt. Das Fachcontrolling sollte auch Aspekte des Qualitätsmanagements berücksichtigen. Ferner sollten Kennzahlen zur Zielerreichung ins Controlling einfließen, die zur Steuerung und Kontrolle des Gesundheitswesens und der dazugehörigen Prozesse notwendig sind. Die bereits erhobenen Grunddaten (z. B. Anzahl der Schuleingangsuntersuchungen) könnten im Fachcontrolling genutzt und um relevante Kennzahlen ergänzt werden, wie beispielsweise Aufwendungen je Schuleingangsuntersuchung und Personalkosten je Einwohner.

Ziele, die im Controlling gemessen und überprüft werden, können sich auch aus der Gesundheitsberichterstattung ergeben. Zeigt diese Handlungsbedarfe auf, kann die Stadt daraus Ziele formulieren. Sobald diese ausreichend konkretisiert sind (vor allem die Zeitschiene sowie der konkret definierte Umfang), kann die Zielerreichung als Teil des Fachcontrollings kontrolliert werden. Hierdurch stehen der Stadt auch unterjährig Informationen zur Verfügung, ob gegebenenfalls Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden müssen. Lt. Auskunft des Fachbereichs ist ein Fachcontrolling im Aufbau.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte den Aufbau eines Fachcontrollings forcieren und mit dem Finanzcontrolling verknüpfen.

Zu einem Fach- und Finanzcontrolling gehört auch ein Trägercontrolling. Mit einem einheitlichen Trägercontrolling sollen systematisch die Ressourcennutzung und die Qualität der Leistungen der freien Träger sichergestellt werden. Bisher hat der Fachbereich Gesundheit noch kein systematisches Trägercontrolling aufgebaut.

Ein Einstieg in das Controlling ist durch die Umstellung der Vereinbarungen in der Suchthilfe vorhanden. Wesentliche Kernelemente der geänderten vertraglichen Vereinbarungen sind die Abkehr von der bisher praktizierten pauschalisierten Förderung hin zur Förderung von Personalkosten mit einer konkret zu benennenden Anzahl an Fachkräften zzgl. Neben- und Sachkosten. Ziel ist es, mehr Transparenz in der Mittelzuweisung zu gewährleisten und gleichzeitig den Leistungserbringern eine auskömmliche Finanzierung ihrer Personalstellen zu sichern. Gleichzeitig soll der Ressourceneinsatz zukünftig durch Zielvereinbarungen, Leistungsbeschreibungen, einheitliche Verwendungsnachweise und Verstetigung des kooperativen Planungsprozesses besser gesteuert werden.

Die Aufgaben des Gesundheitsamtes sind oft komplex und überschneiden sich mit anderen Bereichen der kommunalen Verwaltung, wie etwa der Sozialhilfe, der Bildung und der Jugend. Eine enge Zusammenarbeit beim Trägercontrolling fördert eine ganzheitliche Sicht und ermöglicht eine bessere Koordination und Ressourcenverteilung. Zusätzlich kann auch auf die bereits vorhandene Erfahrung beim Trägercontrolling anderer Fachbereiche zurückgegriffen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ein systematisches Trägercontrolling möglichst fachbereichsübergreifend aufbauen und in das Fachbereichscontrolling integrieren. Dazu gehört auch die Evaluation der veränderten Strukturen nach einer angemessenen Zeit.

8.4.4 Kommunikation in Krisenfällen

→ **Feststellung**

Durch die Mitgliedschaft des Fachbereichs Gesundheit im ständigen Krisenstab der Stadt Herne ist dessen Beteiligung im Krisenfall sichergestellt. Eine aktuelle Pandemieplanung beabsichtigt die Stadt 2025 zu erstellen.

Eine Stadt sollte die Beteiligung des ÖGD in Krisenfällen eindeutig und verbindlich regeln. Die Schnittstellen sollten auf das notwendige Maß beschränkt sein, um die Reaktionszeit zu verkürzen. Medienbrüche bei den Meldewegen sollten nach Möglichkeit vermieden werden.

Die Koordination des Krisenmanagements der **Stadt Herne** erfolgt im Fachbereich 33 -Feuerwehr- im Dezernat VI. Das kommunale Krisenmanagement behandelt die gpaNRW als eigenes Prüfthema. Weitergehende Informationen finden sich im Teilbericht „Kommunales Krisenmanagement“. Jedoch gibt es nahezu keine Krise, die nicht auch Belange des öffentlichen Gesundheitsdienstes betrifft. Für den Fachbereich Gesundheit existiert kein eigener **Krisenkommunikationsplan**. Der Fachbereich Gesundheit ist aber Teil des Krisenstabs der Stadt Herne. Dadurch ist er sofort in Entscheidungen mit eingebunden und die Informationsflüsse zum Fachbereich Gesundheit sind gewährleistet.

Auf dem Höhepunkt der Pandemie-Krise 2021 waren dem Gesundheitsamt fast 30 zusätzliche Vollzeit-Stellen zugeordnet worden, vor allem im Bereich der Kontaktnachverfolgung. Bis März 2023 waren davon noch drei Mitarbeitende im Fachbereich tätig. Danach setzte der Fachbereich keine zusätzlichen Stellen mehr für die Corona-Sachverhalte ein.

Im Fachbereich Gesundheit sind zwei Mitarbeitende mit Stellenanteilen für Schulungen in Krisenfällen zuständig. Da diese Mitarbeitenden auch in anderen Bereichen eingesetzt waren, konnten sie sich noch nicht um die Schulungen kümmern. Ab 2025 will der Fachbereich wieder Schulungen durchführen. Dann soll auch wieder eine Pandemieplanung erstellt werden. Allerdings hat der Fachbereich bereits die Erkenntnisse aus der Corona-Pandemie zum Bereich Infektionsschutz schriftlich festgehalten. Diese Erkenntnisse können in die Pandemieplanung einfließen.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich Gesundheit sollte perspektivisch Zeitressourcen für Schulungen im Krisenfall schaffen und eine aktuelle Pandemieplanung erstellen.

8.5 Personal

Die Corona-Pandemie hat die Aufmerksamkeit auf die angespannte Personalsituation im ÖGD gelenkt. Die Pandemie führte durch die hohen Infektionszahlen und häufigen Rechtsanpassungen zu außerordentlichen Belastungen der Mitarbeitenden. Die normale Arbeit in den Gesundheitsämtern des Landes ist durch diese herausfordernde Situation an vielen Stellen nahezu zum Stillstand gekommen.

Der Bund hat daher zusammen mit den Ländern beschlossen, den öffentlichen Gesundheitsdienst durch den Pakt für den ÖGD zu stärken. Ein zentrales Ziel des Paktes ist, die Personalsituation zu verbessern. So soll nicht nur der Personalkörper aufgestockt werden. Auch die Attraktivität des ÖGD soll steigen. Dazu soll neues Personal gewonnen werden. Zusätzlich sollen die Beschäftigten gehalten und motiviert werden.

8.5.1 Personalressourcen

→ Feststellung

Die Stadt Herne ist sehr engagiert in der Gesundheitsförderung tätig. Zum Teil nimmt der Fachbereich Aufgaben in diesem Bereich mit eigenem Personal wahr. Diese Stellen sind teilweise refinanziert. In der Stadt Herne liegt eine Personalbedarfsplanung vor, die geplante Fluktuationen berücksichtigt. Nicht für alle Stellen des Fachbereichs Gesundheit liegen aktuelle Stellenbeschreibungen vor. Bei den Maßnahmen zur Personalgewinnung gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben des ÖGD effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante Fluktuationen berücksichtigt. Neben Verwaltungskennnissen ist für diverse Aufgabenbereiche auch medizinisches Fachwissen notwendig.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an den Personaleinsatz des ÖGD

Anforderung	Herne	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die Stadt hat eine Personalbedarfsplanung.	erfüllt	15 von 22
Aktuelle Stellenbeschreibungen liegen vor.	teilweise erfüllt	11 von 22
Maßnahmen zur Personalgewinnung werden genutzt.	teilweise erfüllt	12 von 22

Der Pakt für den ÖGD beinhaltet, dass die Länder sich verpflichten, bis 2026 neue Stellen bedarfsgerecht für den ÖGD zu schaffen. Durch den ÖGD Pakt sind in der **Stadt Herne** beispielsweise sozial medizinische Assistenten eingestellt worden. Alle Stellen, die durch die Förderung des Paktes ÖGD eingerichtet werden konnten, waren im Fachbereich Gesundheit 2023 besetzt. Wie in anderen Städten hat sich die Personalsituation seit Auslaufen der pandemischen Lage deutlich verbessert.

Für eine sachgerechte Aufgabenwahrnehmung müssen die notwendigen Personalressourcen zur Verfügung stehen. Der Fachbereich Gesundheit arbeitet eng mit dem Fachbereich Personal zusammen. Einmal jährlich findet für die Personalbedarfsplanung ein Strategiegelgespräch statt. Geplante Fluktuationen sind in der Fünf-Jahresplanung berücksichtigt.

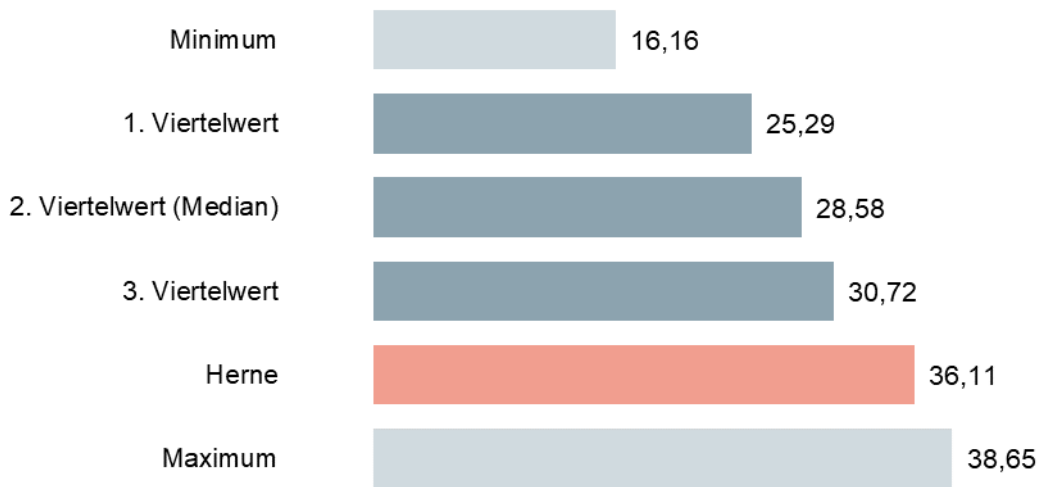
Aktuelle Stellenbeschreibungen liegen im Fachbereich Gesundheit nicht für alle Stellen vor. Die Stellenbeschreibungen erstellt der Fachbereich Personal auf Antrag des Fachbereichs Gesundheit. Aktuelle Stellenbeschreibungen werden bei Personaleinstellungen und bei Veränderung der Aufgabenstruktur erstellt.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich Gesundheit sollte in Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Personal möglichst alle Stellenbeschreibungen aktualisieren und darin notwendige Qualifikationen aufnehmen.

Die Personalressourcen stellen wir anhand der Kennzahl Vollzeit-Stellen ÖGD im interkommunalen Vergleich dar. Aufgrund der umfangreichen Neustrukturierungen, vergleichen wir die Vollzeit-Stellen erst für das Jahr 2023.

Vollzeit-Stellen ÖGD je 100.000 EW* 2023



* Einwohnerin bzw. Einwohner

In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die unterschiedlichen Aufgaben des Gesundheitsamtes bedingen auch besondere Qualifikationen der Mitarbeitenden. Diese sind im Gesundheitsamt der Stadt Herne sehr unterschiedlich ausgeprägt. Die Städte setzen im unterschiedlichen Maß medizinisches Fachpersonal und Ärztinnen und Ärzte ein. Die gpaNRW hat daher auch hier einen interkommunalen Vergleich erhoben.

Kennzahlen Vollzeit-Stellen ÖGD 2023

Kennzahl	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen medizinisches Fachpersonal ÖGD je 100.000 EW	12,77	3,70	6,84	8,64	12,28	24,08	18
Vollzeit-Stellen Ärztinnen und Ärzte ÖGD je 100.000 EW	5,04	2,93	4,17	4,90	5,15	7,04	18

Die Stadt Herne beschäftigt mehr Ärztinnen und Ärzte im ÖGD als rund 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dies liegt vor allem daran, dass in Herne alle Arztstellen durchgängig besetzt waren. Im Vergleich zu anderen kreisfreien Städten hat Herne beim medizinischen Fachpersonal mehr Vollzeitstellen pro Einwohnerinnen und Einwohner besetzt. Darüber hinaus betrachten wir auch die Verteilung der verschiedenen Fachrichtungen innerhalb des Gesundheitsamtes, um ein Bild von der Struktur des Personals zu erhalten.

Anteil der Vollzeit-Stellen verschiedener Fachrichtungen an den Vollzeit-Stellen ÖGD 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Vollzeit-Stellen sonstiges Personal an den Vollzeit-Stellen ÖGD in %	50,67	20,12	42,80	46,84	53,22	68,55	18
Anteil Vollzeit-Stellen medizinisches Fachpersonal an den Vollzeit-Stellen ÖGD in %	35,37	17,27	25,95	33,28	36,50	62,75	18
Anteil Vollzeit-Stellen Ärztinnen und Ärzte an den Vollzeit-Stellen ÖGD in %	13,96	10,82	14,02	17,18	23,10	28,21	18

Bei der Stadt Herne bildet das sonstige Personal wie bei den meisten Gesundheitsämtern den höchsten Anteil innerhalb der betrachteten Vollzeit-Stellen. Das „sonstige Personal“ sind zu einem großen Anteil Personen mit einer Verwaltungsausbildung. Aber auch weitere Fachrichtungen, wie Sozialpädagogik bzw. Soziale Arbeit, sind in dem Anteil enthalten. Diese werden vor allem im sozialpsychiatrischen Dienst (SPI) eingesetzt. Auch im Selbsthilfenetzwerk und in der Schwangeren-Beratung sind Sozialpädagogen eingesetzt. Medizinisches Fachpersonal, u.a. medizinische Fachangestellte, Pflegefachkräfte oder Hebammen wird in nahezu allen Bereichen des Gesundheitsamtes eingesetzt. Lediglich im Querschnittsbereich Verwaltung sind nur Verwaltungskräfte beschäftigt. Dazu gehören auch Gesundheitswissenschaftler, die in Herne in der Gesundheitsförderung eingesetzt sind.

