

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

der Stadt Münster 2024/2025

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	7
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster	7
0.1.1 Managementübersicht	7
0.2 Nachhaltigkeit als Teil der Prüfung	10
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	14
0.5.1 Kennzahlenvergleich	14
0.5.2 Geschäftsprozesse	15
0.5.3 Erfüllungsgrad	15
0.5.4 Konsolidierungsmöglichkeiten	15
0.5.5 gpa-Kennzahlenset	15
0.6 Prüfungsablauf	16
0.7 Anlage 1: Ergänzende Tabelle	18
0.8 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Münster	28
0.8.1 Nachhaltigkeitsinstrumente	28
0.8.2 Nachhaltigkeitsindikatoren	30
0.8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren der Stadt Münster im interkommunalen Vergleich	34
1. Finanzen	40
1.1 Managementübersicht	40
1.2 Aufbau des Teilberichtes	42
1.3 Inhalte, Ziele und Methodik	42
1.4 Haushaltssituation	43
1.4.1 Haushaltsstatus	44
1.4.2 Jahresergebnisse	46
1.4.3 Eigenkapital	50
1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen	52
1.5 Haushaltssteuerung	56
1.5.1 Nachhaltige Haushaltssteuerung	56
1.5.2 Ermächtigungsübertragungen	61
1.5.3 Kredit- und Anlagemanagement	64
1.5.4 Fördermittelmanagement	76

1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	79
2.	Mobilitätsmanagement	87
2.1	Managementübersicht	87
2.2	Aufbau des Teilberichtes	88
2.3	Inhalte, Ziele und Methodik	88
2.4	Betriebliche Mobilität	89
2.4.1	Steuerung der Mobilität	89
2.4.2	Klimafreundliche Arbeitsorganisation	93
2.4.3	Dienstreisemanagement	95
2.4.4	Fuhrparkmanagement	97
2.4.5	ÖP(N)V-Nutzung	100
2.4.6	Fahrradnutzung	100
2.4.7	Parkraummanagement	103
2.5	Erreichbarkeit der städtischen Einrichtungen	104
2.5.1	Klimafreundliche Erreichbarkeit	104
2.5.2	Darstellung der klimafreundlichen Erreichbarkeit an einem Beispiel	106
2.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	107
3.	Informationstechnik	109
3.1	Managementübersicht	109
3.2	Aufbau des Teilberichtes	110
3.3	Inhalte, Ziele und Methodik	110
3.4	IT in der Kernverwaltung	111
3.4.1	IT-Betriebsmodell und -Steuerung	112
3.4.2	Digitalisierung	116
3.4.3	Prozessmanagement	123
3.4.4	Nachhaltigkeit	125
3.4.5	IT-Sicherheit	127
3.4.6	Örtliche Rechnungsprüfung	129
3.4.7	IT-Kosten	131
3.5	Steuerung der Schul-IT	134
3.6	Anlage: Ergänzende Tabelle	138
4.	Gebäudewirtschaft - Klimaschutz	140
4.1	Managementübersicht	140
4.2	Aufbau des Teilberichtes	141
4.3	Inhalte, Ziele und Methodik	141
4.4	Strukturen	142
4.5	Klimaschutz in der Gebäudewirtschaft	143
4.5.1	Organisation	143
4.5.2	Strategie	144
4.5.3	Planung von Klimaschutzmaßnahmen	147

4.5.4	Treibhausgasbilanz	154
4.5.5	Energiemanagement	159
4.5.6	Monitoring	160
4.5.7	Bauinvestitionscontrolling (BIC)	161
4.6	Anlage: ergänzende Tabelle	164
5.	Ordnungsbehördliche Bestattungen	165
5.1	Managementübersicht	165
5.2	Aufbau des Teilberichtes	166
5.3	Inhalte, Ziele und Methodik	166
5.4	Strukturen	167
5.5	Rechtmäßigkeit	169
5.5.1	Bestattungsrechtliche Fristen	170
5.5.2	Ermittlung von Bestattungspflichtigen	171
5.5.3	Art der Bestattung	173
5.5.4	Ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme	174
5.5.5	Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten	175
5.6	Verfahrensstandards	176
5.7	Personaleinsatz	177
5.8	Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen und Einflussfaktoren	179
5.9	Anlage: Ergänzende Tabelle	183
6.	Kommunales Krisenmanagement	184
6.1	Managementübersicht	184
6.2	Aufbau des Teilberichtes	185
6.3	Inhalte, Ziele und Methodik-	185
6.4	Strukturen	186
6.5	Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen	187
6.5.1	Prävention und Erkennen von Risiken	188
6.5.2	Bewältigungsstrategien	190
6.5.3	Nachbereitung von Krisen	193
6.6	Ausstattung und Personal des Krisenstabes	194
6.6.1	Ausstattung des Krisenstabes	194
6.6.2	Personal des Krisenstabes	199
6.7	Risiko- und Krisenkommunikation	202
6.7.1	Risikokommunikation	202
6.7.2	Krisenkommunikation	203
6.8	Prozessdarstellung „Krisenstab aktivieren“	204
6.9	Anlage: Übersicht Erfüllungsgrade	207
6.10	Anlage: Ergänzende Tabelle	208
7.	Hilfe zur Erziehung	210

7.1	Managementübersicht	210
7.2	Aufbau des Teilberichtes	211
7.3	Inhalte, Ziele und Methodik	212
7.4	Fehlbetrag und Einflussfaktoren Hilfe zur Erziehung	213
7.4.1	Falldichte HzE	215
7.4.2	Aufwendungen Hilfe zur Erziehung	217
7.4.3	Anteil ambulanter Hilfefälle	220
7.4.4	Anteil Vollzeitpflegefälle	222
7.5	Wirtschaftliche Jugendhilfe	223
7.5.1	Kennzahlen Wirtschaftliche Jugendhilfe	223
7.5.2	Organisation, Personal und Digitalisierung in der WiJu	227
7.5.3	Controlling	229
7.5.4	Verfahrensstandards und Prozessabläufe	230
7.6	Ambulante Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen	235
7.6.1	Verhandlungen von LQE-Vereinbarungen	235
7.6.2	Entgeltvereinbarungen	236
7.7	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	237
7.7.1	Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	237
7.7.2	Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII	240
7.7.3	Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII	242
7.7.4	Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	248
7.8	Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII	250
7.9	Anlage: Ergänzende Tabellen	252
8.	Öffentlicher Gesundheitsdienst	255
8.1	Managementübersicht	255
8.2	Aufbau des Teilberichtes	256
8.3	Inhalte, Ziele und Methodik	256
8.4	Steuerung und Organisation	257
8.4.1	Strategie	257
8.4.2	Organisation	260
8.4.3	Finanz- und Fachcontrolling	262
8.4.4	Kommunikation in Krisenfällen	263
8.5	Personal	264
8.5.1	Personalressourcen	264
8.5.2	Arbeitsbedingungen	268
8.6	Digitalisierung	272
8.6.1	Digitalisierungsstrategie	273
8.6.2	Digitalisierung von Arbeitsabläufen	274
8.7	Anlage: Ergänzende Tabelle	280
9.	Bauaufsicht	282

9.1	Managementübersicht	282
9.2	Aufbau des Teilberichtes	283
9.3	Inhalte, Ziele und Methodik	283
9.4	Baugenehmigungen	284
9.4.1	Strukturen	284
9.4.2	Rechtmäßigkeit	286
9.4.3	Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	289
9.4.4	Digitalisierung	293
9.4.5	Personaleinsatz	296
9.4.6	Bauberatung	300
9.4.7	Dauer der Genehmigungsverfahren	302
9.5	Anlage: Ergänzende Tabelle	306
	Kontakt	308

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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 Münster hat sich im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 negativ entwickelt. Nach positiven Ergebnissen in 2018 und 2019 schlossen die Folgejahre mit Defiziten ab. Die Stadt unterliegt bisher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten. Wenn die in der Ergebnisplanung ausgewiesenen weiteren Fehlbeträge eintreten, wäre die Ausgleichsrücklage jedoch innerhalb weniger Jahre verbraucht. Die aktuell noch überdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung würde sich dadurch stetig verringern. Zudem werden auch die noch vergleichsweise geringen Gesamtverbindlichkeiten in den nächsten Jahren erheblich ansteigen. Die gpaNRW sieht deshalb einen steigenden Konsolidierungsbedarf.

Zur Optimierung der **Haushaltssteuerung** sollte die Stadt Münster restriktiver mit Ermächtigungsübertragungen umgehen. Denn diese sind seit der letzten Prüfung weiter angestiegen und liegen interkommunal auf hohem Niveau. Beim Kredit- und Anlagenmanagement ist die Stadt Münster durch grundlegende Vorgaben bereits gut aufgestellt. Den konkreten Handlungsrahmen sowie die Strategien für das Zins- und Schuldenmanagement erarbeitet der eingerichtete Portfoliobeirat. Für das in Münster dezentral organisierte Fördermittelmanagement sieht die gpaNRW noch Verbesserungsmöglichkeiten durch standardisierte Prozesse sowie ein Controlling an zentraler Stelle.

Die Stadt Münster beschäftigt sich seit Jahren mit dem Thema **Nachhaltigkeit**. Sie hat eine Nachhaltigkeitsstrategie mit Maßnahmen und Zielen beschlossen. Im städtischen Haushalt werden keine gesonderten Ziele und Kennzahlen zur Nachhaltigkeit dargestellt. Stattdessen sollen zukünftig zeitgleich zu den Haushaltsberatungen Ergebnisse des Klimaschutzcontrollings in den Rat eingebracht werden. Zudem hat die Stadt mit Projektsteckbriefen für die wichtigsten Klimaschutzmaßnahmen den Einstieg in einen Klimahaushalt vorbereitet. Im Sinne der finanziellen Nachhaltigkeit führt die Stadt vor Investitions- und Beschaffungsentscheidungen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durch. Da diese dezentral erfolgen, sollte sie hierfür Standards und Wertgrenzen definieren.

Die Stadt Münster hat sich das ambitionierte Ziel gesetzt, nach Möglichkeit bereits bis zum Jahr 2030 klimaneutral zu werden. In ihrer Konzeptstudie „Klimaneutrale Stadtverwaltung 2030“ hat sie dafür Maßnahmen für verschiedene Handlungsfelder definiert. Darunter sind mit der *Mobilität* und dem Handlungsfeld *Gebäude, Energie, Ver- und Entsorgung* zwei Handlungsfelder, die die gpaNRW im Rahmen dieser Prüfung näher betrachtet hat. Beim betrieblichen **Mobilitätsmanagement** hat die Stadt Münster mit dem Angebot von Telearbeit und mobiler Arbeit sowie rabattierten Jobtickets und Fahrradleasing gute Voraussetzungen dafür geschaffen, den Schadstoffausstoß durch Fahrten zur und während der Arbeit zu verringern. Ein hoher Anteil von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben im städtischen Fuhrpark sowie der Vorrang der ÖPNV-Nutzung bei Dienstreisen tragen ebenfalls dazu bei.

In der **Gebäudewirtschaft** wird ebenfalls deutlich, dass die Stadt Münster die Absicht verfolgt, ihrer gesetzlich vorgegebenen Vorbildfunktion in Bezug auf den **Klimaschutz** gerecht zu werden. Hierfür hat sie umfangreiche Maßnahmen insbesondere im eigenen Gebäudebestand geplant und teilweise auch bereits umgesetzt. Eine von der gpaNRW durchgeführte überschlägige Modellrechnung kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass die Stadt Münster ihren bisherigen jährlichen Finanzmitteleinsatz erheblich erhöhen müsste, um die Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand bis 2030 erreichen zu können. Der bisherige Verlauf der gesamtstädtischen Treibhausgasbilanz zeigt, dass die Treibhausgas-Emissionen auf dem Münsteraner Stadtgebiet im Zeitraum von 1990 bis 2022 um rund ein Drittel reduziert werden konnten. Die Stadt sollte regelmäßig anhand des weiteren Verlaufs realistisch bewerten, ob sie ihr ambitioniertes Ziel der Treibhausneutralität 2030 erreichen kann und gegebenenfalls Anpassungen vornehmen.

Eine immens wichtige Voraussetzung für eine effiziente Verwaltung ist eine gut aufgestellte **Informationstechnik**. Hier ist die Stadt Münster insbesondere im Hinblick auf die IT-Sicherheit und Nachhaltigkeitsaspekte bereits gut aufgestellt. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW dagegen bei der IT-Steuerung, der Digitalisierung sowie den Rahmenbedingungen für Prüfungen durch die örtliche Rechnungsprüfung. Diese Ergebnisse korrelieren mit interkommunal niedrigen IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung. Äußerst gute Rahmenbedingungen hat die Stadt Münster für eine zielgerichtete und effiziente Steuerung der Digitalisierung ihrer Schulen geschaffen.

Bei den **ordnungsbehördlichen Bestattungen** weist die Stadt Münster einwohner- und fallbezogen einen vergleichsweise geringen Fehlbetrag aus. Sie profitiert dabei von geringen Aufwendungen und einer hohen Kostendeckung durch Erträge. Der geringe Personaleinsatz führt jedoch zu einer hohen Fallbelastung der Sachbearbeitung. Die bevorstehende Personalfuktuation sollte die Stadt zum Anlass nehmen, um den Personaleinsatz auf der Basis einer Stellenbemessung bedarfsgerecht anzupassen. Durch verbindliche Verfahrensstandards und Prozesse unterstützt die Stadt eine rechtssichere Bearbeitung. Nachbessern muss sie allerdings noch bei der Erhebung von Verwaltungsgebühren und der förmlichen Zustellung bei der Androhung der Ersatzvornahme. Die Stadt Münster hat bereits verbindlich zugesichert, dies zukünftig zu beachten. Ein Teil der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen könnte vermieden werden, wenn unwillige bestattungspflichtige Angehörige durch Bußgeldandrohung zur fristgerechten Erfüllung ihrer Pflicht bewegt würden.

Das **Krisenmanagement** der Stadt Münster befindet sich aktuell in der Fortentwicklung. Die Stadt betreibt eine regelmäßige Risikoermittlung und –bewertung. Die getroffenen Vorbereitungen auf Szenarien wie z.B. Starkregen- oder Hitzeereignisse oder eine Energiekrise zeigen das

Verantwortungsbewusstsein der Stadt. Auch für die übrigen Risiken sollte die Stadt Bewältigungsstrategien entwickeln. Die Stadt hat bereits zugesichert, die vorhandenen Einzeldokumente noch in einem formellen Katastrophenschutzplan zusammenzuführen. Weiteres Verbesserungspotenzial sieht die gpaNRW durch jährliche Praxisübungen für das Krisenstabspersonal und einen verbindlichen Vertrag über die Kraftstoffversorgung, um die Notstromversorgung sicherzustellen. Außerdem fehlen noch ein Konzept für die Einbindung von Spontanhelfenden sowie ein Verpflegungskonzept für den Krisenstab.

Die Haushaltsbelastung durch die **Hilfen zur Erziehung** ist bei der Stadt Münster in den letzten Jahren stetig gestiegen. Interkommunal liegt sie aber auf einem niedrigen Niveau. Dabei profitiert die Stadt Münster von einer niedrigen Falldichte und davon, dass sie vergleichsweise viele Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien unterbringen kann. Belastend wirken sich in Münster die hohen Aufwendungen je Hilfefall bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung aus sowie die steigende Bedeutung der Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfen. Darauf reagiert die Stadt mit einem Ausbau der Poollösungen. Die Erträge aus Kostenerstattungen sind in Münster relativ gering. Um diese differenzierter analysieren zu können, sollte die Stadt die Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe stärker in ihr Controlling einbeziehen. Positiv bewertet die gpaNRW die enge Zusammenarbeit zwischen dem Kommunalen Sozialen Dienst (KSD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sowie die effektive Nutzung der Jugendamtssoftware. Die Vorgaben der SGB VIII-Reform hat die Stadt Münster bereits weitgehend umgesetzt. Sie sollte bei einzelnen konzeptionellen Arbeiten nachbessern und sicherstellen, dass die gesetzlich festgelegten Aufgaben des Verfahrenslotsen auch zukünftig wahrgenommen werden können.

Mithilfe der Fördermittel aus dem Pakt für den **Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD)** konnte die Stadt Münster die Personalressourcen ihres Gesundheitsamtes in den letzten Jahren deutlich aufstocken. Dabei setzt sie auf verschiedene Fachlichkeiten. Der Anteil von medizinischem Fachpersonal und insbesondere Ärztinnen und Ärzten ist in Münster geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Durch flexible Arbeitszeitmodelle, das Angebot von Telearbeit und mobilem Arbeiten, eine gute technische Ausstattung sowie die Beteiligung an den Veränderungsprozessen bietet sie ihren Beschäftigten attraktive Arbeitsbedingungen. Zur Optimierung der Steuerung des ÖGD sollte die Stadt Münster neben den geplanten Spezialberichten auch einen allgemeinen Gesundheitsbericht aufstellen. Daraus sollte sie konkrete Ziele ableiten und deren Erreichung anhand von Kennzahlen überprüfen. Das Gesundheitsamt hat bereits eine umfangreiche Digitalisierungsstrategie für den ÖGD erarbeitet. Es beabsichtigt, die fortschreitende Digitalisierung für effizientere Arbeitsabläufe und mehr digitale Angebote für Bürgerinnen und Bürger zu nutzen. Die Stadt Münster hat im örtlichen Infektionsschutzplan Meldewege und Zuständigkeiten verbindlich geregelt und ist damit gut auf künftige Krisen im Gesundheitsdienst vorbereitet.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Münster hat 2024 die vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge eingeführt. Dies kann dazu beitragen, die im Vergleichsjahr 2023 noch überdurchschnittlich langen Laufzeiten der Bauanträge zu verkürzen. Bei den ausgewerteten Laufzeiten wirkt sich allerdings aus, dass die Stadt durch einen relativ hohen Personaleinsatz den Bestand der unerledigten Fälle verringern konnte. Die abgearbeiteten älteren Fälle gehen mit entsprechend höheren Laufzeiten in die Berechnung ein. Auffällig ist bei der Stadt Münster der hohe Personaleinsatz für die Bauberatung. Dass diese durch die Sachbearbeitenden erfolgt, kann zu Unterbrechungen bei der Antragsprüfung führen. Allerdings gelingt es der Stadt durch die umfangreiche Bauberatung, die Anzahl zurückgenommener Anträge gering zu halten. Positiv zu bewerten ist, dass die Stadt Münster mit dem Vieraugenprinzip der Korruptionsgefahr vorbeugt und

einzuholende Stellungnahmen auf das notwendige Maß begrenzt. Zur Optimierung empfiehlt die gpaNRW eine softwareunterstützte Gebührenfestsetzung sowie die konsequente Anwendung der gesetzlichen Rücknahmefiktion.

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 Münster hat die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung sowie die Stellungnahme nach § 105 GO NRW zunächst dem Rechnungsprüfungsausschuss zur Beratung vorgelegt. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat darüber in der Sitzung am 19. August 2020 beraten. Der Rat der Stadt Münster hat in der Ratssitzung am 26. August 2020 die Stellungnahme nach § 105 GO NRW beschlossen.

Ein zentrales Controlling oder eine Berichterstattung hinsichtlich der weiteren Umsetzung der Empfehlungen hat es bei der Stadt Münster nicht gegeben. Die Ergebnisse und Hinweise aus der Prüfung sind in die Arbeit der zuständigen Organisationseinheiten eingeflossen. Dort ist auch die Umsetzung der Empfehlungen geprüft und weiterverfolgt worden. Als Beispiele für umgesetzte Maßnahmen hat die Stadt u.a. folgende angeführt:

- Um auf die verstärkte (ungeplante) Fluktuation im Jugendamt zu reagieren, hat die Stadt dort eine zusätzliche Stelle für eine Springkraft eingerichtet.
- Für eine verbesserte Steuerung der Verkehrsflächenerhaltung hat die Stadt Münster zwei Stellen für das Ausgrabungsmanagement eingerichtet. Zusätzlich hat sie ein Ausgrabungsmodul in die vorhandene Straßendatenbank integriert und in Betrieb genommen. Außerdem hat die Stadt die Straßendatenbank über eine Schnittstelle mit der Anlagenbuchhaltung verbunden, um einen Datenabgleich zu ermöglichen.
- Im Friedhofswesen hat das Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit ein Konzept entwickelt, um die Attraktivität der Trauerhallen zu steigern und somit die Nutzungszahlen zu erhöhen.
- Im Bereich der Bauaufsicht hat die Stadt Münster ihren Internetauftritt wie empfohlen an die aktuelle Landesbauordnung angepasst und somit das Informationsangebot für Bauwillige verbessert.
- Für die Zahlungsabwicklung hatte die gpaNRW empfohlen, den Anteil der automatisiert eingelesenen Daten an den Zahlungseingängen weiter zu erhöhen. Inzwischen werden 100 Prozent der Daten automatisiert eingelesen.

- In der Vollstreckung hat die Stadt Münster ihre Vorgehensweise wie empfohlen umgestellt. Anstatt bei den Vollstreckungsankündigungen die volle Pfändungsgebühr zu erheben, weist sie die Schuldner nun darauf hin, dass nur die Hälfte der Pfändungsgebühren zu zahlen ist, wenn der Außendienst sich aufgrund der eingegangenen Zahlung nicht an Ort und Stelle begeben muss. Zudem erhebt sie bei der Zahlungsaufforderung und Pfändungsankündigung durch den Vollziehungsbeamten nun auch das zugehörige Porto.

Kennzahlen zur Zahlungsabwicklung und Vollstreckung sowie auch zu anderen Handlungsfeldern vorangegangener Prüfungen schreibt die gpaNRW im gpa-Kennzahlenset fort.

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-Kennzahlenset:

- 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

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

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.

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.

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

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 einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Produkte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht 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 Münster hat die gpaNRW von November 2023 bis März 2025 durchgeführt.

Zunächst hat die gpaNRW die erforderlichen Daten und Informationen zusammengestellt und mit der Stadt Münster 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 Münster überwiegend das Vergleichsjahr 2023. Ergänzend haben wir die interkommunalen Vergleiche für 2022 dargestellt.

Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2018 bis 2022, der aufgestellte Jahresabschluss 2023, die Gesamtabchlüsse der Jahre 2018 bis 2021 sowie die Haushaltsplanung 2024 und 2025 einschließlich der bis 2028 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Benjamin Traut
Mobilitätsmanagement	Andreas Pickhard
Informationstechnik	Rita Schroer / Mathias Elbers
Gebäudewirtschaft/Klimaschutz	Robert Pawelczyk
Ordnungsbehördliche Bestattungen	Maike Wendt
Kommunales Krisenmanagement	Maike Wendt
Hilfe zur Erziehung	Lars Cramer
Öffentlicher Gesundheitsdienst	Lena Steinkamp
Bauaufsicht	Andreas Pickhard

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

Den Verwaltungsvorstand der Stadt Münster hat die gpaNRW in seiner Sitzung am 18. März 2025 über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 02. Juni 2025

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Dirk Hungermann

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 Münster führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den dezentralen Organisationseinheiten durch. Festgeschriebene gesamtstädtische Vorgaben, Standards und Wertgrenzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gibt es nur vereinzelt, allerdings gute Ansätze und Prozesse in einigen Bereichen der Verwaltung.	E1.1	Die Stadt sollte gesamtstädtische Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einer Dienstanweisung regeln und den dezentralen Organisationseinheiten Arbeitshilfen bereitstellen. Sie kann dafür auf gute Ansätze einzelner dezentraler Organisationseinheiten zurückgreifen.
		E1.2	Die Stadt Münster sollte Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.
F2	Die Ermächtigungsübertragungen der Stadt Münster sind seit der letzten Prüfung weiter angestiegen. Im interkommunalen Vergleich sind diese vergleichsweise hoch. Daraus resultierte, dass Münster zeitweise einen Großteil der fortgeschriebenen investiven Ansätze nicht wie geplant verausgaben konnte.	E2	Die Stadt Münster sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung weiterhin verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen. Daneben sollte sie restriktiver mit Ermächtigungsübertragungen umgehen.
F3	Die Stadt Münster hat grundlegende Vorgaben für das Zins- und Schuldenmanagement für den Kernhaushalt festgeschrieben. Zudem übernimmt die Stadt für große Teile des Beteiligungsportfolios die Abwicklung der Kredite. Die Festlegung des konkreten Handlungsrahmens sowie die Überwachung der Kreditgeschäfte sind Aufgabe eines eingerichteten Portfoliobeirates.	E3	Die Stadt Münster sollte im Hinblick auf die Beteiligungssteuerung evaluieren, ob die Ausweitung einiger grundsätzlicher Regelungen auf den Konzern politisch gewollt und sinnvoll sind. Risiken für den Kernhaushalt können so reduziert werden.
F4	Das Berichtswesen der Stadt Münster für die politischen Entscheidungsträger beschränkt sich auf zuletzt unregelmäßige und späte Ausschussvorlagen. Die wesentlichen Informationen für das jährlich angedachte Berichtswesen liegen der Stadt u. a. in Form von Protokollen aus den Portfoliobeiratssitzungen vor.	E4	Die Stadt Münster sollte die kommunalen Entscheidungstragenden rechtzeitig über die Entwicklung des Kreditportfolios informieren. Vor dem Hintergrund der steigenden Steuerungsrelevanz sollte die Stadt eruieren, ob die Bereitstellung weiterer ohnehin vorliegender Informationen sinnvoll ist.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es in Münster für die Fördermittelakquise nicht. Die Fördermittelakquise ist grundsätzlich dezentral organisiert. Eine Standardisierung des Prozesses würde die Fördermittelakquise der Stadt unterstützen.	E5.1	Die Stadt Münster sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.
		E5.2	Die Inanspruchnahme von Fördermitteln sollte insbesondere vor dem Hintergrund der negativen Entwicklung der Haushaltssituation verstärkt von notwendigen Bedarfen abhängig gemacht werden.
F6	Die Fördermittelbewirtschaftung obliegt in Münster den dezentralen Organisationseinheiten. Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen würde zusätzlich unterstützend dazu beitragen, auch künftig Rückforderungen zu vermeiden.	E6.1	Die Stadt Münster sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützen.
		E6.2	Die Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten regelmäßig und standardisiert über den Stand aller wichtiger Förderprojekte informiert werden.
Mobilitätsmanagement			
F1	Die Stadt Münster hat bereits umfassende Konzepte entwickelt, die eine klimafreundliche Mobilität fördern. Obwohl es keinen verbindlichen Umsetzungsplan gibt, sind bereits einige Maßnahmen umgesetzt. Für das betriebliche Mobilitätsmanagement liegen Teilkonzepte vor. Weitere Optimierungspotenziale bestehen beim Berichtswesen und einer zentralen Koordination.	E1.1	Die Stadt Münster sollte zum Erreichen ihrer Klimaschutzziele ein betriebliches Mobilitätskonzept erstellen. Darin sollte sie die bereits entwickelten Maßnahmen berücksichtigen und Ergänzungen vornehmen. Die erarbeiteten Maßnahmen sollte sie verbindlich in einem Umsetzungsplan festlegen.
		E1.2	Die Stadt Münster sollte das zentral eingerichtete betriebliche Mobilitätsmanagement bei allen Angelegenheiten der betrieblichen Mobilität beteiligen, um die betrieblichen Mobilitätsziele zu koordinieren und deren Umsetzung dauerhaft sicherzustellen.
		E1.3	Die Stadt Münster sollte den Einsatz von Fachsoftware prüfen, die sie bei der Umsetzung des betrieblichen Mobilitätsmanagements unterstützt.
		E1.4	Die Stadt Münster sollte für ihr betriebliches Mobilitätsmanagement Grundzahlen erheben und Kennzahlen bilden. Sie sollte die Daten als Indikator für die Zielerreichung und notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen.
		E1.5	Die Stadt Münster sollte ein regelmäßiges Berichtswesen über den Umsetzungsstand der Maßnahmenpakete zum betrieblichen Mobilitätsmanagement einführen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.6	Die Stadt Münster sollte eine erneute Mitarbeitendenbefragung zum Thema betriebliche Mobilität durchführen und die Erkenntnisse für ein betriebliches Mobilitätskonzept nutzen.
F2	Die Stadt Münster fördert reduzierte Mobilität mit einer eigenen Dienstvereinbarung zur Telearbeit beziehungsweise mobilen Arbeit. Sie verringert so erforderliche Fahrten zu Dienststellen. Mit dem Projekt „Arbeitswelt. Zukunft.“ verfolgt Münster das Ziel, ein modernes und effektives Arbeitsumfeld zu schaffen und Büronutzung zu optimieren. Die tatsächliche Nutzung von Telearbeit und mobiles Arbeiten erhebt die Stadt noch nicht.	E2	Die Stadt Münster sollte die tatsächliche Nutzung der Telearbeit und mobiler Arbeit erfassen und für Prognosen bei der Planung zukünftiger Arbeits- beziehungsweise Desksharingplätze berücksichtigen.
F3	Im Zuge der Abrechnung von Dienstreisen in der Stadt Münster hat die Nutzung des ÖP(N)V einen hohen Stellenwert. Dazu tragen auch die internen Vorgaben bei, die eine klimafreundliche Abwicklung vorschreiben. Das Dienstreisemanagement wickelt die Stadt weitgehend digital ab, allerdings noch nicht medienbruchfrei. Die Stadt Münster beabsichtigt, die Bildung von Fahrgemeinschaft mit einer digitalen Plattform zu unterstützen.	E3	Die Stadt Münster sollte die Voraussetzungen schaffen, um das Dienstreisemanagement vollständig digital und medienbruchfrei abwickeln und auswerten zu können.
F4	Die Stadt Münster verwaltet ihre Fahrzeuge dezentral. Die Fahrzeugdaten liegen nur teilweise zentral vor. Sie hat noch keinen Fahrzeugpool gebildet. Die Anzahl von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben ist in Münster höher als bei den meisten anderen Vergleichsstädten.	E4.1	Die Stadt Münster sollte den Fahrzeugbestand einschließlich relevanter Daten in Bezug auf eine klimafreundliche Mobilität erfassen und bewerten.
		E4.2	Die Stadt Münster sollte Fahrzeugpools bilden. Die Auslastung sollte sie durch weitere Analysen ermitteln und den Bestand entsprechend anpassen.
F5	Die Fahrradstadt setzt schon sehr erfolgreich das Fahrradleasing um. Von der allgemeinen guten Infrastruktur für Fahrradfahrende in Münster profitieren auch die Mitarbeitende der Stadt. Den Bestand an Dienstfahrrädern hat die Stadt noch nicht erfasst.	E5.1	Die Stadt Münster sollte ihre Dienststellen auf notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Fahrradfahrende prüfen. Sie sollte ein Gesamtkonzept für ihre Dienststellen entwickeln.
		E5.2	Die Stadt Münster sollte den Bestand an Dienstfahrrädern erfassen und gegebenenfalls bedarfsgerecht anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
Informationstechnik			
F1	Das langjährige IT-Betriebsmodell der Stadt Münster bietet einen guten Rahmen für die Bereitstellung von Informationstechnik. In der Praxis nutzt die Stadt ihre Möglichkeiten allerdings weiterhin noch nicht voll aus, insbesondere wegen der verbesserungswürdigen IT-Gesamtsteuerung. Sehr positiv ist allerdings, dass die Verantwortlichen bereits an grundlegenden Optimierungen arbeiten und sich die Stadt Münster damit auf einem sehr guten Weg befindet.	E1	Die Stadt Münster sowie die citeq als ihr IT-Hauptdienstleister sollten ihre gemeinsamen Anstrengungen zur grundlegenden Verbesserung der Steuerungssituation unbedingt fortführen.
F2	Die Stadt Münster steht bei der Auseinandersetzung mit Chancen und Risiken der künstlichen Intelligenz noch sehr am Anfang.	E2	Die Stadt Münster sollte ihre aktuellen Bemühungen unbedingt fortführen und sich verstärkt mit den Möglichkeiten und Gefahren der künstlichen Intelligenz befassen.
F3	Die Stadt Münster erreicht bei den von der gpaNRW ausgewählten Verwaltungsleistungen ein insgesamt schwaches Digitalisierungsniveau, das jedoch maßgeblich durch den internen Ablauf bei der Urlaubsgewährung beeinträchtigt wird. Wie bei allen Städten bestehen auch in Münster bei der medienbruchfreien internen Verarbeitung einige Verbesserungsmöglichkeiten.	E3	Auch die Stadt Münster sollte ihre Aufmerksamkeit und die verfügbaren Ressourcen wesentlich stärker auf eine weitestgehend medienbruchfreie Bearbeitung innerhalb ihrer Verwaltungsprozesse richten.
F4	Die Stadt Münster hat sich beim Prozessmanagement gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW verbessert. Mittlerweile liegt sie im Mittelfeld, was die Anforderungen an ein systematisches Prozessmanagement angeht. Während sie beim strategischen Rahmen sowie der operativen Ausgestaltung bereits auf einem guten Weg ist, nutzt sie die sich daraus ergebenden Steuerungsmöglichkeiten allerdings noch nicht konsequent für sich aus.	E4	Die Stadt Münster sollte typische Tätigkeiten des dezentralen Prozessmanagements verbindlich in ihrer Organisation verankern. Zudem sollte die Stadt systematischer die Steuerungsmöglichkeiten nutzen, die sich aus dem Prozessmanagement ergeben. Außerdem sollte sie das Potenzial von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz systematisch bei ihren Prozessoptimierungen berücksichtigen.
F5	Die Rahmenbedingungen für das Prüfen der sowie mit IT sind in der Stadt Münster abermals äußerst schwierig. Weiterhin bedeuten die sehr geringen personellen Kapazitäten, dass größtenteils lediglich einige pflichtige Aufgaben der IT-Prüfung wahrgenommen werden können. Hinzu kommt, dass keinerlei Unterstützung durch Dritte besteht. Möglichkeiten, um über die pflichtigen Aspekte hinaus prüfen oder sogar beratend Projekte begleiten zu können, bestehen dadurch kaum.	E5	Die Stadt Münster sollte die personelle Situation für IT-Prüfungen sowie -Beratungen im Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision grundlegend verbessern. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob für sie eine interkommunale Unterstützung in Frage kommt.
F6	Die IT-Kosten der Stadt Münster sind niedrig. Ähnlich zur letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW sind keine wesentlichen Einsparmöglichkeiten erkennbar. Es besteht vielmehr das Risiko, dass sich dies auf die nötige digitale Transformation der Stadt Münster auswirken könnte.	E6	Damit die Stadt Münster den steigenden Anforderungen an die Digitalisierung langfristig gerecht werden kann sollte sie ihr niedriges Kostenniveau verstärkt in den Blick nehmen.