Nur wenige Städte haben anteilig noch weniger Ärztinnen und Ärzte beschäftigt. Die im Fachbereich Gesundheit eingesetzten Ärztinnen und Ärzte haben unterschiedliche Fachrichtungen. Neben der Fachrichtung Allgemeinmedizin, Chirurgie, Pädiatrie, Psychiatrie, Neurologie und Zahnmedizin gibt es auch die Facharzt-Weiterbildung Öffentliches Gesundheitswesen. Bei der Stadt Herne sind mehrere Ärztinnen und Ärzte mit dieser Fachrichtung beschäftigt. Die Weiterbildung ist sehr zeitintensiv. Dadurch stehen die Mitarbeitenden während der Weiterbildung nicht immer mit ihrer Arbeitskraft zur Verfügung. Dennoch sieht das Gesundheitsamt einen Mehrwert durch die Weiterbildung. Die Stadt Herne hat auch selbst Ärztinnen beschäftigt, die eine Weiterbildungsbefugnis für den Facharzt haben. Alle Fachärzte erhalten eine Fachkräftezulage. Die Fachärzte können auch verbesserte Chancen auf höhere Führungspositionen haben. Auch Hygiene-Kontrollure und Sozialmedizinische Assistenten kann die Stadt Herne selbst ausbilden.

Neben den Kenntnissen, die zusätzlich erworben werden, ist die Facharzt-Weiterbildung auch für die persönliche Weiterentwicklung der Ärztinnen und Ärzte interessant. Die Möglichkeit der persönlichen Weiterentwicklung ist ein wichtiger Faktor bei der Rekrutierung neuer Arbeitskräfte. Hinzu kommen auch monetäre Aspekte.

Bei der Stellenausstattung ist zu beachten, dass die Stadt Herne sich stark für die Gesundheitsförderung engagiert. Sie hat beschlossen, diese wichtigen Aufgaben zum Teil mit eigenem Personal zu übernehmen und nicht an freie Träger zu geben. Ein Beispiel dafür ist das Selbsthilfenetzwerk Herne (buez⁴⁹), das als zentrale Anlaufstelle für Beratung, Information und Unterstützung der Selbsthilfe dient. In diesem Netzwerk sind drei Vollzeit-Stellen durch die Stadt Herne eingesetzt. Zudem liegt die Geschäftsführung des Arbeitskreises Zahngesundheit in Herne beim Zahnärztlichen Dienst des Fachbereichs Gesundheit, wo ebenfalls 0,5 Vollzeit-Stellen gebunden sind. Darüber hinaus ist in einem Stadtteil ein Familien- und Gesundheitszentrum als zentrale Anlaufstelle für gesundheitliche Anliegen geplant. Auch hier wird die Stadt Herne eigenes Personal einsetzen.

Daneben sind einige Stellen des Fachbereichs Gesundheit durch das Land und andere Förderer refinanziert. Nachfolgend werden einige Projekte aufgeführt. Dabei handelt es sich nicht um einen abschließenden Katalog. Zu nennen ist hier das Kooperationsmodell „Herner Brücke“. Bei diesem Projekt geht es um den Auf- und Ausbau einer sektorübergreifenden Vernetzung von Hilfeangeboten der Suchthilfe. Nähere Infos zum Projekt finden sich auf der Internetseite der Stadt Herne⁵⁰. Teil des Projektes war die Einrichtung einer Lotsenstelle mit einer Vollzeit-Stelle, die für den Projektzeitraum gefördert wurde.

Im Fachbereich Gesundheit sind zwei Familienhebammen beschäftigt (1,76 Vollzeit-Stellen), von denen eine 0,5 Vollzeit-Stelle (21 Wochenstunden) auf der Grundlage einer Kooperationsvereinbarung mit dem Fachbereich Kinder, Jugend und Familie Aufgaben im Rahmen des Präventionsmodells KinderZUKUNFT NRW wahrnimmt und aus Projektmitteln refinanziert wird.

Aus Mitteln des GKV-Bündnisses konnte eine 0,75 VZÄ Stelle zur Projektkoordination eingerichtet werden. Das GKV-Bündnis für Gesundheit ist eine gemeinsame Initiative der gesetzlichen Krankenkassen zur Weiterentwicklung und Umsetzung von Gesundheitsförderung.

⁴⁹ Beratung, Unterstützung, Empowerment und Zuversicht (buez)

⁵⁰ <https://serviceportal.herne.de/detail/-/vr-bis-detail/dienstleistung/793922/show>

Bisher konnte die Stadt Herne nahezu alle Stellen besetzen. Gleichwohl ist auch der Fachbereich Gesundheit der Stadt Herne vom demografischen Wandel und vom Fachkräftebedarf betroffen. Aus diesem Grund hat der Fachbereich Gesundheit die „Sicherung der Arbeitsfähigkeit“ auch in Zukunft in die Fachstrategie mit aufgenommen. Weitere Informationen zur Fachstrategie finden sich im Kapitel 8.4.1 dieses Berichtsteils. Um dieses Ziel zu erreichen, hat der Fachbereich verschiedene Ideen entwickelt. Diese befinden sich in der Umsetzung bzw. in der Planung. Eine Idee ist beispielsweise die Einführung bzw. Ausweitung von multiprofessionellen Teams. Gute Erfahrungen damit hat man nach Aussage der Stadt Herne bereits bei den Unterstützungskräften im Bereich Infektionsschutz, den sozialmedizinischen Assistenten und Assistentinnen im KJGD sowie bei Pflegefachkräften in der Medizinalaufsicht gemacht. Dadurch können Fachkräfte verstärkt für Aufgaben eingesetzt werden, die ihre spezifische Qualifikation erfordern, während administrative oder delegierbare Tätigkeiten vermehrt von weniger qualifizierten Kräften übernommen werden.

→ **Empfehlung**

Den eingeschlagenen Weg, multiprofessionelle Teams einzusetzen, sollte die Stadt Herne weiterverfolgen und ausbauen.

Der Fachbereich Gesundheit hat weitere Maßnahmen ergriffen, um die Arbeit attraktiver zu gestalten. Dazu gehören unbefristete Stellen, Zahlung der Fachkräftezulage für tariflich Beschäftigte und Verbeamtungen von Ärztinnen und Ärzten. Die Stadt bietet unterschiedlichste Arbeitszeitmodelle an und ermöglicht so die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Freizeit. Zusätzlich ist der Fachbereich Gesundheit bemüht eine positive Arbeitsatmosphäre zu schaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die personalwirtschaftlichen Instrumente zur Personalgewinnung ausweiten und weitere Maßnahmen zur zielgruppenorientierten Personalgewinnung in Betracht ziehen. Damit kann sie auch langfristig die Mitarbeiterbindung und –zufriedenheit fördern.

Eine zielgruppenorientierte Personalgewinnung kann unterschiedlich erfolgen. Teilweise arbeiten Gesundheitsämter bereits mit Universitäten zusammen, um frühzeitig Kontakt zu Studierenden aufzubauen. Durch Praktikumsplätze können Studierende frühzeitig gebunden werden. Auch eine Kooperation bei Vorlesungen im Studium kann auf eine Karriere im Gesundheitsamt aufmerksam machen. Zusätzlich können Mitarbeitenden-Empfehlungsprogramme oder Veröffentlichungen in Fachzeitschriften und auf Social Media dazu beitragen, Personal zu gewinnen. Der Fachbereich Gesundheit strebt das Angebot von Famulaturen im Rahmen der universitären Ausbildung an.

Einige Gesundheitsämter in Nordrhein-Westfalen kooperieren bereits interkommunal. Anstatt dass jedes Gesundheitsamt eigene Ressourcen bereitstellt, können die Institutionen durch Pooling von Mitteln und Fachkräften von Skaleneffekten profitieren. Beispielsweise teilen sich drei Städte die Aufgaben des Gesundheitsamtes. Die Stadt Herne nimmt die Apothekenaufsicht gemeinsam mit der Stadt Bochum wahr.

Verschiedene Leistungen hat der Fachbereich an externe Träger oder Leistungserbringer vergeben. So zum Beispiel die Drogenberatung, die Laborleistungen und Röntgenuntersuchungen.

8.5.2 Arbeitsbedingungen

→ Feststellung

Erste Ansätze im Ausbau der Mitarbeitenden-Zufriedenheit, der Mitarbeiterpartizipation und beim Wissensmanagement sind vorhanden. Sowohl beim Fortbildungs- und Wissensmanagement als auch bei der Mitarbeiterpartizipation gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

Um Personal im ÖGD zu gewinnen und zu halten, sollte eine Stadt attraktive Arbeits- und Rahmenbedingungen schaffen. Zu den attraktiven Arbeits- und Rahmenbedingungen gehören beispielsweise Aspekte wie Mitarbeiterpartizipation und –qualifizierung, ein Wissensmanagement, flexible Arbeitszeitmodelle (inkl. Homeoffice) und die technische Ausstattung der Arbeitsplätze.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Arbeitsbedingungen des ÖGD

Anforderung	Herne	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Es gibt Maßnahmen zur Mitarbeiterpartizipation.	teilweise erfüllt	18 von 22
Es liegen Regelungen zu der Ausstattung der Mitarbeitenden mit digitalen Endgeräten vor.	teilweise erfüllt	21 von 22
Es gibt ein System nach dem Schulungsbedarfe ermittelt werden.	teilweise erfüllt	13 von 22

Besonders wichtig ist es beim heutigen Fachkräftebedarf, den bestehenden Mitarbeitendestamm zu halten. Die **Stadt Herne** legt großen Wert auf die Bindung der bestehenden Belegschaft. Hierfür ergreift sie verschiedene Maßnahmen, um die Arbeitsbedingungen attraktiv zu gestalten.

Die Stadt und der Fachbereich Gesundheit haben hierzu einige Maßnahmen ergriffen, die die gpaNRW als sinnvoll erachtet. Die Fragestellungen aus dem Anforderungskatalog Arbeitsbedingungen sowie weitere Aspekte betrachten wir in den folgenden Kapiteln.

8.5.2.1 Attraktives Arbeitsumfeld

Die Beteiligung der Beschäftigten, eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Ausstattung der Mitarbeitenden mit modernen IT-Endgeräten und Software in modernen Arbeitswelten tragen u.a. dazu bei, die Qualität der Dienstleistungen im ÖGD zu verbessern, die Motivation und das Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu fördern und letztendlich bessere Ergebnisse für die Gesundheit der Gemeinschaft zu erzielen.

Eine Partizipation von Mitarbeitenden kann auf verschiedene Weisen gelingen. Mitarbeiterpartizipation ist ein zentrales Element zur Stärkung der Motivation und bezieht sich auf die Einbindung der Beschäftigten in die Entwicklung und Ausführung interner Prozesse. Regelmäßige, spezifische Mitarbeiterbefragungen und ein umfassendes Feedbacksystem könnten dazu beitragen, Bedarfe und Optimierungspotenziale frühzeitig zu erkennen und einzugreifen. Die **Stadt Herne** hat im Fachbereich Gesundheit bisher noch keine Mitarbeiterbefragung durchgeführt.

Es werden jährliche Mitarbeitendengespräche durchgeführt. Diese dienen dazu, ein Stimmungsbild der Mitarbeitenden sowie persönliche Zielsetzungen festzulegen. 14tägige Abteilungsleitungsbesprechungen sowie regelmäßige Besprechungen der Abteilungsleitungen mit den zugehörigen Mitarbeitenden fördern den Informationsfluss und bieten den Mitarbeitenden die Möglichkeit zur Partizipation. Aktiv hat der Fachbereich Gesundheit die Mitarbeitenden in das Schulungskonzept „Digitales Gesundheitsamt 2025“ einbezogen. Weitere Ausführungen hierzu finden sich in diesem Berichtsteil unter Punkt 8.6 Digitalisierung.

→ **Empfehlung**

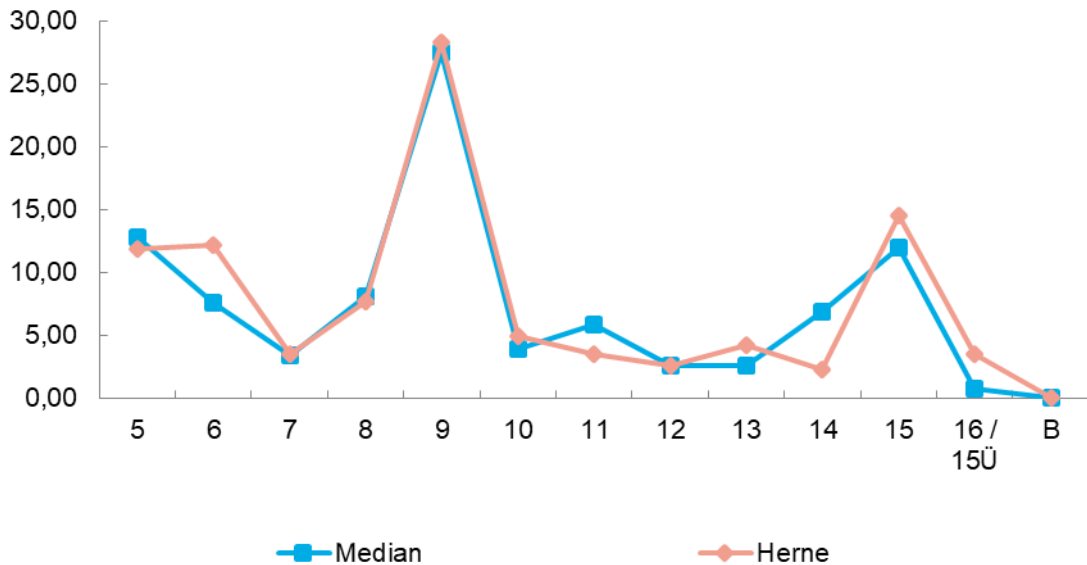
Der Fachbereich Gesundheit sollte zusammen mit dem Fachbereich Personal weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der allgemeinen Zufriedenheit entwickeln. Dabei könnte eine Mitarbeiterbefragung helfen.

Um als Arbeitgeber attraktiv zu sein, bietet die Stadt Herne flexible Arbeitszeitmodelle an. Den Mitarbeitenden soll dadurch die größtmögliche Flexibilität geboten werden. Zudem können die Mitarbeitenden im Home-Office arbeiten, sofern die Aufgabe dafür geeignet ist.

Die Mitarbeitenden sind weitgehend mit mobilen Endgeräten ausgestattet. Eine Ausstattung mit Diensthandy ist, wenn notwendig, vorhanden. Der Fachbereich Gesundheit ist mit der Ausstattung zufrieden.

Nicht nur weiche Faktoren wie Partizipation sind wichtig für die Zufriedenheit der Mitarbeitenden. Auch die Vergütung kann hierbei eine Rolle spielen. Die Entgelte sind zu einem großen Teil durch gesetzliche und tarifliche Regelungen bestimmt. Durch unterschiedliche Organisation der Arbeitsbereiche kann es aber zu Unterschieden zwischen den Gesundheitsämtern kommen. Nachstehend vergleicht die gpaNRW die Entgelt- und Besoldungsstruktur der Stadt Herne mit dem durchschnittlichen Niveau aller geprüften Städte. Zur vereinfachten Darstellung haben wir die in der Wertigkeit vergleichbaren Entgelt- und Besoldungsgruppen jeweils zusammengefasst. Auf der horizontalen Achse stehen die aggregierten Entgelt- und Besoldungsgruppen, auf der vertikalen Achse die Prozentangaben.

Aggregiertes Besoldungs- und Entgeltniveau in Prozent 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen. Die Stadt Herne hat mehr Personal in der unteren Entgeltgruppen E6. In den anderen Entgelt- und Besoldungsgruppen liegt der Fachbereich Gesundheit der Stadt Herne fast immer am Median der Vergleichsstädte. In den unteren Entgelt- und Besoldungsstufen sind beispielsweise die Vorzimmerkräfte und die medizinischen Fachkräfte eingruppiert. Vor allem im medizinischen Bereich werden die Beschäftigten dabei unterstützt, Zusatzqualifikationen zu erwerben. Unter anderem können die medizinischen Fachkräfte die Weiterbildung zu sozialmedizinischen Assistentinnen oder Assistenten (SMA) absolvieren. Dadurch kann eine höhere Stellenzuordnung möglich sein.

Über alle Entgelt- und Besoldungsstufen hinweg sind laufende Fortbildungen und ein Wissensmanagement unerlässlich für eine gute Aufgabenerledigung. Beide Themen betrachten wir im folgenden Abschnitt genauer.

8.5.2.2 Wissensmanagement und Qualifizierung

Fort- und Weiterbildungen sind wichtig, um Fachkräfte im ÖGD zu halten und zu motivieren. Schulungen, Fortbildungen und Workshops halten das Know-how der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf einem aktuellen Stand. Angesichts des demografischen Wandels gewinnt auch der Wissenstransfer ausscheidender Fachkräfte eine immer größere Bedeutung.

In den nächsten fünf Jahren scheiden mindestens 14 Mitarbeitende des Fachbereichs Gesundheit der **Stadt Herne** aus. Das stellt die Stadt Herne vor große Herausforderungen. Zum einen ist mit den langjährigen Mitarbeitenden ein hohes Maß an Fachwissen verbunden. Das gewachsene Fachwissen ist oft sehr kleinteilig und erfahrungsgebunden. Gerade nur unregelmäßig vorkommende Fallkonstellationen lassen sich nur schwer übertragen. Gleichzeitig fällt ein erhebli-

cher Teil des Personalkörpers weg und muss neu rekrutiert werden. Neben den Verschiebungen im sozialen Gefüge stellt vor allem diese Rekrutierung von Fachpersonal eine große Herausforderung dar. Dazu finden sich bereits Ausführungen in diesem Bericht unter Kapitel 8.5.1.

→ **Empfehlung**

Um eine nahtlose Wiederbesetzung altersbedingt freiwerdender Stellen zu gewährleisten, ist die Einrichtung entsprechender Aus- und Weiterbildungsstellen im Fachbereich Gesundheit eine sinnvolle Investition in die Zukunft.

Die Stadt Herne hat an zentraler Stelle digital auf einem Laufwerk für viele Bereiche bereits detaillierte Handbücher und Verfahrensabläufe hinterlegt. Diese sind für die Mitarbeitenden gut zugänglich. Diese Informationen aktualisiert der Fachbereich regelmäßig.

Wie oben bereits beschrieben sollen zukünftig auch die Erkenntnisse und Maßnahmen aus der Prozessmodellierung dort hinterlegt werden. In der Regel besetzt die Stadt Herne freiwerdende Stellen nicht überlappend. Die Einarbeitung wird dadurch erschwert. Umso wichtiger ist es, dass die Stadt definierte Prozesse zur Einarbeitung bietet. Neue Mitarbeitende werden von erfahrenen Kolleginnen und Kollegen eingearbeitet. Wie bereits festgestellt gibt es in einigen Bereichen definierte Prozesse und Arbeitsanweisungen, die die Einarbeitung erleichtern. Die Prozessmodellierung soll die systematische Einarbeitung neuer Mitarbeitenden in jedem Aufgabenbereich vereinheitlichen und unterstützen.

Zu Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung wurde in den vergangenen Abschnitten schon einiges ausgeführt. Ein weiterer Aspekt ist die Möglichkeit der persönlichen Weiterentwicklung. Gerade die persönliche Qualifizierung ist für viele Mitarbeitende ein wichtiger Punkt, der für oder gegen einen Arbeitgeber spricht. Aber auch die Gewissheit, ausreichend und umfassend für die Tätigkeiten qualifiziert zu werden, ist von großer Bedeutung. Wie oben bereits beschrieben sind in der Stadt Herne vielfältige Qualifizierungen möglich.

Zum Thema Wissensmanagement gehören auch Fortbildungen für das bestehende Personal. Für das bestehende Personal gibt es kein Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept. Schulungsbedarfe werden individuell ermittelt. Dies kann proaktiv durch den Mitarbeitenden geschehen oder im jährlichen Personalgespräch Thema sein. Es erfolgt durch das Gesundheitsamt aber keine systematische Erfassung des Vorwissens und bisheriger Kenntnisse.

→ **Empfehlung**

Der Fachbereich Gesundheit sollte perspektivisch ein umfassendes Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept entwickeln und etablieren. Ein solches Konzept kann dazu beitragen, die Qualität der Arbeit langfristig zu sichern und die Mitarbeitenden für ihre Aufgaben zu motivieren und zu binden.

Vor allem die Digitalisierung hat in den vergangenen Jahren eine deutliche Veränderung des Fortbildungsbedarfs und der Arbeitsbedingungen bewirkt. Zusammen mit dem KDN-Dachverband kommunaler IT-Dienstleister hat der Fachbereich Gesundheit der Stadt Herne ein praxisorientiertes Schulungskonzept zur digitalen Kompetenz entwickelt. Das Thema Digitalisierung betrachten wir daher im folgenden Kapitel ausführlich.

8.6 Digitalisierung

In den vergangenen Jahren hat die Digitalisierung im ÖGD an Bedeutung gewonnen. Der Stand der Digitalisierung ist bei den Gesundheitsämtern unterschiedlich ausgeprägt. Viele Gesundheitsämter haben bereits Schritte unternommen, um ihre Prozesse zu digitalisieren und digitale Systeme zu implementieren. Einige der am häufigsten implementierten digitalen Systeme sind die elektronische Patientenakte, die digitale Dokumentenverwaltung und Online-Terminvereinbarungen.

Darüber hinaus nutzen viele Gesundheitsämter auch Datenanalyse-Tools, um Trends und Muster in ihren Daten zu identifizieren und die Qualität der Dienstleistungen zu verbessern. Die Nutzung von Gesundheits-Apps zur Unterstützung und Information von Patienten ist ebenfalls auf dem Vormarsch.

Die Digitalisierung im ÖGD ist allerdings noch nicht flächendeckend und in allen Bereichen umgesetzt. Es gibt immer noch Herausforderungen wie den Datenschutz und die Sicherheit von digitalen Systemen, die im Gesundheitswesen verwendet werden. Daher wird die Digitalisierung im ÖGD in den kommenden Jahren weiterhin ein wichtiges Thema bleiben und sich weiterentwickeln.

Ein wichtiger erster Schritt bei der Digitalisierung von Prozessen im ÖGD ist die Einführung eines elektronischen Dokumentenmanagementsystems (DMS), das es den Mitarbeitenden ermöglicht, Dokumente und Akten elektronisch zu verwalten und zu bearbeiten. Durch die Verwendung eines DMS können die Mitarbeitenden Zeit sparen, indem sie Dokumente schnell finden und bearbeiten können, anstatt sie manuell durchsuchen zu müssen.

Durch die Verwendung von digitalen Kommunikationsmitteln wie E-Mails, Instant Messaging oder Video-Konferenzen können Mitarbeitende schnell und einfach miteinander kommunizieren und Informationen austauschen. Dies kann dazu beitragen, die Effizienz und Zusammenarbeit im Gesundheitsamt zu verbessern.

Ein weiterer wichtiger Bereich, in dem die Digitalisierung eine große Rolle spielt, ist die Überwachung von Gesundheitsdaten. Durch die Verwendung von digitalen Systemen können Gesundheitsdaten sicher gespeichert und einfach ausgewertet werden. Dies kann dazu beitragen, Ausbrüche von Krankheiten frühzeitig zu erkennen und Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Ausbreitung zu verhindern.

8.6.1 Digitalisierungsstrategie

- Der Fachbereich Gesundheit der Stadt Herne hat eine Digitalisierungsstrategie entwickelt. Der Fachbereich orientiert sich bei den Entscheidungen zur Digitalisierung an den Maßgaben der gesamtstädtischen Strategie und des ÖGD-Pakts.

Eine Stadt sollte eine auf den ÖGD abgestimmte digitale Fachstrategie entwickeln, um die Effizienz und Qualität der Leistungen des ÖGD durch technologische Weiterentwicklung zu verbessern. Die digitale Fachstrategie sollte eingebettet sein in eine digitale städtische Gesamtstrate-

gie. Sie sollte auf die spezifischen Bedürfnisse und Anforderungen der Bevölkerung und Mitarbeitenden zugeschnitten sein. Die Einführung digitaler Technologien sollte stufenweise erfolgen und sorgfältig bezüglich der Zielerreichung überwacht werden.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Digitalisierungsstrategie des ÖGD

Anforderung	Herne	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Eine Digitalisierungsstrategie für den ÖGD ist vorhanden.	erfüllt	12 von 22
Maßnahmen werden aus der Digitalisierungsstrategie für den ÖGD abgeleitet.	erfüllt	15 von 22

Die **Stadt Herne** strebt eine umfangreiche Digitalisierung der Stadtverwaltung an. Dazu hat die Stadt Herne die Digitalstrategie Herne 2030+ entwickelt. Die Digitalstrategie 2030+ basiert auf den fünf Handlungsfeldern „Smart City Infrastruktur“, „Energie und Umwelt“, „Gesellschaft“, „Mobilität“ und „Digitale Verwaltung“. Ein zentraler Aspekt ist die digitale Verwaltung. Dazu zählen die Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsprozessen durch digitale Dienste und Bürgerbeteiligungsplattformen. Der Fachbereich Gesundheit ist Bestandteil dieser Strategie. Für die Digitalisierung ist der Fachbereich 16 Digitalisierung zuständig. Der Fachbereich Gesundheit hat in Zusammenarbeit mit dem KDN eine Digitalisierungsstrategie entwickelt. Diese ist noch nicht veröffentlicht.

Für die Gesundheitsämter stehen für die Digitalisierung zusätzliche Mittel zur Verfügung: Hervorgerufen durch die Corona-Pandemie haben Bund und Länder beschlossen, dass die Gesundheitsämter deutlich digitaler aufgestellt werden müssen, um der nächsten gesundheitlichen Herausforderung zu begegnen.

Dies hat auch in Herne zu einem großen Fortschritt bei der Digitalisierung des Fachbereichs Gesundheit geführt. Zur Digitalisierung und Optimierung der Geschäftsprozesse im Herner Gesundheitsamt wurde u. a. eine entsprechende amtsweite Fachanwendung implementiert. Diese ist modular aufgebaut und deckt innerhalb des Gesundheitsamts fast alle Arbeitsbereiche ab. Im Rahmen des Förderprojektes wird besonderes Augenmerk auf die Entwicklung von digitalen Kompetenzen der Mitarbeitenden sowie die Digitalisierung der Geschäftsprozesse gelegt.

8.6.2 Digitalisierung von Arbeitsabläufen

→ Feststellung

Der Fachbereich Gesundheit der Stadt Herne hat vielfältige Projekte zur Zusammenarbeit. Die digitalen Services kann der Fachbereich weiter ausbauen.

Eine Stadt sollte die Vorteile der Digitalisierung von Prozessen im ÖGD für eine schnellere und effizientere Bearbeitung von Anträgen und Dokumenten nutzen. So kann eine bessere Überwachung von Gesundheitsdaten und eine verbesserte Kommunikation zwischen den verschiedenen Organisationseinheiten und Mitarbeitenden des ÖGD sowie mit Dritten erfolgen.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an die Digitalisierung von Arbeitsabläufen des ÖGD

Anforderung	Herne	kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Es bestehen Projekte zur Zusammenarbeit der Gesundheitsämter.	erfüllt	17 von 22
Der Bürgerservice ist adressatengerecht ausgestaltet.	teilweise erfüllt	8 von 22
Der Prozess für die Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz ist definiert und dokumentiert.	erfüllt	21 von 22

Ein zentraler Baustein der Digitalisierung des Gesundheitsamts der **Stadt Herne** ist die Prozessmodellierung einschließlich der Visualisierung der Prozesse im Fachbereich Gesundheit. Die Stadt stellt wichtige Anwendungen nach und nach auf eine einheitliche Fachsoftware um. Die Software beinhaltet auch Grundzüge eines Dokumentenmanagementsystems (DMS). Ein DMS ist noch nicht im Einsatz, ist aber geplant. Dadurch soll auch das mobile Arbeiten der Mitarbeitenden verbessert werden, da ein einfacherer Zugriff auf die Akten besteht.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte den eingeschlagenen Weg der Prozessmodellierung und vor allem der Optimierung fortführen. Auch ein Dokumentenmanagementsystem sollte zeitnah eingeführt werden.

8.6.2.1 Kommunikation zwischen Gesundheitsämtern

- Insbesondere mit den benachbarten Gesundheitsämtern pflegt die Stadt Herne eine enge Zusammenarbeit. Vor allem im Bereich der Digitalisierung haben sich neue Kooperationen ergeben.

Eine gute Kommunikation zwischen öffentlichen Gesundheitsdiensten ist entscheidend, um die Gesundheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Eine Stadt sollte sich mit anderen Gesundheitsämtern vernetzen, um Synergien zu schaffen. Das kann beispielsweise über gemeinsame Datenbanken erfolgen.