Feststellung		Empfehlung	
Gebäudewirtschaft - Klimaschutz			
F1	Die Stadt Münster hat ein umfangreiches Maßnahmenpaket ausgearbeitet. Im Weiteren sind die notwendigen Maßnahmen realistisch zu beziffern und in den kommenden Haushalten zu berücksichtigen.	E1	Die Stadt Münster sollte den notwendigen Finanzmittelbedarf beziffern und die entsprechenden Mittel in ihrer Planung berücksichtigen.
F2	Die Stadt Münster schaffte durch eigene Klimaschutzbemühungen in den letzten Jahren eine spürbare Reduzierung der THG-Emissionen. Es stellt sich als sehr ambitioniert dar, die beschlossene THG-Neutralität bis zum Jahr 2030 zu erreichen.	E2	Die Stadt Münster sollte regelmäßig bewerten, ob das eigene ambitionierte Ziel der THG-Neutralität 2030 erreichbar ist. Ist dies nicht der Fall, sollte sie weitere Maßnahmen initiieren und die Zielsetzungen regelmäßig anpassen.
Ordnungsbehördliche Bestattungen			
F1	Trotz ihrer guten Ermittlungsarbeit kann die Stadt Münster eine ordnungsbehördliche Bestattung nicht immer vermeiden, obwohl sie Bestattungspflichtige innerhalb der Bestattungsfrist ausfindig machen konnte.	E1	Die Stadt Münster sollte auf ihrer Internetseite allgemein sowie im Einzelfall gegenüber unwilligen Bestattungspflichtigen aktiv auf die drohende Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gemäß § 19 Abs. 2 BestG NRW hinweisen. Bei bestattungspflichtigen Angehörigen, die sich ohne triftigen Grund weigern, ihrer Bestattungspflicht nachzukommen, sollte die Stadt wie geplant ein Bußgeld festsetzen. Die Geldbuße sollte den wirtschaftlichen Vorteil übersteigen, den die betroffene Person aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat.
F2	Das Vollstreckungsverfahren der Stadt Münster bei ordnungsbehördlichen Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme nach § 59 VwGO NRW entspricht nicht ausreichend den gesetzlichen Vorgaben des VwVG NRW. Grund ist, dass die Stadt Münster ihre Androhung der Ersatzvornahme entgegen § 63 Abs. 6 VwVG NRW nicht mittels einer der Zustellungsvarianten des Verwaltungszustellungsgesetzes NRW zustellt.	E2	Die Stadt Münster muss ihr Vorgehen bei der Androhung einer Ersatzvornahme zur Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen anpassen und den Bescheid gemäß § 63 Abs. 6 VwVG NRW förmlich zustellen.
F3	Die Stadt Münster erhebt nicht in allen Fällen eine Verwaltungsgebühr, wenn sie ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber Bestattungspflichtigen geltend macht. Der Verzicht auf die Erhebung einer Verwaltungsgebühr stellt einen Rechtsverstoß gemäß § 15 Satz 1 VO VwVG NRW dar.	E3	Die Stadt Münster muss bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine dem Einzelfall angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.
F4	Die Stadt Münster setzt für die Sachbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen einwohnerbezogen weniger Personal ein als die meisten kreisfreien Städte. Dadurch ist das Personal bei der Fallbearbeitung vergleichsweise sehr hoch belastet.	E4	Die Stadt Münster sollte die hohe Fallbelastung unter Berücksichtigung der bevorstehenden Personalfluktuations zum Anlass nehmen, um eine Stellenbemessung für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen vorzunehmen und den Personaleinsatz bedarfsgerecht anzupassen.

Feststellung		Empfehlung	
Kommunales Krisenmanagement			
F1	Die Stadt Münster hat noch keinen vollständigen Katastrophenschutzplan aufgestellt, die Erstellung ist aber bereits geplant. Der aktuelle Umsetzungsstand entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben gemäß § 4 Abs. 3 S. 1 i. V. m. § 3 Abs. 7 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz.	E1	Die Stadt Münster muss ihre vorhandenen Einzeldokumente zu einem formellen Katastrophenschutzplan zusammenführen. Anschließend sollte sie die wesentlichen Risiken im Rahmen der Katastrophenschutzplanung alle fünf Jahre vom Stadtrat beschließen lassen.
F2	Die Stadt Münster hat bereits für einige Szenarien Bewältigungsstrategien entwickelt. Durch weitere Konzepte und Maßnahmenplanungen kann die Stadt ihre Krisenfestigkeit weiter verbessern.	E2	Die Stadt Münster sollte auch Vorkehrungen für ihre übrigen identifizierten Risiken treffen und schriftlich zusammenfassen.
F3	Die Stadt Münster hat bislang kein Konzept zur strukturierten Einbindung von Spontanhelfenden erstellt.	E3	Die Stadt Münster sollte sich erneut mit der Thematik zur Einbindung von Spontanhelfenden befassen und ein umsetzungsreifes Konzept zur Einbindung von Spontanhelfenden für akute Krisensituationen erstellen.
F4	Die Stadt Münster bereitet noch nicht jede Krise strukturiert nach.	E4	Die Stadt Münster sollte künftig für jede Krisenlage die Abläufe und Vorgehensweisen strukturiert nachbereiten, schriftlich dokumentieren und bei Bedarf anpassen.
F5	Die Stadt Münster hat grundsätzlich bereits geeignete Maßnahmen für einen Notbetrieb der IT getroffen. Die gpaNRW sieht aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	E5	Die Stadt Münster sollte wie geplant entsprechende Vorkehrungen treffen, um alle für den Krisenstab benötigten IT-Anwendungen zu identifizieren. Deren verlässliche Funktion sollte die Stadt auch unter Ausfall der Strom- und Kommunikationsversorgung sicherstellen.
F6	Die Stadt Münster hat ihre Kraftstoffversorgung für die Netzersatzanlagen nicht vertraglich geregelt. Dadurch besteht im Falle eines länger andauernden Stromausfalls das Risiko, dass nicht ausreichend Kraftstoff zum Betrieb der Netzersatzanlagen zur Verfügung steht. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.	E6	Um eine umfassende Notstromversorgung auch bei einem länger andauernden Stromausfall sicherzustellen, sollte die Stadt Münster wie geplant einen verbindlichen Vertrag über die Kraftstoffversorgung abschließen.
F7	Die Stadt Münster deckt die Verpflegung des Krisenstabes durch die Feuerwehr ab. Allerdings gibt es kein Verpflegungskonzept für den Krisenstab.	E7	Die Stadt Münster sollte ein umfassendes Verpflegungskonzept für ihren Krisenstab entwickeln, das die Versorgung für mehrere Tage sicherstellt und die Verantwortlichkeiten verbindlich regelt.
F8	Die Stadt Münster stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen sicher, dass sie grundsätzlich über ausreichend Personal verfügt, um alle Funktionen im Krisenstab auch für einen längeren Zeitraum mit fachkundigem Personal zu besetzen. Arbeitsplatzbeschreibungen für die Krisenstabsfunktionen hat die Stadt bislang noch nicht erstellt.	E8	Die Stadt Münster sollte für alle Krisenstabsmitglieder Arbeitsplatzbeschreibungen erstellen, damit alle Aufgaben konkret und verbindlich der jeweiligen Funktion im Krisenstab zugeordnet sind.

Feststellung		Empfehlung	
F9	Da Übungen zu unterschiedlichen Krisenszenarien nur unregelmäßig stattfinden, ist das für den Krisenstab vorgesehene Personal der Stadt Münster nicht optimal auf mögliche Einsätze vorbereitet. Zudem hat die Stadt die Aus- und Fortbildung ihrer Krisenstabsmitglieder noch nicht konzeptionell abgesichert.	E9	Die Stadt Münster sollte für ihren Krisenstab ein eigenes zielgruppenspezifisches Aus- und Fortbildungskonzept erstellen. Auf dieser Basis sollte sie ihre Krisenstabsmitglieder künftig schulen und jährlich Praxisübungen mit simulierten Krisenszenarien durchführen.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Münster kann die einzelnen Kostenerstattungsarten nicht differenziert auswerten. Dies kann die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung grundsätzlich beeinträchtigen.	E1	Die Stadt Münster sollte in ihrer Jugendamtssoftware Parameter für eine differenzierte Auswertung der einzelnen Kostenerstattungsarten hinterlegen.
F2	Grundsätzlich ermöglicht eine Schnittstelle zwischen den Modulen des KSD und der WiJu in der Jugendamtssoftware eine effiziente Fallbearbeitung. Allerdings umfasst sie nicht die Einnahmeverwaltung. Hier ist eine medienbruchfreie Fallbearbeitung nicht möglich.	E2	Die Stadt Münster sollte die Nutzung einer Schnittstelle zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware für die Einnahmeverwaltung prüfen. Nur so kann sie eine weitestgehend medienbruchfreie Fallbearbeitung unterstützen.
F3	Die Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe betrachtet die Stadt Münster im Rahmen ihrer regelmäßigen Controllingtätigkeiten bislang nur am Rande. Dies kann die Steuerung des Jugendamtes grundsätzlich erschweren.	E3	Die Stadt Münster sollte Voraussetzung für eine Betrachtung der Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Rahmen des Controllings schaffen. Sie sollte die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben und transparent in ihren regelmäßigen Controllingberichten darstellen.
F4	Die Stadt Münster prüft derzeit Möglichkeiten, die Poollösungen an den Schulen weiterzuentwickeln. Sie möchte so der steigenden Bedeutung der Schulbegleitung entgegenwirken. Darüber hinaus konnte sie die Änderungen der Stufe 2 des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes in Bezug auf die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII bislang vollständig umsetzen. Allerdings berücksichtigt der aktuelle Stellenplan die Stelle des Verfahrenslotsen nicht mehr. Die Nichtwahrnehmung würde einen Rechtsverstoß darstellen. Die Aufgabe kann nur durch organisatorische Maßnahmen weiter wahrgenommen werden.	E4.1	Vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen und der Überlegungen zur Weiterentwicklung von Poollösungen sollte die Stadt die Eingliederungshilfen eng im Fach- und Finanzcontrolling begleiten. Nur so kann sie bei Fehlentwicklungen frühzeitig Gegenmaßnahmen entwickeln.
		E4.2	Die Stadt Münster sollte die stellenplanmäßigen Voraussetzungen schaffen, um die gesetzlich festgelegten Aufgaben des Verfahrenslotsen wahrnehmen zu können. Dies sollte nicht zu Lasten anderer Aufgabengebiete des Jugendamtes erfolgen.
F5	Die Vorgaben der SGB VIII-Reform setzt die Stadt Münster in der individuellen Betreuung der jungen Volljährigen zwar um. Die notwendigen konzeptionellen Arbeiten konnte sie aber noch nicht vollständig abschließen.	E5	Die Stadt Münster sollte die für Betreuung der jungen Volljährigen notwendigen konzeptionellen Arbeiten zeitnah abschließen und so den Vorgaben der SGB VIII-Reform vollständig nachkommen.

Feststellung		Empfehlung	
Öffentlicher Gesundheitsdienst			
F1	Das Gesundheitsamt der Stadt Münster hat mit dem Leitbild strategische Ziele für die Ausrichtung seiner Arbeit gesetzt. Hieraus wurden aber bisher keine ausreichend konkreten Ziele entwickelt, deren Zielerreichung gemessen werden kann. Es fehlt zudem an einer grundlegenden Gesundheitsberichterstattung.	E1.1	Das Gesundheitsamt Münster sollte die bestehenden operativen Ziele aktualisieren und bei Bedarf weiterentwickeln. Der Fortschritt der Zielerreichung sollte auch ohne Abbildung im Haushalt intern nachvollzogen werden.
		E1.2	Die Stadt Münster sollte einen Gesundheitsbericht erstellen, der ein umfangreiches Bild zum Gesundheitszustand der Bevölkerung abbildet. Neben den geplanten Spezialberichten sollten auch Basisberichte erstellt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.
F2	Die Stadt Münster hat schon viele Prozesse visualisiert und standardisiert. Durch den Einsatz verschiedener Fachanwendungen entsteht ein zusätzlicher administrativer Aufwand. Auch durch die nicht zentral definierten Vorgaben für Verfahrensstandards besteht noch Optimierungspotenzial.	E2.1	Das Gesundheitsamt Münster sollte Standards für die Erstellung von Verfahrens- und Handlungsanweisungen festlegen. Eine regelmäßige Aktualisierung sollte von zentraler Stelle überwacht werden.
F3	Die Stadt Münster setzt im geringeren Maß medizinisches Fachpersonal ein als die anderen kreisfreien Städte. Aufgrund fehlender Stellenbeschreibungen sowie länger anhaltender Stellenvakanzen besteht hier noch Optimierungsbedarf.	E2.2	Das Gesundheitsamt Münster sollte weiterhin prüfen, ob die Zahl der eingesetzten EDV-Programme reduziert werden kann.
		E3.1	Die Stadt Münster sollte darauf hinwirken, dass bei planbaren Fluktuationen rechtzeitig eine Ausschreibung erfolgt. Dadurch kann ein Wissensverlust sowie die zusätzliche Belastung des bestehenden Personals vermieden werden.
F4	Die Stadt Münster hat viele Maßnahmen ergriffen, um gute Arbeitsbedingungen bei den Mitarbeitenden zu schaffen. Das Gesundheitsamt hat bisher noch kein fertiggestelltes Schulungskonzept, um den Bereich zu systematisieren.	E3.2	Das Gesundheitsamt Münster sollte sich weiterhin bemühen, flächendeckend aktuelle Stellenbeschreibungen vorzuhalten.
		E4.1	Dem Gesundheitsamt Münster sollten zur besseren Koordination der Wissensdatenbank Informationen zum planmäßigen Ruhestandseintritt der Mitarbeitenden zur Verfügung stehen. Auch für die Personalentwicklung sind Kenntnisse über absehbare Fluktuationen bedeutsam.
		E4.2	Das Gesundheitsamt der Stadt Münster sollte wie geplant ein Fortbildungskonzept entwickeln, um eine hohe Fachlichkeit sicherzustellen. Eine Grundlage sollte auch die systematische Erhebung von bereits bestehendem Vorwissen der Mitarbeitenden sein.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Das Gesundheitsamt Münster informiert über verschiedene Kanäle zu gesundheitsrelevanten Themen. Vor allem der digitale Service ist ausgeweitet worden. Optimierungsmöglichkeiten bestehen beim Abbau von Barrieren auf der Internetseite.	E5	Die Stadt Münster sollte prüfen, ob und wie Barrieren auf der Internetseite abgebaut werden können. Zusätzliche Optionen für Sehbeeinträchtigte könnten diesen den Zugang zu Informationen erleichtern.
Bauaufsicht			
F1	Die Bearbeitungsfristen hält die Stadt Münster häufig ein. Stellungnahmen holt die Stadt nur im notwendigen Umfang ein. Die Vorgehensweise hilft Verfahren zu beschleunigen. Die Anwendung der Rücknahmefiktion findet noch nicht ausnahmslos statt.	E1.1	Die Stadt Münster sollte durch organisatorische Maßnahmen die Einhaltung der Bearbeitungsfrist von zehn Arbeitstagen für die Prüfung der Vollständigkeit und Mangelfreiheit sicherstellen.
		E1.2	Die Stadt Münster hat die gesetzliche Rücknahmefiktion konsequent anzuwenden.
F2	Die zwischenzeitlich vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren hilft einheitliche und rechtssichere Verfahren sicherzustellen. Optimierungspotenzial gibt es noch bei der Gebührenerhebung und dem Einsatz der Baukontrolleure. Mit dem Vieraugenprinzip beugt die Bauaufsicht Korruption vor.	E2.1	Der Einsatz der Baukontrolleure sollte möglichst entsprechend ihrer Qualifikation erfolgen.
		E2.2	Die Stadt Münster sollte die Gebührenberechnung nach einem einheitlichen Maßstab mit Unterstützung der eingesetzten Fachsoftware vornehmen.
F3	Die Stadt Münster hat 2024 die vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge eingeführt. Es ist eine hohe Akzeptanz dieser Verfahren feststellbar, was die hohe Anzahl an digitalen Anträgen belegt. Noch nicht alle externen Stellen nehmen am digitalen Beteiligungsverfahren teil.	E3	Die Stadt Münster sollte den Beteiligten die Vorteile der digitalen Abwicklung aufzeigen. Der Verzicht auf analoge Beteiligungen hilft, Verwaltungsaufwand zu verringern und Verfahren zu beschleunigen.
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Münster setzt für die Baugenehmigungsverfahren mehr Personalressourcen ein als drei Viertel der anderen kreisfreien Städte. Ein Grund ist der hohe Anteil an Bauberatungsleistungen. Münster schafft es im Betrachtungszeitraum, den Bestand an unerledigten Fällen zu verringern.	E4	Die Stadt Münster sollte den Bestand unerledigter Fälle nachhalten. Sie sollte den anhaltenden Trend abnehmender Altfälle weiter fortsetzen.
F5	Die Stadt Münster hält ein umfassendes Beratungsangebot bereit. Dafür setzt sie mehr Personal ein als die Vergleichsstädte. Ihr gelingt es, die Anzahl zurückgekommener Anträge gering zu halten. Allerdings führt die Beratung auch zu Unterbrechungen bei der Antragsprüfung.	E5	Die Stadt Münster sollte mit geeigneten Maßnahmen die Sachbearbeitung der Bauaufsicht vor regelmäßigen Unterbrechungen bei der Genehmigungsprüfung schützen. Als geeignete Maßnahmen kommt beispielsweise eine Zentralisierung der Bauberatung in Betracht.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Gesamtlaufzeiten der Stadt Münster überschreitet deutlich den Orientierungswert der gpaNRW. Die Abarbeitung von bisher unerledigten Fällen vergrößert die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten. Die Differenz zwischen Lauf- und Gesamtlaufzeit weist auf lange Zeiträume hin für die Vervollständigung von Anträgen.	E6	Die Stadt Münster sollte die Auswertung der Gesamt- und Laufzeiten und die Kennzahlen fortschreiben, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Sie sollte die Potenziale für ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren nutzen, wie beispielsweise möglichst kurze Fristsetzungen.

0.8 Anlage 2: Nachhaltigkeit in der Stadt Münster

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 Münster** hat am 16. März 2016 den Beitritt zur Resolution des Städtetages „Agenda 2030 – Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ beschlossen. Damit hat sich die Stadt zur aktiven Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele verpflichtet.

Darauf aufbauend wurde die Erarbeitung einer Nachhaltigkeitsstrategie für die Stadt Münster beschlossen. Im Rahmen des Projektes „Global Nachhaltige Kommune (GNK)“ wurde die Stadt bei der Entwicklung von Nachhaltigkeitsstrategien von der LAG 21 NRW begleitet. Die Nachhaltigkeitsstrategie wurde ebenfalls vom Rat der Stadt beschlossen und bietet einen Orientierungsrahmen für die Verwaltung. Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie ist es, ein wirkungsorientiertes

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

Nachhaltigkeitsmanagement zur nachhaltigen Entwicklung Münsters aufzubauen und kontinuierlich zu verbessern. Mit der Nachhaltigkeitsstrategie hat die Stadt ein Zielsystem zu den 17 SDGs definiert. Die Nachhaltigkeitsstrategie konzentriert sich auf die folgenden zehn Handlungsfelder:

- Gesellschaftliche Teilhabe für alle ermöglichen
- Bezahlbar, umwelt- und sozialgerecht sowie gesund wohnen
- Natürliche Lebensgrundlagen erhalten
- Wirtschafts-, Pendler- und Freizeitverkehre umweltverträglich und klimaneutral gestalten
- Klimaschutz aktiv gestalten
- Gute Arbeit ermöglichen
- Wirtschaft zukunftsorientiert entwickeln
- Bildungsgerechtigkeit ganzheitlich gestalten
- Globale Verantwortung im Handeln verankern
- Zukunftsfähige Produktions- und Konsummuster verwirklichen

Als ergänzender Meilenstein wurde ein Maßnahmenprogramm für den Zeitraum 2019 bis 2022 beschlossen. 2019 hat Münster zudem den Klimanotstand ausgerufen und sich das Ziel gesetzt, die Klimaneutralität bis 2030 zu erreichen.

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.

Einen standardisierten Nachhaltigkeitscheck in dieser Form hat die **Stadt Münster** nicht etabliert. Der Nachhaltigkeitscheck war Bestandteil der Überlegungen, wurde jedoch nicht eingeführt. Standardisierte Vorgaben zur Erstellung von Vorlagen gibt es im Hinblick auf das Thema Nachhaltigkeit nicht.

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 Berichtsrythmus wird im Vorfeld festgelegt.

Die **Stadt Münster** hat bereits einen Nachhaltigkeitsbericht erstellt und dem Rat vorgelegt. Mit Beschluss vom 11. September 2024 wurde der Nachhaltigkeitsbericht 2019 – 2022 zur Kenntnis genommen und die Verwaltung beauftragt, eine Fortschreibungsempfehlung für die Nachhaltigkeitsstrategie Münster 2030 zu erarbeiten.

Der Nachhaltigkeitsbericht soll einen Überblick vermitteln, wo die Stadt Münster mit Blick auf nachhaltige Stadtentwicklung und die Umsetzung der 17 nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen (UN) steht. Mit dem Bericht beteiligt sich die Verwaltung mit bundesweit weiteren 30 Kommunen gemeinsam an der Erprobung des Berichtsrahmens Nachhaltige Kommune (BNK) als neues Format für die Nachhaltigkeitsberichterstattung in Kommunen.

Mit dem vorliegenden Bericht baut die Verwaltung auf die in Münster seit vielen Jahren bestehende Nachhaltigkeitsberichterstattung auf. Der Nachhaltigkeitsbericht beschreibt ausführlich das Vorgehen der Stadt Münster und stellt die Entwicklung vor dem Hintergrund der nachhaltigen Zielsetzung dar. Indikatoren dienen der Einschätzung der Entwicklung. Ziel ist es, auf dieser Basis eine kontinuierliche Weiterentwicklung und Fortschreibung der Strategie sowie der Maßnahmen zu ermöglichen.

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

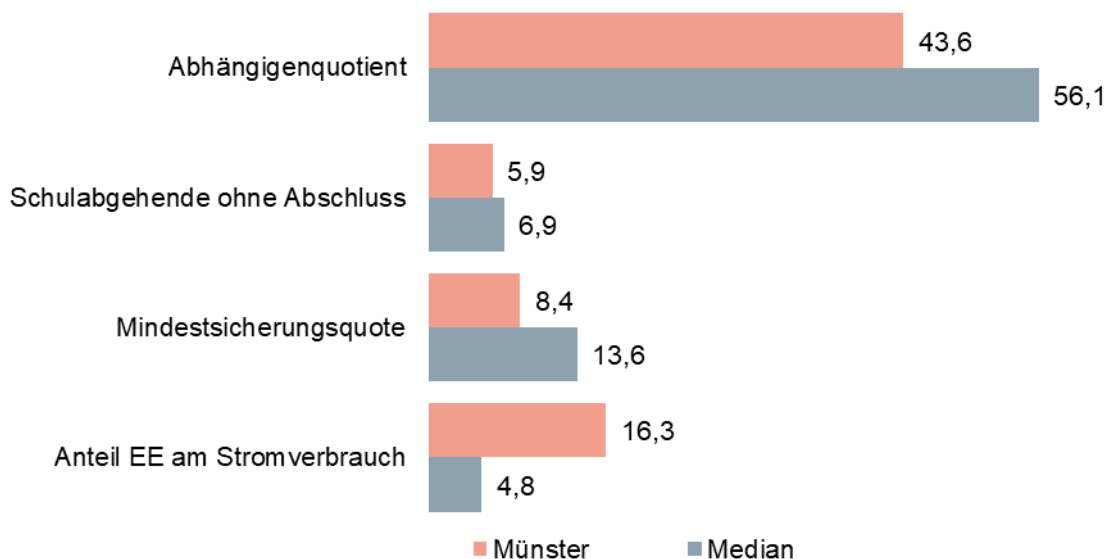
⁴ vgl. LAG 21, Nachhaltigkeitsbericht nrwkommunal 2022, <https://www.lag21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/lag21-nrwkommunal-2022.pdf>.

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.

Im Folgenden stellen wir zwei Balkendiagramme mit ergänzenden Tabellen dar, die eine Auswahl von Nachhaltigkeitsindikatoren für die **Stadt Münster** 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 Münster 2023 in Prozent



Nachhaltigkeitsindikatoren Münster – Datengrundlagen

Indikator	2012	2023	Veränderung in Prozent	Median 2023
Abhängigenquotient (Abhängige Personen je 100 Personen im erwerbsfähigen Alter) in Prozent	41,97	43,63	3,96	56,07
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent	4,52	5,85	29,42	6,91
Mindestsicherungsquote in Prozent	8,40	8,40	0,00	13,60
Anteil erneuerbare Energien am Stromverbrauch in Prozent	k. A.	16,29	k. A.	4,80

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

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 **Münster** ist dieser Quotient gegenüber 2012 aufgrund der demografischen Entwicklung angestiegen. Interkommunal weist Münster den zweitniedrigsten Wert unter den kreisfreien Städten auf. Der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in Münster demnach höher als in den meisten Vergleichsstädten.

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 Kennzahlenwert hat sich in **Münster**, wie bei den meisten kreisfreien Städten, seit 2012 ebenfalls erhöht. Interkommunal liegt der Anteil im Bereich des 1. Viertelwertes und ist damit geringer als bei rund 75 Prozent der Vergleichsstädte.

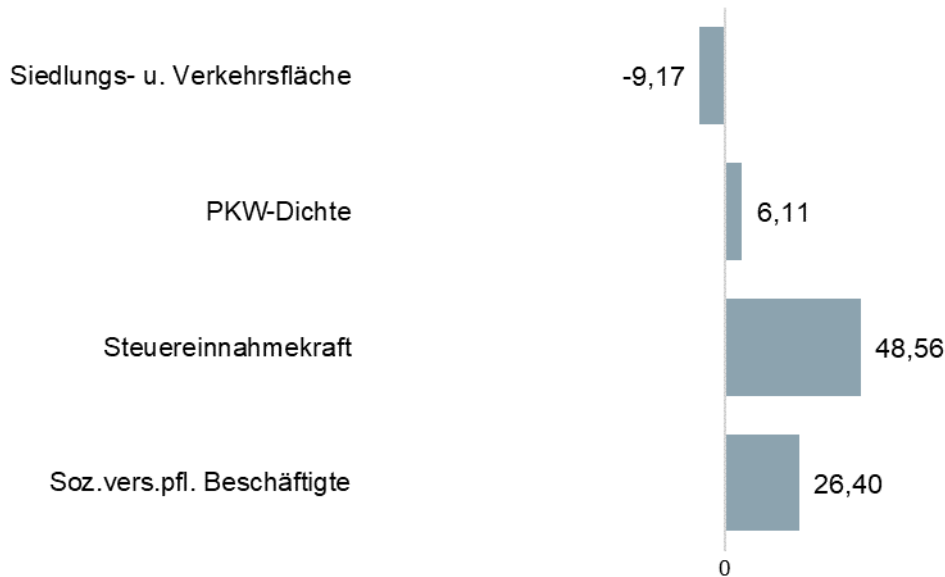
Die **Mindestsicherungsquote** ist ein Indikator für das SDG 1 „Keine Armut“. Sie beschreibt den Anteil der Personen an der Gesamtbevölkerung, die selbst nicht in der Lage sind, in ausreichendem Maße für ihren Lebensunterhalt zu sorgen und daher Mindestsicherungsleistungen beziehen. In **Münster** ist diese Quote gegenüber 2012 unverändert. Mit einer Mindestsicherungsquote von 8,4 Prozent bildet Münster den Minimalwert unter den Vergleichsstädten ab.

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 **Münster** wurden im Jahr 2023 16,29 Prozent des Stromverbrauchs durch Anlagen zur Stromerzeugung aus regenerativen Energien abgedeckt. Nur drei kreisfreie Städte weisen einen noch höheren Anteil auf. Weitere Ausführungen zu den Klimazielen sowie geplanten und bereits umgesetzten Maßnahmen der Stadt Münster 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 Münster Entwicklung von 2012 bis 2023 in Prozent



Nachhaltigkeitsindikatoren Münster – Datengrundlagen

Indikator	2012	2023	Veränderung in Prozent	Median 2023
Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW* in qm	344	313	-9,17	283
PKW-Dichte (Zugelassene PKW je 1.000 EW)	444	471	6,11	526
Steuereinnahmekraft je EW* in Euro	1.324	1.967	48,56	1.487
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort zum 30.06.	101.118	127.817	26,40	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 **Münster** 2023 gegenüber 2012 um rund neun Prozent gesunken. Mit 313 qm je Einwohner gehört Münster dennoch zum Viertel der Vergleichsstädte mit der höchsten bebauten Fläche je Einwohner. Die rückläufige Tendenz ist bei den meisten kreisfreien Städten zu beobachten. Ursächlich ist dabei allerdings meistens nicht die Verringerung bebauter Flächen, sondern die Einwohnerentwicklung. So auch in Münster: Die Münsteraner Bevölkerung ist im gleichen Zeitraum um 9,39 Prozent gewachsen.

Ein weiterer Indikator für das SDG „Nachhaltige Städte und Gemeinden“ ist die **PKW-Dichte**. Diese hat sich in **Münster** im Zeitraum von 2012 bis 2023 um rund sechs Prozent erhöht. Interkommunal ist sie jedoch gering. In nur zwei Vergleichsstädten ist die PKW-Dichte noch niedriger. Eine nachhaltige Mobilität verfolgt das Ziel, den umweltschädlichen Individualverkehr zu reduzieren. Welche Maßnahmen die Stadt Münster ergriffen hat, um die eigene betriebliche Mobilität zu verringern bzw. klimafreundlicher zu gestalten, betrachtet die gpaNRW im Teilbericht Mobilitätsmanagement.

Die **Steuereinnahmekraft** je Einwohner ist ein Indikator für die wirtschaftliche und finanzielle Lage einer Stadt. Diese ist in **Münster** seit 2012 um knapp 49 Prozent gestiegen. In den meisten kreisfreien Städten ist der prozentuale Anstieg noch höher. Gleichwohl erreicht Münster mit Steuereinnahmen von 1.967 Euro je Einwohner den vierthöchsten Wert unter den kreisfreien Städten.

Die **sozialversicherungspflichtig Beschäftigten** sind ein Indikator mit Bezug zum SDG 8 „Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum“. Deren Anzahl ist in **Münster** im Zeitraum von 2012 bis 2023 um 26,4 Prozent gestiegen. Nur eine Stadt weist einen noch höheren prozentualen Anstieg auf. In Münster korrespondiert dieser Anstieg mit dem starken Bevölkerungszuwachs, der ebenfalls nur von einer Stadt übertroffen wird.

0.8.3 Nachhaltigkeitsindikatoren der Stadt Münster 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.laq21.de/files/default/pdf/Themen/nn-transfer-n/laq21-nrwkommunal-2022.pdf>.

Nachhaltigkeitsindikatoren⁷ der Stadt Münster

Themenbereich / Indikator	Münster 2012	Münster 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)	41,97	43,76	42,98	53,41	56,25	57,84	62,08	23	2024
Entwicklung des Abhängigenquotienten seit 2012 in Prozent	k. A.	4,27	0,12	2,74	6,59	8,14	17,26	23	2024
Bevölkerungsentwicklung seit 2012 in Prozent	k. A.	10,06	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	18,96	18,84	18,21	19,47	20,35	20,75	22,29	23	2024
Anteil der EW* ab 80 Jahre an der Gesamtbevölkerung in Prozent ¹⁰	4,95	6,07	5,80	6,55	6,95	7,36	8,30	23	2024
Bevölkerungsentwicklung bis 2050 in Prozent	k. A.	1,07	-7,26	-4,02	-1,47	0,51	7,08	23	2024
Bildung und Betreuung									
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen ohne Abschluss in Prozent	4,52	5,85	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	Münster 2012	Münster 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.	29,37	-32,62	7,83	29,31	45,05	81,39	23	2023
Schulabgehende allgemeinbildende Schulen mit höherem Schulabschluss ¹¹ in Prozent	50,29	53,01	28,64	39,91	41,46	45,41	55,91	23	2023
Betreuungsquote der unter 3-Jährigen in Prozent	13,83	29,46	11,28	16,70	18,40	23,71	29,46	23	2024
Betreuungsquote der 3 bis unter 6-Jährigen in Prozent	94,42	93,62	74,94	83,00	85,77	90,90	94,67	23	2024
Wahlen									
Wahlbeteiligung Bundestagswahl in Prozent	k. A.	83,90	66,66	71,88	73,80	76,65	83,90	23	2021
Wahlbeteiligung Europawahl in Prozent	k. A.	74,34	52,29	56,65	59,81	63,83	74,34	23	2024
Wahlbeteiligung Kreistagswahl/Wahl Vertretung kfS in Prozent	k. A.	62,96	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.	-9,17	-9,27	-5,36	-3,15	-1,81	3,43	23	2023
Siedlungs- und Verkehrsfläche je EW* in qm ¹²	344	313	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	Münster 2012	Münster aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Flächeninanspruchnahme (Zuwachs der Siedlungs- und Verkehrsfläche) seit dem Vorjahr in ha	90,24	8,00	-39	-7,50	0,00	4,00	38	23	2023
Neu erstellte Wohngebäude je 10.000 EW*	19,63	9,32	1,37	2,59	3,74	5,70	9,32	23	2023
Klima und Energie									
Anteil erneuerbare Energien am Stromverbrauch in Prozent	k. A.	16,29	1,99	3,56	4,80	10,66	20,32	23	2023
Mobilität									
Entwicklung der PKW-Dichte seit 2012 in Prozent	k. A.	5,88	-3,39	6,94	9,91	11,25	15,56	23	2024
PKW-Dichte (Zugelassene PKW je 1.000 EW*)	444	470	458	503	527	553	592	23	2024
Pendelindensaldo je 100 EW*	15,77	18,94	-9,25	-2,24	1,05	9,09	30,27	23	2024
Veränderung der polizeilich erfassten Straßenverkehrsunfälle seit dem Vorjahr in Prozent	-5,67	-9,19	-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.	48,56	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	Münster 2012	Münster aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Steuereinnahmekraft je EW* in Euro	1.324	1.967	965	1.333	1.487	1.688	3.581	23	2023
Gesellschaftliche Teilhabe / Armut									
Mindestsicherungsquote ¹⁴ in Prozent	8,40	8,40	8,40	11,70	13,60	16,40	22,10	23	2023
Entwicklung der Mindestsicherungsquote seit 2012 in Prozent	k. A.	0,00	-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.	28,20	13,78	16,95	20,63	24,14	32,30	23	2024
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort am 30.06.	101.118	129.635	44.028	68.232	99.770	138.290	447.146	23	2024
Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Erwerbsfähige	714	850	447	546	631	738	1.078	23	2024
Beschäftigungsquote am Wohnort in Prozent	48,93	57,72	54,47	58,14	59,50	60,73	63,60	23	2024
Gewerbeanmeldungen für Neugründungen je 1.000 EW*	6,45	6,28	5,05	6,75	7,50	8,00	13,53	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	Münster 2012	Münster aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Arbeitslosenanteil in Prozent (Verhältnis der nicht erwerbstätigen Personen im erwerbstätigen Alter zu den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten)	8,27	6,63	6,63	9,98	10,96	13,31	17,87	23	2024
Gesundheit									
Sterbefälle von Personen unter 65 Jahren je 100.000 EW*	121	122	122	161	182	203	231	23	2023

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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

Während viele der kreisfreien Städte noch positive Jahresergebnisse ausweisen konnten, ist bei der Stadt Münster im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 bereits eine **negative Entwicklung der Haushaltssituation** eingetreten. In den Jahresergebnissen sind außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG¹⁵ enthalten. Auch wenn diese vergleichsweise gering ausfallen, wären die Fehlbeträge ohne die Isolierungen der Schäden höher.