Seit dem Projekt „Digitales Gesundheitsamt 2025“ ist die Zusammenarbeit der **Stadt Herne** mit anderen Gesundheitsämtern stetig gewachsen. Eine enge Zusammenarbeit besteht insbesondere aufgrund der regionalen Krankenhausstrukturen mit den benachbarten Gesundheitsämtern. Zusätzlich nimmt der Fachbereich an unterschiedlichen Netzwerken und Arbeitskreisen auf Ebene von Stadt, Bezirksregierung und Land teil.

Austauschrunden finden zudem auf Landesebene mit Behörden in NRW statt. Das Landeszentrum Gesundheit (LZG) koordiniert den Pakt für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD), während die Koordinierungsstelle Gesundheitliche Chancengleichheit (KGC) NRW in der Gesundheitsförderung berät, qualifiziert und vernetzt. Die Clearingstellen des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (MAGS) unterstützen zugewanderte Bürgerinnen und Bürger in der Gesundheitsversorgung. Da die Gesundheitsförderung und

Planung in der Stadt Herne eine besondere Bedeutung hat, begleitet der Fachbereich Gesundheit in Kooperation mit der Hochschule für Gesundheit Forschungsvorhaben mit Relevanz für die öffentliche Gesundheit.

Die Stadt arbeitet auch bei der klassischen Aufgabenerfüllung des ÖGD mit anderen Gesundheitsämtern zusammen. So hat die Stadt Herne mit Bochum eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung abgeschlossen, wonach sich die beiden Städte die Aufgabe des Amtsapothekers bzw. der Amtsapothekerin aufteilen.

Für eine sichere Kommunikation nutzt Herne gängige Plattformen für Videokonferenzen sowie verschlüsselte E-Mail- und Netzwerksysteme. Eine zentrale Datenbank für Gesundheitsdaten verschiedener Gesundheitsämter ist bisher nicht implementiert. Eine weitere Möglichkeit bietet die Plattform Agora⁵¹. Dieses Forum wurde im Zuge des Pakts ÖGD ins Leben gerufen und soll dem Austausch der Gesundheitsämter dienen. Die Stadt Herne nutzt die Plattform nach eigener Aussage jedoch eher sporadisch. Das Gesundheitsamt setzt hier eher auf den direkten Austausch in Arbeitsgruppen oder Gesprächen.

Während unserer Prüfung in den Gesundheitsämtern ist in Interviews mehrfach geäußert worden, dass landesweite Vorgaben zur Kommunikation zwischen Gesundheitsämtern sowie übergeordnete Regelungen fehlen. Einheitliche Vorgaben für Aufgabenwahrnehmung und Abstimmung der Gesundheitsämter – insbesondere in Krisensituationen – wird als wünschenswert erachtet. Einheitliche Netzwerke, regelmäßiger Austausch und gemeinsame technische Infrastrukturen könnten Synergien schaffen und den Wissensaustausch fördern. Besonders für die Krisenkommunikation sind schnellere und koordinierte Kanäle wichtig.

Derzeit ist die Einrichtung einer neuen Landesoberbehörde in NRW geplant: das Landesamt für Gesundheit und Arbeitsschutz Nordrhein-Westfalen (LfGA NRW). Dieses soll, basierend auf den Erfahrungen der Pandemie, die Effizienz im ÖGD erhöhen und Synergien im Bereich Arbeitsschutz und Gesundheit nutzen. Eine Überarbeitung des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) wird angestrebt, um einheitliche Standards und schnellere Abstimmungsmöglichkeiten in Krisenzeiten zu etablieren. Dafür sollen bisher pflichtige Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörden zu Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung umgewandelt werden.

8.6.2.2 Bürgerservice und Öffentlichkeitsarbeit

→ Feststellung

Die Stadt Herne hat viele relevante Informationen zu den Dienstleistungen des Fachbereiches Gesundheit online verfügbar. Teilweise sind die online-Dienstleistungen nicht serviceorientiert und nicht niedrigschwellig. Für Bürgerinnen und Bürger gibt es keine von der Stadt gesteuerte Feedbackmöglichkeit.

Gerade im Hinblick auf Prävention und Gesundheitsförderung spielt die Öffentlichkeitsarbeit eine entscheidende Rolle. Eine Stadt sollte deshalb über verschiedene Kommunikationswege regelmäßig über Tätigkeiten und Maßnahmen des ÖGD informieren. Zusätzlich sollte eine Stadt

⁵¹ Kollaborationsplattform für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) des Bundesministeriums für Gesundheit

den Bürgerinnen und Bürgern verschiedene Dienstleistungen des ÖGD digital anbieten, um Kommunikationswege zu vereinfachen.

Die Bürgerinnen und Bürger der **Stadt Herne** haben umfangreiche Angebote, um sich zu gesundheitsrelevanten Themen zu informieren. Auf der städtischen Internetseite ist genau ausformuliert, welche Dienstleistungen in welchen Bereich des Fachbereichs Gesundheit fallen. Hinzu kommen regelmäßige Pressemitteilungen, aber auch tiefgehende Informationen wie der Gesundheitsbericht. Auch über die Social-Media-Kanäle der Stadt werden regelmäßig Informationen zu Gesundheitsthemen geteilt.

Seit 36 Jahren initiiert die Stadt die „Herner Gesundheitswoche“ mit dem Ziel, die Gesundheit zu fördern und Gesundheitskompetenz zu stärken. Dazu erstellt der Fachbereich Gesundheit alljährlich ein vielfältiges Programm an Angeboten, Aktivitäten und Informationsveranstaltungen. Nach Aussage des Fachbereichs ist die Resonanz in der Bevölkerung groß.

Die Öffentlichkeitsarbeit, einschließlich des Internetauftritts der **Stadt Herne**, betreut die zentrale kommunale Pressestelle der Stadt. Der Webauftritt ist mehrsprachig und barrierefrei gestaltet, einschließlich leichter Sprache. Änderungen oder Vorschläge arbeitet der Digitalisierungsbeauftragte des Fachbereichs Gesundheit im Online-Service-Portal ein. Flyer in verschiedenen Sprachen stellt der Fachbereich zum Teil bereit. Auf Dauer soll das Angebot noch ausgeweitet werden.

Auf der Internetseite können die Besucherinnen und Besucher auch allgemeine Gesundheitsinformationen abgerufen. Die Internetseiten der Stadt Herne zum Bereich Gesundheit sind wenig serviceorientiert. Terminvereinbarungen erfolgen meist telefonisch. Die Termine finden überwiegend während der Servicezeiten der Stadt statt. Darüber hinaus können individuell Termine vereinbart werden. Bisher können lediglich für die Belehrung nach dem Infektionsschutzgesetz online Termine vereinbart werden. Um den Online-Service nutzen zu können, ist eine Registrierung im Service-Portal der Stadt erforderlich. Die Belehrungen selbst werden jedoch nicht online durchgeführt. Viele Gesundheitsämter bieten bereits Online-Belehrungen an, da diese zahlreichen Vorteile mit sich bringen, wie beispielsweise Flexibilität, Kosteneffizienz und eine einfache Dokumentation.

Die Online-Terminvergabe möchte der Fachbereich ausweiten. Dazu soll die Software der Bürgerdienste eingesetzt werden.

Um weiteres Verbesserungspotenzial zu identifizieren, könnten die Nutzerinnen und Nutzer befragt werden. Hierfür könnte die Stadt eine Rückmeldefunktion einrichten. Das bietet sich vor allem nach Nutzung von Online-Services oder E-Mailkontakt an. Eine kurze Rückfrage per Mail oder am Ende der Anwendung gäbe den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, ihre Eindrücke zu melden. Dies kann zum einen auf Probleme aufmerksam machen. Gleichzeitig zeigt ein positives Feedback an, was die Nutzerinnen und Nutzer sich wünschen. Aktuell hat die Stadt keine Feedback-Möglichkeit eingerichtet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte ihre Online-Angebote weiter ausbauen und regelmäßig aktualisieren. Ein erster Schritt könnte die Einführung von Online-Belehrungen gemäß dem Infektionsschutzgesetz sein. Diese Angebote sollten benutzerfreundlich gestaltet sein. Es ist sinnvoll, Schulungsvideos in mehreren Sprachen anzubieten, um eine breitere Zielgruppe zu erreichen.

8.6.2.3 Digitale Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz

Die unteren Gesundheitsbehörden Nordrhein-Westfalens benötigen als Grundlage für die Vorbereitung und Durchführung erforderlicher seuchenhygienischer Maßnahmen einen örtlichen Infektionsschutzplan. Das Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen hat zur Unterstützung einen Infektionsschutzplan veröffentlicht. Diesen können die Städte nutzen, um einen örtlichen Infektionsschutzplan zu erstellen.

Bei meldepflichtigen Infektionskrankheiten sind sowohl der behandelnde Arzt (§ 6 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG)) als auch das einen Erreger nachweisende Labor (§ 7 IfSG) unabhängig voneinander zu einer namentlichen Meldung verpflichtet. Die Aufgabe, beide Informationen zu einem Fall zusammenzuführen und - wenn nötig - weitere Ermittlungen anzustellen, obliegt der kommunalen Gesundheitsbehörde.

→ Feststellung

Die Stadt Herne plant derzeit eine umfassende Überarbeitung des Infektionsschutzplans. Die Bearbeitung von Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz erfolgt nach Vorgabe des Gesetzes. Dem Gesundheitsamt werden Meldungen nach § 6 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG) noch nicht vollständig digital übermittelt.

Eine Stadt sollte über einen aktuellen Infektionsschutzplan verfügen. Aus diesem sollten sich die erforderlichen Aufgaben, Handlungsanweisungen und Meldewege ergeben, die zur Erfüllung der rechtlichen Vorgaben umgesetzt werden.

Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz sollte eine Stadt digital annehmen, bearbeiten und anschließend archivieren.

Dazu sollte sie insbesondere folgende Punkte berücksichtigen:

- *Das Gesundheitsamt kann die Meldungen digital annehmen. Meldungen in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.*
- *Die Bearbeitung bzw. die sich anschließenden Tätigkeiten bzw. deren Dokumentation erfolgt anschließend ausschließlich in digitaler Form.*
- *Das Gesundheitsamt verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Archivierung der elektronischen Meldungen/ Vorgänge.*

Die **Stadt Herne** bearbeitet Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz in Abteilung 43/2 Amtsärztlicher Dienst. Die Bearbeitung erfolgt nach Maßgabe des Infektionsschutzgesetzes und des Pandemieplans des Landes NRW. Die Stadt Herne hat für die Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz bereits einen Standardprozess entwickelt und visualisiert. Durch eine telefonische Hotline stellt der Fachbereich sicher, bei Notfällen und akuten Infektionsausbrüchen schnell zu reagieren.

Die Meldungen erfolgen überwiegend durch eine Labormeldung in dem vorgeschriebenen Meldeportal. Damit stehen die Meldungen digital zur Verfügung. Ein separates Scannen ist damit nicht mehr erforderlich. Lediglich in Einzelfällen erfolgt eine analoge Meldung durch die niedergelassenen Ärzte und Ärztinnen. In dem Fall erfolgt ein händischer Abgleich mit den digitalen Meldungen, um Doppelerfassungen zu vermeiden.

Die Stadt Herne hat keinen örtlichen Infektionsschutzplan beschlossen. Der Fachbereich ist zurzeit dabei einen Infektionsschutzplan zu erarbeiten. Als Grundlage dafür können die Erkenntnisse aus der Bewältigung der Corona-Pandemie dienen. Diese hat der Fachbereich verschriftlicht. Der Plan soll im Verwaltungsvorstand der Stadt Herne verabschiedet und jährlich fortgeschrieben werden.

→ **Empfehlung**

Die geplante Überarbeitung des örtlichen Infektionsschutzplans sollte priorisiert werden, damit aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse, moderne Präventionsstrategien und gesetzliche Anpassungen einbezogen werden können.

8.7 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Öffentlicher Gesundheitsdienst

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Steuerung und Organisation					
F1	Die Stadt Herne hat eine Fachstrategie zur Verbesserung der öffentlichen Gesundheit entwickelt. Der Fachbereich hat strategische Ziele definiert und diese mithilfe einer Zielmatrix dargestellt. Zu den Zielen sind nicht immer messbare Kennzahlen hinterlegt.	270	E1.1	Der Fachbereich Gesundheit sollte die Fachstrategie weiterentwickeln und mit konkret messbaren Zielen hinterlegen.	271
			E1.2	Der Gesundheitsbericht aus dem Jahr 2021 sollte zeitnah fortgeschrieben werden.	272
F2	Die Aufgaben und Prozesse des Fachbereichs Gesundheit sind erfasst. Optimierungspotenzial besteht bei noch fehlenden einheitlichen Regelungen zu den dezentral erstellten Prozess- und Qualitätsstandards. Es sind bereits viele Bereiche in eine einheitliche Software eingebunden.	272	E2	Den eingeschlagenen Weg der Optimierung der Prozesse sollte die Stadt Herne weiterverfolgen. Für die Verfahrensstandards sollte das Gesundheitsamt einheitliche Vorgaben entwickeln, welche Mindeststandards zu erfüllen sind. Die definierten Prozesse können dabei als Grundlage genutzt werden.	273
F3	Die Stadt Herne erhebt umfangreiche Grunddaten für ein Controlling. Ein verknüpftes Fach- und Finanzcontrolling befindet sich im Aufbau.	274	E3.1	Die Stadt Herne sollte den Aufbau eines Fachcontrollings forcieren und mit dem Finanzcontrolling verknüpfen.	275
			E3.2	Die Stadt Herne sollte ein systematisches Trägercontrolling möglichst fachbereichsübergreifend aufbauen und in das Fachbereichscontrolling integrieren. Dazu gehört auch die Evaluation der veränderten Strukturen nach einer angemessenen Zeit.	276
F4	Durch die Mitgliedschaft des Fachbereichs Gesundheit im ständigen Krisenstab der Stadt Herne ist dessen Beteiligung im Krisenfall sichergestellt. Eine aktuelle Pandemieplanung beabsichtigt die Stadt 2025 zu erstellen.	276	E4	Der Fachbereich Gesundheit sollte perspektivisch Zeitressourcen für Schulungen im Krisenfall schaffen und eine aktuelle Pandemieplanung erstellen.	276