Aufgrund der zunächst erzielten Jahresüberschüsse unterliegt das **Eigenkapital** insgesamt nur einer leichten Veränderung. Trotz der Fehlbeträge ab 2020 ist die Eigenkapitalausstattung noch vergleichsweise gut.

In der **Planung** erwartet Münster ab 2024 weiterhin **erhebliche Jahresfehlbeträge**. Die Aufwendungen steigen deutlich an. Unter anderem steigende Sozialleistungen tragen zu dieser Verschlechterung der Haushaltssituation bei. Mithilfe der Ausgleichsrücklage und aufgrund der ausgewiesenen außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG gelingt es der Stadt Münster noch, einen **fiktiven Haushaltsausgleich** darzustellen. Die Ausgleichsrücklage wird jedoch im Planungszeitraum aufgebraucht. Münster berücksichtigt bereits zunehmend globale Minderaufwendungen.

Nach einem **Anstieg der Investitionen in das Vermögen** kann die Stadt Münster insgesamt gestiegene Bilanzwerte bei den Gebäuden ausweisen. Bei den Verkehrsflächen besteht Reinvestitionsbedarf, um den Werteverzehr weiter zu reduzieren. Deutlich steigende Investitionsauszahlungen führen nach der Planung zu einem hohen Finanzbedarf. Die ohnehin gestiegenen, aber **noch vergleichsweise geringen Gesamtverbindlichkeiten** werden in den kommenden Jahren stark ansteigen.

In Hinblick auf die erwartete Entwicklung der Jahresergebnisse sowie den hohen Finanzbedarf für Investitionen sieht die gpaNRW einen weiter steigenden Konsolidierungsdruck.

¹⁵ Nunmehr Gesetz zur Isolierung der aus der COVID-19-Pandemie und dem Krieg gegen die Ukraine folgenden Belastungen der kommunalen Haushalte im Land Nordrhein-Westfalen (NKF-COVID-19-Ukraine-Isolierungsgesetz – NKF-CUIG) vom 29. September 2020 in der ab dem 15.12.2022 geltenden Fassung.

Haushaltssteuerung

Die Stadt Münster beschäftigt sich seit Jahren mit dem Thema Nachhaltigkeit. In diesem Zusammenhang hat die Stadt eine Nachhaltigkeitsstrategie mit Maßnahmen und Zielen beschlossen. Die beschlossenen Maßnahmen werden im Haushaltsplan abgebildet. Über einen **Nachhaltigkeitshaushalt** verfügt die Stadt jedoch nicht. Gesonderte Ziele und Kennzahlen zur Nachhaltigkeitssteuerung werden im Haushaltsplan nicht dargestellt. Der Fokus liegt aktuell auf der Darstellung des finanziellen Ressourceneinsatzes. Im Rahmen eines eingeführten Klimaschutzcontrollings werden seit 2025 Projektsteckbriefe erstellt. Diese stellen die Verbindung zum Haushaltsplan her und sollen den Einstieg in einen Klimahaushalt vorbereiten.

Eine Dimension von Nachhaltigkeit stellt die finanzielle Nachhaltigkeit der Haushaltswirtschaft dar. Jeder Entscheidung sollte grundsätzlich eine **Wirtschaftlichkeitsuntersuchung** zugrunde liegen. Die Stadt Münster setzt auf eine starke, dezentrale Ressourcenverantwortung. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen werden daher in den dezentralen Organisationseinheiten durchgeführt. Die Herangehensweisen sind sehr unterschiedlich. Mit gesamtstädtischen Mindeststandards und einem standardisierten Prozess könnte die Stadt die Organisationseinheiten ergänzend unterstützen und der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung noch mehr Bedeutung beimessen. Sie kann dabei auf bestehende Erfahrungen einzelner dezentraler Organisationseinheiten zurückgreifen. Mit der Festlegung von Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO könnte die Stadt den Arbeitsaufwand reduzieren.

Für **Ermächtigungsübertragungen** hat die Stadt Münster Regelungen getroffen und in einer Geschäftsanweisung niedergeschrieben. Die Übertragungen sind seit der letzten Prüfung deutlich angestiegen. Insbesondere die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen sind im interkommunalen Vergleich sehr hoch. In einigen Jahren konnte die Stadt die investiven Ermächtigungen teilweise nur in einem geringen Umfang in Anspruch genommen. Dies führt grundsätzlich dazu, dass Planungen einen falschen Eindruck von der Investitionstätigkeit vermitteln und die Stadt Gefahr läuft, dass die ursprünglichen Mittel zur Umsetzung von Maßnahmen nicht mehr auskömmlich sind. Zuletzt konnte die Stadt die Inanspruchnahme bereits verbessern. Sie sollte daher einzelne Planungsparameter weiterhin überprüfen und Anträge auf Ermächtigungsübertragungen verstärkt hinterfragen.

Die Stadt Münster hat für ihren Kernhaushalt sowie die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Stiftungen grundlegende Vorgaben für das **Zins- und Schuldenmanagement** in einer Geschäftsanweisung festgeschrieben. Der konkrete Handlungsrahmen sowie die Strategien werden von einem Portfoliobeirat erarbeitet. Die bestehenden Regelungen werden den hohen und weiter steigenden Steuerungsanforderungen des Kreditportfolios grundsätzlich gerecht. Eine Ausweitung der Vorgaben auf die Beteiligungen könnte etwaige Risiken für den Kernhaushalt reduzieren und steuernd auf die Beteiligungen einwirken. Das Controlling und Berichtswesen ist noch ausbaufähig. Ein regelmäßiges unterjähriges kennzahlengestütztes Controlling könnte die Steuerung im Hinblick auf die strategische Ausrichtung unterstützen. Das **Anlagenmanagement** hat für die Stadt aufgrund des Portfolios untergeordnete Bedeutung und das Steuerungsanforderung ist gering. Dennoch sind die wesentlichen Regelungen getroffen.

Im Bereich des **Fördermittelmanagements** sieht die gpaNRW sowohl für die Prozesse als auch das Controlling noch Optimierungsmöglichkeiten. Die Fördermittelakquise und -bewirtschaftung erfolgt in Münster ebenfalls vorwiegend dezentral. Münster sollte insbesondere daher

grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festlegen. Entsprechend der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte der Beantragung von Fördermitteln ein entsprechender Bedarf gegenüberstehen. Ein förderbezogenes Controlling und Berichtswesen würde zusätzlich dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

1.2 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.

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 Haushaltssituation der Stadt Münster hat sich im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 negativ entwickelt. In den kommenden Jahren werden weitere hohe Defizite erwartet. Die Stadt wird verstärkt Haushaltskonsolidierung betreiben müssen. Aufgrund der guten Eigenkapitalausstattung kann sie noch fiktiv ausgeglichene Haushalte darstellen. Die Haushaltswirtschaft unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten.
- Mit deutlich gesteigerten Investitionen konnte die Stadt einen Wertezuwachs beim Gebäudevermögen verzeichnen. Das nach der Planung weiter steigende Investitionsvolumen löst einen hohen Finanzbedarf aus, der zu einem starken weiteren Anstieg der noch vergleichsweise geringen Gesamtverbindlichkeiten führen wird.

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

- *Die Handlungsfähigkeit einer Stadt sollte nicht durch die Genehmigung eines Haushaltssicherungskonzeptes sowie einer Verringerung der allgemeinen Rücklage eingeschränkt sein. 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 Gesamtabschlüssen, sofern diese vorliegen.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Münster 2018 bis 2025

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (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	aufgestellt	HPI / JA / GA
2022	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen*	HPI / JA
2023	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2024	bekannt gemacht			
2025	bekannt gemacht			

* Der Entwurf des Gesamtabschlusses wurde im Verlauf der Prüfung aufgestellt.

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war 2017. Daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2018. Die im Haushaltsplan 2025 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2028 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.4.1 Haushaltssstatus

- Die Haushaltswirtschaft der Stadt Münster unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten. Aufgrund der Ausgleichsrücklage und der vorangegangenen Isolierungen nach dem NKF-CUIG kann die Stadt im aktuellen Jahr der Planung noch einen fiktiv ausgeglichenen Haushalt darstellen.

Haushaltsstatus Münster 2018 bis 2025

Haushaltsstatus*	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ausgeglicherer Haushalt		X						
Fiktiv ausgeglicherer Haushalt	X		X	X	X	X	X	X

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

Die Höhe der Ausgleichsrücklage und der allgemeinen Rücklage zeigt, inwieweit die Stadt negative Jahresergebnisse ausgleichen kann.

Jahresergebnisse und Rücklagen Münster 2023 bis 2028*

Kennzahlen	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis in Mio. Euro	-36,92	-56,65	-30,26	-44,74	-31,91	-26,38
darin enthaltener globaler Minderaufwand in Mio. Euro	./.	0,00	0,18	6,19	12,17	13,78
Ausgleichsrücklage in Mio. Euro**	107	50,51	20,25	0,00	0,00	0,00
Allgemeine Rücklage in Mio. Euro**	690	690	690	665	634	607
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Mio. Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fehlbetragsquote in Prozent	4,43	7,11	4,09	6,30	4,80	4,16

* 2023: IST, ab 2024: PLAN

** Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen werden vorweggenommen und die Ergebnisse direkt der Ausgleichsrücklage bzw. allgemeinen Rücklage zugeordnet.

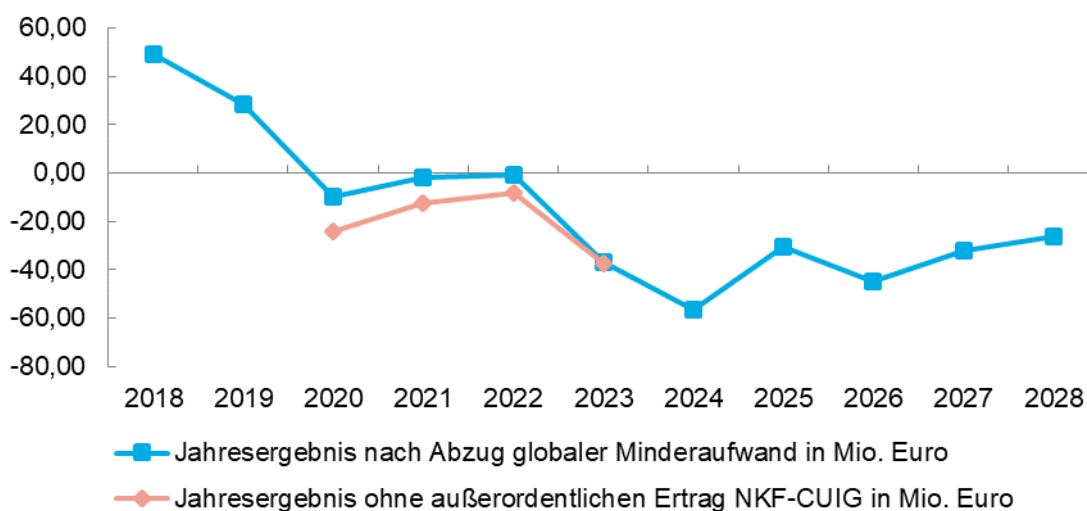
Seit 2020 muss die **Stadt Münster** Jahresfehlbeträge ausweisen. Aufgrund vorangegangener Jahresüberschüsse ist es der Stadt jedoch gelungen, eine vergleichsweise hohe Ausgleichsrücklage aufzubauen. Diese kann sie in den Planjahren 2024 und 2025 noch zur Erreichung eines fiktiven Haushaltsausgleiches einsetzen. Die Haushaltswirtschaft unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen oder Genehmigungspflichten nach den §§ 75 oder 76 der GO NRW.

Wie die weit überwiegende Zahl der kreisfreien Städte in NRW hat die Stadt Münster Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges nach dem NKF-CUIG isoliert. Die isolierten außerordentlichen Erträge in den Jahresabschlüssen 2020 bis 2023 belaufen sich auf insgesamt 33,7 Mio. Euro. Ohne diese Isolierungen wäre die Ausgleichsrücklage entsprechend geringer ausgefallen. In der Folge würde die Planung der Stadt Münster bereits 2025 zu einer Reduzierung der allgemeinen Rücklage führen. Nähere Ausführungen zu den Entwicklungen können dem nachstehenden Kapitel entnommen werden.

1.4.2 Jahresergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Stadt Münster haben sich negativ entwickelt und sind ab 2020 defizitär. Sie sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Für die Jahre der Haushaltsplanung erwartet die Stadt weiterhin hohe Defizite.

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



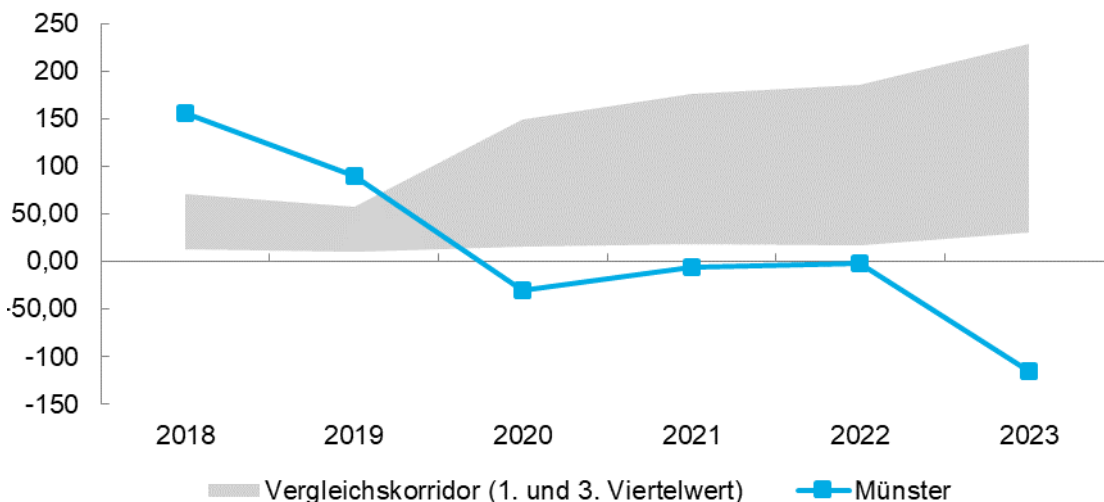
bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die Jahresergebnisse der **Stadt Münster** schwanken bereits seit der Eröffnungsbilanz. Im Betrachtungszeitraum dieser Prüfung 2018 bis 2023 werden zunächst Jahresüberschüsse ausgewiesen. Ab 2020 sind Jahresfehlbeträge zu verzeichnen. Summiert ergibt sich ein Jahresüberschuss von 28,6 Mio. Euro. In den Jahren 2020 bis 2023 sind allerdings außerordentliche Erträge von 33,7 Mio. Euro nach dem NKF-CUIG aufgrund angefallener Haushaltsbelastungen infolge der Corona-Pandemie und des Ukraine-Krieges enthalten. Das Jahresergebnis ohne den außerordentlichen Ertrag zeigt die tatsächliche Belastung der Stadt.

In der Haushaltsplanung ab 2024 geht die Stadt weiterhin von deutlichen Fehlbeträgen bis 2028 aus. Insgesamt wird ein Defizit von summiert 222 Mio. Euro erwartet. Ergebnisverbessend sind dabei bereits globale Minderaufwendungen von 32,3 Mio. Euro berücksichtigt, die es zu erzielen gilt.

Um die Jahresergebnisse der kreisfreien Städte trotz der unterschiedlichen Größen vergleichbar zu machen, setzt die gpaNRW das Jahresergebnis ins Verhältnis zur Einwohnerzahl.

Jahresergebnis je EW* in Euro 2018 bis 2023



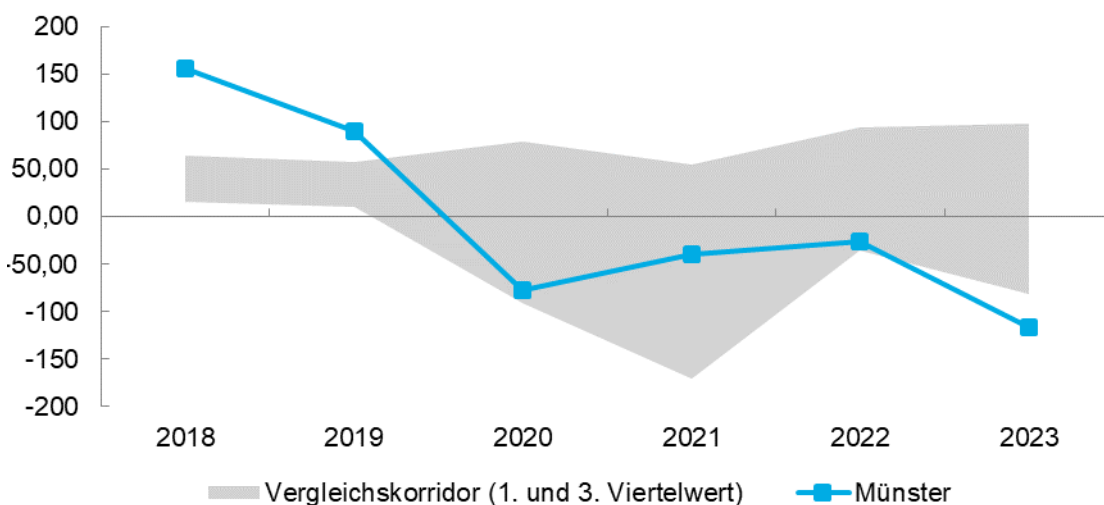
* Einwohnerin bzw. Einwohner

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

Die Tabelle 3 in der Anlage enthält die Werte zur Abbildung.

Im interkommunalen Vergleich mit den anderen kreisfreien Städten sind die erzielten Ergebnisse der Stadt Münster 2020 bis 2023 schlecht ausgefallen. Bei den Jahresergebnissen je EW gehört die Stadt Münster in diesem Zeitraum zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den schlechtesten Ergebnissen. Der Fehlbetrag 2023 führte sogar zu dem höchsten Fehlbetrag je EW unter den Vergleichsstädten.

Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2018 bis 2023



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

Die Tabelle 4 in der Anlage enthält die Werte zur Abbildung.

Der Vergleich der einwohnerbezogenen Jahresergebnisse ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG zeichnet ein etwas anderes Bild. Vor allem von 2020 bis 2022 haben in vielen Vergleichsstädten die außerordentlichen Erträge zu deutlichen Ergebnisverbesserungen geführt. Da die Stadt Münster vergleichsweise geringe Isolierungen vorgenommen hat, positioniert sie sich in diesem Vergleich etwas besser, wenn auch immer noch unterhalb des Medians.

Einen Einfluss auf die Höhe der Steuererträge und der Jahresergebnisse haben die festgelegten Steuerhebesätze. Im Vergleich positioniert sich die Stadt Münster mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

Hebesätze Münster in von Hundert 2024

Steuerart	Münster	Durchschnittswert der kreisfreien Städte*	fiktiver Hebesatz
Grundsteuer A	255	260	243
Grundsteuer B	510	670	530
Gewerbesteuer	460	485	436

* arithmetisches Mittel

Eine Anpassung hat zuletzt 2015 stattgefunden. Der Hebesatz der Grundsteuer A ab stieg um zehn Hebesatzpunkte an. Die Grundsteuer B wurde um 30 Hebesatzpunkte erhöht. Die Gewerbesteuer stieg zuletzt 2011 von 440 auf 460 Hebesatzpunkte.

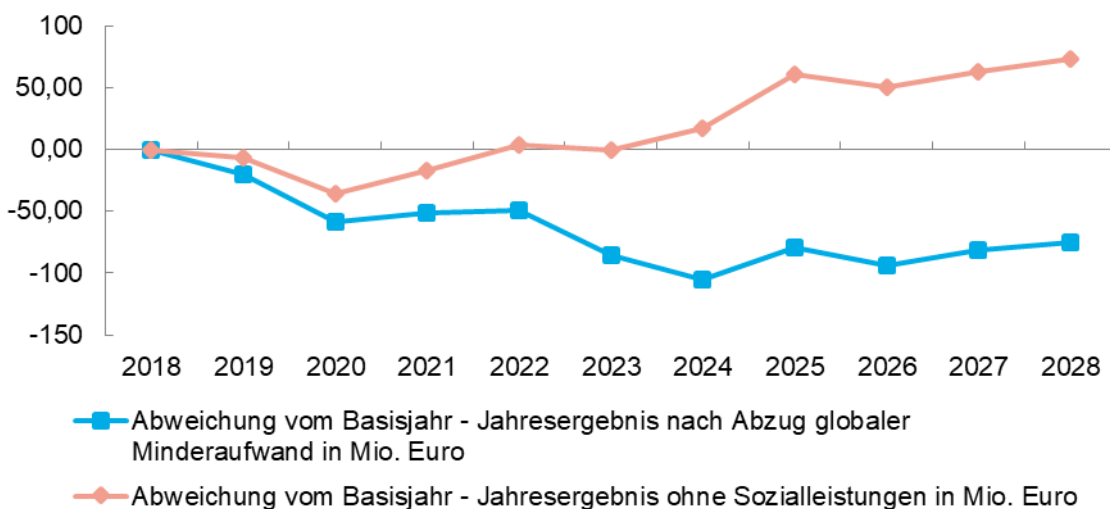
Die fiktiven Hebesätze der Grundsteuer A und der Gewerbesteuer lagen zuletzt unter denen von der Stadt Münster festgelegten Hebesätzen. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, wurden daher nicht bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verblieben damit vollständig bei der Stadt zur Deckung ihrer Aufwendungen. Die fiktiven Hebesätze der Grundsteuer B liegen seit der Differenzierung der Hebesätze zwischen den kreisfreien und den kreisangehörigen Städten 2022 über dem von der Stadt Münster festgelegten Hebesatz. Hierdurch wird der Stadt Münster eine höhere Steuerkraft bei der Berechnung der Schlüsselzuweisungen angerechnet, als sie tatsächlich vorhanden ist.

Mit der Grundsteuerreform hat sich seit Januar 2025 die Rechtslage geändert. Unter anderem ist es den nordrhein-westfälischen Kommunen nun möglich, neben der Grundsteuer A auch differenzierte Hebesätze der Grundsteuer B für Wohn- und Nichtwohngrundstücke festzusetzen. Auf dieser Grundlage hat der Rat der Stadt differenzierte Hebesätze beschlossen. Mit der Grundsteuerreform geht darüber hinaus auch eine Änderung der Grundsteuermessbeträge 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. Hierfür hat die Stadt Münster eigenständig Hebesätze berechnet. Der Hebesatz der Grundsteuer A wird bei 255 Prozent belassen, der Grundsteuerhebesatz B für Wohngrundstücke auf 410 Prozent und der Grundsteuerhebesatz B für Nichtwohngrundstücke auf 620 Prozent festgelegt. Mit diesen Hebesätzen

geht die Stadt davon aus, dass das Gesamtaufkommen der Grundsteuer unverändert bzw. aufkommensneutral bleibt. Änderungen beim Hebesatz der Gewerbesteuer gab es nicht.

Die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe und die Landschaftsumlage haben einen maßgeblichen Einfluss auf die Jahresergebnisse. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die folgende Grafik zeigt, wie die Sozialleistungen die Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2018 beeinflussen.

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



bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die Tabelle 5 in der Anlage enthält die Berechnungen hierzu.

Zu den Sozialleistungen zählt die gpaNRW die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen und Kinder-, Jugend- und Familienhilfe sowie die Landschaftsumlage. Das Basisjahr 2018 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

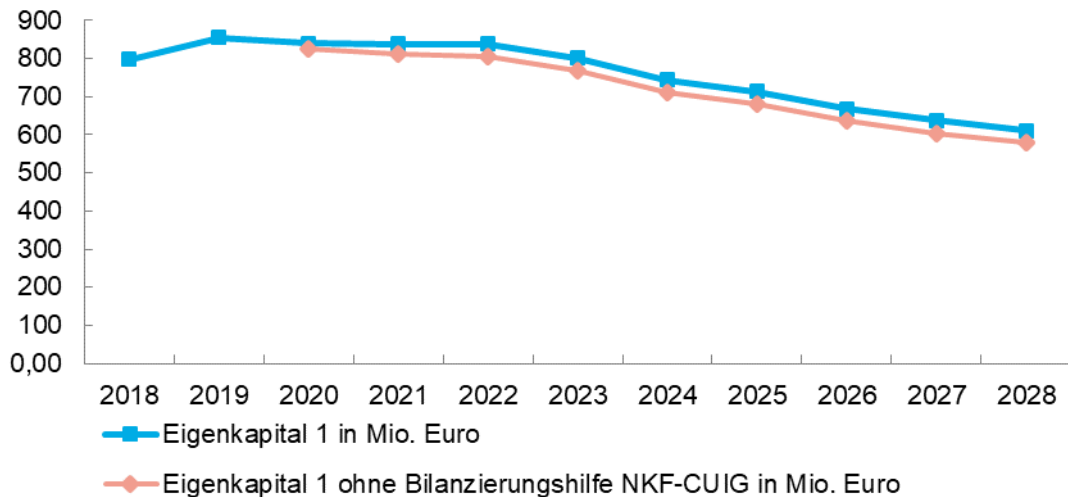
Der Trend der bereinigten Ergebnisse ohne Sozialleistungen verläuft bereits in den abgeschlossenen Jahren positiver als die Jahresergebnisse. Die Grafik zeigt, dass die Belastungen aus den Sozialleistungen insbesondere in den Planjahren deutlich zunehmen. Ohne diese stellt sich die Entwicklung der Jahresergebnisse besser dar. Die Defizite aus den Produktbereichen Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe steigen kontinuierlich an. Zudem nehmen die Aufwendungen für die Landschaftsumlage deutlich zu. Allein in den abgeschlossenen Jahren von 2018 bis 2023 steigt das Defizit aus den Soziallasten um 85,9 Mio. Euro auf 390 Mio. Euro an. Bis 2028 geht die Stadt Münster von einem weiteren Anstieg auf 466 Mio. Euro aus. Die fehlende Kompensation spiegelt sich in den geplanten Jahresergebnissen wider.

Die Auswirkungen der Jahresergebnisse auf das Eigenkapital beschreibt das folgende Kapitel.

1.4.3 Eigenkapital

- Die Eigenkapitalausstattung der Stadt Münster unterliegt in den abgeschlossenen Jahren nur geringen Schwankungen und ist vergleichsweise gut. Die geplanten Fehlbeträge lassen einen deutlichen Rückgang des Eigenkapitals erwarten.

Eigenkapital Münster in Mio. Euro 2018 bis 2028



bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Tabelle 7 in der Anlage dieses Teilberichts.

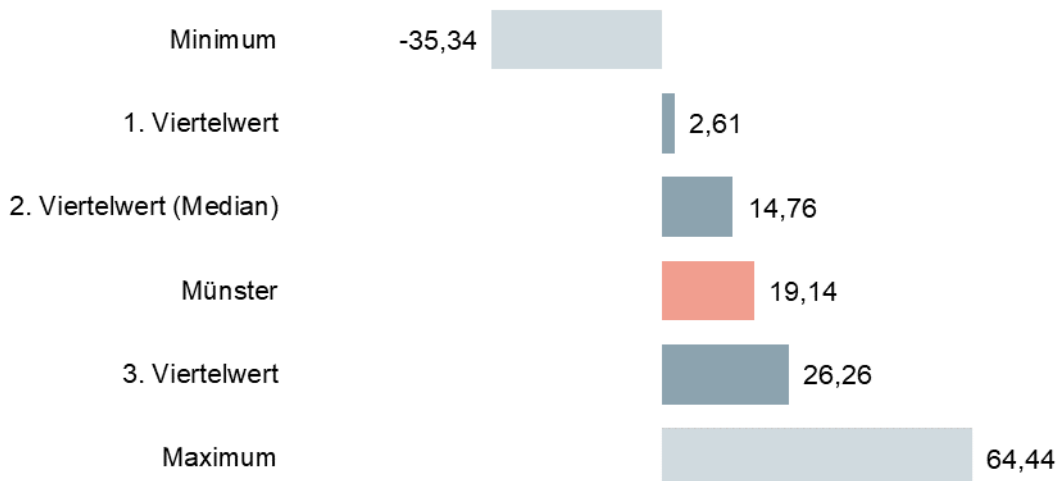
Entsprechend der Jahresergebnisse unterliegt das Eigenkapital 1 der **Stadt Münster** seit der der Eröffnungsbilanz immer nur geringen Schwankungen. In den abgeschlossenen Jahren des Betrachtungszeitraumes 2018 bis 2023 bleibt es insgesamt nahezu unverändert. Das Eigenkapital 2 ist hingegen leicht rückläufig gewesen. Beim Eigenkapital 2 werden auch Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge berücksichtigt.

Zu berücksichtigen sind allerdings die außerordentlichen Erträge nach dem NKF-CUIG. Diese haben zu Ergebnisverbesserungen und damit zu einem Anstieg des Eigenkapitals geführt. Nähere Ausführungen dazu werden im Kapitel „1.4.2 Jahresergebnisse“ gemacht. Die Bestimmungen des NKF-CUIG verpflichten die Stadt, die isolierten Haushaltsbelastungen von rund 33,7 Mio. Euro beginnend ab dem Jahr 2026 abzuschreiben. Die vorangegangene Grafik zeigt daher ergänzend die Entwicklung des Eigenkapitals 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG.

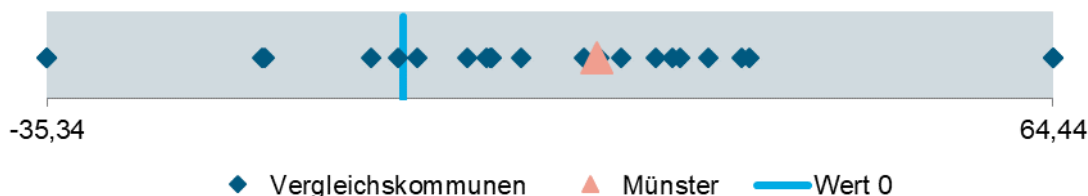
Die ab 2024 geplanten Defizite führen zu einem Verzehr der Ausgleichsrücklage 2026 sowie einer Reduzierung der allgemeinen Rücklage und damit des Eigenkapitals. Auf die geplanten Ergebnisse wird bereits im Kapitel „1.4.2 Jahresergebnisse“ eingegangen. Soweit die tatsächlichen Ergebnisse der Planung entsprechen, wird sich das Eigenkapital um 190 Mio. Euro bzw. rund ein Viertel reduzieren.

Die Eigenkapitalausstattung wird durch die „Eigenkapitalquote“ bewertet, die das Verhältnis des Eigenkapitals zur Bilanzsumme einer Stadt darstellt.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2023



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



Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Münster 2023 über dem Median. In den vorangegangenen Jahren positionierte sich die Stadt Münster im Vergleich sogar noch besser. Der Grund für die negative Entwicklung liegt in den zuletzt entstandenen Fehlbeträgen sowie einer generellen Verbesserung der Eigenkapitalausstattung bei den Vergleichskommunen im Betrachtungszeitraum.