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personal					
F5	Die Stadt Herne ist sehr engagiert in der Gesundheitsförderung tätig. Zum Teil nimmt der Fachbereich Aufgaben in diesem Bereich mit eigenem Personal wahr. Diese Stellen sind teilweise refinanziert. In der Stadt Herne liegt eine Personalbedarfsplanung vor, die geplante Fluktuationen berücksichtigt. Nicht für alle Stellen des Fachbereichs Gesundheit liegen aktuelle Stellenbeschreibungen vor. Bei den Maßnahmen zur Personalgewinnung gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	277	E5.1	Den eingeschlagenen Weg, multiprofessionelle Teams einzusetzen, sollte die Stadt Herne weiterverfolgen und ausbauen.	281
			E5.2	Die Stadt Herne sollte die personalwirtschaftlichen Instrumente zur Personalgewinnung ausweiten und weitere Maßnahmen zur zielgruppenorientierten Personalgewinnung in Betracht ziehen. Damit kann sie auch langfristig die Mitarbeiterbindung und –zufriedenheit fördern.	281
F6	Erste Ansätze im Ausbau der Mitarbeitenden-Zufriedenheit, der Mitarbeiterpartizipation und beim Wissensmanagement sind vorhanden. Sowohl beim Fortbildungs- und Wissensmanagement als auch bei der Mitarbeiterpartizipation gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	282	E6.1	Der Fachbereich Gesundheit sollte zusammen mit dem Fachbereich Personal weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der allgemeinen Zufriedenheit entwickeln. Dabei könnte eine Mitarbeiterbefragung helfen.	283
			E6.2	Um eine nahtlose Wiederbesetzung altersbedingt freiwerdender Stellen zu gewährleisten, ist die Einrichtung entsprechender Aus- und Weiterbildungsstellen im Fachbereich Gesundheit eine sinnvolle Investition in die Zukunft.	285
			E6.3	Der Fachbereich Gesundheit sollte perspektivisch ein umfassendes Fortbildungs- und Qualifizierungskonzept entwickeln und etablieren. Ein solches Konzept kann dazu beitragen, die Qualität der Arbeit langfristig zu sichern und die Mitarbeitenden für ihre Aufgaben zu motivieren und zu binden.	285
Digitalisierung					
F7	Der Fachbereich Gesundheit der Stadt Herne hat vielfältige Projekte zur Zusammenarbeit. Die digitalen Services kann der Fachbereich weiter ausbauen.	287	E7	Die Stadt Herne sollte den eingeschlagenen Weg der Prozessmodellierung und vor allem der Optimierung fortführen. Auch ein Dokumentenmanagementsystem sollte zeitnah eingeführt werden.	288

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Stadt Herne hat viele relevante Informationen zu den Dienstleistungen des Fachbereiches Gesundheit online verfügbar. Teilweise sind die online-Dienstleistungen nicht serviceorientiert und nicht niedrigschwellig. Für Bürgerinnen und Bürger gibt es keine von der Stadt gesteuerte Feedbackmöglichkeit.	289	E8	Die Stadt Herne sollte ihre Online-Angebote weiter ausbauen und regelmäßig aktualisieren. Ein erster Schritt könnte die Einführung von Online-Belehrungen gemäß dem Infektionsschutzgesetz sein. Diese Angebote sollten benutzerfreundlich gestaltet sein. Es ist sinnvoll, Schulungsvideos in mehreren Sprachen anzubieten, um eine breitere Zielgruppe zu erreichen.	290
F9	Die Stadt Herne plant derzeit eine umfassende Überarbeitung des Infektionsschutzplans. Die Bearbeitung von Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz erfolgt nach Vorgabe des Gesetzes. Dem Gesundheitsamt werden Meldungen nach § 6 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (IfSG) noch nicht vollständig digital übermittelt.	291	E9	Die geplante Überarbeitung des örtlichen Infektionsschutzplans sollte priorisiert werden, damit aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse, moderne Präventionsstrategien und gesetzliche Anpassungen einbezogen werden können.	292

9. Bauaufsicht

9.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Herne 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.

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der **Stadt Herne** ist in einigen der von uns betrachteten Bereiche gut aufgestellt. Optimierungspotential gibt es bei der Digitalisierung und dem Bearbeitungsprozess.

Es ist in Herne bislang nicht möglich, Bauanträge in digitaler Form einzureichen. Hier sollte die Stadt zeitnah ihrer Verpflichtung aus dem Onlinezugangsgesetz (OZG) nachkommen. Die Stadt sollte die Chancen nutzen, die ihr ein höherer **Digitalisierungsgrad** auch in der Bearbeitung der Anträge bietet. Bislang bearbeitet die Bauaufsicht die Anträge sowohl digital als auch in Papierform. Dadurch erhöht sich der Arbeitsaufwand. Im **Bearbeitungsprozess** sind zudem zahlreiche Stellen beteiligt. Das wirkt sich auch auf die Bearbeitungszeiten aus. Die Arbeitsabläufe können vereinfacht und der Genehmigungsprozess dadurch beschleunigt werden.

Die **Laufzeiten der Genehmigungsverfahren** sind der Stadt Herne nicht bekannt. Nur in Einzelfällen erfassen die Sachbearbeitenden die hierfür relevanten Daten. Wir empfehlen, diese Informationen zu erheben und zur Steuerung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes zu nutzen. Die **Personalausstattung** der Bauaufsicht der Stadt Herne ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Jedoch sind die Arbeitsrückstände trotz sinkender Antragszahlen im Betrachtungszeitraum hoch. Möglicherweise sind die tatsächlichen Rückstände geringer als angegeben, weil die erforderlichen Angaben zu den Verfahrensständen in der Fachsoftware nicht zuverlässig gepflegt werden. Hierfür sollte die Stadt zukünftig Sorge tragen. In Herne werden zudem mehr Anträge abgelehnt und zurückgenommen als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Stadt sollte hier durch eine verbesserte **Bauberatung** und zielgerichtete Informationen gegensteuern.

9.2 Aufbau des Teilberichtes

Die Kapitel dieses Teilberichtes beginnen mit einer wertenden Aussage zu unserem Prüfungsergebnis. Wertungen, die eine Stellungnahme der Stadt nach § 105 Abs. 6 und 7 der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) notwendig machen, bezeichnen wir als **Feststellung**.

Anschließend folgt *kursiv* gedruckt die **Sollvorstellung**. Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im Kapitel dar. Sie ist allgemein formuliert und grundsätzlich für alle Städte gültig, z. B. auf Basis der aktuell geltenden Gesetzeslage.

Ausgehend von diesem Soll analysieren wir die individuelle Situation in der geprüften Stadt und weisen dabei erkannte Verbesserungspotenziale als **Empfehlung** aus.

Weitere allgemeine Ausführungen zur Struktur der Teilberichte stehen im Vorbericht.

9.3 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Im Rahmen unserer Analyse stellen wir in Teilbereichen die Entwicklung im Vergleich zu unserer letzten Prüfung dar.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW. Die Daten erheben wir für die Jahre 2022 und 2023, dabei ist 2023 unser interkommunales Vergleichsjahr.

Den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens stellt die gpaNRW grafisch dar. Unsere Prozessaufnahme zielt darauf ab, Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Wir übergeben der Stadt das Prozessmodell in digitaler Form, damit sie den Prozess selbst weiterentwickeln und fortschreiben kann.

Darüber hinaus erörtert die gpaNRW mit den Ansprechpersonen der Städte im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Schnittstellen, Digitalisierung, Personaleinsatz sowie Bauberatung. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Städte in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, stellt die gpaNRW allen Beteiligten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen.

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 definierten Aufgaben eingesetzt sind.

9.4 Baugenehmigungen

Mittelpunkt unserer Prüfung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren. Die Genehmigungsverfahren werden in Nordrhein-Westfalen von den jeweils zuständigen unteren Bauaufsichten durchgeführt.

Aufgrund von Inflation, mangelndem Eigenkapital, steigenden Zinsen und Baukosten können viele Bauprojekte derzeit nicht realisiert werden. Geplante Bauvorhaben werden verschoben,

bereits angefangene gestoppt. Diese Situation führt zu einem spürbaren Rückgang der Antragszahlen. Davon sind auch die Städte in Nordrhein-Westfalen betroffen.

Im Folgenden zeigen wir auf, wie sich die Anzahl der Bauanträge und Genehmigungsverfahren in der Stadt Herne verändert hat. Im Anschluss analysieren wir die Auswirkungen der Veränderungen auf die Dauer der Genehmigungsverfahren, die Höhe der unerledigten Bauanträge sowie die Personalausstattung.

9.4.1 Strukturen

Die Anzahl der zu bearbeitenden Fälle sowie die Anteile der Anträge in den unterschiedlichen Verfahren stellt die gpaNRW in diesem Kapitel dar. Berücksichtigt werden hier die Anträge im normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren sowie die Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 100.000 EW	255	212	260	300	340	416	23
Fälle je qkm	7,82	3,00	4,52	5,39	6,78	10,99	23
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	90,55	70,82	75,86	82,75	86,39	95,82	22
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	9,20	3,74	13,33	16,66	21,62	27,53	22
Anteil der Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	0,25	0,00	0,29	0,54	1,40	3,68	23

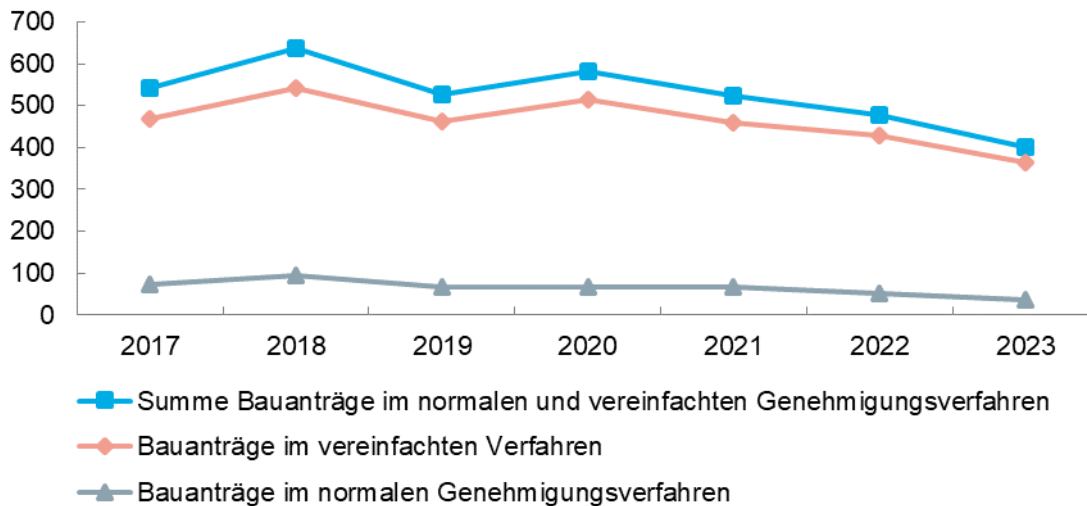
In der **Stadt Herne** leben zum 01. Januar 2023 157.368 Einwohner⁵². Mit dieser Einwohnerzahl positioniert sich die Stadt im Vergleich der kreisfreien Städte im unteren Viertel. Mit einer Gemeindefläche von 51,42 qkm ist Herne die kleinste kreisfreie Stadt. Die Bevölkerungsdichte ist mit 3.046 Einwohnern je qkm dagegen die höchste.

Die Werte der oben abgebildeten Strukturkennzahlen liegen jeweils im oberen bzw. unteren Viertel. Bei den Fallzahlen je Einwohner positioniert sich die Stadt Herne im interkommunalen Vergleich im unteren Viertel. Die flächenbezogenen Fallzahlen liegen dagegen im oberen Viertel. Gegenüber der letzten Prüfung im Jahr 2018 haben sich hier keine wesentlichen Änderungen ergeben.

⁵² Quelle: Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW)

Das Bauantragsvolumen ist aus verschiedenen Gründen volatil. Die derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben zu einem Rückgang der Bautätigkeit geführt und damit auch zu einer rückläufigen Anzahl von Bauanträgen. Wir konnten in allen kreisfreien Städten einen deutlichen Rückgang der Antragszahlen feststellen. Die Entwicklung der Antragszahlen in Herne haben wir in nachfolgendem Diagramm aufbereitet.

Entwicklung der Antragszahlen 2017 bis 2023



Die Gesamtsumme der Bauanträge im normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren ist in Herne seit 2017 um 26 Prozent gesunken. Dabei ist auffällig, dass besonders die Antragszahlen in den normalen Genehmigungsverfahren stark rückläufig sind. Mit 49 Prozent ist der Rückgang bei der Stadt hier größer als in den vereinfachten Verfahren, die um 22 Prozent gesunken sind.

9.4.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Herne bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit kaum Ansatzpunkte für Verbesserungen.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich u. a. durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben zur Bearbeitung eines Bauantrages aus. Dazu gehört auch die Umsetzung der gesetzlich verankerten Regelungen zur Rücknahmefiktion.

Schnittstellen zu anderen Behörden und Dienststellen sollte eine Stadt auf das notwendige Maß beschränken. Beteiligungen sollten in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen sein, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert.

Nach § 71 Abs. 1 BauO NRW⁵³ hat die Bauaufsichtsbehörde innerhalb von zehn Arbeitstagen nach Eingang des Bauantrags zu prüfen, ob der Bauantrag vollständig eingereicht wurde. Die Bauaufsicht der **Stadt Herne** hält diese Frist nach eigener Aussage regelmäßig ein. Die Stadt hat dazu eindeutige organisatorische Vorgaben zur Bearbeitung der Anträge gemacht. Unmittelbar nach dem Eingang werden die Anträge durch das Serviceteam in der Verwaltungsabteilung erfasst. Im Anschluss daran ordnet die Abteilungsleitung den Antrag den Sachbearbeitenden zu. Da es in Herne keine festen Bezirke gibt, erfolgt die Zuordnung je nach Auslastung der Sachbearbeitenden. Dadurch können nach Einschätzung der Stadt möglichst viele Vorgänge zeitnah bearbeitet werden. Die Auslastung der Sachbearbeitenden wird von der Abteilungsleitung über eine Datenbank fortlaufend aktualisiert und ermöglicht so einen aktuellen Überblick. Die von der Bauaufsicht Herne praktizierte Vorgehensweise wird von der gpaNRW befürwortet.

Für die Nachforderung von Unterlagen setzt die Stadt eine Frist von einem Monat, die in seltenen Fällen auf Antrag verlängert wird. Fehlende Unterlagen fordert die Sachbearbeitenden mit Fristsetzung unter Verweis auf die Rücknahmefiktion an. Fristverlängerungen gewährt sie nur vor Ablauf der Frist und auf Antrag. Nach Fristablauf ist eine erneute Fristsetzung nicht vorgesehen. Die theoretische Möglichkeit einer weiteren Anforderung von Unterlagen mit Eintritt der Rücknahmefiktion nutzt die Stadt nicht. Die von der Bauaufsicht praktizierte Vorgehensweise entspricht den gesetzlichen Anforderungen und wird von der gpaNRW unterstützt.

Überblick Anwendung Rücknahmefiktion

Merkmale	Herne	Kreisfreie Städte, die mit ja antworten
Anforderung von fehlenden Unterlagen mit Fristsetzung unter Verweis auf die Rücknahmefiktion	ja	23 von 23
Gewährung von Fristverlängerung nach Beantragung durch den Antragstellenden/Bauvorlagenberechtigten vor Fristablauf	ja	22 von 23
Erinnerung durch die Bauaufsicht vor Fristablauf	nein	1 von 23
Erinnerung durch Bauaufsicht mit erneuter Fristsetzung nach Fristablauf	nein	2 von 23
Konsequente Anwendung der Rücknahmefiktion (Umsetzung der gesetzlichen Regelung)	ja	17 von 23

Die Stadt Herne beginnt die Beteiligungsverfahren, sobald der Antrag vollständig ist. In Einzelfällen werden Beteiligungen auch vorgezogen, sofern sich dies inhaltlich anbietet und vollständige Unterlagen für die jeweilige Stellungnahme nicht zwingend erforderlich sind. Die Beteiligungsverfahren führt die Stadt mithilfe einer digitalen Plattform durch.

⁵³ Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 – BauO NRW 2018 zuletzt geändert durch Gesetz vom 31. Oktober 2023 (GV. NRW. S. 1172))

Stellungnahmen Bauaufsicht 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	5,21	1,29	3,13	3,67	5,52	10,31	19
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	5,13	1,25	2,88	3,41	4,87	10,15	17
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,08	0,04	0,08	0,10	0,20	0,93	17

Die durchschnittliche Anzahl der eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag ist in den Betrachtungsjahren 2022 und 2023 im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich. Bei den angegebenen Werten der Stadt ist allerdings zu berücksichtigen, dass in den Beteiligungen auch wiederholte Beteiligungen derselben Stellen für den denselben Bauauftrag enthalten sind. Eine detailliertere Auswertung ist der Stadt mit der Fachsoftware nicht möglich. In der Analyse der beteiligten Stellen ist auffällig, dass beispielsweise im Fachbereich Umwelt und Stadtplanung sechs Stellen regelmäßig beteiligt werden. Auf den zeitnahen Rücklauf der Anlagen achtet das Team Service, das die Beteiligungen durchführt. Die Fristen werden überwiegend eingehalten. Das Team Service führt eine Wiedervorlage, überwacht die Rückläufe und erinnert gegebenenfalls die beteiligten Stellen. Die für das Verfahren maßgebliche Papierakte wird in dieser Zeit beim Team Service geführt. Die Stadt gibt dazu an, dass die Vorgesetzten regelmäßig auf die Sachbearbeitenden einwirken, nur die Stellen zu beteiligen, deren Stellungnahmen für das konkrete Bauvorhaben erforderlich sind.

Verzögerungen durch ausbleibende Rückläufe kann die Bauaufsicht nur schwer beeinflussen. Sobald interne Stellen betroffen sind, hat die Stadt jedoch die Möglichkeit, durch organisatorische Maßnahmen in den entsprechenden Bereichen eine Verbesserung der Situation herbeizuführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte weiterhin regelmäßig überprüfen, ob eine Reduzierung der Anzahl zu beteiligender interner Stellen möglich ist.

Neben den durchzuführenden internen und externen Beteiligungen kann auch eine mögliche Beteiligung der Bezirksvertretungen zu einer Verzögerung des Baugenehmigungsprozesses führen. Aus diesem Grund hat die gpaNRW die Vorgehensweise der kreisfreien Städte erhoben.

Einbindung der Bezirksvertretungen in den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens

Merkmal	Herne	Kreisfreie Städte, die mit ja antworten
Die Bezirksvertretungen werden beteiligt.	nein	2 von 23

Merkmal	Herne	Kreisfreie Städte, die mit ja antworten
Die Bezirksvertretungen werden vor erfolgter Genehmigung/Ablehnung informiert.	nein	8 von 23
Die Bezirksvertretungen werden nach Erteilung der Baugenehmigung informiert.	nein	2 von 23
Die Bezirksvertretungen stimmen vor Erteilung der Baugenehmigung in jedem Fall zu.	nein	0 von 23
Die Bezirksvertretungen stimmen nur bei bestimmten Bauvorhaben vor Genehmigung zu.	nein	4 von 23
Die Bezirksvertretungen stimmen nur bei Abweichungen oder Ausnahmen oder Befreiungen vor Genehmigung zu.	nein	1 von 23
Durch die Vorgehensweise verzögert sich das Verfahren.	nein	3 von 23

Die Bezirksvertretungen werden in Herne nicht im Genehmigungsverfahren beteiligt, sondern lediglich in Einzelfällen bei Bedarf über relevante Anträge informiert. Die Zustimmung der Bezirksvertretungen ist somit nicht für die Entscheidung der Bauaufsicht erforderlich. Verzögerungen durch zusätzliche interne Beteiligungsprozesse sind damit ausgeschlossen.

9.4.3 Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW stellt den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle Städte nach einem einheitlichen Layout dar. Dadurch zeigen wir die verwaltungsinternen Abläufe transparent auf und ermöglichen den Vergleich mit anderen unteren Bauaufsichten. Unterschiede sind bei der Betrachtung so leichter erkennbar.

→ Feststellung

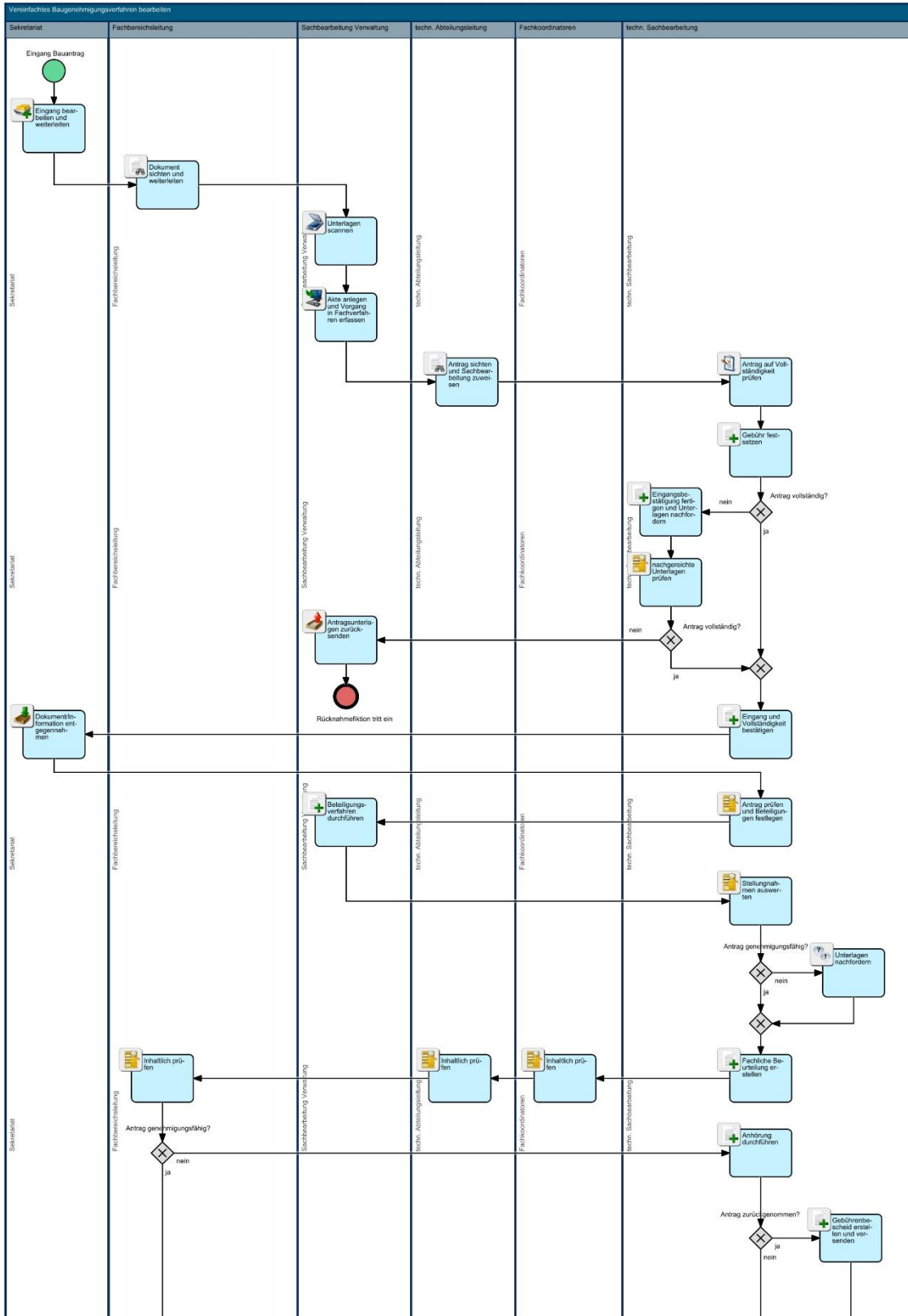
Der Bearbeitungsprozess des vereinfachten Genehmigungsverfahrens in der Stadt Herne weist eine Reihe von Schnittstellen und Zuständigkeitswechseln auf. Eine vollständig digitalisierte Bearbeitung kann den Bearbeitungsprozess vereinfachen und beschleunigen.

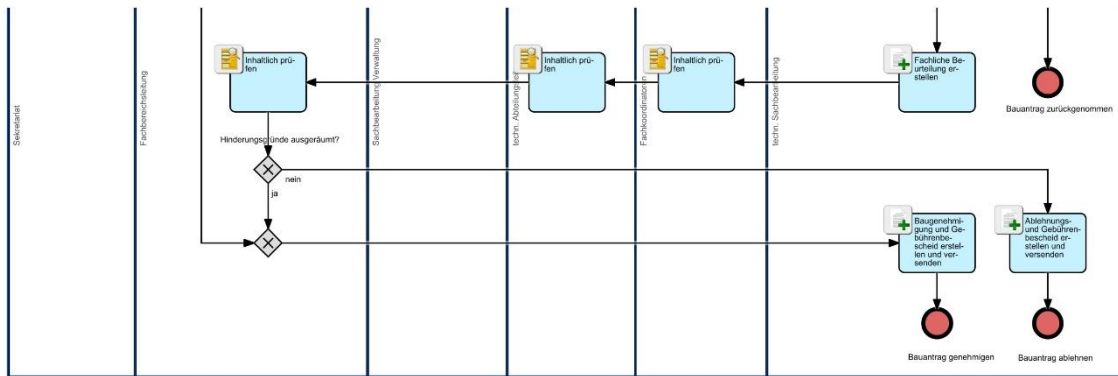
Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Stadt ein einheitliches und rechtssicheres Vorgehen sicherstellen. Sie sollte ihre Beschäftigten präventiv vor Korruptionsvorwürfen schützen. Zudem sollten mehrfache Vollständigkeitsprüfungen und lange Liegezeiten vermieden werden, um das Verfahren nicht unnötig zu verlängern.

Die **Stadt Herne** hat nicht zuletzt durch die hybride Bearbeitungsweise einen Prozessablauf geschaffen, in dem zahlreiche Stellen beteiligt sind und einfachere Aufgaben auf nachgelagerte Stellen delegiert werden.

Der von uns aufgenommene Prozessablauf unterscheidet sich an einigen Stellen von den Abläufen aus der letzten überörtlichen Prüfung. Im Folgenden gehen wir auf auffällige Prozessschritte näher ein.

Prozess vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren





Die technischen Sachbearbeitenden nehmen die Vollständigkeitsprüfung vor, nachdem die Anträge durch das Team Service digitalisiert und von der Abteilungsleitung zugeteilt wurden. Die technische Sachbearbeitung legt dann zeitnah die zu beteiligenden Stellen fest. Das Beteiligungsverfahren wird aber von der Verwaltungsabteilung durchgeführt. Die Arbeitsteilung dient dazu, die technischen Sachbearbeitenden von reinen Verwaltungsarbeiten zu entlasten. Die Verwaltungssachbearbeitenden übernehmen das Führen der Wiedervorlage und sammeln die Stellungnahmen. Sofern die beteiligten Stellen Einwände vortragen, leitet die Verwaltungssachbearbeitung diese unverzüglich an die technische Sachbearbeitung und die Vorgesetzten weiter. Das Vorgehen ist nach Auffassung der Stadt effizient und hat sich bewährt.

Die technische Sachbearbeitung wertet die Rückläufe aus dem Beteiligungsverfahren aus. Sie erstellt eine fachliche Beurteilung als Entscheidungsgrundlage und gibt diese, soweit das aufgrund der Unterschriftenregelung erforderlich ist, über die Fachkoordinierenden und die technische Abteilungsleitung an die Fachbereichsleitung. Auf Grundlage der Beurteilung entscheidet die Fachbereichsleitung über den Antrag. Einfache Anträge werden gemäß der Unterschriftenregelung dagegen nur durch die Fachkoordinatoren gegengezeichnet. Dieses Mehr-Augen-Prinzip dient der Korruptionsprävention. Am Entscheidungsprozess sind dadurch unter Umständen aber auch zahlreiche Stellen beteiligt. Da die maßgebliche Akte im Genehmigungsverfahren die Papierakte ist, kann durch diesen Bearbeitungsprozess eine zeitliche Verzögerung eintreten, die durch ein digitalisiertes Genehmigungsverfahren optimiert werden kann.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte den Entscheidungsprozess im Baugenehmigungsverfahren zeitnah digitalisieren. Verzögerungen durch die Laufzeiten der Papierakte können dadurch vermieden werden.

Die Stadt Herne gibt hierzu an, dass die digitale Abbildung des Workflows und der Unterschriftenregelungen als nächster Schritt in der digitalisierten Bearbeitung angestrebt wird. Um den Pflegeaufwand z.B. für Änderungen in Formularen für die Stadt zu minimieren, warte man aber auf die Umsetzung der angekündigten Lösungen des Bauportal.NRW.

9.4.4 Digitalisierung

→ Feststellung

Der Digitalisierungsgrad in der Bauaufsicht der Stadt Herne ist noch optimierungsfähig. Die Funktionalitäten der Fachsoftware werden noch nicht vollständig genutzt. Eine digitale Antragsannahme ist noch nicht möglich.