Weitere Eigenkapitalkennzahlen 2023

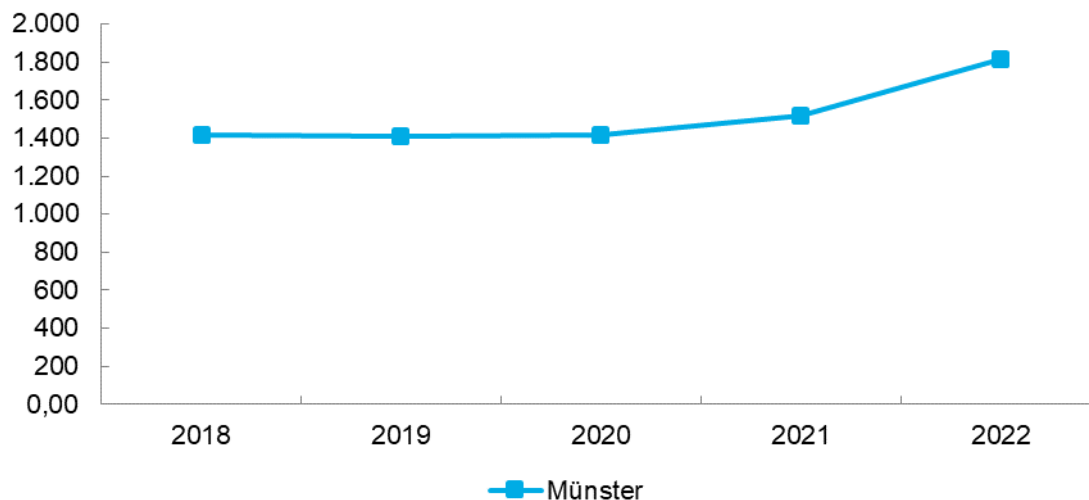
Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eigenkapitalquote 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG	18,49	-39,75	1,87	8,13	22,95	63,27	22
Eigenkapitalquote 2	47,47	-20,35	19,84	33,46	42,05	76,80	22
Eigenkapitalquote 2 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG	47,04	-24,27	16,90	30,21	40,13	76,03	22
Ausgleichsrücklage je EW in Euro	334	0,00	87,81	367	569	1.673	22

1.4.4 Verbindlichkeiten und Vermögen

1.4.4.1 Verbindlichkeiten

- Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Münster sind im Betrachtungszeitraum angestiegen, aber dennoch unterdurchschnittlich. Das nach der Planung weiter steigende Investitionsvolumen löst künftig einen sehr hohen Finanzbedarf aus. Dieser wird bei Umsetzung der geplanten Maßnahmen zu einem deutlichen Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten führen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Münster in Mio. Euro 2018 bis 2022

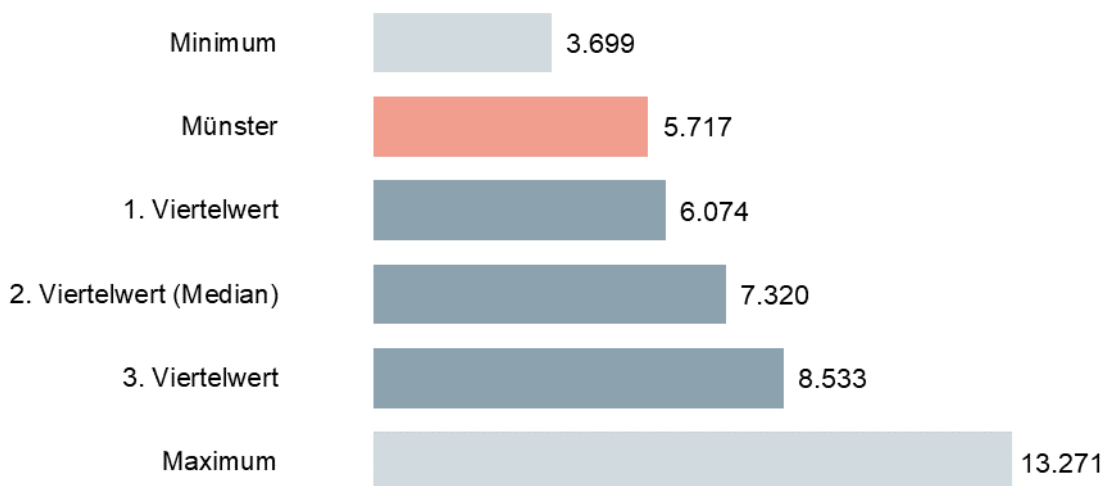


Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2018 bis 2021 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der **Stadt Münster** verwendet. Für das Jahr 2022 lag zum Zeitpunkt der Erfassung

noch kein Gesamtabchluss¹⁶ vor. Daher hat die gpaNRW auf die von der Stadt Münster vorläufig ermittelten Gesamtverbindlichkeiten zurückgegriffen. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Städte verglichen. Soweit von anderen Städten ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2022 sind die Gesamtverbindlichkeiten des Konzernverbands Stadt Münster auf 1.816 Mio. Euro angestiegen. Der Anstieg beläuft sich auf 399 Mio. Euro. Dabei verteilt sich der Anstieg sowohl auf die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt als auch die Verbindlichkeiten der Beteiligungen. Im Ergebnis sind die Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW 2022 im Vergleich zu den übrigen kreisfreien Städten dennoch gering.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern je EW in Euro 2022



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

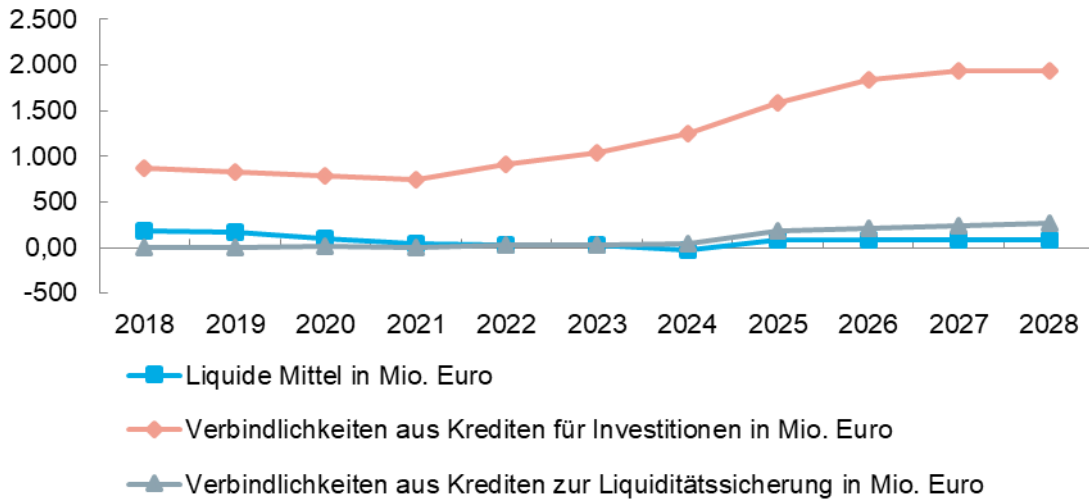


Einen maßgeblichen Anteil an den Gesamtverbindlichkeiten haben die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Münster. Die Gesamtverbindlichkeiten können mit einem Anteil von rund zwei Dritteln zum Großteil dem Kernhaushalt der Stadt zugeordnet werden. Im Kernhaushalt der Stadt Münster steigen die Verbindlichkeiten im Folgejahr 2023 um weitere 137 Mio.

¹⁶ Der Entwurf des Gesamtabchlusses wurde im Verlauf der Prüfung aufgestellt. Änderungen hinsichtlich der vorläufig ermittelten Gesamtverbindlichkeiten ergeben sich daraus nicht.

Euro an. Die nachstehende Grafik zeigt daher die Entwicklung der Verbindlichkeiten im Kernhaushalt der Stadt.

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



bis 2023: IST, ab 2024: PLAN

Die einzelnen Positionen der Kredite und Liquiden Mittel stehen in der Tabelle 7 in der Anlage dieses Teilberichts.

Bei der Betrachtung der Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Münster zeigt sich, dass in den abgeschlossenen Jahren sowohl die Liquiditätskredite als auch die Investitionskredite ansteigen. Nachdem die Stadt 2019 erstmalig wieder seit 2009 nicht auf Liquiditätskredite angewiesen war, sind die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherung wieder auf 32,9 Mio. Euro angestiegen. 2019 hat Münster lediglich 2,6 Mio. Euro Liquiditätskredite vom Land aus dem Programm Gute Schule 2020 ausweisen müssen. 2023 sind mit 2,7 Mio. Euro nur ein geringer Anteil auf das Förderprogramm zurückzuführen. Die Verbindlichkeiten für Investitionen steigen mit einem Zuwachs von 167 Mio. Euro deutlich stärker an. Insgesamt belaufen sich die Verbindlichkeiten für Investitionen 2023 auf 1.038 Mio. Euro. Darin enthalten sind 14,1 Mio. Euro aus dem Förderprogramm Gute Schule 2020. Für die Verbindlichkeiten aus dem Förderprogramm trägt das Land die Zins- und Tilgungsleistungen.

Nach der Haushaltsplanung erwartet die Stadt künftig hohe Jahresfehlbeträge. Diese sind das Ergebnis aus einem Rückgang der Selbstfinanzierungskraft und deutlich steigenden Defiziten bei der Investitionstätigkeit. Die Fehlbeträge in der Planung belaufen sich auf 1.082 Mio. Euro. Dies wiederum hat zur Folge, dass neue Kredite erforderlich werden und ein starker Anstieg sowohl der Investitions- als auch der Liquiditätskredite bis 2028 geplant wird. Über ausgewiesene nennenswerte liquide Mittel verfügt die Stadt Münster im Betrachtungszeitraum nicht.

Es bleibt allerdings abzuwarten, wie sich die Ergebnisse entwickeln und welche Investitionen tatsächlich umgesetzt werden. Hierzu wird auf die Ausführungen im Kapitel „1.5.2 Ermächtigungsübertragungen“ verwiesen.

1.4.4.2 Vermögen

- Die Stadt Münster hat verstärkt in das Anlagevermögen investiert. Insgesamt hat dies zu einem Anstieg der Bilanzpositionen bei den Gebäuden geführt. Weitere Investitionen in die Verkehrsflächen sind zum Erhalt dieser allerdings notwendig. Die Stadt Münster plant einen weiteren Anstieg der Investitionsausgaben.

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. Darüber hinaus erörtert die gpaNRW den aktuellen Zustand des kommunalen Vermögens mit den entsprechend zuständigen Facheinheiten.

Im Rahmen der letzten überörtlichen Prüfungen der **Stadt Münster** wurden teilweise Anlagenabnutzungsgrade ermittelt. Auf dieser Basis und vor allem der Entwicklung der Bilanzpositionen wurde der Reinvestitionsbedarf betrachtet. In der Prüfung wurde festgestellt, dass bis dato ein Wertverlust bei der Bilanzposition zu den Verkehrsflächen stattgefunden hat. Trotz Investitionen und Reinvestitionen war diese kontinuierlich rückläufig. Trotz des Wertverzehr stellte sich der tatsächliche Zustand der Straßen jedoch noch sehr positiv dar. Die Stadt hat sich mit dem 2018 gestarteten Projekt „Tiefbau Infrastruktur Management Münster“ zum Ziel gesetzt, die Instandhaltungsmaßnahmen zu optimieren. Strategisches Ziel der Stadt ist der bilanzielle und technische Erhalt des Verkehrsflächenvermögens. Im Bereich des Gebäudevermögens haben die Investitionen grundsätzlich zu einem Anstieg der Bilanzposition der bebauten Grundstücke geführt. Insgesamt hatte die Stadt bereits mit steigenden Investitionen begonnen, dem Werteverzehr entgegenzuwirken.

Den Jahresabschlüssen ist ein deutlicher Anstieg der Investitionen zu entnehmen. Insbesondere seit 2016 ist ein verstärkter Anstieg der Auszahlungen für Investitionen zu verzeichnen. Im aktuellen Betrachtungszeitraum 2019 bis 2023 wird offensichtlich, dass die Stadt Münster verstärkt investiert hat. Nachdem die Auszahlungen von Eröffnungsbilanz bis 2018 bei durchschnittlich 100 Mio. Euro lagen, sind diese im Betrachtungszeitraum auf durchschnittlich 192 Mio. Euro angestiegen. Dem Werteverzehr durch Abschreibungen wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten über die gesamte Nutzungsdauer der Anlagegüter hinweg, soweit sie auch zukünftig benötigt werden, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Im aktuellen Betrachtungszeitraum steigen die Investitionsquoten an. Münster erreicht Investitionsquoten zwischen 149 und 258 Prozent. Durchschnittlich liegt die Investitionsquote bei 192 Prozent. Im Ergebnis gelingt es der Stadt grundsätzlich nicht nur den Werteverzehr aufzuhalten, sondern auch in Teilbereichen Wertverbesserungen zu erreichen. Dies spiegelt sich auch in den Bilanzwerten wider. Beim Gebäudevermögen ist bei jeder Bilanzposition ein Anstieg zu verzeichnen. Die Bilanzposition Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen hat hingegen weiter abgenommen. Zwar wurde der Werteverzehr verlangsamt, aber er konnte mit einem Rückgang von 78,3 Mio. noch nicht aufgehalten werden.

Die Stadt Münster sieht auch künftig die Notwendigkeit von Investitionen. Die Finanzrechnung in der Haushaltsplanung sieht noch einmal deutlich steigende Kreditaufnahmen für Investitionen und Auszahlungen für die Investitionstätigkeit vor. Vor allem für Baumaßnahmen steigen die geplanten Auszahlungen deutlich an.

1.5 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt betrachtet die gpaNRW die nachhaltige Haushaltssteuerung der Stadt Münster 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 Münster 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.¹⁷ Die Verwendung dieser Begriffsdefinitionen schließt nicht aus, dass eine andere Verwendung der Nachhaltigkeitsinstrumente nicht ebenso sinnvoll und zielführend sein kann.

- Die Stadt Münster hat eine Nachhaltigkeitsstrategie mit Zielen und Handlungsfeldern beschlossen. Eine Verknüpfung der Ziele und Maßnahmen mit dem Haushaltsplan gibt es nicht. Die Stadt bereitet allerdings die Einführung eines Klimahaushaltes mit seit 2025 erstellten Projektsteckbriefen vor.

Überblick über Einführung von Elementen eines Nachhaltigkeitshaushalts zum 31. Dezember 2024

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

* Die Stadt Münster stellt den finanziellen Bezug zum Haushaltsplan seit 2025 über das Klimaschutzcontrolling in Form Projektsteckbriefen dar.

Die **Stadt Münster** hat am 16. März 2016 den Beitritt zur Resolution des Städtetages „Agenda 2030 – Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene gestalten“ beschlossen. Damit hat sich die Stadt verpflichtet, ihre Möglichkeiten zu nutzen, sich für nachhaltige Entwicklung zu engagieren. Vor diesem Hintergrund hat sie eine Nachhaltigkeitsstrategie und ein Maßnahmenprogramm erarbeitet. Die Strategie beinhaltet ein Zielsystem und Handlungsfelder, die der Verwaltung einen Orientierungsrahmen bieten sollen. Mit einem in 2024 vorgestellten Nachhaltigkeitsbericht erfolgte eine Evaluation des Umsetzungsstands. Die Strategie sowie das Maßnahmenprogramm sollen kontinuierlich fortgeschrieben werden. Der Bericht liefert hierfür die entsprechenden Informationen. 2019 hat Münster zudem den Klimanotstand ausgerufen und sich das Ziel gesetzt, die Klimaneutralität bis 2030 zu erreichen. Nähere Ausführungen können dem Vorbericht entnommen werden.

Einen Nachhaltigkeitshaushalt hat die Stadt nicht aufgestellt. Die geplanten Maßnahmen werden jedoch im Rahmen der Planung im Haushalt der Stadt abgebildet. Der Fokus liegt aktuell auf dem finanziellen Ressourceneinsatz in den einzelnen Planungsjahren. Gesonderte Ziele oder Kennzahlen gibt es im Haushalt nicht. Mit dem Haushaltsplan 2023 hat die Stadt erstmals die Wirkung verschiedener Maßnahmen auf das Themenfeld „Klima / Klimaneutralität“ dargestellt. Es erfolgt eine Einordnung der Klimawirkung mithilfe einer Skala „A“ bis „D“. Die erwartete Nachvollziehbarkeit und Steuerungswirkung hat sich allerdings nicht eingestellt. Am 11. Dezember 2024 hat der Rat daraufhin beschlossen, zukünftig die Ergebnisse aus dem Klimaschutz-

¹⁷ Vgl. KGSt 2024: Kommunales Nachhaltigkeitsmanagement, Bericht Nr. 02/2024, S. 52ff. abrufbar unter www.KGSt.de.

controlling jährlich in Verbindung mit den Haushaltsberatungen in den Rat einzubringen. In einem ersten Schritt sind dafür bereits für den Haushalt 2025 Projektsteckbriefe für die wichtigsten Klimaschutzmaßnahmen erarbeitet und der Bezug dieser Maßnahmen zum städtischen Haushalt dargestellt worden. Damit soll der Einstieg in einen Klimahaushalt vorbereitet werden.

Um die Klimaneutralität bis 2030 zu erreichen, bedarf es großer Investitionen in den eigenen Gebäudebestand. Schon heute zeigt sich, dass die bisher veranschlagten finanziellen Mittel der Stadt aller Voraussicht nach nicht ausreichen, die erforderlichen Investitionen vorzunehmen. Die Haushaltsplanung bildet den zur Erreichung der Zielsetzung benötigten Finanzmittelbedarf noch nicht vollständig ab. Nähere Ausführungen werden im Teilbericht „Gebäudewirtschaft – Klimaschutz“ gemacht. Einen Zeitplan für die Integration bzw. Umsetzung gibt es bisher nicht.

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 Münster führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den dezentralen Organisationseinheiten durch. Festgeschriebene gesamtstädtische Vorgaben, Standards und Wertgrenzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gibt es nur vereinzelt, allerdings gute Ansätze und Prozesse in einigen Bereichen der Verwaltung.

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 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.

Die **Stadt Münster** hat keine gesamtstädtischen zentralen Vorgaben für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen getroffen. Über Dienstanweisungen oder Richtlinien verfügt sie nicht. Unabhängig davon hat die Stadt Münster jedoch bereits etabliert, dass Vorlagen eine Folgekostenberechnung beizufügen ist, wenn die Investition ein Volumen von 150.000 Euro übersteigt. Das Ergebnis ist zusammengefasst unter dem Punkt „Finanzielle Auswirkungen“ darzustellen. 2023 hat die Stadt zudem beschlossen, ein zentrales Bauinvestitionscontrolling zu etablieren. Dieses befindet sich derzeit im Aufbau. Damit soll insbesondere das Controlling in Bezug auf Kosten für Bau und Anmietung verbessert werden. Weitere Ausführungen zum Bauinvestitionscontrolling werden im Teilbericht „Gebäudewirtschaft – Klimaschutz“ gemacht.

Die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen finden grundsätzlich in den dezentralen Organisationseinheiten statt. Die Stadt setzt auf eine starke dezentrale Ressourcenverantwortung. Im Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision hat die Stadt Münster eine Stelle eingerichtet, welche sich anteilig mit dem Thema beschäftigen soll. Die Aufnahme der Tätigkeit wurde aus personellen Gründen zunächst aufgeschoben. Es ist angedacht, die Wirtschaftlichkeit verstärkt im Rahmen der regulären Prüfungen zu betrachten. Gesonderte Prüfungen sind nicht angedacht. Zudem wird erwartet, dass im Rahmen eines künftigen Bauinvestitionscontrollings ebenfalls die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen betrachtet wird.

Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sollten in einigen Bereichen zu den regelmäßig wiederkehrenden Aufgaben gehören und die Grundlage von zu treffenden Entscheidungen bilden. Daher hat die gpaNRW Ansprechpersonen erfragt, welche in Bereichen mit wiederkehrenden Investitionsentscheidungen beschäftigt sind. Gespräche wurden mit dem Immobilienmanagement, einer Beschaffungsstelle für Fahrzeuge und der citeq als städtischem IT-Dienstleister geführt.

Das Immobilienmanagement konnte keine aktuelle Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vorlegen. Beispielhaft wurde auf eine Erweiterung der Kindergartenlandschaft von 2014 bis 2016 eingegangen. Nach Auskunft ist der Bereich grundsätzlich als Dienstleister für die dezentralen Organisationseinheiten aktiv und sieht die Aufgabe in der Deckung der dort ermittelten Raumbedarfe. In der Regel werden bei der Bedarfsdeckung keine Alternativen gesehen. Die Beurteilung der Lösungen beschränkt sich daher in der Regel auf die Umsetzung. Im genannten Beispiel hat eine Alternativenbetrachtung in Bezug auf Fremd- und Eigenimmobilien stattgefunden. Nach Auskunft des Immobilienmanagements werden Folgekosten selbst berechnet. Auf anderweitige externe Hilfsmittel wird aufgrund von Erfahrungen und unnötiger Komplexität nicht zurückgegriffen. Folgekostenberechnungen werden standardmäßig für Investitionen über 150.000 Euro vorgenommen. Zinssätze zur Berechnung werden jährlich beim Finanzbereich erfragt und zentral festgelegt. Aufgrund des Grundsatzbeschlusses zur Klimaneutralität werden Nachhaltigkeitsaspekte bei den Entscheidungen berücksichtigt.

Bei den genannten Ansprechpersonen für die Fahrzeuge handelte es sich um die Beschaffungsstelle der Feuerwehr. Dieser Bereich beschäftigt sich unter anderem mit der Beschaffung

von Ausstattungsgegenständen wie Atemschutzausrüstungen und Spezialfahrzeugen. Aufgrund der spezifischen Anforderungen, der vergleichsweise geringen Auswahl an Alternativen am Markt, der erforderlichen Kompatibilität und des teilweise großen Schulungsbedarfes von Mitarbeitenden bei neuen Geräten sind die möglichen Alternativen oft gering bis nicht vorhanden.

Anders verhält sich die Situation im Bereich der Informationstechnik. Die citeq beschäftigt sich mit vielen wiederkehrenden Beschaffungen und größeren planbaren Investitionsvorhaben. Wiederkehrende Beschaffungen werden mit Rahmenverträgen abgedeckt. Die citeq prüft gemeldete Bedarfe und entscheidet nach festgelegten Standards über die Notwendigkeit und die Alternativen der Bedarfsdeckung. Insbesondere Synergieeffekte spielen eine Rolle bei den Beschaffungen in diesem Bereich. Wertgrenzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gibt es nicht. Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind nach Auskunft Grundlage jeder Entscheidung. Grundsätzlich gehen den Betrachtungen zudem Markterkundungen voraus. Bei größeren Investitionen werden weitere externe Bereiche eingebunden. Bisher nicht betrachtet werden laufende Verträge bzw. einmal getroffene Entscheidungen.

Die Herangehensweise und der Umfang der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind sehr unterschiedlich. Einheitliche Wertgrenzen und einheitlich angewandte Zinssätze für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen würden zu mehr Transparenz und einer besseren Vergleichbarkeit führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte gesamtstädtische Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einer Dienstanweisung regeln und den dezentralen Organisationseinheiten Arbeitshilfen bereitstellen. Sie kann dafür auf gute Ansätze einzelner dezentraler Organisationseinheiten zurückgreifen.

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 sowie
- Vorgaben zu Dokumentationspflichten.

Eine Wertgrenze, ab welcher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nach § 13 Abs. 1 KomHVO verpflichtend durchzuführen sind, hat der Rat bisher nicht festgelegt. Ohne Beschluss einer Wertgrenze muss vor jeder Investitionsmaßnahme ein Wirtschaftlichkeitsvergleich mindestens durch den Vergleich der Anschaffungs- oder Herstellungskosten und der Folgekosten durchgeführt werden. Um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten, empfiehlt es sich daher, eine Wertgrenze vom Vertretungsorgan beschließen zu lassen.

Der Rat kann auch differenzierte Wertgrenzen u. a. für Baumaßnahmen oder die Anschaffung beweglicher Vermögensgegenstände durch einfachen Beschluss in der Hauptsatzung oder in der Haushaltssatzung festsetzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.

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.

→ Die Stadt Münster hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen nach § 22 Abs.1 KomHVO in einer Geschäftsanweisung geregelt.

→ **Feststellung**

Die Ermächtigungsübertragungen der Stadt Münster sind seit der letzten Prüfung weiter angestiegen. Im interkommunalen Vergleich sind diese vergleichsweise hoch. Daraus resultierte, dass Münster zeitweise einen Großteil der fortgeschriebenen investiven Ansätze nicht wie geplant verausgaben konnte.

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.

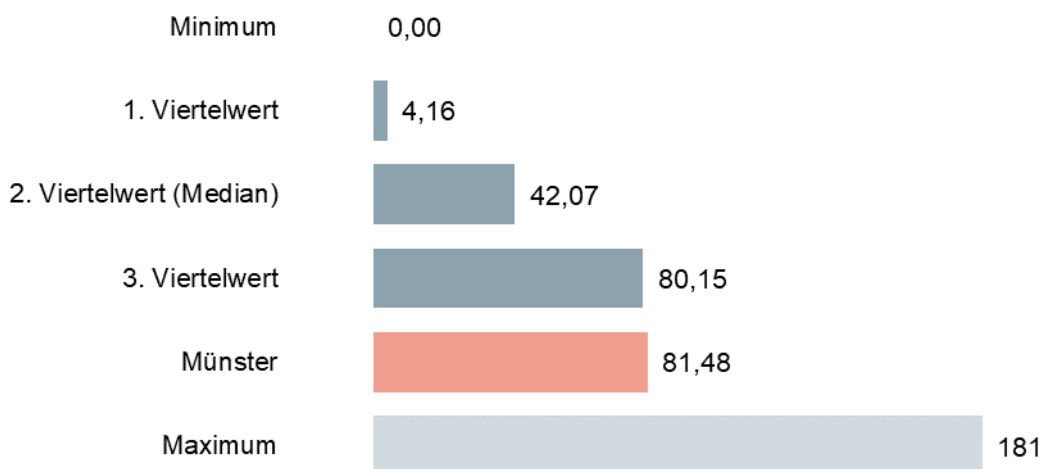
Von dieser Regelungsmöglichkeit hat die **Stadt Münster** Gebrauch gemacht. Sie hat eine entsprechende Regelung zu den Ermächtigungsübertragungen getroffen und in einer Geschäftsanweisung für die Verwaltung festgeschrieben. Zudem wird in der Haushaltssatzung auf die mögliche Übertragbarkeit und Dauer der Übertragungen hingewiesen. Übertragen werden können grundsätzlich Aufwendungen und Auszahlungen. Die Übertragung erfolgt auf Antrag. Die Entscheidung zur Übertragung trifft die Stadtkämmerin / der Stadtkämmerer. Über die getroffenen Ermächtigungsübertragungen wird im Jahresabschluss informiert.

Ordentliche Aufwendungen Münster 2018 bis 2023

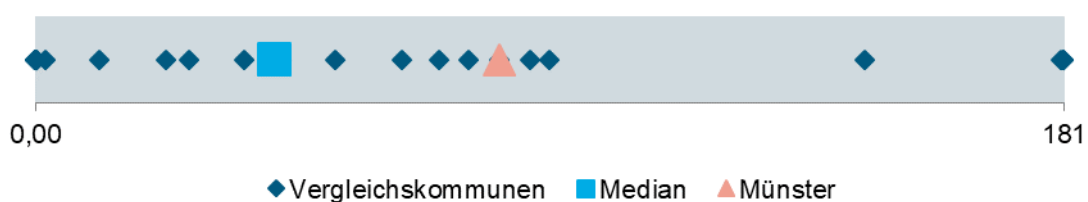
Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Mio. Euro	1.154	1.221	1.292	1.335	1.359	1.456
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	29,48	24,37	11,88	14,41	20,32	26,15
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	2,56	2,00	0,92	1,08	1,49	1,80
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	1.183	1.245	1.304	1.349	1.379	1.482
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	2,49	1,96	0,91	1,07	1,47	1,76
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	1.175	1.228	1.273	1.347	1.388	1.490
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	99,32	98,64	97,66	99,83	101	101

Im Betrachtungszeitraum 2018 bis 2023 schwanken die Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen. Im Durchschnitt überträgt die Stadt 21,1 Mio. Euro. Damit sind die Übertragungen seit der letzten überörtlichen Prüfung angestiegen. Von 2013 bis 2017 lag die durchschnittliche Übertragung bei 15,0 Mio. Euro. Im Vergleich zum fortgeschriebenen Ansatz ist der Anteil der Ermächtigungsübertragungen für ordentliche Aufwendungen in Münster gering, aber im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten weiterhin vergleichsweise hoch.

Ermächtigungsübertragungen ordentliche Aufwendungen je EW in Euro 2023



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.



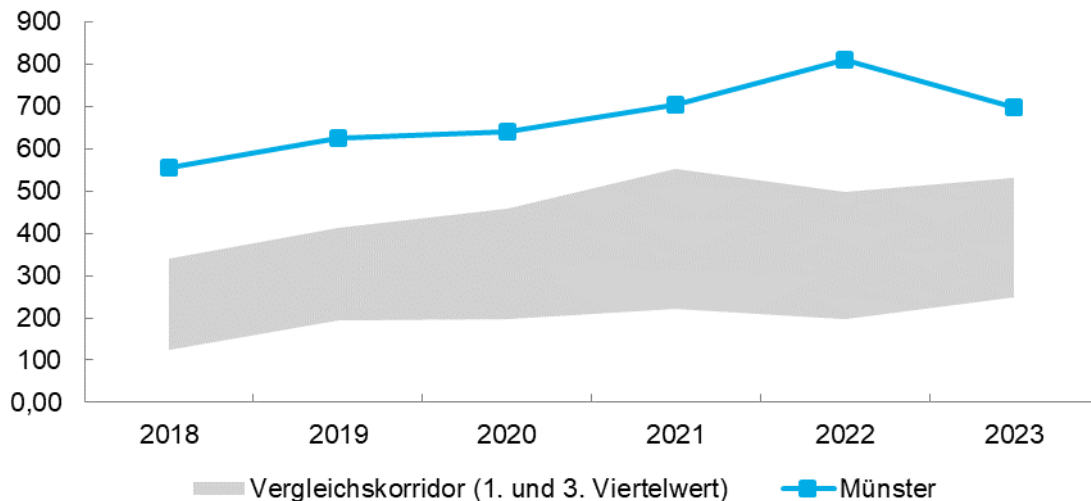
Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung hat die gpaNRW festgestellt, dass die übertragene konsumtiven Ermächtigungen vergleichsweise hoch waren. 2017 gehörte die Stadt Münster mit 67,13 Euro je EW schon zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Übertragungen je EW.

Investive Auszahlungen Münster 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Haushaltsansatz in Mio. Euro	225	253	280	261	268	271
Ermächtigungsübertragungen in Mio. Euro	174	197	202	223	258	225
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	77,30	77,83	72,10	85,46	95,97	82,91
Fortgeschriebener Ansatz in Mio. Euro	399	449	483	484	526	495
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	43,60	43,77	41,89	46,08	48,97	45,33
Ist-Ergebnis in Mio. Euro	191	149	157	151	258	246
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	47,82	33,16	32,63	31,19	49,04	49,70

Von größerer Relevanz sind und waren die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen. Seit der letzten Prüfung sind diese deutlich angestiegen. Die Stadt überträgt im Betrachtungszeitraum durchschnittlich 213 Mio. Euro in das neue Haushaltsjahr. In der letzten Prüfung lag die durchschnittliche jährliche Übertragung noch bei 62 Mio. Euro. Im aktuellen Betrachtungszeitraum ergibt sich daraus eine durchschnittliche Ansatzerhöhung von 81,9 Prozent.

Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2018 bis 2023



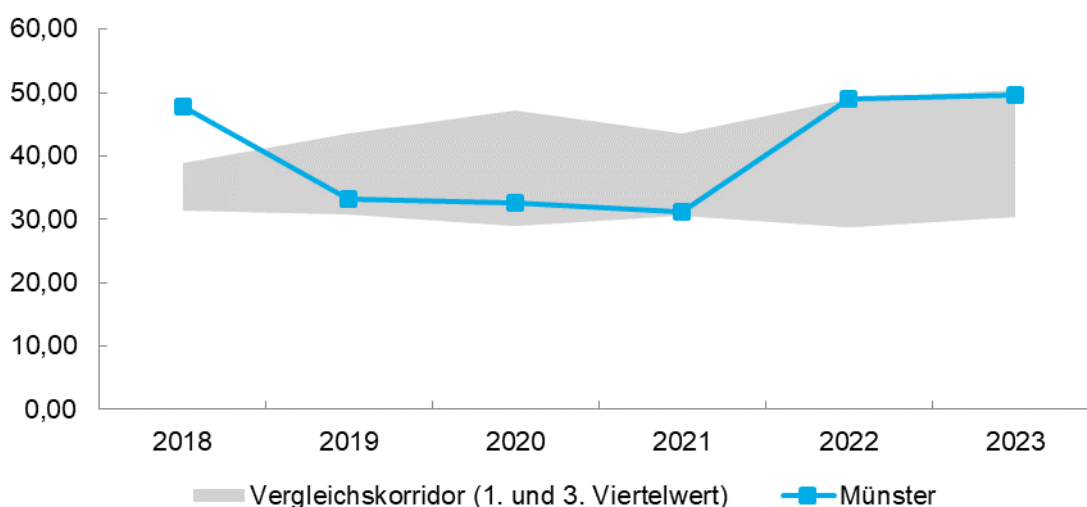
Die Tabelle 11 in der Anlage enthält die Werte zur Abbildung.

Bei den Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen je EW gehört die Stadt Münster damit durchgehend zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit den höchsten Übertragungen je EW.

Hohe Übertragungen sowie geringe Inanspruchnahmen führen dazu, dass der Haushaltsplan nur bedingt Auskunft über das Investitionsverhalten der Kommune vermittelt. Zudem ist zu beachten, dass verspätete Umsetzungen aufgrund von Preissteigerungen oder einer voranschreitenden Investitionsnotwendigkeit zu Mehrbedarfen führen können. Wie viel von dem zur Verfügung stehenden Haushaltsansatz tatsächlich verausgabt werden konnte, wird durch den Grad der Inanspruchnahme angezeigt.

Der Grad der Inanspruchnahme ist in Münster seit der letzten Prüfung rückläufig. Durchschnittlich werden im Betrachtungszeitraum nur 40,6 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze tatsächlich verausgabt.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2019 bis 2023



Die Tabelle 12 in der Anlage enthält die Werte zur Abbildung.

Der Grad der Inanspruchnahme war 2019 bis 2021 vergleichsweise schlecht. Mit durchschnittlich nur 32 Prozent konnte die Stadt einen Großteil ihrer Maßnahmen nicht in der ursprünglich geplanten Zeit realisieren. Nach Auskunft der Stadt Münster wirkt sie den geringen Ausschöpfungsgraden seit 2022 verstärkt entgegen. 2022 und 2023 gelang es der Stadt bereits, höhere Ausschöpfungsgrade zu realisieren. Im Ergebnis positionierte sie sich damit im Vergleich deutlich besser.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung weiterhin verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen. Daneben sollte sie restriktiver mit Ermächtigungsübertragungen umgehen.

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 Münster. Wir nehmen in der Prüfung

keine vollständige Risikoanalyse der in der Stadt Münster getroffenen Regelungen vor. Die konkreten Vorgaben, Maßnahmen und internen Kontrollmechanismen, die für ein adäquates Kredit- und Anlagemanagement erforderlich sind, muss die Stadt Münster selbst eruiieren 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“¹⁸ 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

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat grundlegende Vorgaben für das Zins- und Schuldenmanagement für den Kernhaushalt festgeschrieben. Zudem übernimmt die Stadt für große Teile des Beteili-

¹⁸ Runderlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Kredite und kreditähnliche Rechtsgeschäfte der Gemeinden und Gemeindeverbände“ vom 16. Dezember 2014

gungsportfolios die Abwicklung der Kredite. Die Festlegung des konkreten Handlungsrahmens sowie die Überwachung der Kreditgeschäfte sind Aufgabe eines eingerichteten Portfoliobeirates.

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.

Für das Zins- und Schuldenmanagement der **Stadt Münster** hat der Rat der Stadt eine Geschäftsanweisung beschlossen. Die Geschäftsanweisung zur Neuaufnahme von Krediten, bei Umschuldungen und zum Einsatz derivater Finanzinstrumente sowie der Verwaltung dieser Geschäfte (GA Kredite und Derivate) vom 09. November 2012 in der Fassung vom 28. Dezember 2021 regelt die Übertragung der Aufgabe auf die Verwaltung und grundlegende Aspekte im Zusammenhang mit dem Aufgabenfeld. Die Geschäftsanweisung beinhaltet dafür im Wesentlichen die folgenden Punkte:

- die Zuständigkeiten, Aufgaben und Verantwortlichkeiten,
- das Portfoliomanagement,
- das Grundsätzliche zur Geschäftsabwicklung,
- den Umgang mit Schuldscheindarlehen / Anleihen sowie
- die Dokumentation, das Berichtswesen, die Aktenführung und die weitere Bearbeitung.