Die Bauanträge sollte eine Stadt elektronisch annehmen, abschließend elektronisch bearbeiten und ebenso archivieren. Hierbei sollte sie die folgenden wesentlichen Aspekte für das Baugenehmigungsverfahren bereits umgesetzt oder zumindest mit der Umsetzung begonnen haben:

- *Eine Stadt kann Bauanträge digital über eine Plattform annehmen. Die Angaben im Antragsvordruck werden dabei automatisch in die Fachsoftware übernommen.*
- *Eine Stadt scannt Bauanträge in Papierform zu Beginn des Prozesses ein und bearbeitet sie in Folge ausschließlich in digitaler Form.*
- *Eine Stadt kann sämtliche schriftlichen Kontakte mit dem Bauvorlagenberechtigten sowie dem Antragsteller beziehungsweise der Antragstellerin über die Plattform abwickeln.*
- *Eine Stadt führt die Beteiligung interner und externer Dienststellen ausschließlich in elektronischer Form durch.*
- *Eingehende Stellungnahmen übernimmt die Bearbeitungssoftware medienbruchfrei.*
- *Eine Stadt verfügt über ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem zur Ablage von elektronischen Bauakten. Sie scannt die Altakten ein und archiviert diese elektronisch.*

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide bis zum 31. Dezember 2022 digital anzunehmen sind. Die OZG-Konformität möchte die Bauordnung der Stadt Herne dauerhaft durch den Anschluss an das Bauportal gewährleisten.

Die **Stadt Herne** setzt zur Bearbeitung der Bauanträge eine Fachsoftware ein. Diese bietet grundsätzlich die Möglichkeit, Bauanträge digitalisiert entgegenzunehmen und weiterzubearbeiten. Auch die Beteiligungsprozesse können über ein entsprechendes Modul digitalisiert durchgeführt werden. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Eine digitale Antragsannahme hat die Stadt Herne bislang noch nicht ermöglicht. Die Stadt hat hier auf das Bauportal.NRW gesetzt, das bislang noch nicht vollumfänglich zur Verfügung stand. Dadurch hat sich nach Angaben der Stadt bislang noch keine praktikable Möglichkeit ergeben, den Digitalisierungsgrad sinnvoll zu erhöhen. Aufgrund der aktuell angekündigten Weiterentwicklungen für das Bauportal.NRW hegt die Stadt die Hoffnung, dass dieses nunmehr kurzfristig eingesetzt werden könne. Alternative eigene Lösungen strebt Herne nicht an. Aufgrund der vom Land NRW kolportierten Aktualisierungen des Bauportals geht die Stadt davon aus, dass zeitnah ein digitaler Zugang eröffnet werden kann.

Die in Papierform eingehenden Anträge werden zu Beginn des Bearbeitungsprozesses von der Stadt eingescannt. Die Bearbeitung des Antrags erfolgt dennoch maßgeblich mithilfe der Papierakte. Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt die Sachbearbeitenden in weiten Teilen bei der Bearbeitung. Den Schriftverkehr führt die Stadt im Wesentlichen aber noch auf analogem Weg. Hinsichtlich der Funktionalität der Fachsoftware haben sich gegenüber der letzten Überprüfung 2018 keine Änderungen ergeben.

Die Beteiligungsverfahren führt die Stadt mithilfe einer digitalen Plattform aus der Fachsoftware heraus durch. Die beteiligten Stellen können den Verfahrensstand und sämtliche Antragsunterlagen digital abrufen und ihre Stellungnahme online übermitteln.

Eine Überwachung der Fristen ist mithilfe der Fachsoftware möglich. Ermessensentscheidungen dokumentieren die Sachbearbeitenden digital in der Fachsoftware. Sie werden jedoch von Hand gegengezeichnet und in der maßgeblichen Papierakte abgeheftet. Das Vier-Augen-Prinzip wird damit eingehalten. Auch die Berechnung und Festsetzung der Gebühren erfolgt mithilfe der Fachsoftware.

Aktuelle Bauakten archiviert die Stadt Herne noch nicht in elektronischer Form. Über die digitale Erfassung der Daten und die technisch unterstützte Bearbeitung der Anträge werden die Dokumente nur teilweise im hausinternen Dokumentenmanagement-System (DMS) erfasst. Eine Digitalisierung des Altaktenarchives plant die Stadt bislang nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte alle neuen Vorgänge ausschließlich digital bearbeiten und zum Abschluss digital archivieren. Mit der Fachsoftware der Bauaufsicht und dem Dokumentenmanagement-System (DMS) stehen die Instrumente dafür zur Verfügung.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum Stichtag 01. Juni 2024

Anforderung	Herne	Kreisfreie Städte, die diese Anforderungen erfüllen
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	nein	7 von 23
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	nein	7 von 23
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware.	nein	6 von 23
Anträge in Papierform werden zu Beginn des Prozesses eingescannt.	ja	10 von 23
Im Anschluss erfolgt eine elektronische Bearbeitung in der Fachsoftware (Verzicht auf Papierakte).	nein	4 von 23
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	nein	8 von 23
Musterschreiben sind in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	23 von 23
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch über die Plattform.	ja	9 von 23
Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch (Schnittstelle, Email etc.).	ja	14 von 23
Bauantragstellende können den Verfahrensstand selbstständig digital nachvollziehen. Die Beteiligung von internen und externen Stellen erfolgt elektronisch (Schnittstelle, Email etc.).	ja	14 von 23
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	20 von 23

Anforderung	Herne	Kreisfreie Städte, die diese Anforderungen erfüllen
Es sind verbindliche Prozessschritte in der Fachsoftware hinterlegt.	ja	18 von 23
Die Festlegung der Gebührenhöhe wird durch die Fachsoftware unterstützt.	ja	22 von 23
Aktuelle Bauakten werden elektronisch archiviert.	nein	14 von 23
Es gibt ein einheitliches Dokumentenmanagementsystem (alternativ: Aktenplan) anhand dessen Vorgänge abgelegt und z. B. auch von Vertretungskräften einfach aufgefunden werden können.	ja	18 von 23
Altakten werden eingescannt und elektronisch archiviert.	nein	12 von 23

9.4.5 Personaleinsatz

Ein Bauantrag ist kein Standardgeschäft und stark von Individualitäten sowie den jeweiligen örtlichen Rahmenbedingungen in Form von Bebauungsplänen etc. abhängig.

Die gpaNRW vergleicht den Personaleinsatz interkommunal unter Berücksichtigung des jeweiligen Fallaufkommens.

Hierbei berücksichtigt die gpaNRW das gesamte Personal, das für die Bearbeitung von Baugenehmigungen im weiteren Sinne eingesetzt ist – auch wenn die Stadt es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigungsbearbeitung zugeordnet hat. Dies beinhaltet auch das Personal, das die förmlichen Bauvoranfragen bearbeitet oder Bauberatungen durchführt.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen der Bauanträge zu erledigen sind (inkl. Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc.), berücksichtigt die gpaNRW bei den Stellenanteilen. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben fließen nicht mit ein. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Die Anzahl der „Fälle“ setzt sich in diesem Kapitel aus den Anträgen und Vorlagen zusammen, die die Sachbearbeitung zu bearbeiten hat. Berücksichtigt werden hier somit die Anträge im normalen und im vereinfachten Genehmigungsverfahren, die Freistellungsverfahren sowie die förmlichen Bauvoranfragen. Da es sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren, als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren gibt, wird auf Gewich-tungen verzichtet.

→ **Feststellung**

Die Personalausstattung der Bauaufsicht der Stadt Herne ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Die Anzahl der erlassenen Bescheide ist vergleichsweise gering. Die Arbeitsrückstände sind hoch. Der Stadt gelingt es bislang nicht, die Rückstände aufzuarbeiten.

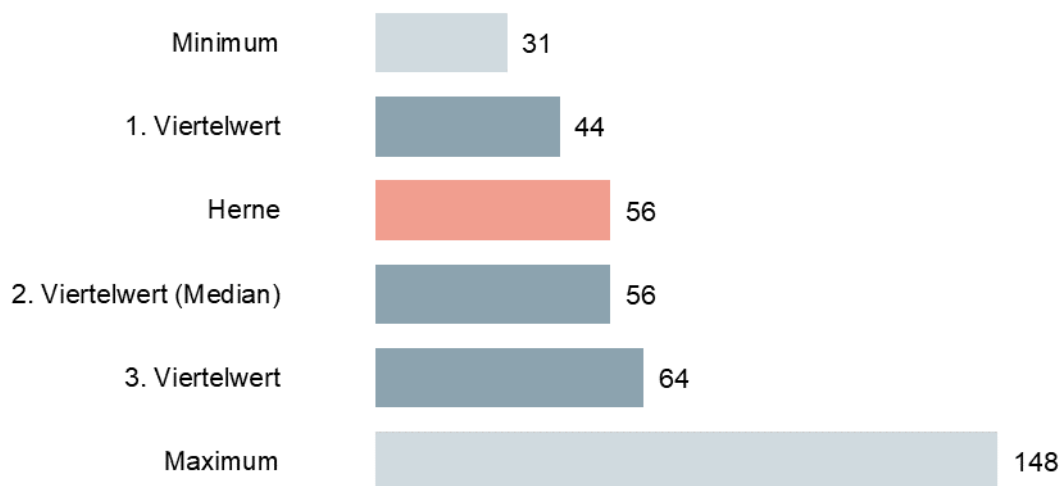
Grundsätzlich sollte eine Stadt auf veränderte Rahmenbedingungen in Bezug auf den Personaleinsatz reagieren, beispielsweise bei der Zu- oder Abnahme der Fallzahlen. Dazu sollte sie die

Personalbelastung nachhalten. Bei sinkenden Antragszahlen sollte sie dem Personal ggf. andere Aufgaben zuweisen. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte sie weiteres Personal unterstützend einsetzen oder ablauforganisatorisch reagieren.

Mit dem Zuweisen anderer Aufgaben ist nicht gemeint, dass das Personal in anderen Verwaltungsbereichen eingesetzt werden soll. Vielmehr ist es Ziel, dass bei sinkender Belastung in der Sachbearbeitung der Baugenehmigungsverfahren die Beschäftigten beispielsweise Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der Digitalisierung übernehmen können.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren bei der **Stadt Herne** in 2023 insgesamt 9,32 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Anteil von 1,05 Vollzeit-Stellen für den Overhead.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Arbeitsbelastung in der Bauaufsicht der Stadt Herne durch neu eingehende Anträge ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Mit 56 Fällen je Vollzeit-Stelle stellt Herne den Median. Bei der Leistungskennzahl Bescheide je Vollzeit-Stelle positioniert sich Herne leicht unter dem ersten Viertelwert. 75 Prozent der Kommunen erlassen mehr Bescheide. Allerdings werden in Herne mehr Anträge durch die Antragstellenden zurückgenommen als bei den meisten anderen Kommunen. Siehe hierzu auch unsere Ausführungen nachfolgendem Kapitel.

Weitere Kennzahlen 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	60	32	51	61	74	170	19
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	37	22	39	43	55	125	23
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	65,34	5,72	36,36	56,88	68,96	148	18

Im Betrachtungsjahr 2023 hat die Stadt Herne im Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den eingegangenen Bauanträgen mehr Bearbeitungsrückstände als drei Viertel der Vergleichskommunen. Im Betrachtungszeitraum 2022 bis 2024 ist der Bestand der unerledigten Anträge dabei gleichbleibend hoch. Die Stadt gibt dazu an, dass möglicherweise fehlerhafte Angaben zum Abschluss des Verfahrens in der Fachsoftware für die hohen Rückstände mitverantwortlich sind. Die Sachbearbeitenden pflegen die Software teilweise nicht zu zuverlässig, wie das für die Auswertung wünschenswert wäre.

→ Empfehlung

Die Stadt Herne sollte dafür Sorge tragen, dass die erforderlichen Angaben zu den Verfahrensständen in der Fachsoftware gepflegt werden. Zuverlässige Auswertungen sind für eine Analyse und Steuerung der Bauaufsicht unabdingbar.

Einen Teil der im Berichtsjahr 2023 unerledigten Bauanträge führt die Stadt auf zeitweise personelle Engpässe in der Bauaufsicht zurück. Zudem verursacht die Bearbeitung der hohen Anzahl zurückgenommener Anträge einen Aufwand in der Bauaufsicht, der sich nicht in der Kennzahl Bescheide je Vollzeit-Stelle niederschlägt. Letztlich bleibt aber festzustellen, dass es der Stadt Herne trotz der sinkenden Antragszahlen nicht gelingt, die Rückstände in den Baugenehmigungsverfahren aufzuarbeiten.

Zur Bearbeitung der Bauanträge gibt die Stadt an, dass sie häufig kleinteilige Anträge zu bearbeiten habe. Dabei handele es sich regelmäßig um Bauvorhaben im Bestand. Aufgrund der Dichte der Wohnbebauung komme es häufig zu problematischen Gemengelagen hinsichtlich Abstandsrecht und Immissionsschutz. Das erhöhe den Arbeitsaufwand und lasse eine schnellere Bearbeitung vielfach nicht zu. Dadurch erhöhe sich einerseits der Abstimmungsbedarf mit anderen Stellen, zum anderen werde die Entscheidung über den Bauantrag schwieriger. Zudem verlängere sich dadurch die Bearbeitungszeit. Nach Auffassung der gpaNRW trifft das auf viele Städte zu. Da wir im Segment der kreisfreien Städte weitestgehend vergleichbare Städte in den interkommunalen Vergleich einbeziehen, lassen sich die hohen Rückstände darüber nicht zwingen erklären.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Anzahl der unerledigten Anträge perspektivisch reduzieren. Sie sollte die Entwicklung der Antragszahlen und den Bestand der unerledigten Anträge fortlaufend erfassen und die Gründe für den Anstieg der Arbeitsrückstände eruieren.

Die Stellenbesetzung der Stadt Herne richtet sich an den über den Stellenplan zugewiesenen Planstellen. Dieser ist am tatsächlichen Bedarf orientiert. Nach Angaben der Stadt ist derzeit eine Stelle eines Fachkoordinators für digitales Prüfen und Bearbeiten nicht besetzt. Die vakante Position konnte die Stadt über andere personelle Lösungen weitgehend auffangen. In den letzten vier Jahren hat es eine deutliche Fluktuation von Mitarbeitenden in der Bauaufsicht gegeben. Insbesondere im Jahr 2023 haben sowohl ein Abteilungsleiter als auch ein technischer Sachbearbeiter die Bauaufsicht verlassen. Auch in den nächsten vier Jahren werden zahlreiche erfahrene Führungskräfte die Abteilung verlassen. So wird die Stadt die Stellen einer Abteilungsleitung, einer Stabsstelle sowie von drei Fachkoordinatoren neu besetzen müssen.