Das Zins- und Schuldenmanagement der Stadt Münster liegt in der Verantwortung des Stadtkämmerers / der Stadtkämmerin. Die Kreditaufnahme selbst, einschließlich der Liquiditätskredite, die Umschuldung, die Steuerung des Schuldenportfolios sowie die Kreditverwaltung und der Einsatz derivater Finanzinstrumente sind Aufgaben des Amtes für Finanzen und Beteiligungen. Zur Unterstützung des Stadtkämmerers / der Stadtkämmerin hat die Stadt einen Portfoliobeirat eingerichtet. Dieser unterstützt bei der Überwachung der Kreditgeschäfte und insbesondere der Festlegung des Handlungsrahmens. Der Portfoliobeirat setzt sich mindestens aus

- der Stadtkämmerin / dem Stadtkämmerer,
- der Leitung des Amtes für Finanzen und Beteiligungen,
- der Abteilungsleitung Haushaltsmanagement,
- der Fachstellenleitung Haushaltsmanagement,
- der Sachbearbeitung Schuldenmanagement,
- der Abteilungsleitung Stadtkasse – Zahlungsverkehr,
- der Fachstellenleitung Zahlungsverkehr und
- einer Vertretung des Amtes für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision

zusammen. Zudem kann der Beirat auf beratende externe Unterstützung einer Bank zurückgreifen.

Bereits die Geschäftsanweisung legt den grundlegenden Handlungsrahmen fest. Allgemeine strategische Vorgaben und Ziele zum Portfolio sind festgeschrieben. Konkretisiert werden diese vom gebildeten Portfoliobeirat. Anlage der Geschäftsanweisung ist zudem eine „Allgemeine Beschreibung der zugelassenen Geschäfte mit Chancen und Risiken“. Der konkrete Handlungsrahmen soll unter Beachtung der Marktentwicklung vom Portfoliobeirat festgelegt werden.

Die Geschäftsanweisung findet im Wesentlichen auf den Kernhaushalt der Stadt Münster Anwendung. Sie gilt für alle Mitarbeitenden der Stadt Münster einschließlich ihrer eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und Stiftungen. Nicht einbezogen in den Geltungsbereich sind die städtischen Gesellschaften und Unternehmen des Konzerns Stadt Münster. Dies ist nach Auskunft der Stadt darauf zurückzuführen, dass sie für große Teile des Beteiligungsportfolios die Kreditbeschaffung vornimmt. Dies gilt insbesondere für die Bereiche, die mit öffentlichen Mitteln die Aufgabenerledigung wahrnehmen. Lediglich die selbstständigen Wirtschaftsunternehmen sind frei in der Gestaltung ihres Kreditportfolios. Zudem sind diese mit entsprechenden personellen Kompetenzen ausgestattet. Die Stadt hat im Amt für Finanzen und Beteiligungen eine Beteiligungssteuerung etabliert. Eine Beteiligungssteuerung hat u. a. die Aufgaben, die Beteiligungen im Sinne der städtischen Ziele zu steuern und Risiken für den Kernhaushalt zu minimieren. Eintretende Risiken aus dem Kredit- und Anlagemanagement haben in der Regel Auswirkungen auf den Kernhaushalt. Sie können u. a. zu Zuschussbedarfen oder geringeren Gewinnausschüttungen führen. Aus diesen Gründen sollte die Stadt eine zumindest anteilige Ausweitung der getroffenen Regelungen auf die Beteiligungen prüfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte im Hinblick auf die Beteiligungssteuerung evaluieren, ob die Ausweitung einiger grundsätzlicher Regelungen auf den Konzern politisch gewollt und sinnvoll sind. Risiken für den Kernhaushalt können so reduziert werden.

1.5.3.1.2 Prozess der Kreditaufnahme und Zuständigkeiten

- Die Stadt Münster hat wesentliche Regelungen und die Zuständigkeiten für den Prozess der Kreditaufnahme in einer Geschäftsanweisung festgelegt. Erweitert werden könnten die Dienstanweisungen bei einer Überarbeitung um Regelungen zum Umgang mit möglichen Bietern. Die Beweggründe für Entscheidungen sind zu dokumentieren.

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.*

Die **Stadt Münster** hat in ihrer GA Kredite und Derivate die Prozesse und Zuständigkeiten bei der Kreditaufnahme grundsätzlich geregelt. Auf die wesentlichen Aspekte geht die gpaNRW nachfolgend ein.

Die schriftlichen Regelungen beinhalten allgemeine Vorgaben zu den Zuständigkeiten. Die grundsätzliche Entscheidung über die Aufnahme eines Kredites, dessen Höhe sowie Laufzeit trifft die Stadtkämmerin / der Stadtkämmerer. Für die Planung der Kredite, die Angebotseinholung und die Angebotsbewertung ist grundsätzlich das Amt für Finanzen und Beteiligungen zuständig. Dabei haben alle eingebundenen Personen den beschlossenen Rahmen der Haushaltssatzung zu beachten und einzuhalten. Für die Zuständigkeit bei der Zuschlagserteilung hat die Stadt Münster Wertgrenzen festgelegt. Bei Finanzgeschäften, die ein sofortiges Handeln erfordern, bleibt es der Oberbürgermeisterin / dem Oberbürgermeister vorbehalten, von Geschäften zurückzutreten. Die endgültige und formelle Vertragsunterzeichnung erfolgt in der Regel durch die Stadtkämmerin / den Stadtkämmerer und die Oberbürgermeisterin / den Oberbürgermeister.

Für die Angebotseinholung sind in der Geschäftsanweisung u. a. die Regelungen getroffen, dass mehrere Angebote einzuholen sind, welche Daten die Angebote für eine Vergleichbarkeit mindestens beinhalten müssen und wie die Angebotsbewertung sowie deren Dokumentation zu erfolgen hat. Den Ausschreibungen gehen in der Regel Markterkundungen voraus. Ergänzende Regelungen sind für die Wertung beim Einsatz derivater Finanzinstrumente sowie die Aufnahme von Schuldscheindarlehen und Anleihen am Kapitalmarkt aufgenommen. Der Einsatz von Verträgen zur Optimierung der Zinsstruktur und der Begrenzung von Risiken wird zudem in der Haushaltssatzung als zulässig erklärt. Die Aufnahme von Krediten zur Wiederanlage der Finanzmittel sowie der Einsatz von Derivaten zu Spekulationszwecken sind hingegen ausdrücklich ausgeschlossen. Hingewiesen wird zudem darauf, dass nur mit vertrauenswürdigen Bankinstituten bzw. Versicherungen Geschäfte abgeschlossen werden. Vor diesem Hintergrund hat Münster Wertgrenzen je Bank festgelegt, bis zu denen Anlagen zulässig sind. Damit wird seit dem Wegfall der freiwilligen Einlagensicherung eine Risikominimierung betrieben. Nicht konkret geregelt sind hingegen, wie viele Angebote einzuholen sind und wer bei den Angeboten beteiligt wird. Regelungen über Bieterlisten enthält die Geschäftsanweisung nicht. Nach Auskunft der Verwaltung werden die Angebote in der Praxis regelmäßig über Finanzdienstleister oder Kreditplattformen eingeholt. Ein eigenes Verfahren wird daher nicht durchgeführt. Die anschließende Vergabe erfolgt allerdings in der Regel im Ausschreibungsverfahren.

Die Angebotsauswertungen sind schriftlich zu dokumentieren. Nachfragen und deren Beantwortung sind ebenfalls zu dokumentieren. Die Bewertung der Angebote erfolgt anhand einer Bewertungsmatrix. Diese ist der Stadtkämmerin / dem Stadtkämmerer zur Kenntnis zu geben. Zudem wird nach Auskunft der Stadt den Dokumentationspflichten im Vergabeverfahren Rechnung getragen. Den Zuschlag erhält grundsätzlich der Anbietende, der das wirtschaftlichste Angebot vorgelegt hat. Dabei ist allerdings auf eine angemessene Aufteilung des Kreditvolumens unter den Geschäftspartnern im Rahmen der Portfoliosteuerung zu achten.

1.5.3.1.3 Kreditportfolio

- Der weiter steigende Kapitalbedarf stellt die Stadt Münster vor Herausforderungen. Die Steuerungsnotwendigkeit des Kreditportfolios gewinnt damit an Bedeutung. Die Steuerung erfolgt durch einen Portfoliobeirat. Münster unterhält bereits breit gefächerte Kundenbeziehungen, die die Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung verbessern.

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. Zinsänderungs- oder Klumpenrisiken sollte die Stadt dabei im Blick behalten

Kreditportfolio Münster zum 31. Dezember 2023

Kennzahlen	2023
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen in Mio. Euro	1.038
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung in Mio. Euro	32,87
Anteil der Kreditverbindlichkeiten in fremder Währung an Kreditverbindlichkeiten in Prozent	0,00
Anzahl der Derivate*	9
Anzahl der Kreditverträge*	244
Anzahl der Kreditgeber*	43

* Die erhaltene Auswertung der Stadt Münster bezieht sich lediglich auf Kredite für Investitionen.

Die Verbindlichkeiten der **Stadt Münster** zur Investitionsfinanzierung sowie zur Liquiditätssicherung summieren sich 2023 auf 1.071 Mio. Euro. Die Stadt setzt bei der Kapitalbeschaffung neben klassischen Darlehen bei Kreditinstituten auch auf Green Bonds. Bei der Erstauflage 2022 hat die Stadt 140 Mio. Euro über einen Grünen Schuldschein realisiert. Neben der Kapitalbeschaffung verfolgt die Stadt damit Ziele der Nachhaltigkeit.

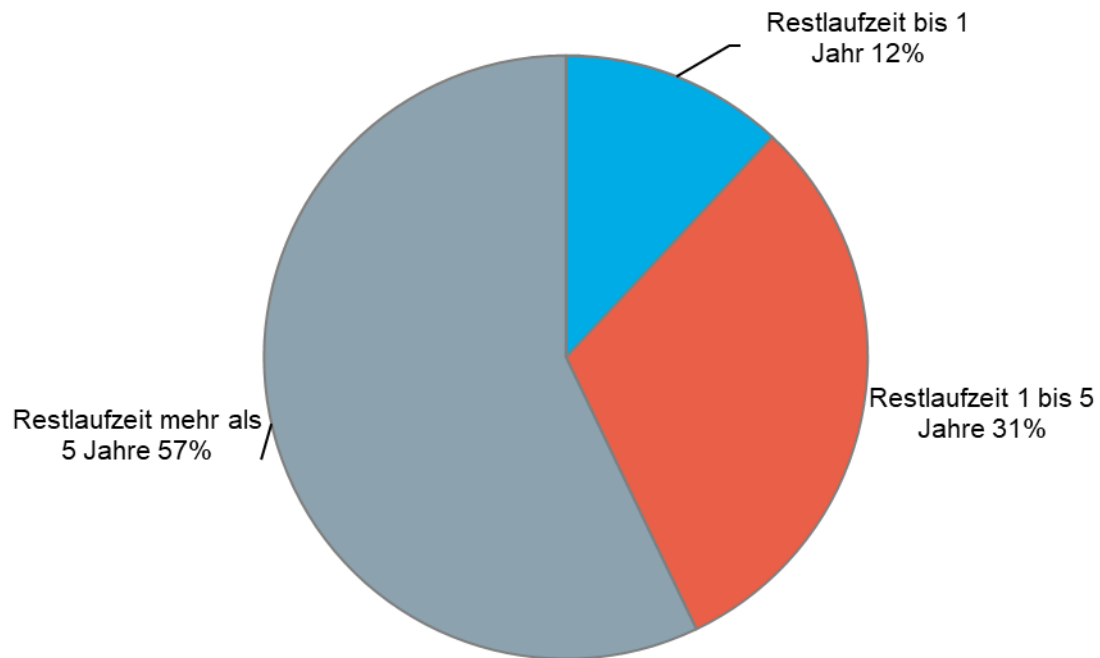
Bei den Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen gehört die Stadt Münster mit den Krediten im Kernhaushalt zu den Vergleichskommunen, die verhältnismäßig hohe Verbindlichkeiten aufweisen. Nur eine Vergleichskommune hat höhere Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionskredite je EW im Kernhaushalt ausgewiesen. Aufgrund der Höhe der Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen und den breit gefächerten Kapitalgebern besitzt das Portfolio eine gesteigerte Steuerungsrelevanz. Im Planungszeitraum geht die Stadt Münster zudem davon aus, dass sich die Verbindlichkeiten deutlich erhöhen werden. Derivate oder Fremdwährungsgeschäfte hat die Stadt aktuell nicht im Portfolio. Weitere Ausführungen zu den Verbindlichkeiten können dem Kapitel „1.4.4.1 Verbindlichkeiten“ entnommen werden.

Wegen der hohen Kreditverbindlichkeiten ist die Stadt Münster 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 (Verlängerung von Laufzeiten) 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 Münster nach Jahren in Prozent 2023



Kredite und Anleihen nach Restlaufzeiten und Zinsbindungsfristen Münster 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	32,87	32,87	0,00	0,00
Wegen kürzerer Zinsbindung neu zugeordnete Verbindlichkeiten	./.	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen zur Liquiditätssicherung - modifiziert	32,87	32,87	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen für Investitionen				
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen für Investitionen	1.038	68,95	219	751
Wegen kürzerer Zinsbindung neu zugeordnete Verbindlichkeiten	./.	26,45	112	-139
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen für Investitionen - modifiziert	1.038	95,40	331	612
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen – gesamt				
Verbindlichkeiten aus Krediten und Anleihen - modifiziert	1.071	128	331	612

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 daher kleinere Ungenauigkeiten ergeben.

Bei den Liquiditätskrediten endet die Zinsbindung grundsätzlich mit der Laufzeit. Zinsbindungsfristen, die von den Laufzeiten abweichen, hat die Stadt Münster nicht vereinbart. Die gesamten Kredite zur Liquiditätssicherung haben eine Laufzeit von bis zu einem Jahr und standen 2024 zur Refinanzierung an. Die Verteilung der Zinsbindung der Investitionskredite in Münster ist über einen längeren Zeitraum verteilt. Bis 2024 müssen voraussichtlich nur gut neun Prozent der Kredite refinanziert werden. Hinzu kommen 331 Mio. Euro bzw. 32 Prozent mit einer Restlaufzeit von einem bis zu fünf Jahren. Der Refinanzierungsbedarf sowohl aus den Liquiditätskrediten als auch den Investitionskrediten der Stadt Münster beläuft sich damit in den Jahren 2024 bis 2028 auf 459 Mio. Euro. Dies sind 43 Prozent der gesamten Kreditverbindlichkeiten. Hinzu kommen geplante Defizite aus dem Saldo der Investitionstätigkeit. Der Finanzmittelfehlbetrag von insgesamt 1.082 Mio. Euro von 2024 bis 2028 wird voraussichtlich ebenfalls durch Kredite gedeckt werden müssen. Ergänzende Ausführungen zur Entwicklung der Salden der Finanzrechnung werden im Kapitel „1.4.4.1 Verbindlichkeiten“ gemacht.

Die vergleichsweise hohen Kreditverbindlichkeiten, der hohe Refinanzierungsbedarf in den kommenden Jahren und der erwartete Finanzbedarf im Planungszeitraum stellen die Stadt Münster vor Herausforderungen.

Zur Steuerung des Kreditportfolios hat die Stadt Münster lediglich in der Haushaltssatzung eine Vorgabe zur Portfoliostruktur festgeschrieben. Die Regelung sieht vor, dass nicht abgesicherte variable Investitionskredite auf 30 Prozent des Schuldenstandes zum Jahresende begrenzt wer-

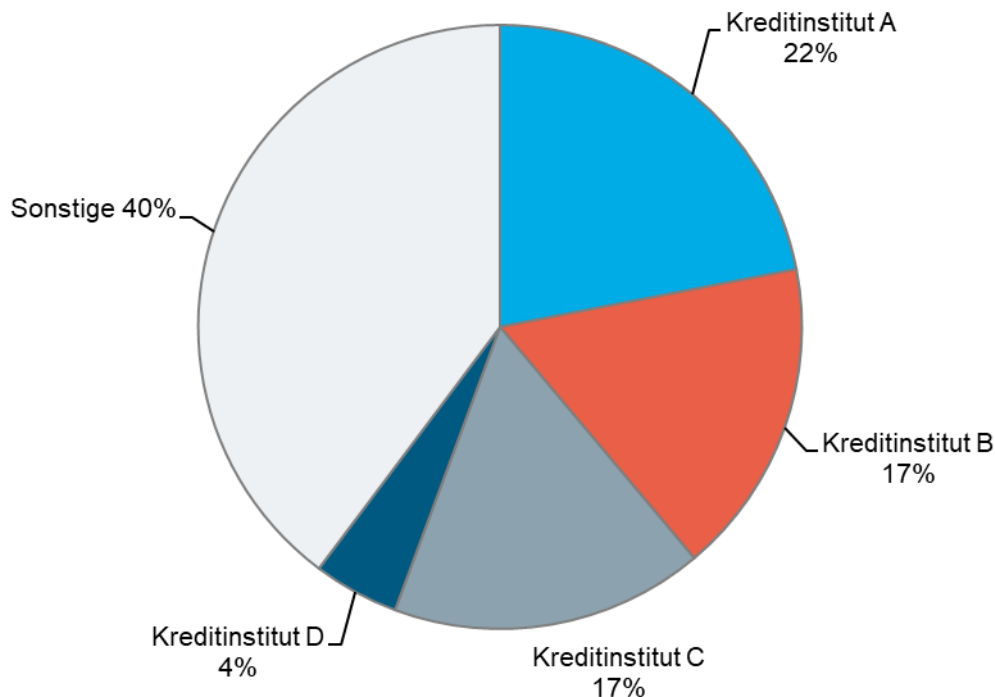
den. Weitere Strukturvorgaben z. B. zu den Laufzeiten, Geschäftspartnern, Anteilen von derivativen Finanzgeschäften oder Fremdwährungsgeschäften sind nicht festgeschrieben. Die Aufgabe der Steuerung des Portfolios ist dem Portfoliobeirat übertragen. Nach Auskunft der Verwaltung liegt der Fokus der Steuerung grundsätzlich auf der Sicherung der Liquidität. Kurzfristig sollen dabei Kostenvorteile erzielt werden, langfristig setzt die Stadt auf Sicherheit. Zur Vorbereitung der Sitzungen des Portfoliobeirates werden daher mit externer Unterstützung die wesentlichen Informationen aufbereitet. Zunächst erfolgt eine Darstellung der Entwicklung der Marktlage. Darauf aufbauend werden nach einer Analyse des Schuldenportfolios Steuerungsvorschläge unterbreitet und eine Portfoliostrategie vorgeschlagen. Über die Ergebnisse wird ein Protokoll gefertigt. Weitere Ausführungen zum Berichtswesen werden im nachstehenden Kapitel gemacht.

Die Anforderungen an die Deckung des Kapitalbedarfes und die Steuerung des Kreditportfolios nehmen in Münster weiter zu. Das wieder deutlich gestiegene Zinsniveau und der große Kapitalbedarf werden den Haushalt zunehmend belasten. Dies wird auf das Zins- und Schuldenmanagement Auswirkungen haben.

Eine Stadt ist zwar hinsichtlich ihrer Gläubigerstruktur im Regelfall zunächst keinen diversifikationsbedürftigen Bonitäts- oder Kontrahenten-Risiken ausgesetzt. Aufgrund bankinterner Regelungen kann die Kreditvergabe je Geschäftspartner und insgesamt jedoch begrenzt sein (Kreditrahmen bzw. -linie). 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 hinsichtlich der Gläubigerstruktur zu diversifizieren.

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

Kapitalgeber Münster in Prozent 2023



Die Stadt Münster hat ihr Kreditportfolio auch hinsichtlich der Gläubigerstruktur auf insgesamt 43 Kreditgeber diversifiziert. Damit ist sie breit aufgestellt. Der Anteil der drei größten Gläubiger beträgt jedoch 56 Prozent.

1.5.3.1.4 Berichtswesen Kreditmanagement

→ Feststellung

Das Berichtswesen der Stadt Münster für die politischen Entscheidungsträger beschränkt sich auf zuletzt unregelmäßige und späte Ausschussvorlagen. Die wesentlichen Informationen für das jährlich angedachte Berichtswesen liegen der Stadt u. a. in Form von Protokollen aus den Portfoliobeiratssitzungen vor.

Ein Berichtswesen zum Kreditmanagement 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 den betreffenden Entscheidungstragenden im Verwaltungsvorstand sicherstellen. Daneben sollte der Informationsfluss von der Verwaltung zur Politik gewährleistet werden.

Die **Stadt Münster** hat in ihrer Geschäftsanweisung lediglich geregelt, dass das Amt für Finanzen und Beteiligungen den zuständigen Ausschuss des Rates jährlich mit einer Berichtsvorlage über die Schulden- und Liquiditätslage informiert.

Die letzte Berichtsvorlage zum Schulden- und Liquiditätsbericht im Sitzungsdienst der Stadt ist vom 08. September 2023. Dabei handelt es sich um eine Berichterstattung im Ausschuss für

Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft. Zuvor wurden jährliche Berichtsvorlagen erstellt. Berichtet wird über die Entwicklung der Jahre 2021 und 2022. Dargestellt werden

- die Entwicklung der Investitionskredite und des Schuldendienstes,
- die strategische Ausrichtung des Zinsmanagements,
- die Liquiditätskredite und Cash-Pooling sowie
- die Geldanlagen.

Zudem gibt der Bericht einen kurzen Ausblick auf das Jahr 2023. Entsprechend der festgeschriebenen Vorgaben zum Kreditportfolio werden nur wenige Kennzahlen betrachtet. Der Fokus der Berichterstattung liegt nach Auskunft der Verwaltung vor allem auf der Darstellung der Entwicklung. Über Risiken und künftige Entwicklungen wird im Ausschuss nur ansatzweise berichtet.

Ergänzend erstellt die Stadt Protokolle zur Sitzung des Portfoliobeirates. Für die Erstellung ist die Geschäftsführung des Beirates verantwortlich. Die Geschäftsanweisung schreibt vor, dass insbesondere die Marktprognose des Beirates hinsichtlich der Zins- und Kursentwicklungen für einen Prognosehorizont von sechs Monaten zu protokollieren ist. Die Beiratssitzungen finden in der Regel zweimal jährlich statt. Nähere Erläuterungen zu den Sitzungen werden im vorausgegangen Kapitel gemacht. Zur Vorbereitung der Sitzungen werden mit externer Unterstützung die wesentlichen Informationen aufbereitet. Die Ergebnisse sowie insbesondere die Risiken und künftige strategische Ausrichtung werden protokolliert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die kommunalen Entscheidungstragenden rechtzeitig über die Entwicklung des Kreditportfolios informieren. Vor dem Hintergrund der steigenden Steuerrelevanz sollte die Stadt eruieren, ob die Bereitstellung weiterer ohnehin vorliegender Informationen sinnvoll ist.

1.5.3.2 Anlagemanagement

Sofern eine Stadt über einen längeren Zeitraum oder temporär über erhebliche liquide Mittel verfügt, 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 Städte auch langfristige Anlageziele. So steigt der Anteil der Pensionsrückstellungen in allen Städten und Gemeinden spürbar an. Hierfür ist nach Möglichkeit Vorsorge zur langfristigen Sicherung der Ansprüche zu treffen.

Dies kann beispielsweise durch Einzahlungen in die entsprechenden Versorgungsfonds gelingen.

- Die Stadt Münster hat grundsätzliche Regelungen für das Anlagemanagement in einer Richtlinie festgeschrieben. Über bestehende Anlagen wird berichtet. Aufgrund des Anlageportfolios und des Vorranges von Sicherheit vor Ertrag ist das Steuerungserfordernis gering.

Eine Stadt sollte einen Handlungsrahmen für ihr Anlageportfolio schriftlich festlegen, zum Beispiel in einer Dienstanweisung oder Richtlinie. Die Stadt sollte insbesondere regeln, 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.

In der **Stadt Münster** trifft das Amt für Finanzen und Beteiligungen eigenverantwortlich die Anlageentscheidungen für Geldanlagen in Form von Tagesgeldern, Festgeldern oder Spareinlagen, Anlagen in Geldmarktfonds und die Zuführung in bestehende Spezialfonds im Rahmen des Haushaltsansatzes. Grundlage des Handelns bietet die „Richtlinie für Kapitalanlagen der Stadt Münster vom 20.02.2024 – Anlagerichtlinie“. Die Richtlinie wurde vom Ausschuss für Wohnen, Liegenschaften, Finanzen und Wirtschaft der Stadt Münster beschlossen. Sie regelt die Zuständigkeit, die Anlageziele, die Anlageformen, die Grundsätze zum Verfahren sowie das Berichtswesen.

Die Stadt Münster nimmt eine grundsätzliche Abwägung zwischen den Aspekten Sicherheit sowie Ertrag vor und räumt der Sicherheit die höhere Priorität ein. Daraus resultiert u. a., dass sie für Geldanlagen bei Instituten, die nicht durch ein Instituts- oder Einlagensicherungssystem abgesichert sind, vor Vertragsabschluss ein unabhängiges externes Rating einholt. Ergänzend hat die Stadt Wertgrenzen festgelegt und zuletzt 2023 angepasst, die den jeweils maximalen Anlagebetrag je nach Vertragspartner sowie Anlageart regelt.

Aufgrund der grundsätzlichen Vorgaben wird der Nachhaltigkeit auch im Bereich des Anlagemanagements eine besondere Bedeutung eingeräumt. Das städtische Finanzwesen ist ein Baustein zur Zielerreichung der „klimaneutralen Stadtverwaltung 2030“. Damit geht die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten bei der städtischen Anlagestrategie einher. Die Stadt Münster berücksichtigt bereits seit 2016 Nachhaltigkeitskriterien bei ihren Kapitalanlagen.

Das Anlagemanagement hat im Vergleich zum Kreditmanagement jedoch eine untergeordnete Bedeutung. Dies wird im Anlageportfolio deutlich. Die Stadt muss zudem bereits seit Jahren immer wieder hohe Liquiditätskredite ausweisen. Grundsätzlich geht die Schuldentilgung der Anlage von Geldern vor. Die bestehenden Anlagen der Stadt sind im Vergleich zu den Schulden gering.

Anlageportfolio Münster zum 31. Dezember 2023 in Mio. Euro

Kennzahlen	2023
Liquide Mittel in Mio. Euro	24,35
Wertpapiere des Umlaufvermögens in Mio. Euro	0,00
Wertpapiere des Anlagevermögens in Mio. Euro	58,77
Festgelder in Mio. Euro	22,91
Ausleihungen in Mio. Euro	121

Die Stadt Münster nutzt bei der Geldanlage von liquiden Mitteln die Anlageformen Tagesgelder, Festgeldanlagen sowie die Anlage in Spezialfonds. Von den liquiden Mitteln von 24,4 Mio. Euro waren nach dem Jahresabschluss 22,9 Mio. Euro in Festgeldern oder ähnlichen angelegt. Bei den Wertpapieren handelt es sich vorwiegend um Fonds zur Absicherung von zukünftigen Pensionszahlungen der Stadt Münster sowie der citeq als auch Sanierungsaufwendungen der Abfalldeponien der Abfallwirtschaftsbetriebe Münster.

Die Ausleihungen bilden den größten Posten in der Übersicht. Diese sind mit 119,8 Mio. Euro allerdings im Wesentlichen auf Ausleihungen an verbundene Unternehmen der Stadt zurückzuführen. Dabei handelt es sich um langfristige Forderungen der Stadt Münster gegenüber den Beteiligungen. Damit handelt es sich nicht um eine klassische Anlage zur Anlage von überschüssigen liquiden Mitteln.

Das **Berichtswesen** zum Anlagemanagement ist Bestandteil des Schulden- und Liquiditätsberichtes. Der Bericht enthält einen Abschnitt zu den getätigten Geldanlagen sowie den Fonds. Berichtet wird über die Entwicklung und die erwirtschaftete Rendite. Die Richtlinie zum Anlagemanagement sieht zudem vor, dass über die Kapitalanlage in Spezialfonds monatliche Berichte durch die Fondsverwaltung zu erfolgen haben.

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 Haushaltssituation realisieren und ihren Eigenanteil mindern.

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

1.5.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es in Münster für die Fördermittelakquise nicht. Die Fördermittelakquise ist grundsätzlich dezentral organisiert. Eine Standardisierung des Prozesses würde die Fördermittelakquise der Stadt unterstützen.

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.

Die **Stadt Münster** verfügt nicht über festgelegte strategische Vorgaben oder Ziele bei der Akquise von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Mögliche Förderungen sind allerdings in Vorlagen unter den finanziellen Auswirkungen darzustellen. Die Fördermittelbeantragung obliegt den dezentralen Organisationseinheiten. Lediglich für einige besondere Projekte sowie EU-Fördermittel gibt es gesonderte Stellen in der Verwaltung, die u. a. eine koordinierende oder unterstützende Rolle einnehmen. Die jeweiligen Mitarbeitenden der dezentralen Organisationseinheit sind selbst dafür verantwortlich, entsprechende Förderprogramme ausfindig zu machen. Es wird bei anstehenden Maßnahmen aktiv recherchiert. Zudem werden regelmäßig Maßnahmen aufgrund von ausgerufenen Fördermöglichkeiten initiiert.

Die Initiierung von Maßnahmen aufgrund von möglichen Förderungen verursacht regelmäßig Folgekosten und ist häufig an einen Eigenanteil der Stadt geknüpft. Der Finanzbereich versucht solchen Maßnahmen entgegenzuwirken, um die Belastungen für den Haushalt zu reduzieren. Vor dem Hintergrund der negativen Entwicklung der Haushaltsituation sollte die Stadt Münster Investitionen sowie die Umsetzung anderer Maßnahmen verstärkt von notwendigen Bedarfen und nicht von einer möglichen Förderung abhängig machen. Im Kapitel „1.5.1.2 Wirtschaftlichkeitsuntersuchung“ wird bereits auf eine vorausgehende Analyse der Ausgangslage und des Handlungsbedarfes eingegangen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.

→ **Empfehlung**

Die Inanspruchnahme von Fördermitteln sollte insbesondere vor dem Hintergrund der negativen Entwicklung der Haushaltssituation verstärkt von notwendigen Bedarfen abhängig gemacht werden.

1.5.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Fördermittelbewirtschaftung obliegt in Münster den dezentralen Organisationseinheiten. Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen würde zusätzlich unterstützend dazu beitragen, auch künftig Rückforderungen zu vermeiden.

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.

Die Fördermittelbewirtschaftung obliegt in **Stadt Münster** den dezentralen Organisationseinheiten. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf werden vom jeweils zuständigen Bereich überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel dem jeweiligen dezentralen Bereich. Probleme beim Mittelabruf oder den Verwendungsnachweisen sind nicht bekannt. Rückforderungen von erhaltenen Fördermitteln gab es nur im geringen Umfang, wenn die Maßnahmen nicht im vollen Umfang förderfähig waren oder die Fördersumme nicht ausgeschöpft werden konnten.

Über eine zentrale Datei oder Datenbank, die die wesentlichen Informationen zu den laufenden Förderungen enthält, verfügt die Stadt nicht. Das Controlling und Berichtswesen erfolgen ebenfalls dezentral. Ein einheitliches Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es daher nicht. Die Berichterstattung erfolgt im Rahmen der Umsetzung in den jeweiligen Fachausschüssen. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung in allen Bereichen der Verwaltung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden. Zudem würde es den Aufbau eines personenunabhängigen Wissensstandes fördern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten regelmäßig und standardisiert über den Stand aller wichtiger Förderprojekte informiert werden.

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 Münster führt Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in den dezentralen Organisationseinheiten durch. Festgeschriebene gesamtstädtische Vorgaben, Standards und Wertgrenzen für Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen gibt es nur vereinzelt, allerdings gute Ansätze und Prozesse in einigen Bereichen der Verwaltung.	58	E1.1	Die Stadt sollte gesamtstädtische Mindeststandards für die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen in einer Dienstanweisung regeln und den dezentralen Organisationseinheiten Arbeitshilfen bereitstellen. Sie kann dafür auf gute Ansätze einzelner dezentraler Organisationseinheiten zurückgreifen.	60
			E1.2	Die Stadt Münster sollte Wertgrenzen nach § 13 Abs. 1 KomHVO NRW festlegen, oberhalb derer ein Wirtschaftlichkeitsvergleich verpflichtend durchzuführen ist, um den Verwaltungsaufwand möglichst gering zu halten.	61
F2	Die Ermächtigungsübertragungen der Stadt Münster sind seit der letzten Prüfung weiter angestiegen. Im interkommunalen Vergleich sind diese vergleichsweise hoch. Daraus resultierte, dass Münster zeitweise einen Großteil der fortgeschriebenen investiven Ansätze nicht wie geplant verausgaben konnte.	61	E2	Die Stadt Münster sollte bei der zukünftigen Haushaltsplanung weiterhin verstärkt die Planung der Investitionsauszahlungen anhand der Vorgaben des § 13 Abs. 2 KomHVO NRW überprüfen. Daneben sollte sie restriktiver mit Ermächtigungsübertragungen umgehen.	64
F3	Die Stadt Münster hat grundlegende Vorgaben für das Zins- und Schuldenmanagement für den Kernhaushalt festgeschrieben. Zudem übernimmt die Stadt für große Teile des Beteiligungsportfolios die Abwicklung der Kredite. Die Festlegung des konkreten Handlungsrahmens sowie die Überwachung der Kreditgeschäfte sind Aufgabe eines eingerichteten Portfoliobeirates.	65	E3	Die Stadt Münster sollte im Hinblick auf die Beteiligungssteuerung evaluieren, ob die Ausweitung einiger grundsätzlicher Regelungen auf den Konzern politisch gewollt und sinnvoll sind. Risiken für den Kernhaushalt können so reduziert werden.	67
F4	Das Berichtswesen der Stadt Münster für die politischen Entscheidungsträger beschränkt sich auf zuletzt unregelmäßige und späte Ausschussvorlagen. Die wesentlichen Informationen für das jährlich angedachte Berichtswesen liegen der Stadt u. a. in Form von Protokollen aus den Portfoliobeiratssitzungen vor.	73	E4	Die Stadt Münster sollte die kommunalen Entscheidungstragenden rechtzeitig über die Entwicklung des Kreditportfolios informieren. Vor dem Hintergrund der steigenden Steuerungsrelevanz sollte die Stadt eruieren, ob die Bereitstellung weiterer ohnehin vorliegender Informationen sinnvoll ist.	74

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Strategische Vorgaben und Ziele sowie festgeschriebene interne Richtlinien gibt es in Münster für die Fördermittelakquise nicht. Die Fördermittelakquise ist grundsätzlich dezentral organisiert. Eine Standardisierung des Prozesses würde die Fördermittelakquise der Stadt unterstützen.	76	E5.1	Die Stadt Münster sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell festgeschriebener und standardisierter Bestandteil in jeder Planung sein.	77
			E5.2	Die Inanspruchnahme von Fördermitteln sollte insbesondere vor dem Hintergrund der negativen Entwicklung der Haushaltssituation verstärkt von notwendigen Bedarfen abhängig gemacht werden.	77
F6	Die Fördermittelbewirtschaftung obliegt in Münster den dezentralen Organisationseinheiten. Ein ganzheitliches und zentrales Fördermittelcontrolling sowie Berichtswesen würde zusätzlich unterstützend dazu beitragen, auch künftig Rückforderungen zu vermeiden.	77	E6.1	Die Stadt Münster sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die ordnungsgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten unterstützen.	78
			E6.2	Die Entscheidungsträger wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und der Rat sollten regelmäßig und standardisiert über den Stand aller wichtiger Förderprojekte informiert werden.	78

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2023

Kennzahlen	Münster 2018	Münster aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation								
Aufwandsdeckungsgrad	102	97,92	89,45	99,12	101	102	106	22
Eigenkapitalquote 1	21,08	19,14	-35,34	2,61	14,76	26,26	64,44	22
Eigenkapitalquote 2	56,35	47,47	-20,35	19,84	33,46	42,05	76,80	22
Fehlbetragsquote	k. A.	4,43	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage								
Infrastrukturquote	44,38	34,51	14,00	20,64	24,35	28,44	39,03	22
Abschreibungsintensität	7,01	6,09	2,50	3,19	4,41	5,09	7,92	22
Drittfinanzierungsquote	59,97	55,24	30,88	44,43	52,40	64,96	91,20	22

Kennzahlen	Münster 2018	Münster aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionsquote	128	227	44,83	84,10	135	163	318	22
Finanzlage								
Anlagendeckungsgrad 2	97,30	90,13	41,25	69,94	78,11	86,12	108	22
Liquidität 2. Grades	161	47,84	10,85	22,16	32,57	43,20	357	22
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	42,79	36,81	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	3,13	5,02	1,06	8,19	11,27	16,96	26,06	22
Zinslastquote	2,00	1,52	0,23	1,39	1,53	1,95	3,24	22
Ertragslage								
Netto-Steuerquote	48,97	46,31	23,79	33,22	34,73	42,39	61,75	22
Zuwendungsquote	10,40	17,10	11,50	25,59	32,46	36,83	43,14	22
Personalintensität	22,96	24,82	15,70	19,85	21,22	23,50	27,20	22
Sach- und Dienstleistungsintensität	10,83	10,38	9,69	12,83	14,44	16,97	23,64	22
Transferaufwandsquote	51,10	50,73	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	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	157	-362	13,39	31,45	71,47	165	18
2019	90,57	-109	10,92	19,13	57,40	169	23
2020	-30,45	-74,76	16,42	75,04	150	298	23
2021	-5,84	-8,45	18,05	61,58	176	340	23
2022	-1,89	-22,21	17,15	95,76	186	390	23
2023	-115	-115	30,61	88,74	230	468	22

Tabelle 4: Jahresergebnis ohne außerordentlichen Ertrag NKF-CUIG je EW in Euro 2018 bis 2023

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	157	6,15	16,26	32,77	64,94	165	12
2019	90,57	-109	10,92	19,13	57,40	169	23
2020	-77,18	-224	-91,02	-15,79	79,75	295	23
2021	-40,00	-300	-171	-40,00	54,33	167	23
2022	-26,46	-204	-35,71	43,35	94,32	370	23
2023	-116	-561	-81,02	0,58	97,77	335	22

Tabelle 5: Berechnung „Sozialleistungen“ Münster in Mio. Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Jahresergebnis nach Abzug globaler Minderaufwand	49,09	28,47	-9,60	-1,85	-0,60	-36,92	-56,65	-30,26	-44,74	-31,91	-26,38
Abweichung vom Basisjahr	0,00	-20,62	-58,69	-50,93	-49,69	-86,01	-106	-79,35	-93,82	-81,00	-75,47
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-98,16	-108	-101	-103	-102	-105	-121	-123	-123	-125	-125
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-123	-126	-137	-143	-159	-173	-181	-188	-192	-193	-195
Landschaftsumlage	82,56	83,16	87,93	91,67	95,90	112	124	133	139	142	146
Saldo aus Sozialleistungen	-304	-317	-327	-338	-357	-390	-426	-444	-454	-460	-466
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0,00	-7,20	-35,52	-17,09	3,74	-0,09	16,73	60,52	49,92	63,31	73,43

Tabelle 6: Eigenkapital Münster in Mio. Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Eigenkapital	798	855	840	838	838	800
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Eigenkapital 1	798	855	840	838	838	800
Aufwendungen zum Erhalt der gemeindlichen Leistungsfähigkeit	0,00	0,00	14,73	25,54	33,35	33,67
Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG	798	855	826	813	804	767
Sonderposten für Zuwendungen	637	634	633	635	638	655
Sonderposten für Beiträge	610	594	576	561	545	530
Eigenkapital 2	2.045	2.084	2.049	2.034	2.020	1.985
Eigenkapital 2 ohne Bilanzierungshilfe nach dem NKF-CUIG	2.045	2.084	2.034	2.008	1.987	1.951
Bilanzsumme	3.714	3.780	3.811	3.839	4.029	4.181

Tabelle 7: Eigenkapital 1 und Eigenkapital 1 ohne außerordentliche Erträge nach dem NKF-CUIG Münster in Mio. Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Eigenkapital 1	798	855	840	838	838	800	744	714	669	637	611
Aufwendungen zum Erhalt der gemeindlichen Leistungsfähigkeit	0,00	0,00	14,73	25,54	33,35	33,67	33,67	33,67	32,99	32,32	31,65
Eigenkapital 1 ohne Bilanzierungshilfe NKF-CUIG	798	855	826	813	804	767	710	680	636	605	579

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Münster in Mio. Euro 2018 bis 2022

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	1.213	1.170	1.144	1.205
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3,82	2,57	18,33	3,13
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,51	0,53	0,51	0,48
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	47,27	61,69	53,60	71,21
Sonstige Verbindlichkeiten	152	175	199	240
Erhaltene Anzahlungen	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtverbindlichkeiten	1.417	1.410	1.416	1.519

Tabelle 9: Schulden Münster in Mio. Euro 2018 bis 2023

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Anleihen	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	871	833	792	751	908	1.038
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3,82	2,57	18,33	3,13	31,53	32,87
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0,51	0,53	1,14	0,48	0,48	0,45
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2,34	2,72	0,24	2,78	3,84	7,43

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	0,00	0,70	76,75	0,00	0,43	1,85
Sonstige Verbindlichkeiten	54,12	63,85	101	93,17	95,99	81,33
Erhaltene Anzahlungen	64,68	81,14	0,51	131	138	153
Verbindlichkeiten	996	984	990	981	1.178	1.315
Rückstellungen	622	664	720	772	775	819
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2,43	1,09	0,93	0,93	0,29	0,45
Schulden	1.621	1.649	1.711	1.754	1.953	2.135
Forderungen	49,36	45,13	61,00	65,66	92,87	78,93
Liquide Mittel	186	164	100	41,51	23,55	24,35
Effektive Schulden	1.386	1.440	1.550	1.647	1.837	2.031
Ausleihungen	86,65	87,90	96,33	94,68	123	121
Wertpapiere des Anlagevermögens	26,27	32,27	42,27	52,27	58,77	58,77
Wertpapiere des Umlaufvermögens	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Vermögensgegenstände	11,72	14,83	14,68	21,45	23,82	30,66
Erweiterte Effektivverschuldung	1.261	1.305	1.396	1.478	1.631	1.821

Tabelle 10: Investitionskredite, Liquiditätskredite und liquide Mittel Münster in Mio. Euro 2018 bis 2028

Kennzahlen	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Liquide Mittel	186	164	100	41,51	23,55	24,35	-25,74	86,62	86,62	86,62	86,62
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	871	833	792	751	908	1.038	1.253	1.582	1.840	1.939	1.937
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	3,82	2,57	18,33	3,13	31,53	32,87	45,53	179	210	238	273

Tabelle 11: Ermächtigungsübertragungen investive Auszahlungen je EW in Euro 2018 bis 2023

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	555	0,00	123	212	339	629	18
2019	626	0,00	193	266	413	626	23
2020	641	0,00	198	268	460	691	23
2021	704	0,00	222	332	554	748	23
2022	811	0,00	198	325	497	818	23
2023	700	0,00	250	413	530	958	22

Tabelle 12: Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz investive Auszahlungen in Prozent 2018 bis 2023

Jahr	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2018	47,82	24,94	31,33	36,61	38,79	69,07	18
2019	33,16	24,74	30,81	33,69	43,45	64,30	23
2020	32,63	20,21	28,90	35,42	47,12	66,69	23
2021	31,19	21,59	30,48	37,81	43,45	66,17	23
2022	49,04	20,56	28,82	39,25	49,00	67,67	23
2023	49,70	18,26	30,29	38,28	50,35	66,35	22

2. Mobilitätsmanagement

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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 Münster gilt aktuell als Fahrradhauptstadt Deutschlands. Die von der Stadt durchgeführte Mitarbeitendenbefragung zeigt, dass ein großer Anteil von rund 40 Prozent der Mitarbeitenden ihre Dienststelle mit dem Fahrrad erreichen. Das von der Stadt angebotene Fahrradleasing wird sehr gut angenommen. Weitere verbesserte Rahmenbedingungen an den Standorten könnten das Fahrradfahren als klimafreundliche Fortbewegungsart weiter fördern.

Die Reduzierung des individuellen motorisierten Verkehrs hilft der Stadt, ihrem Ziel näher zu kommen, 2030 klimaneutral zu sein. Dazu setzt die Stadt bereits zahlreiche Maßnahmen aus umfangreichen Konzepten um. Bisher gibt es noch keinen verbindlichen Umsetzungsplan für Maßnahmen einer klimafreundlichen betrieblichen Mobilität. Es fehlt noch ein vollumfängliches Berichtswesen.

Die neue Dienstvereinbarung zur Telearbeit und mobilem Arbeiten hilft, Wege zur Dienststelle zu reduzieren. Die tatsächliche Nutzung erfasst die Stadt noch nicht. Mit dem Projekt „Arbeitswelt. Zukunft.“ hat die Stadt ein Konzept entwickelt, wie ein modernes und effektives Arbeitsumwelt geschaffen und Büronutzung optimiert wird. Das Konzept befindet sich mit dem Neubau des Stadthauses 4 und der Einführung des Desksharing im Stadthaus 3 bereits in der Umsetzung. So bündelt die Stadt Einrichtungen an zentraler Stelle und reduziert bisher notwendige Wege.

Der Anteil abgerechneter Dienstreisen mit dem ÖP(N)V ist in Münster schon so hoch wie in keiner anderen kreisfreien Stadt. Dazu tragen auch die internen Vorgaben der Stadt bei, die Dienstreisen nur zulassen, wenn keine anderen Möglichkeiten sinnvollerweise bestehen. Im Übrigen sind Dienstreisen klimafreundlich abzuwickeln. Eine vollständige medienbruchfreie digitale Abwicklung des Dienstreisemanagements ist noch nicht eingerichtet.

Für Dienstreisen stehen den Mitarbeitenden häufig Dienstfahrzeuge mit alternativen Antrieben zur Verfügung. Der ermittelte Anteil ist in Münster höher als bei der Hälfte der anderen kreisfreien Städte. Dieses liegt auch an dem Grundsatzbeschluss, nach Möglichkeit nur noch Fahrzeuge mit E-Antrieb zu erwerben. Für eine zentrale Betrachtung der Fahrzeugflotte fehlen auf Grund der dezentralen Verwaltung Daten. So ist ein Fahrzeugflottenpool noch nicht eingerichtet.

Der Stadt Münster gelingt es durch ihre Gebäudeleitlinien, einheitliche Standards für die Ausstattung ihrer Immobilien anzuwenden. Zu den Vorgaben gehören auch Ansprüche für eine nachhaltige Mobilität. Gute Informationen auf der Homepage der Stadt bieten den Nutzern umfassende Erkenntnisse, wie sie die Einrichtungen erreichen können. Das zentral eingerichtete Mobilitätsmanagement hilft, die Ziele der betrieblichen Mobilität umzusetzen.

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 Münster hat bereits umfassende Konzepte entwickelt, die eine klimafreundliche Mobilität fördern. Obwohl es keinen verbindlichen Umsetzungsplan gibt, sind bereits einige Maßnahmen umgesetzt. Für das betriebliche Mobilitätsmanagement liegen Teilkonzepte vor. Weitere Optimierungspotenziale bestehen beim Berichtswesen und einer zentralen Koordination.

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 Münster** erhielt bereits mehrfach den European Energy Award in Gold für ihre vielfältigen Erfolge bezüglich Energieeffizienz und Klimaschutz. So ist sie bereits seit 2005 sechs Mal mit diesem Preis ausgezeichnet worden. Teils gehörte Münster sogar zu den ausgezeichneten „Gold-Kommunen“ mit der höchsten Punktzahl. Diese Auszeichnungen belegen den vielfältigen Einsatz für den Klimaschutz.

So hat sich die Stadt Münster bereits vor Beginn der überörtlichen Prüfung auf den Weg gemacht, sich mit der gesunden, sicheren und klimafreundlichen Mobilität von heute und der Zukunft zu beschäftigen. Sie hat im März 2024 den Masterplan Mobilität 2035+ fertiggestellt und

dem Rat zur Beschlussfassung vorgelegt. Diesen beabsichtigt sie als Zukunftswerkzeug zu nutzen. Zudem setzt die Stadt bereits zahlreiche Projekte für die Mobilitätswende um.

Münster verfolgt das Ziel, ab 2030 klimaneutral zu sein. Im Vergleich zu 1990 ist es dafür notwendig, die Treibhausgasemissionen um 95 Prozent zu senken. Um dieses übergeordnete Ziel zu erreichen beabsichtigt Münster, eine weitgehende lokale Klimaneutralität im Mobilitätssektor besonders durch die Vermeidung und Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr (MIV) zu bewirken. Sie hat dazu im Masterplan 46 Maßnahmen erarbeitet.

Die vorgesehenen Maßnahmen fördern die allgemeine klimafreundliche Mobilität. Davon profitiert indirekt auch die betriebliche Mobilität der Stadt Münster. Hierfür gibt es noch kein eigenes Konzept oder einen zusammenfassenden Maßnahmenkatalog. Vielmehr hat sich die Stadt Münster schon früh mit Unterstützung einer Unternehmensberatung auf den Weg gemacht, ökologische und ökonomische Lösungen zur Abwicklung der dienstlichen Mobilität zu suchen.

Die Stadt Münster fasste die wesentlichen Ergebnisse 2015 in einer Präsentation zusammen. Auf eine vollständige Verschriftlichung verzichtete sie. Als Grundlage der Betrachtung dienten die Fahrtenbücher der städtischen Dienstfahrzeuge, eine Mitarbeitenden- und Ämterbefragung sowie die Auswertung von Parkplatzdaten. Im Zeitraum von 1999 bis 2008 nahmen die gefahrenen Dienstkilometer mit privaten Fahrzeugen und Stadtteilmotoren erheblich ab (mehr als eine Halbierung).

Mit geänderten Rahmenbedingungen gelang es der Stadt, das bisherige Parkangebot für Mitarbeitende um 430 Parkplätze zu reduzieren. Monetär ausgedrückt bedeutet dies eine kalkulierte jährliche Einsparung von rund 266.000 Euro. Dieses erreichte die Stadt durch umfassende Informationen in ihrem Intranet. Einen wesentlichen Beitrag leistete hierfür die vermehrte Nutzung des Fahrrades als Verkehrsmittel, um den Arbeitsweg zurückzulegen.

Zur Förderung einer klimafreundlichen betrieblichen Mobilität beschloss der Ausschuss für Personal, Organisation, Sicherheit, Ordnung und E-Government¹⁹ 2020 eine Befragung der Mitarbeitenden durchzuführen. Ziel dieser Befragung war es, den weiteren Bedarf zur Förderung der Fahrradnutzung zu erheben. Es nahmen 1.567 Mitarbeitende teil.

Mit der Befragung wurde deutlich, dass fast ein Drittel der Befragten weniger als fünf Kilometer vom Dienstort wohnten. Ein weiteres Drittel hatte jedoch mehr als 20 km zurückzulegen. 40 Prozent aller Befragten nutzten bereits das Fahrrad für den Weg zur Arbeit. Als weitere Verkehrsmittel nutzten 18 Prozent den ÖPNV, neun Prozent ein E-Bike beziehungsweise ein Pedelec und ein Prozent ein Motorrad oder Moped. Sieben Prozent erreichten fußläufig ihre Dienststelle.

Als weitere Maßnahmen zur Förderung des Radverkehrs wurden von den Mitarbeitenden folgende Maßnahmen genannt:

- Geschützte Abstellflächen,
- Ausbau von Velorouten,

¹⁹ (APOSOE) – Stand 23. Mai 2024 unbenannt in Ausschuss für Personal, Digitalisierung, Organisation, Sicherheit und Ordnung (APDOSO)

- Angebote an Dusch- und Umziehmöglichkeiten,
- Lademöglichkeiten für Pedelecs/E-Bikes,
- einmalige Ausgabe von Sicherheitszubehör und
- höherwertige Diensträder.

Eine vollumfängliche Betrachtung der betrieblichen Mobilität in Form eines Konzeptes gibt es in der Stadt Münster noch nicht. Laut Aussage der Stadt wird aktuell daran gearbeitet.

Zur Gesamtbetrachtung einer klimaneutralen Stadtverwaltung hat Münster 2021 eine Konzeptstudie erstellt. Darin hat sie auch den aktuellen Ausgangspunkt näher betrachtet. Bemerkenswert ist der ermittelte Anteil des Treibhausgasausstoßes für die betriebliche Mobilität, der 27 Prozent der Gesamtemission der Stadt ausmacht. Dieser wird zu neun Prozent durch die dienstliche Mobilität und 18 Prozent durch die Mitarbeitendenmobilität ausgelöst. Dieser erhebliche Anteil untermauert die sinnvolle Erarbeitung eines betrieblichen Mobilitätskonzeptes mit dem Ziel, eine klimafreundliche Mobilität zu etablieren.

Die Studie nennt fünf Maßnahmenprogramme im Bereich der Mobilität. Dazu gehörten

- ein klimafreundlicher Fuhrpark,
- klimaneutrale Dienstreisen und Dienstgänge,
- klimafreundliche Mobilitätsangebote,
- Mitarbeiterinformationen und- sensibilisierungen und
- eine Koordinierungsstelle klimafreundliche Mobilität.

Auf den Umsetzungsstand geht die gpaNRW in nachfolgenden Kapiteln teilweise noch näher ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte zum Erreichen ihrer Klimaschutzziele ein betriebliches Mobilitätskonzept erstellen. Darin sollte sie die bereits entwickelten Maßnahmen berücksichtigen und Ergänzungen vornehmen. Die erarbeiteten Maßnahmen sollte sie verbindlich in einem Umsetzungsplan festlegen.

Die zuvor genannte Koordinierungsstelle hat die Stadt im September 2022 besetzt. Sie ist im Wesentlichen für das betriebliche Mobilitätsmanagement zuständig. Organisatorisch gehört sie zum Personal- und Organisationsamt. Nach eigenen Aussagen der Stadt ist das neu geschaffene Mobilitätsmanagement noch nicht in alle Mobilitätsfragen der Stadt eingebunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte das zentral eingerichtete betriebliche Mobilitätsmanagement bei allen Angelegenheiten der betrieblichen Mobilität beteiligen, um die betrieblichen Mobilitätsziele zu koordinieren und deren Umsetzung dauerhaft sicherzustellen.

Die Stadt Münster setzt bisher noch keine Software ein, die im Bereich des betrieblichen Mobilitätsmanagements unterstützt. Es ist bereits vorgesehen, für das Fuhrparkmanagement eine Software zu erwerben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte den Einsatz von Fachsoftware prüfen, die sie bei der Umsetzung des betrieblichen Mobilitätsmanagements unterstützt.

Mit der Bildung von verschiedenen Grund- und Kennzahlen für das betriebliche Mobilitätsmanagement können Indikatoren geschaffen werden, um die Zielerreichung zu messen. So kann der Erfolg der Mobilitätsstrategien bewertet werden. Fehlentwicklungen sind frühzeitig erkennbar und ihnen kann mit gegensteuernden Maßnahmen begegnet werden.

Bisher bildet die Stadt Münster für den Bereich des betrieblichen Mobilitätsmanagements nur im geringen Umfang Grund- und Kennzahlen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte für ihr betriebliches Mobilitätsmanagement Grundzahlen erheben und Kennzahlen bilden. Sie sollte die Daten als Indikator für die Zielerreichung und notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen.

Diese Gegenüberstellung von Soll- und Istwerten kann die Stadt Münster in regelmäßigen Berichten aufnehmen und die Entscheidungsträger über den aktuellen Umsetzungsstand informieren. Bisher findet nach Aussage der Stadt Münster nur zum Teil ein regelmäßiges Berichtswesen gegenüber dem Verwaltungsvorstand statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte ein regelmäßiges Berichtswesen über den Umsetzungsstand der Maßnahmenpakete zum betrieblichen Mobilitätsmanagement einführen.

Den Weg zur Klimaneutralität begleitet die Stadt Münster sehr anschaulich mit dem Klimadashboard Münster. Dort zeigt die Stadt aktuelle Daten zu verschiedenen Indikatoren des Klimaschutzes. Dazu gehören auch Daten zur allgemeinen Mobilität, wie beispielsweise die Anzahl von Fahrrädern an bestimmten Zählpunkten, den Anteil eingesetzter Elektrobusse, die geradelten Kilometer beim Stadtradeln und die Entwicklung der Fahrgastzahlen in den Bussen der Stadtwerke. Es ist unter [Klimadashboard Münster](#)²⁰ aufrufbar.

Damit Grundlagen und Veränderungen des Mobilitätsverhaltens der Mitarbeitenden erkennbar werden, bietet sich das Instrument der Mitarbeitendenbefragung an. Die Ergebnisse liefern Erkenntnisse für notwendige Maßnahmen einer umweltfreundlichen Mobilität und zeigen Veränderungen auf. Münster führte entsprechende Befragungen 2015 und 2020 durch. Im Zusammenhang mit der Aufstellung eines betrieblichen Mobilitätsmanagements sollten aktuelle Datengrundlagen zur Verfügung stehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte eine erneute Mitarbeitendenbefragung zum Thema betriebliche Mobilität durchführen und die Erkenntnisse für ein betriebliches Mobilitätskonzept nutzen.

²⁰ Stand 10. Januar 2025

Die Stadt Münster arbeitet mit zahlreichen Dritten zum Thema Mobilität zusammen. Dazu gehört das Zukunftsnetz Mobilität NRW, die Verkehrsverbände, die Stadtwerke Münster, der Allgemeine Deutsche Fahrradclub sowie andere Kommunen. Sie nutzt für die klimafreundliche Mobilität Förderungen des Landes sowie des Bundes.

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

→ Feststellung

Die Stadt Münster fördert reduzierte Mobilität mit einer eigenen Dienstvereinbarung zur Telearbeit beziehungsweise mobilen Arbeit. Sie verringert so erforderliche Fahrten zu Dienststellen. Mit dem Projekt „Arbeitswelt. Zukunft.“ verfolgt Münster das Ziel, ein modernes und effektives Arbeitsumfeld zu schaffen und Büronutzung zu optimieren. Die tatsächliche Nutzung von Telearbeit und mobiles Arbeiten erhebt die Stadt noch nicht.

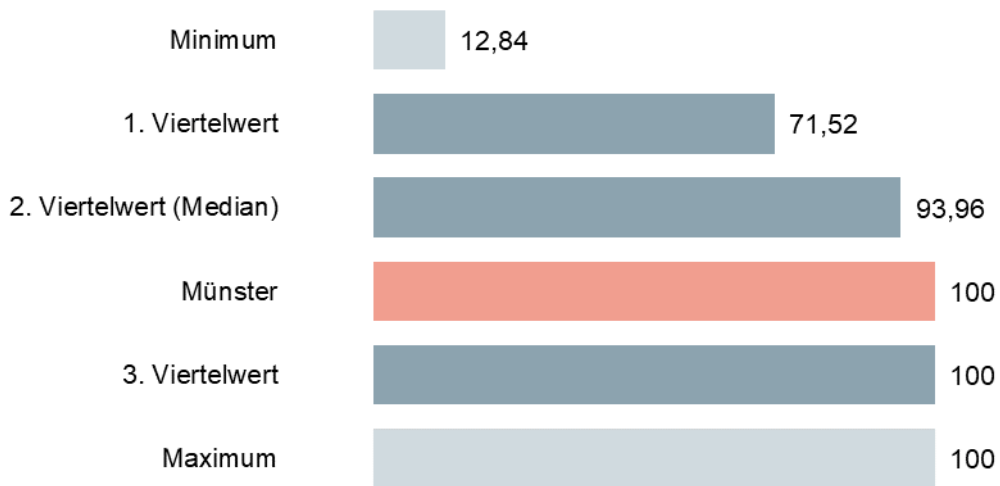
Eine Stadt sollte verbindliche Regelungen zu Arbeitsbedingungen treffen, die eine klimafreundliche Mobilität fördern bzw. Mobilität reduzieren. Sie sollte Ziele für die Umsetzung festlegen. Die tatsächliche Nutzung der geschaffenen Möglichkeiten sollte sie erheben, um bei Bedarf steuernd eingreifen zu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

Die **Stadt Münster** hat die Dienstvereinbarung über die Gestaltung von Telearbeit und mobilem Arbeiten mit der Personalvertretung während der überörtlichen Prüfung überarbeitet. Sie ist am 01. Oktober 2023 in Kraft getreten. Danach können alle Mitarbeitenden Telearbeit beziehungsweise mobiles Arbeiten alternativ zur Büroarbeit ausüben.

Die auszuführenden Tätigkeiten müssen für die Telearbeit beziehungsweise mobilem Arbeiten geeignet sein. Als Umfang sieht die Dienstvereinbarung einen Anteil von mindestens vier Stunden je Woche vor. Maximal ist im Regelfall ein Umfang von Vierfünftel der regelmäßigen Arbeitszeit vorgesehen. Dieser kann im Rahmen von Sonderabsprachen auf bis zu 100 Prozent ausgedehnt werden. Die Mitarbeitenden sind verpflichtet, an Schulungen zu den Themenbereichen Selbstmanagement, Kommunikation und Führung auf Distanz, Datenschutz, Zeitmanagement und Technik teilzunehmen.

Das Personal- und Organisationsamt der Stadt Münster entscheidet auf Antrag über die Zulassung zur Telearbeit. Für das mobile Arbeiten ist die Erlaubnis durch die direkte Führungskraft erforderlich, sofern die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Tätigkeit und der technischen Ausstattung erfüllt sind. Die Stadt erfasst diese Erlaubnisse nicht zentral. Die Mitarbeitenden verpflichten sich mit der Inanspruchnahme der Telearbeit beziehungsweise des mobilen Arbeitens dazu, ihre Arbeitsplätze für das Desksharing bereitzustellen.

Anteil flexible Arbeitsplätze im Produktbereich Innere Verwaltung in Prozent 2023



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



Wie in mehr als ein Viertel der Vergleichsstädte können auch in der Stadt Münster alle Mitarbeitenden im Produktbereich Innere Verwaltung flexibel beziehungsweise mobil arbeiten. Diese vollständige Möglichkeit leistet somit einen erheblichen Beitrag, Fahrten zur Dienststelle zu reduzieren.

Die tatsächliche Nutzung dieses Angebotes erfasst die Stadt nur mit der Anzahl der Telearbeitsverträge. Die Anteile des mobilen Arbeitens erfasst sie nicht. So sind keine validen Auswertungen möglich, wie hoch die tatsächliche Nutzung des flexiblen Arbeitsplatzangebotes ist.

Hilfsweise hat die Stadt Münster ermittelt, wie hoch der Anteil ihrer Mitarbeitenden ist, die mit technischen Geräten für das flexible Arbeiten ausgestattet wurden. Bezogen auf die Gesamtverwaltung sind das rund 50,4 Prozent. Diese Quote wird für den Produktbereich 01 „Innere Verwaltung“ sicher noch deutlich überschritten. Dort ist klassischerweise der höchste Anteil an Arbeitsplätzen vorhanden, die für das flexible Arbeiten geeignet sind.

Im Zusammenhang mit dem Bau des Stadthauses 4 hat Münster auch das Projekt Arbeitswelt. Zukunft.“ entwickelt. Dort geht sie von einem Anteil von 0,8 durchschnittliche Sharing-Quote aus (acht Arbeitsplätze für zehn Mitarbeitende).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die tatsächliche Nutzung der Telearbeit und mobiler Arbeit erfassen und für Prognosen bei der Planung zukünftiger Arbeits- beziehungsweise Desksharingplätze berücksichtigen.

Die Stadt Münster führte zwischenzeitlich im Stadthaus 3 auf Grundlage des Vorhabens „Arbeitswelt. Zukunft.“ das Desksharing ein. So konnte sie einen weiteren bisherigen Standort aufgeben und Dienststellen zusammenführen, die zur Verringerung von internen Arbeitswegen und Dienstfahrten führen.

Schon jetzt plant die Stadt den dezentralen Verwaltungsstandort an der Wolbecker Straße aufzugeben und durch die Einführung von Desksharing im Stadthaus 1 ebenfalls dort zu zentralisieren, was wiederum notwendige Wege reduziert. Nach Fertigstellung des Stadthauses 4 gibt die Stadt Münster sechs weitere dezentrale Standort auf.

Nach Aussage der Stadt Münster nutzt sie häufig Videokonferenzen als Alternative zu Präsenzveranstaltungen. So entfallen aufwendige und klimaschädliche Dienstreisen. In der neuen Geschäftsweisung zu Dienstreisen, die während der laufenden überörtlichen Prüfung am 01. Dezember 2023 in Kraft getreten ist, finden sich entsprechende Priorisierungen. Danach müssen Dienstfahrten notwendig und nicht durch Alternativen sinnvoll möglich sein (Videokonferenz, Online-Schulung etc.). Weitere Ausführungen zum Thema Dienstreisemanagement nimmt die gpaNRW im nachfolgenden Kapitel 2.4.3 vor.

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**

Im Zuge der Abrechnung von Dienstreisen in der Stadt Münster hat die Nutzung des ÖP(N)V einen hohen Stellenwert. Dazu tragen auch die internen Vorgaben bei, die eine klimafreundliche Abwicklung vorschreiben. Das Dienstreisemanagement wickelt die Stadt weitgehend digital ab, allerdings noch nicht medienbruchfrei. Die Stadt Münster beabsichtigt, die Bildung von Fahrgemeinschaft mit einer digitalen Plattform zu unterstützen.

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 Münster hält im Intranet Informationen für die Durchführung von Dienstreisen vor. Zudem hat sie eine zentrale Informationsstelle für Dienstfahrten eingerichtet.

Aktuell wickelt die Stadt Münster die Dienstreiseanträge mit digital vorliegenden Vordrucken und einer zentralen Funktionsmailadresse ab. Die Stadt beabsichtigt, hierfür eine passgenaue Software zu beschaffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Voraussetzungen schaffen, um das Dienstreisemanagement vollständig digital und medienbruchfrei abwickeln und auswerten zu können.

Aktuell plant die Stadt Münster mit dem Büro und Verwaltungsneubau Stadthaus 4 eine Bündelung von Dienststellen der Stadt. Damit sollen sechs heute bestehende Dienststellen mit rund 1.000 Mitarbeitenden im neuen Gebäude untergebracht werden. Vorgehalten werden dafür rund 800 Arbeitsplätze. Möglich wird dies durch die Angebote der Stadt Münster von Telearbeit und mobilem Arbeiten. Desksharing-Arbeitsplätze helfen Büroflächen einzusparen. Mit dieser Zentralisierung geht einher, notwendige Dienstwege unter den bisherigen Dienststellen einzusparen und zu anderen Dienststellen zu reduzieren. Zudem richtet die Stadt Münster für Ihre Bediensteten eine Großtagespflegestelle für Kinder ein. So entfallen sonst notwendige Wege zu entsprechenden Einrichtungen. Von dieser Einrichtung profitieren auch die Bediensteten des Stadthauses 3, die in unmittelbarer Nachbarschaft ihren Dienstsitz haben. Die Stadt Münster berücksichtigte noch während der laufenden Planungsprozesses für das Stadthaus 4 das Vorhaben „Arbeitswelt. Zukunft.“.

- Die Stadt Münster schafft mit dem Stadthaus 4 eine zentrale öffentliche Einrichtung, die sechs vorhandene Einrichtungen ersetzt. So reduziert sie notwendige Dienstgänge und -fahrten. Mit Desksharing-Arbeitsplätzen und mobilen Arbeiten spart sie Büroflächen ein und schafft zudem moderne und effektive Arbeitsbedingungen.

Mitarbeitende sollten motiviert werden, auf Dienstreisen möglichst zu verzichten beziehungsweise bei entsprechender Notwendigkeit möglichst klimafreundliche Beförderungsmittel zu nutzen. Neben den Kosteneinsparungen kann so auch ein Beitrag zur Klimafreundlichkeit geleistet werden.

Die Stadt Münster kommt dieser Zielsetzung mit der Geschäftsanweisung zur Durchführung von Dienstreisen (GA Dienstreisen) nach. Die GA Dienstreisen definiert, in welcher Form und mit welchem Verkehrsmittel Dienstreisen durchzuführen sind. Zusätzlich beschränkt sie Dienstreisen auf das Notwendige, wie bereits im Kapitel 2.4.3 dargestellt.

Sie gibt für die Wahl des Verkehrsmittels vor, Wirtschaftlichkeit und Aspekte des Klimaschutzes zu berücksichtigen. Dazu ist der Umweltverbund (Gruppe der umweltverträglichen Verkehrsmittel) prioritär zu nutzen. So besteht folgende einzuhaltende Priorisierung:

- zu Fuß oder Fahrrad (inklusive E-Bikes/Pedelecs),
- öffentliche Verkehrsmittel,
- KFZ,
 - a) Dienstwagen,
 - b) Carsharing,
 - c) Privatfahrzeug,
- Flugzeug.

Bei unvermeidbarer Nutzung des KFZ sind nach Möglichkeit Fahrgemeinschaften zu bilden. Zur Unterstützung beabsichtigt die Stadt Münster, eine digitale Plattform für entsprechende

Mitfahrgelegenheiten einzurichten. Zudem sind E-Fahrzeuge Verbrennungsfahrzeugen vorzuziehen.

Die gpaNRW hat im Rahmen der überörtlichen Prüfung auch Daten zu abgerechneten Dienstreisen erhoben. Nachfolgend wird der Anteil ausschließlich mit dem ÖP(N)V abgerechneten Dienstreisen dargestellt.