Mit einer hohen Personalfuktuation steigt häufig auch die Gefahr des Verlustes von Wissen, welches über Jahre durch die Bediensteten gesammelt wurde. Um das vorhandene Wissen der scheidenden Beschäftigten auf neue Kräfte zu übertragen, bildet die Stadt entsprechende Nachwuchskräfte aus. Des Weiteren werden die vorhandenen Beschäftigten extern und in In-house-Schulungen weitergebildet. Darüber hinaus kann die eingesetzte Fachsoftware genutzt werden um beispielsweise Hilfstexte, Protokolle, Dokumentationen zu bestimmten Sachverhalten elektronisch zu sammeln. Auch eine Wissensdatenbank, die regelmäßig aktualisiert wird und fortlaufend mit neuen Informationen versehen wird, stellt eine geeignete Möglichkeit dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte zur Sicherung von vorhandenem Wissen und dem Transfer auf neue Beschäftigte eine Wissensdatenbank erstellen und verstärkt die Möglichkeiten zur Dokumentation in der Fachsoftware nutzen.

9.4.6 Bauberatung

→ **Feststellung**

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Herne höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Der Anteil der abgelehnten Bauanträge ist ebenfalls hoch. Auf der Homepage können Bauwillige zahlreiche Informationen abrufen. Es ist dennoch Optimierungspotential für die Bauberatung erkennbar.

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

Die **Stadt Herne** hat einen eigenen Service für die Bauberatung eingerichtet. Dafür steht eine Stelle zur Verfügung. Auf der Homepage bietet die Stadt zudem umfassende Informationen und Formulare zum Download an.

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	24,19	5,00	9,13	11,48	14,99	29,43	23
davon durch den Antragstellenden	34,02	9,91	33,49	46,31	51,78	89,23	20
davon durch Gesetz (Rücknahmefiktion)	65,98	10,77	48,22	54,97	66,52	90,09	20
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	5,50	0,16	1,04	2,02	3,64	9,46	23
Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	66,58	39,01	62,91	75,00	89,97	95,78	21

Zurückgenommene Anträge und Ablehnungen erfordern einen teils hohen Verwaltungsaufwand, insbesondere, wenn lange Begründungen für die Ablehnungsbescheide erarbeitet werden müssen. Sie verschlingen unnötig Personalressourcen. Gute Vorabinformationen halten den Anteil zurückgenommener Anträge gering. Mit guten Informationen steigt auch die Qualität der eingereichten Unterlagen. So können schon im frühen Stadium, bestenfalls bereits vor der Antragstellung, die Anteile der zurückgenommenen oder abzulehnenden Anträge verringert werden.

Der oben dargestellte Anteil der zurückgenommenen Bauanträge an den Bauanträgen ist in der Stadt Herne höher als bei den meisten anderen Städten. Mit einem Anteil von 24 Prozent der eingehenden Bauanträge hat die Stadt Herne den zweithöchsten Wert aller betrachteten Kommunen. Der überwiegende Teil der zurückgenommenen Anträge gilt kraft Gesetz durch die Rücknahmefiktion als zurückgenommen. Der Anteil abgelehnter Anträge ist in Herne ebenfalls höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Insgesamt erklären diese Werte den in Kapitel 9.4.5 beschriebenen geringen Anteil an Bescheiden in der Stadt Herne. Da über eine Vielzahl der Anträge nicht beschieden wird, wirkt sich das nachteilig auf die Anzahl der Bescheide je Vollzeit-Stelle aus.

Grundsätzlich ist ein Informationsangebot der Stadt Herne für Ratsuchende vorhanden. Über die Homepage können Bauwillige zahlreiche Informationen erhalten. Die Stadt gibt darüber hinaus an, dass sie wiederholt positive Rückmeldungen aus der Bürgerschaft für die engagierte persönliche Bauberatung erhalte. Der hohe Anteil abgelehnter Anträge und der ebenfalls hohe Anteil zurückgenommener Anträge deutet allerdings darauf hin, dass dieses Angebot noch nicht ausreicht. Für die Bauberatung der Stadt Herne sieht die gpaNRW daher Optimierungspotential. Grundsätzliche Hintergrundinformationen zur Genehmigungsfähigkeit von Bauanträgen könnte die Stadt z. B. durch eine Verlinkung auf die im Bauportal NRW hinterlegten allgemeinen Hinweise in ihren Informationen ergänzen, um Irrtümer mit Blick auf die Erfolgsaussichten eines Bauantrages bereits im Vorfeld zu vermeiden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Ursache für die hohe Anzahl der abgelehnten und zurückgenommenen Anträge eruieren. Gegebenenfalls kann die Stadt durch eine verstärkte Bauberatung und zielgerichtete Informationen diese Anteile reduzieren.

9.4.7 Dauer der Genehmigungsverfahren

Häufig sind die Bauanträge beim Antragseingang nicht vollständig, und es müssen Unterlagen nachgefordert werden. Das verzögert den Gesamtprozess. Die Genehmigungsbehörden stehen oft wegen langer Laufzeiten von Baugenehmigungen in der Kritik.

Daher bildet die gpaNRW die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der einzelnen Verfahren ab. Dabei orientiert sie sich an der maximalen Dauer der vereinfachten Genehmigungsverfahren, die § 71 Abs. 6 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Nach den bisherigen Erfahrungen der gpaNRW wird der Durchschnittswert weniger von der Art der Verfahren beeinflusst, sondern hängt vielmehr von den vorgegebenen Regeln, z. B. zur Beteiligung politischer Gremien, des Umgangs mit zu beteiligenden Behörden, ab.

Die Gesamtlaufzeit wird zusätzlich maßgeblich von der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen beeinflusst. Wir zählen bei der Erfassung einheitlich für alle Städte die Kalendertage (nicht Arbeitstage) und bereinigen weder Stopp- noch Ruhezeiten oder ähnliche Bearbeitungsunterbrechungen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Herne erfasst weder die Gesamtlaufzeiten noch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge. Sie verfügt damit nicht über die für die Steuerung relevanten Informationen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Gesamtlaufzeit von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte eine Stadt ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschreiten.

Die **Stadt Herne** erfasst weder die Gesamtlaufzeiten noch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge zuverlässig. Die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren kann die Stadt nicht angeben, weil die Fachsoftware diesbezüglich nicht regelmäßig durch die Sachbearbeitenden gepflegt wird. Nur in Einzelfällen werden die relevanten Daten von den Sachbearbeitenden erfasst. Die Stadt Herne ist damit die einzige kreisfreie Stadt, der diese Informationen zur Steuerung nicht zur Verfügung stehen. Eine Analyse und ein Vergleich mit anderen Städten ist uns daher nicht möglich. Nachfolgend sind deshalb lediglich die für andere Städte ermittelten Werte zur Information abgebildet.

Die gpaNRW hat die durchschnittliche Dauer für das vereinfachte 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 vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

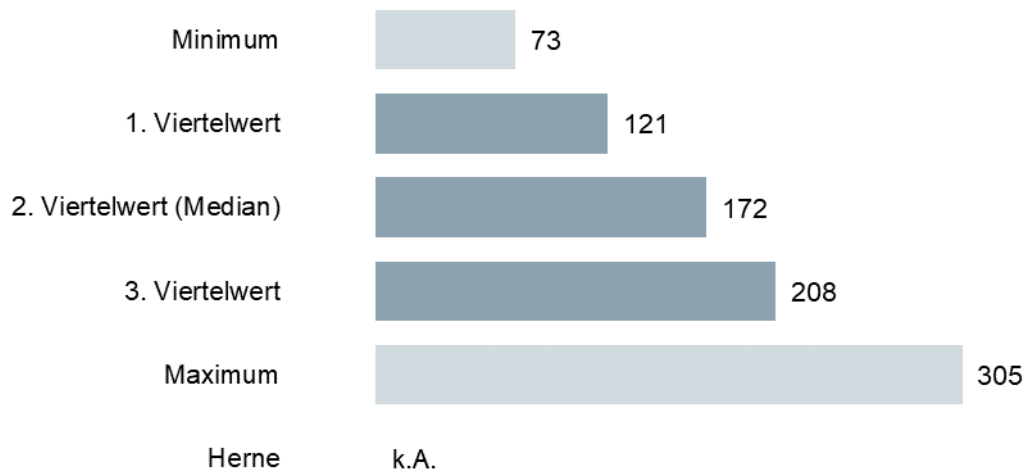
Da wir die Dauer der Genehmigungsverfahren bis zur Genehmigung oder Ablehnung betrachten, fließen zurückgenommene Anträge bei der Ermittlung der Durchschnittszeiten nicht mit ein.

Die differenzierte Erfassung von Laufzeiten ist eine wesentliche Information für die Stadt, um sie bei der Steuerung der Prozesse zu unterstützen. Beispielsweise helfen die ausgewerteten Zeiten, Ursachen für Veränderungen bei den Verfahrensdauern zu ermitteln. Bei einer positiven Entwicklung kann diese Information die Bediensteten bestärken. Wenn sich die Verfahrensdauer verlängert, kann die Stadt Maßnahmen ergreifen, um die Verfahren zu beschleunigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Herne sollte die Informationen zu den Gesamtlaufzeiten und zu den Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge zuverlässig erfassen und regelmäßig auswerten. Diese Informationen sind zur Steuerung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes erforderlich.

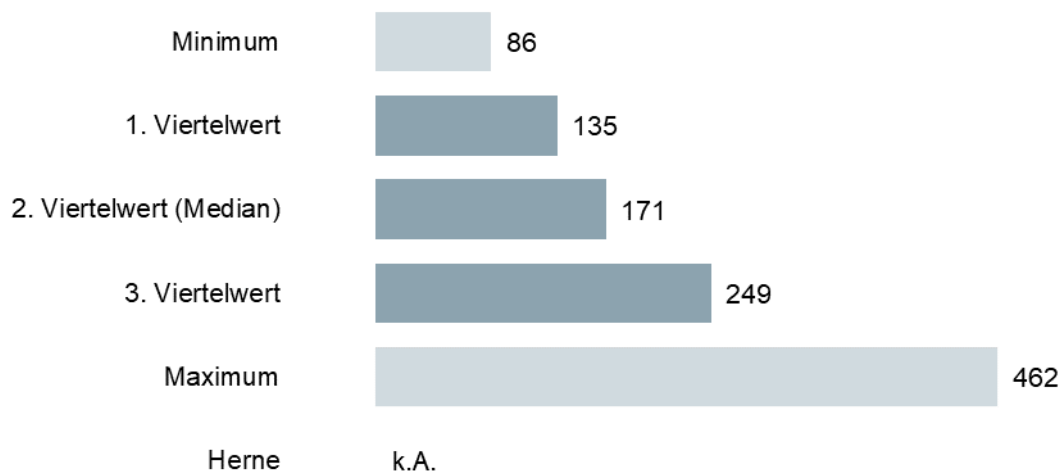
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2023



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2023



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



Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen 2023

Kennzahlen	Herne	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
vereinfachtes Genehmigungsverfahren	k. A.	27	45	87	123	430	14
normales Genehmigungsverfahren	k. A.	17	45	85	101	147	15

9.5 Anlage: Ergänzende Tabelle

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2024/2025 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigungen					
F1	Die Stadt Herne bietet bei den von der gpaNRW betrachteten Aspekten der Rechtmäßigkeit kaum Ansatzpunkte für Verbesserungen.	299	E1	Die Stadt Herne sollte weiterhin regelmäßig überprüfen, ob eine Reduzierung der Anzahl zu beteiligender interner Stellen möglich ist.	301
F2	Der Bearbeitungsprozess des vereinfachten Genehmigungsverfahrens in der Stadt Herne weist eine Reihe von Schnittstellen und Zuständigkeitswechseln auf. Eine vollständig digitalisierte Bearbeitung kann den Bearbeitungsprozess vereinfachen und beschleunigen.	302	E2	Die Stadt Herne sollte den Entscheidungsprozess im Baugenehmigungsverfahren zeitnah digitalisieren. Verzögerungen durch die Laufzeiten der Papierakte können dadurch vermieden werden.	304
F3	Der Digitalisierungsgrad in der Bauaufsicht der Stadt Herne ist noch optimierungsfähig. Die Funktionalitäten der Fachsoftware werden noch nicht vollständig genutzt. Eine digitale Antragsannahme ist noch nicht möglich.	304	E3	Die Stadt Herne sollte alle neuen Vorgänge ausschließlich digital bearbeiten und zum Abschluss digital archivieren. Mit der Fachsoftware der Bauaufsicht und dem Dokumentenmanagement-System (DMS) stehen die Instrumente dafür zur Verfügung.	306
F4	Die Personalausstattung der Bauaufsicht der Stadt Herne ist im interkommunalen Vergleich unauffällig. Die Anzahl der erlassenen Bescheide ist vergleichsweise gering. Die Arbeitsrückstände sind hoch. Der Stadt gelingt es bislang nicht, die Rückstände aufzuarbeiten.	307	E4.1	Die Stadt Herne sollte dafür Sorge tragen, dass die erforderlichen Angaben zu den Verfahrensständen in der Fachsoftware gepflegt werden. Zuverlässige Auswertungen sind für eine Analyse und Steuerung der Bauaufsicht unabdingbar.	309
			E4.2	Die Stadt Herne sollte die Anzahl der unerledigten Anträge perspektivisch reduzieren. Sie sollte die Entwicklung der Antragszahlen und den Bestand der unerledigten Anträge fortlaufend erfassen und die Gründe für den Anstieg der Arbeitsrückstände eruieren.	310
			E4.3	Die Stadt Herne sollte zur Sicherung von vorhandenem Wissen und dem Transfer auf neue Beschäftigte eine Wissensdatenbank erstellen und verstärkt die Möglichkeiten zur Dokumentation in der Fachsoftware nutzen.	310
F5	Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Herne höher als bei den meisten Vergleichskommunen. Der Anteil der abgelehnten Bauanträge ist	310	E5	Die Stadt Herne sollte die Ursache für die hohe Anzahl der abgelehnten und zurückgenommenen Anträge eruieren. Gegebenenfalls kann die Stadt durch eine verstärkte Bauberatung und zielgerichtete Informationen diese Anteile reduzieren.	312

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
	ebenfalls hoch. Auf der Homepage können Bauwillige zahlreiche Informationen abrufen. Es ist dennoch Optimierungspotential für die Bauberatung erkennbar.			
F6	Die Stadt Herne erfasst weder die Gesamtlaufzeiten noch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge. Sie verfügt damit nicht über die für die Steuerung relevanten Informationen.	312	E6 Die Stadt Herne sollte die Informationen zu den Gesamtlaufzeiten und zu den Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge zuverlässig erfassen und regelmäßig auswerten. Diese Informationen sind zur Steuerung der Arbeitsabläufe und des Personaleinsatzes erforderlich.	313

→ 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