Anteil ausschließlich mit dem ÖPNV abgerechnete Dienstreisen in Prozent



In den interkommunalen Vergleich sind 14 Werte eingeflossen.

Die ermittelte Kennzahl für Münster stellt den Maximalwert dar. In keiner anderen kreisfreien Stadt werden anteilig mehr Dienstreisen mit dem ÖPNV abgerechnet als in Münster. Dieser Wert belegt den Erfolg der vorgenannten internen Regelungen der Stadt, die klimafreundliche Beförderungsmittel priorisieren.

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

Die Stadt Münster verwaltet ihre Fahrzeuge dezentral. Die Fahrzeugdaten liegen nur teilweise zentral vor. Sie hat noch keinen Fahrzeugpool gebildet. Die Anzahl von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben ist in Münster höher als bei den meisten anderen Vergleichsstädten.

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.

Nach der Treibhausgas-Bilanz der Stadt Münster trägt der Fuhrpark der Stadt mit knapp zehn Prozent zum Gesamtausstoß der Stadtverwaltung bei. Im Rahmen der überörtlichen Prüfung konnte die Stadt Münster die Detaildaten sowie das Alter ihrer Fahrzeuge nicht vollständig liefern. Es fehlten zum Teil entsprechende Grundlagen.

Als Grundlage für die Beurteilung und Steuerung des CO₂ Ausstoßes ist es notwendig, die Anzahl, die Art und die Benutzung der eingesetzten Kraftfahrzeuge, die Antriebsarten und die jeweilige Auslastung zu kennen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte den Fahrzeugbestand einschließlich relevanter Daten in Bezug auf eine klimafreundliche Mobilität erfassen und bewerten.

Die Stadt beabsichtigt nach eigenen Angaben, den CO₂-Ausstoß zu ermitteln und für diesen Zweck auch die notwendigen Daten der Fahrzeuge zu erheben. Sie ist aktuell dabei, eine Bilanz für 2023 zu erstellen.

Die Verwaltung der Fahrzeuge erfolgt dezentral in den einzelnen Fachbereichen. Bedarfsmeldungen für Personenkraftwagen prüft die Stadt zentral im Personal- und Organisationsamt. Dazu nutzt die Stadt die vorhandenen Fahrtenbücher und die Angaben der Bedarfsmeldung.

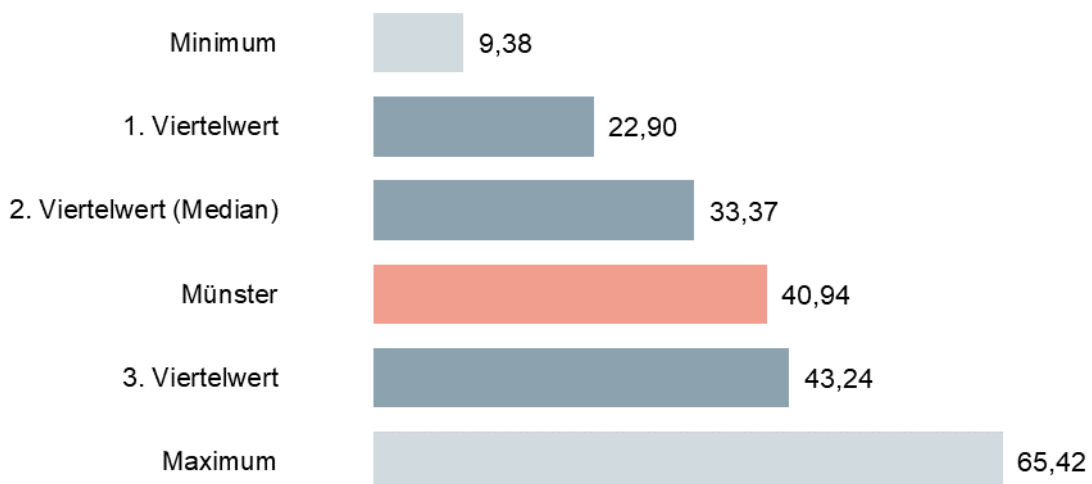
Eine Optimierung des Fahrzeugeinsatzes durch Pooling ist in der Stadt Münster zwar vorgesehen, aber noch nicht umgesetzt. Dazu sollte die Stadt die jeweiligen Nutzungszeiten und die Kilometerleistung je Fahrzeug innerhalb einer gleichen Fahrzeuggruppe erfassen. Auf dieser Grundlage werden die Fahrten fiktiv auf die vorhandenen Fahrzeuge umgelegt. Die Nutzungszeiten und Kilometerleistungen zeigen dann, ob alle Fahrten bedient werden können. Häufig zeigt sich, dass ein Fahrzeugbedarf nur an wenigen Tagen nicht gedeckt werden kann. So ergeben sich Hinweise für eine mögliche Reduzierung. Spitzen können dann mit Alternativen gedeckt werden, beispielsweise mit Carsharing-Fahrzeugen.

→ **Empfehlung**

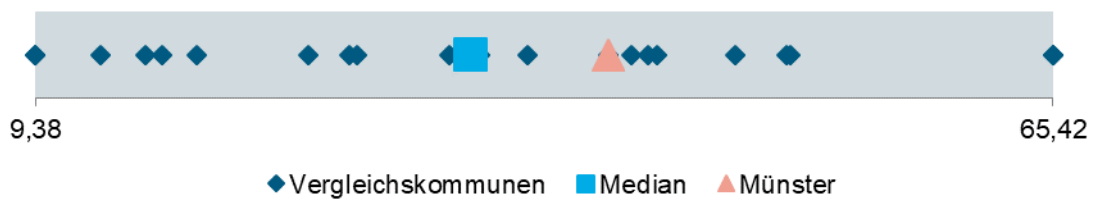
Die Stadt Münster sollte Fahrzeugpools bilden. Die Auslastung sollte sie durch weitere Analysen ermitteln und den Bestand entsprechend anpassen.

Die Stadt Münster beschafft auf Grundlage eines Beschlusses grundsätzlich nur noch Fahrzeuge mit alternativen Antrieben, soweit eine entsprechende Marktverfügbarkeit gegeben ist. Das gilt allerdings nicht für Sonderfahrzeuge.

Anteil PKW mit alternativen Antrieben am Bestand in Prozent 2023

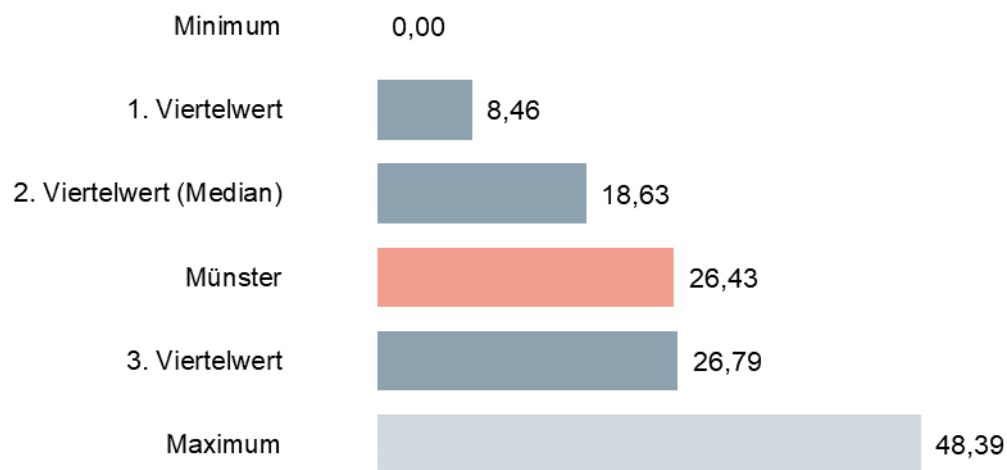


In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Grundsatzbeschluss zur Beschaffung von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben macht sich bei der abgebildeten Kennzahl bereits sichtbar. Mehr als vier von zehn Pkws der Stadt Münster werden alternativ angetrieben. Münster gehört zu der Hälfte der Vergleichsstädte mit dem höheren Anteil derartiger Fahrzeuge.

Anteil leichte Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben am Bestand in Prozent 2023



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



Mit einem Anteil von mehr als 26 Prozent gehört die Stadt Münster zu der Hälfte der kreisfreien Städte, die einen höheren Anteil leichter Nutzfahrzeuge mit alternativen Antrieben einsetzt.

Die Stadt nutzt Fördermöglichkeiten für die Beschaffung von Fahrzeugen und reduziert so die erforderlichen Eigenanteile. Die Wirtschaftlichkeit wird verbessert. Die Stadt Münster stellt ihre Fahrzeuge nicht für Charsharing-Angebote zur Verfügung. Während der allgemeinen Dienstzeit nutzt sie diese für ihre dienstlichen Zwecke. Außerhalb dieser Zeiten sind für die dienstlichen E-Fahrzeuge die Ladephasen vorgesehen.

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 Münster schafft durch bezuschusste Job- und Deutschlandtickets Anreize für ihre Tarifbeschäftigten den ÖP(N)V zu nutzen. Zentrale Informationen im Intranet schaffen Transparenz über die bestehenden Angebote der Stadt.

Eine Stadt sollte seine 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 ihrer rechtlichen Möglichkeiten schaffen.

Die **Stadt Münster** bietet ihren Tarifbeschäftigten an, ein bezuschusstes Job-Ticket beziehungsweise Deutschlandticket zu erwerben. Sie werden mit 16 Euro monatlich bezuschusst. So sind aktuell²¹ 1.466 Tickets ausgegeben. Seit Einführung des Deutschlandtickets ist dieses in Münster die häufigste gewählte Option. Die Stadt schafft so Anreize für ihre Tarifbeschäftigten, den ÖP(N)V für den Arbeitsweg zu nutzen. Die Stadt Münster schreibt darüber hinaus in ihrer Geschäftsanweisung zur Durchführung von Dienstreisen in Ziffer 6 vor, vorhandene Job-Tickets und das Deutschlandtickets auch für Dienstfahrten einzusetzen.

Die Job-Tickets sind bei der zentralen Anlaufstelle im Intranet über ein Antragsformular bestellbar. Die anfallenden Kosten zieht die Stadt per Lastschrift monatlich ein.

Die Stadt hält umfassende Informationen in ihrem Intranet über die Möglichkeiten einer Bezuschussung beim Erwerb von Job-Tickets/Deutschlandtickets bereit. Dort informiert sie auch darüber, dass ihre Beamten und Beamtinnen auf Grund fehlender gesetzlicher Regelungen keinen Arbeitgeberzuschuss für ein Job-Ticket erhalten können.

Die Dienststellen der Stadt Münster sind in der Regel gut an das ÖPNV-Netz angeschlossen. Das liegt auch an deren überwiegend zentralen Lage. Diese gewährleistet zumeist passgenaue Haltepunkte. Häufiger könnten wohnortnahe Haltepunkte für die Mitarbeitenden fehlen. Hier könnten die Ergebnisse von Mitarbeitendenbefragungen weitere Erkenntnisse liefern. Auf die Ausführung im Kapitel 2.4.1 wird in diesem Zusammenhang verwiesen. Im Falle von fehlenden Haltepunkten erfolgt eine interne Abstimmung mit dem Amt für Mobilität und Tiefbau.

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 Fahrradstadt setzt schon sehr erfolgreich das Fahrradleasing um. Von der allgemeinen guten Infrastruktur für Fahrradfahrende in Münster profitieren auch die Mitarbeitende der Stadt. Den Bestand an Dienstfahrrädern hat die Stadt noch nicht erfasst.

²¹ Stand Februar 2025

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.

Die **Stadt Münster** ist deutschlandweit als Fahrradstadt bekannt. So ist es nicht verwunderlich, dass rund 40 Prozent der Bediensteten laut der Mitarbeitendenbefragung aus 2020 das Fahrrad als Beförderungsmittel für den Weg zur Arbeit nutzen. Auf die Ausführungen im Kapitel 2.4.1 dieses Prüfungsberichts wird verwiesen.

Dieser hohe Anteil trägt im großen Maße dazu bei, den Bedarf an PKW-Abstellflächen an den Dienststellen zu verringern. Er verlangt aber auch, ausreichend Abstellmöglichkeiten für Fahrräder vorzuhalten.

Die Stadt Münster erarbeitet nach eigenen Angaben aktuell ein Konzept zur Bereitstellung von Fahrradabstellplätzen an ihren Dienststellen. Teilweise hat sie bereits an einzelnen Dienststellen Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Fahrradfahrenden umgesetzt. So hat sie beispielsweise beim Stadthaus 3 Fahrradabstellflächen geschaffen und im Stadthaus 1 einen Fahrradkeller eingerichtet. Ferner sind dort Ladepunkte, eine Servicestation und Umkleide- und Duschkmöglichkeiten geschaffen worden.

Die neueren E-Bikes und Pedelecs ermöglichen auch größere Entfernungen zurückzulegen, beispielsweise zum Dienstort. So geht das Umweltbundesamt davon aus, dass Entfernungen bis 20 km ohne Probleme fahrbar sind²².

Dieser Umstand ermöglicht noch ein weiteres großes Potenzial, das Fahrrad als Beförderungsmittel zum Arbeitsort zu nutzen. Aus diesem Grund sollte die Stadt Münster für ihre Dienststandorte Rahmenbedingungen festlegen, die die Nutzung des Fahrrades noch weiter fördern. Sie sollte ein Gesamtkonzept für die Umsetzung der notwendigen Maßnahmen erarbeiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte ihre Dienststellen auf notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Fahrradfahrende prüfen. Sie sollte ein Gesamtkonzept für ihre Dienststellen entwickeln.

Ein Grund dafür, dass in Münster häufig das Fahrrad als Beförderungsmittel genutzt wird, ist die Topografie der Stadt mit wenigen Steigungen. Aber auch andere Rahmenbedingungen, wie beispielsweise die begrenzten KFZ-Parkmöglichkeiten im Zentrum, fördern die Nutzung des Fahrrades. Ferner gibt es in Münster ein gut ausgebautes Fahrradwegenetz einschließlich der sogenannten Promenade, die entlang der ehemaligen Stadtmauer verläuft. Die zahlreichen Einrichtungen für Fahrradfahrende haben auch dazu geführt, dass die Stadt schon mehrfach den Fahrradklimatest des ADFC²³ gewann. Dieses ist auch ein Grund, warum Münster als eine Fahrradhauptstadt Deutschlands gilt.

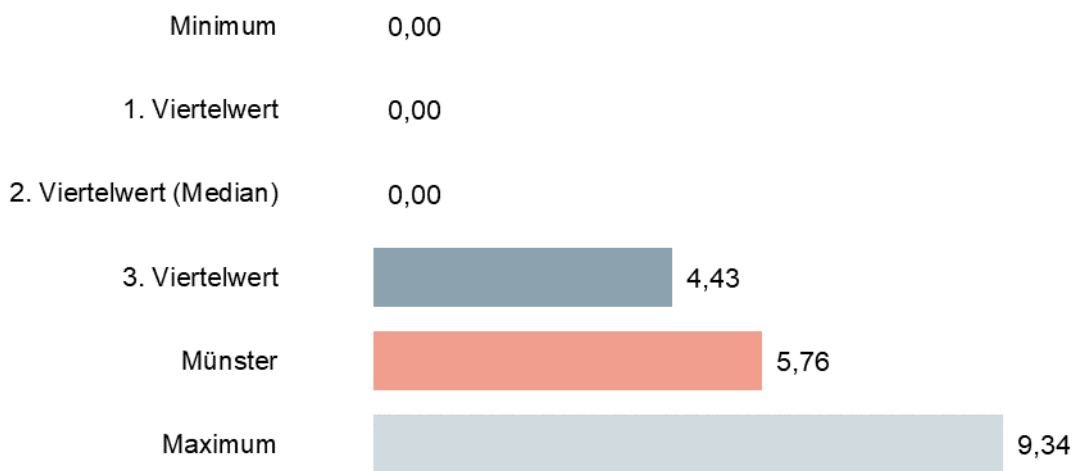
²² <https://www.umweltbundesamt.de/umwelttipps-fuer-den-alltag/mobilitaet-reisen/e-bike-pedelec#welche-umwelttipps-sie-bei-elektrofahrradern-beachten-sollten>

²³ Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club

Die allgemeinen Rahmenbedingungen in Münster liefern sicherlich auch Anreize für die Mitarbeitenden der Stadt, das Fahrrad für den Weg zur Arbeit aber auch für Dienstreisen zu nutzen. Eine besondere Honorierung der Fahrradnutzung hinaus erfolgt seitens der Stadt aktuell nicht.

Um ein Fahrrad für Pendelfahrten zwischen Wohnung und Dienststelle einzusetzen, schafft die Stadt Anreize. Tarifbeschäftigte können seit Mai 2023 im Rahmen der Entgeltumwandlung ein Fahrrad leasen. Dieses Angebot findet hohen Zuspruch. Bis zum 14. Februar 2025 nahmen bereits 534 Anspruchsberechtigte das Leasingangebot an. Zusätzlich warteten noch acht Mitarbeitende auf die Auslieferung. Das zur Abwicklung des Leasingangebotes eingerichtete „Fahrrad-leasing-Portal“ hat zum genannten Zeitpunkt 792 registrierte Mitarbeitende, die offensichtlich ein Interesse an einem „Job-Rad“ haben.

Anteil bestehender Dienstrad-Leasingverträge an Anzahl der Berechtigten in Prozent 2023



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



Münster gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte, die den höchsten Stand an abgeschlossenen Fahrradleasingverträgen aufweist. Insgesamt 13 der 23 kreisfreien Städte hatten im Vergleichsjahr noch keine Leasingmöglichkeit eingerichtet. Dieser Umstand erklärt den Median mit 0,00. In Münster dagegen hatte 2023 bereits gut jeder 17. Antragsberechtigte dieses Angebot angenommen. Nur in vier anderen Vergleichsstädten war die Nachfrage noch größer.

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

ten im Land Nordrhein-Westfalen beschlossen. Dieses lässt nun auch eine Besoldungsumwandlung für vom Dienstherrn geleaste Dienstfahräder zu. Dadurch können nun auch Beamte und Beamtinnen das Dienstradleasing nutzen. Zu diesem Zweck hat die Stadt Münster bereits eine Dienstvereinbarung abgeschlossen. Sie tritt am 01. März 2025 in Kraft.

Für Dienstfahrten hält die Stadt Münster Diensträder vor. Die Verwaltung dieser Räder erfolgt dezentral. So war es der Stadt nicht möglich, die Zahl der Fahrräder zu ermitteln. Mit der Erfassung der Diensträder hat die Stadt nach eigenen Angaben während der laufenden überörtlichen Prüfung begonnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte den Bestand an Dienstfahrzeugen erfassen und gegebenenfalls bedarfsgerecht anpassen.

Die Stadt Münster unterhält ein Fahrradbüro. Dieses entwickelt und verfolgt Strategien, Konzeptionen und Standards, mit denen der Radverkehr in Münster weiter gestärkt wird. Von dieser Tätigkeit profitieren auch die Mitarbeitenden der Stadt.

Die Stadt Münster motiviert ihre Mitarbeitenden zusätzlich durch Mitmach-Aktionen, Fahrrad zu fahren. So nimmt sie beispielsweise seit 2020 an der Aktion „Stadtradeln“ teil. Ferner beteiligt sie sich jährlich mit einem Team beim Projekt „Mit dem Rad zur Arbeit“.

2.4.7 Parkraummanagement

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

- Mit der Bewirtschaftung der knappen eigenen Pkw-Stellflächen im Zentrum von Münster schafft die Stadt Anreize, den motorisierten Individualverkehr zu reduzieren. Die Flächen werden häufig für eigene Dienstfahrzeuge genutzt.

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 **Stadt Münster** fördert durch eine gezielte Bewirtschaftung von Pkw-Stellflächen eine klimafreundliche Mobilität. So hat sie entschieden, alle in der Innenstadt liegenden eigenen und angemieteten Stellplätze grundsätzlich zu bewirtschaften. Nur überzählige Stellplätze bietet sie ihren Mitarbeitenden gegen ein Entgelt an. Die Informationen für die Vermietung der Parkplätze hält sie in ihrem Intranet vor.

Öffentliche Ladepunkte sind an den Dienststandorten nicht vorhanden. Lediglich für die eigenen elektrisch angetriebenen Dienstfahrzeuge hat sie entsprechende Lademöglichkeiten geschaffen.

Innerhalb der Stadt stehen öffentlich zugängliche Ladestationen von verschiedenen Anbietern für E-Fahrzeuge zur Verfügung. Besonders im Innenstadtbereich ist ein relativ dichtes Netz vorhanden.

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

- Die Stadt Münster schafft mit ihren Gebäudeleitlinien eine gute Grundlage für einheitliche Gebäudeausstattungen einschließlich einer nachhaltigen und klimafreundlichen Mobilität zum Erreichen ihrer Einrichtungen.

Eine Stadt sollte bei der Schaffung einer öffentlichen Einrichtung die klimafreundliche Erreichbarkeit berücksichtigen. Dazu sollte eine gute Anbindung an das ÖPNV-Netz, Rad- und Gehwegenetz bestehen. Die Öffnungszeiten sollten mit der Anbindung des ÖPNV 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.

Die **Stadt Münster** hat sich im Zuge der Festlegung ihres Zieles der Klimaneutralität 2030 auch mit den Gebäudeleitlinien befasst. Die überarbeitete Fassung²⁴ beschloss der Rat am 26. August 2020.

Die Stadt legt damit technische Regelwerke für den Neubau und bauliche Erweiterungen für den Hochbau fest. Sie definiert, wie energetische Betrachtungen im Zuge der Planungsverfahren vorzunehmen sind. Sie legt allgemeine Grundsätze für eine nachhaltige Gebäudewirtschaft fest. Dazu gehört auch das Thema Mobilität. Die Stadt verfolgt das Ziel, dass Nutzende bei den städtischen Immobilien optimale bauliche Begebenheiten vorfinden, die eine nachhaltige Mobilität stärken. Dazu gehören im Wesentlichen der Fahrradverkehr, der ÖPNV, die E-Mobilität und der Fußgängerverkehr. Zwischen der öffentlichen Einrichtung und dem Anschluss an den ÖPNV sollen die Fußwegverbindungen optimal und selbsterklärend angelegt sein. Die strategische Ausrichtung der Stadt zur Mobilität sowie die konkretisierenden Konzepte und Beschlüsse sind bei den Vorhaben entsprechend zu berücksichtigen.

Die Stadt behandelt in ihren Leitlinien auch die Ansprüche für eine barrierefreie Nutzung. Die Belange aller Gruppen mit Behinderungen sollen dabei berücksichtigt werden. Gleichzeitig hilft diese Vorgehensweise auch allen mobilitätseingeschränkten Personen, öffentliche Einrichtungen möglichst barrierefrei zu erreichen. Zur einheitlichen Umsetzung hat die Stadt eine Check-

²⁴ Stadt Münster – Amt für Immobilienmanagement, Stand September 2020

liste erstellt, die als Anlage den Gebäudeleitlinien angefügt ist. Diese berücksichtigen Maßnahmen innerhalb des Gebäudes, die Anbindung an den ÖPNV und die Abstellmöglichkeiten von Fahrzeugen.

Die Leitlinien berücksichtigen zudem die Planung der öffentlichen und nichtöffentlichen Ladeinfrastruktur und legen klare Zuständigkeiten fest. Die Festlegung der Punkte erfolgt unter Berücksichtigung der Vorgaben des Gebäude-Elektromobilitätsinfrastruktur-Gesetzes (GEIG)²⁵. Die Stadt legt technische Details für die nichtöffentlichen Ladepunkte fest.

Im Zuge von Neu- und Umbauten beteiligt die Stadt Münster ihr betriebliches Mobilitätsmanagement. Dieses nimmt eine Überprüfung vor, ob die vorliegenden gesamtstädtischen Konzepte und Vorgaben einschließlich der politischen Beschlüsse berücksichtigt wurden. Es erarbeitet zu den Vorhaben entsprechende Stellungnahmen.

Gerade in der Fahrradstadt Münster ist mit einem erhöhten Aufkommen von fahrradfahrenden Nutzenden zu rechnen. Hier sollte eine öffentliche Einrichtung radfahrmäßig gut an das allgemeine Verkehrsnetz angeschlossen sein. Die zunehmende Nutzung von hochwertigen Fahrrädern wie E-Bikes oder Pedelecs steigert den Anspruch für dessen Abstellmöglichkeiten. Dazu gehören beispielsweise ausreichend Anlehnbügel, um das Fahrrad gegen Diebstahl sichern zu können. Auf die Ausführungen im Kapitel 2.4.6 wird verwiesen.

Bisher hat die Stadt Münster noch nicht erhoben, wie die Nutzer Einrichtungen der Stadt erreichen. Diese Informationen könnten weitere Erkenntnisse für zusätzliche Verbesserungsmöglichkeiten einer klimafreundlichen Erreichbarkeit aufzeigen.

Die Stadt Münster informiert Interessierte auf ihrer Homepage „In Münster mobil“²⁶ über die Möglichkeiten, Münster zu erreichen beziehungsweise sich in Münster fortzubewegen. Dort gibt es unter anderem Informationen über den Busverkehr einschließlich einer Fahrplanauskunft. Mit einer App können Fahrten mit dem Bus oder der Bahn geplant werden. Zusätzlich besteht die Möglichkeit, in schlecht angebundenen Gebieten Nahverkehr auf Bestellung anzufordern oder auch mobil auf zwei Rädern unterwegs zu sein. Dafür sind zusätzliche Infos zu den bestehenden Velorouten hinterlegt. Weitere Auskünfte zur Radstation am Hauptbahnhof und wo Fahrräder und Tretroller sowie Lastenräder und E-Scooter zu leihen sind, runden dieses Angebot gut ab. Es gibt weitere Infos zu Taxis und E-Rikschas sowie Carsharing-Angebote.

Die Lage der jeweils zuständigen Dienststelle ist über eine Basiskarte abrufbar. Mit einem weiteren Link ist der Stadtplan²⁷ von Münster einsehbar. Dort sind diverse Layer für weitere Informationen auswählbar, so beispielsweise zur Barrierefreiheit. Ferner ist dort der Layer „Verkehr“ enthalten. Dort können sich Interessierte unter anderem über Behindertenparkplätze, Buslinien, Haltestellen, Umweltzonen und Verkaufsstellen für Tickets informieren.

²⁵ Gesetz zum Aufbau einer gebäudeintegrierten Lade- und Leitungsinfrastruktur für die Elektromobilität vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 354)

²⁶ <https://www.stadt-muenster.de/tourismus/service-und-informationen/in-muenster-mobil>

²⁷ <https://geo.stadt-muenster.de/webgis/application/Stadtplan>

2.5.2 Darstellung der klimafreundlichen Erreichbarkeit an einem Beispiel

Im Zuge der überörtlichen Prüfung betrachtet die gpaNRW das Vorgehen zur Schaffung einer neuen Einrichtung der Stadt in Hinblick auf die klimafreundliche Erreichbarkeit an einem Beispiel. So plante die Stadt, eine Dienststelle in das Gewerbegebiet Höltenweg zu verlagern.

Die Stadt beteiligte ihr betriebliches Mobilitätsmanagement, um eine Bewertung des vorgesehenen Standorts hinsichtlich der Erreichbarkeit und Verkehrsinfrastruktur zu erhalten. Diese Vorgehensweise entspricht den Vorgaben der städtischen Gebäude Richtlinien.

Das Mobilitätsmanagement stellte nach einer Ortsbesichtigung fest, dass der am vorgesehenen Standort vorhandene Wendehammer widerrechtlich als Parkraum genutzt werde. Die Erschließung des Grundstückes erfolge über beidseitige Gehwege und die ausreichend breite Erschließungsstraße. Der das Grundstück erschließende Stichweg sei von einem Hauptweg erreichbar, der zusätzlich separierte Fuß- und Radwege aufweise. Dort befinde sich eine Bushaltestelle. Eine Querungshilfe sei dort nicht vorhanden, aber auf Grund der guten Einsehbarkeit auch entbehrlich. Die Haltestelle sei mit einem Fahrgastunterstand ausgestattet.

Weiter geht das Mobilitätsmanagement auf die Situation auf dem vorgesehenen Grundstück ein. Dort seien Abstellmöglichkeiten für Fahrräder gegeben. Im hinteren Bereich seien auch überdachte Fahrradabstellplätze vorhanden. Es empfiehlt den Standard der Fahrradabstellplätze näher zu prüfen.

Die Nutzung der Fahrbahn für die Fahrradfahrenden sieht das Mobilitätsmanagement auf Grund der geringen Verkehrsbelastung und des Querschnittes für unproblematisch an. Ferner betrachtet es die weiteren erschließenden Fahrradwege, die nach Ansicht des Mobilitätsmanagements eine sichere Erreichbarkeit des Standortes mittels Fahrrad ermöglichen.

Gleiches gilt nach Ansicht des Mobilitätsmanagements auch für die fußläufigen Anbindungen. Auch hier sieht es nicht die Notwendigkeit einer Querungshilfe.

Die vorhandene Haltestelle werde in wechselnden Takten von 20 bis 60 Minuten angefahren. Das Angebot ende stadteinwärts bereits um 18:45 Uhr. Am Wochenende fehle eine Anbindung. Es kommt aber zum Ergebnis, dass der Standort zu den üblichen Öffnungszeiten der Einrichtung gut mit dem ÖPNV erreichbar sei. Eine etwas weiter entfernt befindliche Haltestelle werde noch von einer weiteren Linie angefahren, die das Angebot noch weiter ausdehne.

Abschließend kommt das Mobilitätsmanagement zum Ergebnis, dass der vorgesehene Standort bezüglich der Mobilitätsansprüche geeignet sei. Die Abstellmöglichkeiten für Fahrräder sollte genauer evaluiert werden. Verbesserungsmöglichkeiten für die ÖPNV sei auf Grund des bestehenden aktuellen extremen Personalmangels beim Verkehrsbetrieb nicht gegeben. Der Nahverkehrsplan sehe allerdings eine Verlängerung der Linie 17 vor, die das Angebot verbessern könne.

Die Ausführungen belegen, dass die Stadt Münster die klimafreundliche Erreichbarkeit eines potenziellen Standortes ausführlich prüft und bei der Auswahl berücksichtigt. Der überprüfte Standort ist nach Aussage der Stadt bisher aus anderen Gründen nicht in Anspruch genommen worden.

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 Münster hat bereits umfassende Konzepte entwickelt, die eine klimafreundliche Mobilität fördern. Obwohl es keinen verbindlichen Umsetzungsplan gibt, sind bereits einige Maßnahmen umgesetzt. Für das betriebliche Mobilitätsmanagement liegen Teilkonzepte vor. Weitere Optimierungspotenziale bestehen beim Berichtswesen und einer zentralen Koordination.	89	E1.1	Die Stadt Münster sollte zum Erreichen ihrer Klimaschutzziele ein betriebliches Mobilitätskonzept erstellen. Darin sollte sie die bereits entwickelten Maßnahmen berücksichtigen und Ergänzungen vornehmen. Die erarbeiteten Maßnahmen sollte sie verbindlich in einem Umsetzungsplan festlegen.	91
			E1.2	Die Stadt Münster sollte das zentral eingerichtete betriebliche Mobilitätsmanagement bei allen Angelegenheiten der betrieblichen Mobilität beteiligen, um die betrieblichen Mobilitätsziele zu koordinieren und deren Umsetzung dauerhaft sicherzustellen.	91
			E1.3	Die Stadt Münster sollte den Einsatz von Fachsoftware prüfen, die sie bei der Umsetzung des betrieblichen Mobilitätsmanagements unterstützt.	92
			E1.4	Die Stadt Münster sollte für ihr betriebliches Mobilitätsmanagement Grundzahlen erheben und Kennzahlen bilden. Sie sollte die Daten als Indikator für die Zielerreichung und notwendige Steuerungsmaßnahmen nutzen.	92
			E1.5	Die Stadt Münster sollte ein regelmäßiges Berichtswesen über den Umsetzungsstand der Maßnahmenpakete zum betrieblichen Mobilitätsmanagement einführen.	92
			E1.6	Die Stadt Münster sollte eine erneute Mitarbeitendenbefragung zum Thema betriebliche Mobilität durchführen und die Erkenntnisse für ein betriebliches Mobilitätskonzept nutzen.	92

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Stadt Münster fördert reduzierte Mobilität mit einer eigenen Dienstvereinbarung zur Telearbeit beziehungsweise mobilen Arbeit. Sie verringert so erforderliche Fahrten zu Dienststellen. Mit dem Projekt „Arbeitswelt. Zukunft.“ verfolgt Münster das Ziel, ein modernes und effektives Arbeitsumfeld zu schaffen und Büronutzung zu optimieren. Die tatsächliche Nutzung von Telearbeit und mobiles Arbeiten erhebt die Stadt noch nicht.	93	E2	Die Stadt Münster sollte die tatsächliche Nutzung der Telearbeit und mobiler Arbeit erfassen und für Prognosen bei der Planung zukünftiger Arbeits- beziehungsweise Desksharingplätze berücksichtigen.	95
F3	Im Zuge der Abrechnung von Dienstreisen in der Stadt Münster hat die Nutzung des ÖP(N)V einen hohen Stellenwert. Dazu tragen auch die internen Vorgaben bei, die eine klimafreundliche Abwicklung vorschreiben. Das Dienstreisemanagement wickelt die Stadt weitgehend digital ab, allerdings noch nicht medienbruchfrei. Die Stadt Münster beabsichtigt, die Bildung von Fahrgemeinschaft mit einer digitalen Plattform zu unterstützen.	95	E3	Die Stadt Münster sollte die Voraussetzungen schaffen, um das Dienstreisemanagement vollständig digital und medienbruchfrei abwickeln und auswerten zu können.	96
F4	Die Stadt Münster verwaltet ihre Fahrzeuge dezentral. Die Fahrzeugdaten liegen nur teilweise zentral vor. Sie hat noch keinen Fahrzeugpool gebildet. Die Anzahl von Fahrzeugen mit alternativen Antrieben ist in Münster höher als bei den meisten anderen Vergleichsstädten.	97	E4.1	Die Stadt Münster sollte den Fahrzeugbestand einschließlich relevanter Daten in Bezug auf eine klimafreundliche Mobilität erfassen und bewerten.	98
			E4.2	Die Stadt Münster sollte Fahrzeugpools bilden. Die Auslastung sollte sie durch weitere Analysen ermitteln und den Bestand entsprechend anpassen.	98
F5	Die Fahrradstadt setzt schon sehr erfolgreich das Fahrradleasing um. Von der allgemeinen guten Infrastruktur für Fahrradfahrende in Münster profitieren auch die Mitarbeitende der Stadt. Den Bestand an Dienstfahrrädern hat die Stadt noch nicht erfasst.	100	E5.1	Die Stadt Münster sollte ihre Dienststellen auf notwendige Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Fahrradfahrende prüfen. Sie sollte ein Gesamtkonzept für ihre Dienststellen entwickeln.	101
			E5.2	Die Stadt Münster sollte den Bestand an Dienstfahrrädern erfassen und gegebenenfalls bedarfsgerecht anpassen.	103

3. Informationstechnik

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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

Bei niedrigen **IT-Kosten** ist das **IT-Profil** der Stadt Münster in den jeweiligen Einzelaspekten sehr unterschiedlich ausgeprägt.

So bietet das langjährige **IT-Betriebsmodell** der Stadt Münster weiterhin viele Möglichkeiten. In der Praxis nutzt die Stadt dies allerdings noch nicht voll aus. So bestehen in der **IT-Steuerung** abermals einige Verbesserungsoptionen, insbesondere was das Zusammenspiel der Konzernmutter mit der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung citeq anbelangt. Die Verantwortlichen haben das Problem jedoch erkannt und arbeiten bereits an grundlegenden Verbesserungen.

Die Stadt Münster aktualisiert derzeit ihre strategischen Rahmenbedingungen für die **Digitalisierung**. Großes Verbesserungspotenzial besteht insbesondere, wie bei den meisten anderen Städten auch, beim grundsätzlichen Thema der künstlichen Intelligenz. Auch hier ist die Stadt bereits dabei entsprechende Rahmenvorgaben zu etablieren.

Bei den von der gpaNRW exemplarisch ausgewählten Verwaltungsleistungen erreicht die Stadt Münster ein eher schwaches **Digitalisierungsniveau**. Allerdings wird das Ergebnis besonders durch den internen Ablauf der Urlaubsgewährung beeinträchtigt, der in der Stadt Münster noch nicht digital abgewickelt wird. Wie bei allen kreisfreien Städten bestehen darüber hinaus bei der medienbruchfreien internen Verarbeitung größere Verbesserungsmöglichkeiten.

Ein abermals wichtiger Grund, um die Digitalisierung innerhalb der Verwaltung weiter voranzutreiben ist die **Personalstruktur** der Stadt Münster. Diese ist ähnlich stark alterszentriert wie bei den meisten der kreisfreien Städte. Damit besteht weiterhin ein wichtiger Grund die Digitalisierung innerhalb der Verwaltung zu forcieren.

Die Stadt Münster nimmt beim **Prozessmanagement** eine Position im interkommunalen Mittelfeld ein. Die sich aus dem Prozessmanagement theoretisch ergebenden Steuerungsmöglichkeiten schöpft die Stadt noch nicht vollumfänglich für sich aus.

Das ökologische Potenzial der Digitalisierung und Informationstechnik nutzt die Stadt Münster bereits intensiv und überwiegend systematisch. Sie liegt im Vergleich zu den anderen Städten bei der ökologischen **Nachhaltigkeit** sehr weit vorne.

Bei der **IT-Sicherheit** rangiert die Stadt Münster im Spitzenfeld der kreisfreien Städte.

Die örtliche **Rechnungsprüfung** der Stadt Münster hat für Prüfhandlungen mit IT-Bezug weiterhin äußerst schwierige Rahmenbedingungen.

Außerhalb des IT-Profiles hat die Stadt Münster als Schulträgerin insgesamt sehr gute Rahmenbedingungen etabliert, um die **Digitalisierung an ihren Schulen** zielgerichtet zu steuern.

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

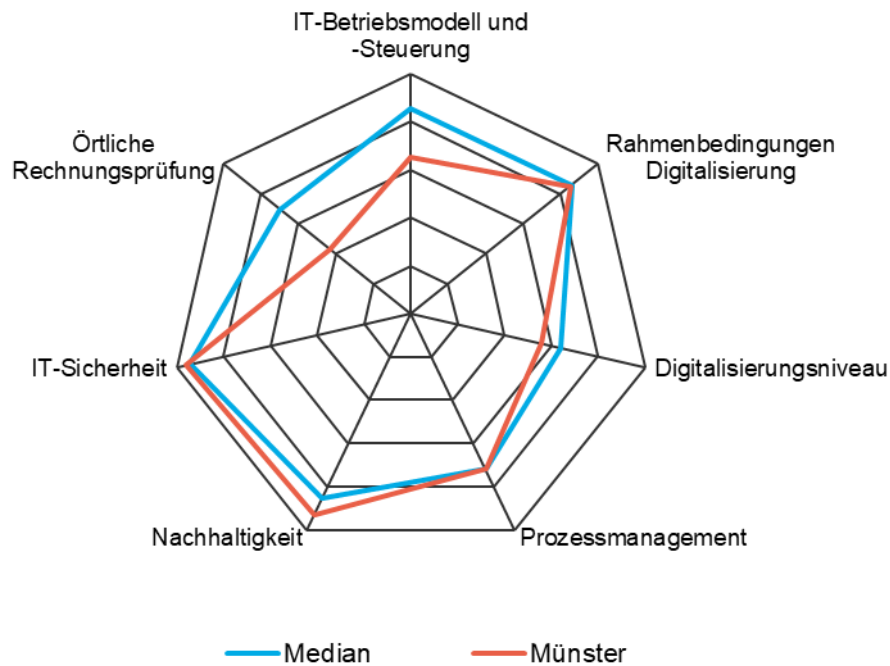
Die gpaNRW bewertet nicht-monetäre Nutzenaspekte sowie wesentliche Steuerungs- und Kontrollmechanismen kausal. Das Ergebnis bilden wir grafisch im IT-Profil ab. Es soll ein repräsentatives Bild der Verwaltungs-IT widerspiegeln, das den eingesetzten IT-Kosten gegenübergestellt werden kann.

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 Münster**. 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 Münster zeigt, dass die jeweiligen Einzelergebnisse unterschiedlich stark ausgeprägt sind. Weitreichende Verbesserungsmöglichkeiten sind besonders bei den Aspekten der IT-Steuerung, Digitalisierung und der örtlichen Rechnungsprüfung zu finden, während die IT-Sicherheit und Nachhaltigkeit besonders positiv herausstechen. Dem IT-Profil der Stadt Münster stehen zudem IT-Kosten auf niedrigem Niveau gegenüber (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 auszuschöpfen. Dabei muss sie auch strategische Vorgaben und technische Möglichkeiten berücksichtigen.

→ **Feststellung**

Das langjährige IT-Betriebsmodell der Stadt Münster bietet einen guten Rahmen für die Bereitstellung von Informationstechnik. In der Praxis nutzt die Stadt ihre Möglichkeiten allerdings weiterhin noch nicht voll aus, insbesondere wegen der verbesserungswürdigen IT-Gesamtsteuerung. Sehr positiv ist allerdings, dass die Verantwortlichen bereits an grundlegenden Optimierungen arbeiten und sich die Stadt Münster damit auf einem sehr guten Weg befindet.

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 Münster** 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 verteilen²⁸:

²⁸ Im Streudiagramm sind nicht alle Einzelwerte ablesbar, da mehrere Werte deckungsgleich sind.



Im Vergleich der kreisfreien Städte ordnet sich die Stadt Münster insgesamt gesehen weit hinten ein.

Das IT-Betriebsmodell der Stadt Münster hat sich seit der letzten überörtlichen Prüfung der gpaNRW nicht verändert. So beziehen die Dienststellen und Einrichtungen der Stadt Münster ihre Informationstechnik bei der konzernerneigenen eigenbetriebsähnlichen Einrichtung citeq. Hinzu kommen Stellenanteile in der Kernverwaltung mit unterschiedlichen IT-Tätigkeiten.

Die Umsätze der citeq werden zu einem überwiegenden Teil innerhalb des Konzerns Stadt Münster generiert. Die citeq erbringt zudem Leistungen an weitere Partner und Kommunen, vor allem im Rahmen einer fest institutionalisierten interkommunalen Zusammenarbeit in Form einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung. Die Organisationseinheiten innerhalb des Konzerns Stadt Münster sind an die entsprechenden Leistungen ihrer, rechtlich unselbständigen aber wirtschaftlich und organisatorisch selbständigen, Einrichtung gebunden. Alternativen zur Leistungsabnahme bei der citeq sind im gegenseitigen Dialog und in begründeten Ausnahmefällen möglich, wobei der citeq zumindest eine Mittlerrolle zusteht.

Die Stadt Münster hat damit insgesamt gesehen mehr Möglichkeiten der Einflussnahme als es beispielsweise bei anderen öffentlich-rechtlich organisierten IT-Hauptdienstleistern in Form von Zweckverbänden der Fall ist. Jedoch gibt es im Vergleich zu einer IT in Ämterform gewisse Einschränkungen. So ist die Einflussnahme eher mittelbar über die Arbeit in Gremien wie dem Betriebsausschuss möglich. Die Betriebsatzung regelt zudem den Grundauftrag der citeq und damit auch dessen Struktur und Ressourceneinsatz. Grundlage hierfür ist ein Ratsbeschluss zur kompletten Auslagerung der städtischen IT an die citeq. Danach regelt die Betriebsatzung aus dem Jahr 2000 insbesondere Zweck, Organe, Kompetenzen und Zuständigkeiten auf Seiten der citeq sowie der Stadt Münster im Sinne der Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW). Der Betriebsleitung obliegt demnach die laufende Betriebsführung mit Informationspflichten an bestimmte Entscheidungsträger der Stadtverwaltung sowie die zuständigen politischen Gremien.

Die Verwaltungsspitze der Stadt Münster bzw. das organisatorisch zuständige Dezernat I für Personal, Organisation, Ordnung, Feuerwehr und IT kann der Betriebsleitung der citeq im Interesse der Einheitlichkeit der Verwaltungsführung Weisungen erteilen und unter anderem auch Rahmenvorgaben für die Organisation des Betriebs machen. Die Angelegenheiten der laufenden Betriebsführung obliegen der Betriebsleitung der citeq.

Die Stadt Münster hat damit zusammenfassend ein IT-Betriebsmodell gewählt, das generell sehr gut geeignet ist, die konkreten IT-Leistungen an den eigenen Anforderungen und Bedarfen auszurichten. Allerdings gehen hohe Anforderungen an die IT-Gesamtsteuerung auf der Seite der Stadt Münster als Konzernmutter einher. Als Auftraggeberin muss sie Weisungen erteilen, was die citeq zu welchen Konditionen leisten soll. Andererseits kann die citeq über das konkrete

„Wie“ der Auftragserfüllung organisatorisch selbst entscheiden. Hier hat die citeq notgedrungen bislang auch Aspekte wahrgenommen, die eher auf der Seite eines Auftraggebers zu vermuten wären, beispielsweise verwaltungsübergreifende strategische Vorgaben zur gesamtstädtischen Digitalisierung.

Basis hierfür war bislang die (mittlerweile etwas veraltete) Dienstanweisung über die Zusammenarbeit der citeq mit den Ämtern und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen der Stadt Münster (DA-citeq). Auch die in 2017 vom Rat beschlossene und vorab seitens der citeq erstellte Strategie „Digitale Stadt Münster - Digitalisierungsstrategie der Stadtverwaltung“, die den Entscheidungsträgern bislang als grobes Leitbild zur Digitalisierung diente, ist veraltet. Zudem dient die Geschäftsanweisung über die Grundlagen beim Einsatz der Informationstechnologie (GA IT-Basis) aus 2010 noch als Richtschnur für das Handeln im IT-Umfeld an den Arbeitsplätzen der Stadt Münster. Dort sind Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie Grundsätze und Regelungen formuliert und festgelegt.

Das verantwortliche Dezernat I hat das große Verbesserungspotenzial in der Steuerung ihrer IT mittlerweile erkannt und seit 2023 verstärkt konkrete Optimierungen im Rahmen eines „Zukunftsprozesses“ angestoßen. So sollen die Möglichkeiten des IT-Betriebsmodells bei gleichzeitiger Reduzierung von Steuerungsrisiken zukünftig wesentlich konsequenter für die Erreichung der übergeordneten Ziele der Stadt Münster genutzt werden.

Beispielsweise sollen die konkreten IT-Services der citeq als interner Hauptdienstleister besser an den Anforderungen der digitalen Transformation auf der Seite der Konzernmutter ausgerichtet werden können. Hierfür sollen eindeutige Rollen im Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis etabliert werden. Damit berücksichtigt die Stadt Münster auch Empfehlungen der gpaNRW aus der letzten und vorletzten überörtlichen IT-Prüfung. Konkrete Beispiele für die positiven Bemühungen der Stadt Münster sind insbesondere:

- In 2023 wurde in der Abteilung Organisationsentwicklung im Personal- und Organisationsamt eine Fachstelle für IT-Steuerung „10.10.1 IT-Steuerung, zentrale Organisationsentwicklung“ installiert. Von hier aus wird der verwaltungsweite Bedarf an IT und Digitalisierung gemeinsam mit den fachlichen Stellen koordiniert und an den IT-Dienstleister citeq kommuniziert.
- Bisher war die citeq größtenteils federführend bei originären Aufgaben der Konzernmutter wie der strategischen Ausrichtung der Digitalisierung und Steuerung der hierfür nötigen IT-Leistungen. In den letzten Jahren hat sich bei der citeq jedoch organisatorisch und personell einiges verändert. Auch hier wurde ein „Zukunftsprozess“ angestoßen, der sich beispielsweise im internen Berichtswesen oder in einer optimierten Wirtschaftsplanung niederschlägt. Dabei steht die klare Ausrichtung der citeq als IT-Dienstleister sowie die Abgrenzung zur Konzernmutter als Steuerungsinstanz im Vordergrund. Für die Entscheidung bei etwaigen Unstimmigkeiten zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer soll ein IT-Steuerungsbeirat eingerichtet werden.
- Bislang existiert noch keine IT-Strategie der Stadt Münster, die sich an den übergeordneten strategischen Digitalisierungszielen ausrichtet und allen Beteiligten als Orientierung dient. IT-Planungen und -Handlungen innerhalb des Konzerns der Stadt Münster sind damit nicht zwangsläufig systematisch gesteuert. Zudem wird dadurch die Planung der notwendigen IT-Ressourcen erschwert, die zur konkreten Umsetzung der übergeordneten

Ziele und entsprechenden Projekte sowohl auf der Seite der Kernverwaltung als auch vor allem bei der citeq nötig sind. Allerdings existiert nach eigenen Angaben bereits ein Entwurf für eine erste IT-Strategie, die sich auch an der, aktuell im Entwurfsstadium befindlichen, neuen Digitalisierungsstrategie ausrichten soll.

- Bislang führte die zentrale Entgegennahme der Abrechnung von citeq-Leistungen im Amt 10 dazu, dass die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Leistungsmengen und -preise an zentraler Stelle schwer nachvollzogen werden konnte. So wurden die Leistungen der citeq bislang überwiegend pauschal abgerechnet und an zentraler Stelle finanziert. Dies erfolgte bislang noch nicht auf Ämterebene sondern zentral für das Amt 10. Seit 2025 werden den Ämtern gemäß Kostenverursachungsprinzip dezentrale IT-Budgets zur Verfügung gestellt. Damit wird den fachlichen Bereichen der Stadt Münster mehr Kompetenz und Verantwortung in Bezug auf die dort nötigen IT- und Digitalisierungsressourcen zugestanden. Entsprechend erwartet die Stadt Münster von ihrem IT-Dienstleister eine größtmögliche Transparenz und Verursachungsgerechtigkeit bei der Abrechnung ihrer erbrachten Leistungen. Da die angefallenen Sach- und Personalkosten der citeq für den Kunden Stadt Münster bislang bereits sachgerecht zugeordnet waren, dürfte dies grundsätzlich kein größeres Problem darstellen.

Über die Thematik der Dienstleistersteuerung hinaus sind dezentrale Stellenanteile mit IT-Tätigkeiten innerhalb des Konzerns Stadt Münster sowie außerhalb der citeq an zentraler Stelle weiterhin noch nicht vollständig bekannt. Damit besteht zumindest für einen Teil der IT-Gesamtkosten der Stadt Münster noch keine vollständige Transparenz. Auch bzgl. der, bei der Stadt Münster im Einsatz befindlichen, IT-Endgeräte ist an zentraler Stelle noch nicht alles ohne größeren Erhebungsaufwand auswertbar. Deshalb beabsichtigt das Amt 10 den Ausbau des zentralen IT-Controllingsystems mit einer Erweiterung der bereits bestehenden Kennzahlen und Indikatoren. Damit sollte es der Stadt zukünftig besser möglich sein zu prüfen, ob die von der citeq bereitgestellten Leistungen bedarfsgerecht sind und auf die übergeordneten Ziele der Stadt Münster einzahlen.

Zusammenfassend entwickeln sich die organisatorischen Rahmenbedingungen der Stadt Münster für eine wirksame IT-Steuerung und -Steuerungsunterstützung sehr positiv. Die Chancen, dass übergeordnete Ziele der Stadt Münster mithilfe des Einsatzes von IT erreicht werden, vergrößern sich dadurch erheblich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sowie die citeq als ihr IT-Hauptdienstleister sollten ihre gemeinsamen Anstrengungen zur grundlegenden Verbesserung der Steuerungssituation unbedingt fortführen.

3.4.2 Digitalisierung

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

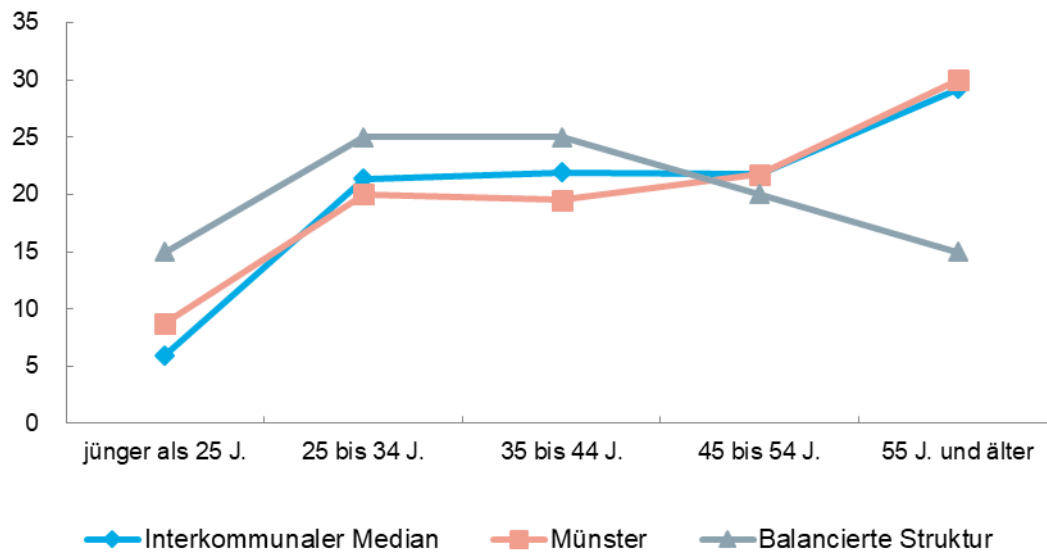
Um dieses Potenzial voll ausschöpfen zu können, müssen die Städte über das rechtlich verpflichtende Onlineangebot ihrer Leistungen hinaus auch verwaltungsintern auf eine möglichst medienbruchfreie Bearbeitung hinwirken.

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 Münster darzustellen, bilden wir nachstehend ihre **Altersstruktur** im interkommunalen Vergleich sowie im Vergleich zu einer optimalen, balancierten Altersstruktur²⁹ ab.

Altersgruppenverteilung in der Kernverwaltung in Prozent 2024



²⁹ Hartmut Buck, Bernd Dworschak und Alexander Schletz: Analyse der betrieblichen Altersstruktur, Fraunhofer IAO (Hrsg.), 2005

- Die Personalstruktur der Mitarbeitenden der Stadt Münster ist ähnlich stark alterszentriert wie bei den meisten kreisfreien Städten. Damit können sich auch in Münster personelle Aspekte des demografischen Wandels auf die langfristige Handlungsfähigkeit der Verwaltung auswirken. Somit besteht für die Stadt Münster weiterhin ein wichtiger Grund, die Digitalisierung innerhalb der Verwaltung zu intensivieren.

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 Münster** 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

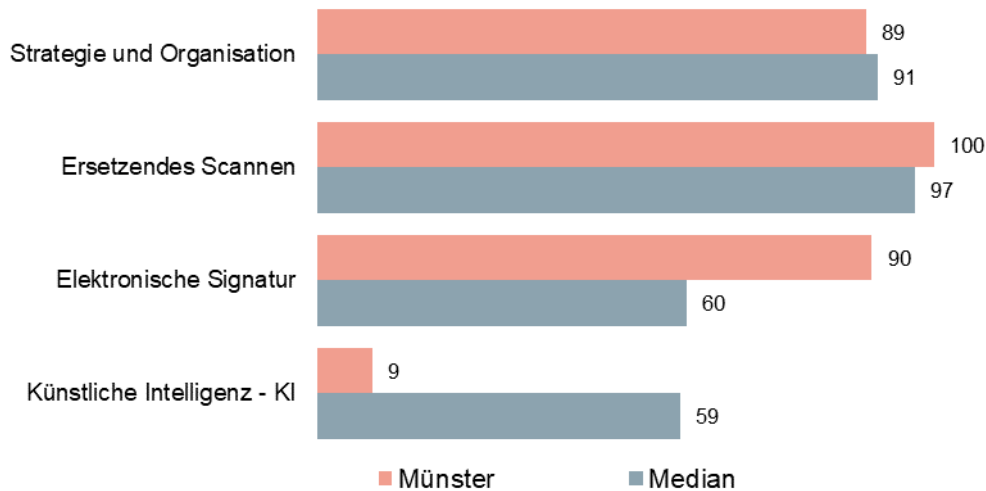


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Münster ordnet sich im Mittelfeld aller geprüften kreisfreien Städte in NRW ein. In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Teilerfüllungsgrade zu den Rahmenbedingungen der Digitalisierung in Prozent 2024



Die Stadt Münster hat insgesamt gesehen durchschnittliche Rahmenbedingungen für digitales Verwaltungshandeln geschaffen. Bei einigen Aspekten besteht Verbesserungspotenzial, besonders beim strategischen Thema der künstlichen Intelligenz. Nachfolgend erläutert die gpaNRW ihre detaillierten Erkenntnisse zu den oben aufgeführten Aspekten sowie etwaige Ansatzpunkte, um 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.

- Die Stadt Münster hat einen guten orientierungsgebenden Rahmen für die Digitalisierung geschaffen.

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 Münster** besitzt eine übergreifende digitale Strategie, aus der sich diverse konkrete Projekte für die digitale Stadtverwaltung ergeben. Derzeit wird zudem an einer grundlegenden Aktualisierung gearbeitet.

Die Rahmenbedingungen für das städtische Projektmanagement sind vergleichsweise gut. Damit bestehen auch gute Voraussetzungen, um die Umsetzung von geplanten Projekten der Digitalisierungsstrategie steuern zu können.

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.

- Die Stadt Münster erfüllt die Voraussetzungen für das ersetzende Scannen.

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 sowie die Ergebnisse dokumentieren.

Die **Stadt Münster** hat umfassend die Aspekte des ersetzenden Scannens geregelt. Damit besteht eine gute Basis dafür, dass die absehbar weiterhin eingehenden Papierdokumente für die interne Weiterverarbeitung effizient und effektiv digitalisiert werden können.

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.

- Bei den Aspekten der qualifizierten elektronischen Signatur ist die Stadt Münster bereits weit.

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 Münster** ersetzt bereits für viele Leistungen eine handschriftlich erforderliche Unterschrift durch eine qualifizierte elektronische Signatur. Sie hat diese bereits in einige Fachanwendungen integriert.

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 Münster steht bei der Auseinandersetzung mit Chancen und Risiken der künstlichen Intelligenz noch sehr am Anfang.

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 Münster** hat die organisatorischen Grundlagen in Form einer Arbeitsgruppe geschaffen, um sich mit dem Thema der künstlichen Intelligenz erstmals näher auseinanderzusetzen. Sie befindet sich zudem gemeinsam mit der citeq im Erstellungsprozess einer entsprechenden Geschäftsanweisung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte ihre aktuellen Bemühungen unbedingt fortführen und sich verstärkt mit den Möglichkeiten und Gefahren der künstlichen Intelligenz befassen.

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 Münster erreicht bei den von der gpaNRW ausgewählten Verwaltungsleistungen ein insgesamt schwaches Digitalisierungsniveau, das jedoch maßgeblich durch den internen Ablauf bei der Urlaubsgewährung beeinträchtigt wird. Wie bei allen Städten bestehen auch in Münster bei der medienbruchfreien internen Verarbeitung einige Verbesserungsmöglichkeiten.

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 Münster** in diesem Zusammenhang erreicht und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Digitalisierungsniveau in Prozent 2024

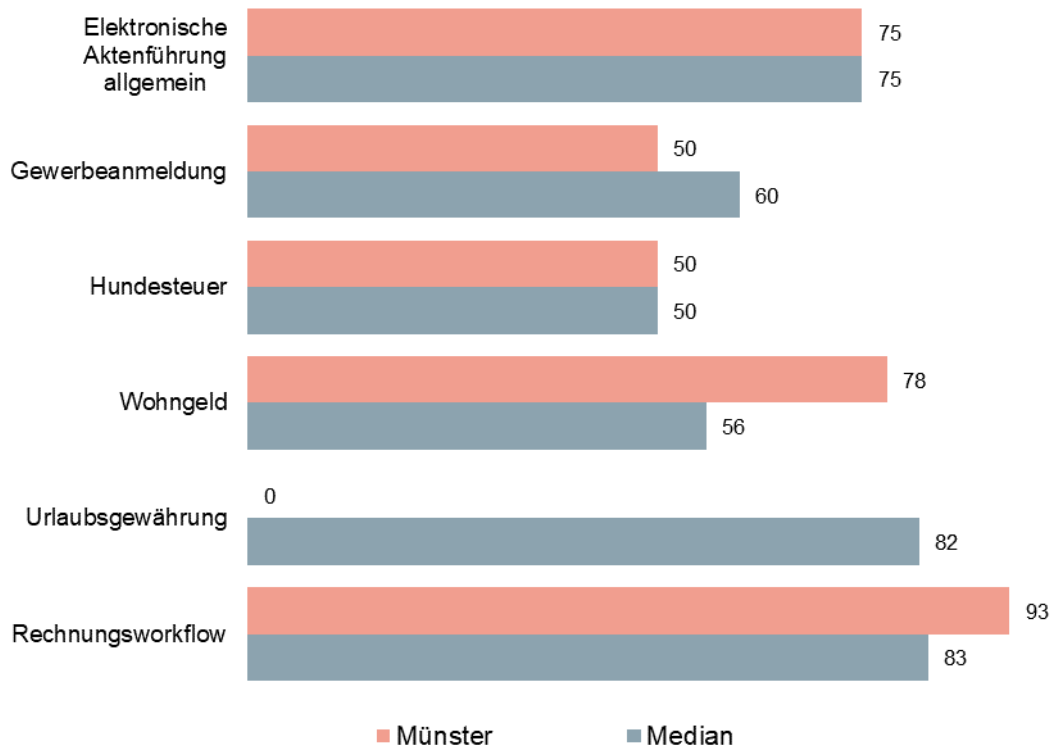


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Digitalisierungsniveau im Detail in Prozent 2024



Die Stadt Münster ordnet sich im Vergleich der kreisfreien Städte insgesamt gesehen noch im hinteren Mittelfeld ein. Hauptgründe dafür, dass sie insgesamt noch nicht weiter ist, sind vor allem Medienbrüche in den jeweiligen Prozessen. Dass die ausgewählten Prozesse der Stadt Münster noch nicht vollständig digital abgewickelt werden, ist in erster Linie im jeweiligen Bearbeitungsprozess und den erforderlichen Rahmenbedingungen begründet. So ist beispielsweise noch nicht in allen geprüften Bereichen eine elektronische Aktenführung möglich. Hierin liegt nicht nur für die Stadt Münster ein bedeutender Ansatzpunkt, um die digitale Transformation der Verwaltung weiter zu stärken.

Die Gesamtwertung für die Stadt Münster wird allerdings maßgeblich durch den internen Ablauf bei der Urlaubsgewährung beeinträchtigt. Hier sind die einzelnen Prozessschritte bislang noch nicht digital möglich. Die Stadt Münster erstellt derzeit jedoch gemeinsam mit der citeq eine Entscheidungsvorlage zur grundsätzlichen Frage, mit welchen Systemen zukünftig die internen und personalbezogenen Abläufe digital abgewickelt werden sollen.

Neben den obigen Prozessen folgen weitere Beispiele, um das Digitalisierungsniveau einschätzen zu können. Diese ergeben sich aus den anderen Prüfgebieten der gpaNRW zur Stadt Münster:

- Hilfe zur Erziehung: Im Amt 51 ist seit Herbst 2024 die allgemeine E-Akte produktiv im Einsatz.
- Öffentlicher Gesundheitsdienst (ÖGD): Das Gesundheitsamt der Stadt Münster hat in 2024 eine umfangreiche Digitalisierungsstrategie für den ÖGD beschlossen. Einige Maßnahmen hieraus konnten bereits umgesetzt werden. Dies betrifft zum Beispiel die Verknüpfung der elektronischen Fachakte mit den eingesetzten Fachanwendungen.
- Bauaufsicht: Die Stadt Münster hat alle von der gpaNRW abgefragten Anforderungen zur Digitalisierung erfüllt und in 2024 die vollständig digitale Bearbeitung der Bauanträge eingeführt.

Darüber hinaus hat die Stadt Münster, wie viele andere Städte auch, noch nicht alle Prozessabläufe dokumentiert, analysiert und optimiert. Mit den Möglichkeiten, die das eigene und zentrale Prozessmanagement dazu bietet rangiert die Stadt Münster im Mittelfeld der Städte. Dies ist Gegenstand des nachfolgenden Kapitels.

→ **Empfehlung**

Auch die Stadt Münster sollte ihre Aufmerksamkeit und die verfügbaren Ressourcen wesentlich stärker auf eine weitestgehend medienbruchfreie Bearbeitung innerhalb ihrer Verwaltungsprozesse richten.

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 Münster hat sich beim Prozessmanagement gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW verbessert. Mittlerweile liegt sie im Mittelfeld, was die Anforderungen an ein systematisches Prozessmanagement angeht. Während sie beim strategischen Rahmen sowie der operativen Ausgestaltung bereits auf einem guten Weg ist, nutzt sie die sich daraus ergebenden Steuerungsmöglichkeiten allerdings noch nicht konsequent für sich 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) 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 Münster** 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:



Die Stadt Münster ordnet sich unter allen kreisfreien Städten im Mittelfeld ein.

Die Aufgaben des zentralen Prozessmanagements sind in der Abteilung Organisationsentwicklung im Personal- und Organisationsamt verankert. Die Verantwortlichen haben verbindlich beschrieben, welche Ziele die Stadt mit ihrem Prozessmanagement verfolgt, welchen Prozessen eine hohe Priorität eingeräumt wird und wie die Stadt das Prozessmanagement operativ und verwaltungsübergreifend ausgestaltet. Von Vorteil ist dabei, dass die Stadt eine verbreitete Software für den kommunalen Bereich einsetzt und sich an allgemeingültigen Standards orientiert.

Mit den zentral zur Verfügung stehenden Stellenanteilen reiht sich die Stadt Münster im hinteren Mittelfeld der kreisfreien Städte ein. Angesichts des gewachsenen Bedarfs seitens der Ämter in Bezug auf Wissenssicherung sowie der gleichzeitig gestiegenen Anforderungen an Prozessoptimierungen sind die zentralen personellen Ressourcen nach eigenen Angaben langfristig gesehen eher unzureichend. So fehlt bislang eine systematische und verlässliche Unterstützung durch dezentrales Personal mit typischen Tätigkeiten des Prozessmanagements wie beispielsweise Prozessmodellierungen. In einigen anderen Städten sind diese bereits in Stellenbeschreibungen festgeschrieben und somit auch formell in der Organisation verankert.

Eine neue und strategisch bedeutende Option für Prozessoptimierungen sind die Möglichkeiten, die sich aus dem Einsatz von KI ergeben. Hier war die Stadt Münster bislang sehr zurückhaltend unterwegs (siehe obige Ausführungen zur Digitalisierung). Denn ohne eine verbindliche und verwaltungsweit gültige Orientierungsgrundlage besteht für die Stadt Münster derzeit noch keine gute Grundlage, um sich diesem Thema verstärkt widmen zu können. Hier sind bereits einige Städte weiter.

Insgesamt ergibt sich für die Stadt Münster die Situation, dass sie die Steuerungsmöglichkeiten aus dem Prozessmanagement nicht vollumfänglich für sich nutzt. Dies gilt für viele andere kreisfreie Städte ähnlich. So kann sich die Stadt Münster verbessern, indem sie insbesondere Kennzahlen und Indikatoren beispielsweise zu Medienbrüchen und Fallzahlen regelmäßiger dokumentiert und systematischer zur Prozessoptimierung nutzt. Somit wären Aussagen zur Wirtschaftlichkeit des Einsatzes von IT sowie Digitalisierung und zu Potenzialen von Prozessoptimierungen eher möglich als bislang.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte typische Tätigkeiten des dezentralen Prozessmanagements verbindlich in ihrer Organisation verankern. Zudem sollte die Stadt stärker die Steuerungsmöglichkeiten nutzen, die sich aus dem Prozessmanagement ergeben. Außerdem sollte sie das Potenzial von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz systematisch bei ihren Prozessoptimierungen berücksichtigen.

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.

- Die Stadt Münster nutzt das ökologische Potenzial von Digitalisierung und Informationstechnik bereits intensiv und vergleichsweise systematisch.

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 Münster** 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:



Die Stadt Münster ordnet sich in der Vergleichsreihe der kreisfreien Städte sehr weit vorne ein.

Sie erfüllt bereits äußerst viele Anforderungen der gpaNRW an die ökologische Nachhaltigkeit in der IT. Weiter verbessern kann sich die Stadt Münster, indem sie den Energieverbrauch ihrer zentralen Rechenzentrumsinfrastruktur der citeq noch systematischer als bislang überwacht und analysiert.

Die Herausforderung, die Möglichkeiten der ökologischen Nachhaltigkeit durch IT möglichst intensiv zu nutzen, geht die Stadt Münster bereits vergleichsweise systematisch an. Ökologische Effekte beim Einsatz von IT treten damit weniger zufällig oder beiläufig ein, als dies noch bei einigen Städten der Fall ist. Praktisch zeigt sich dies unter anderem darin, dass bei der Stadt Münster immer weniger Leistungen vor Ort nachgefragt sowie erbracht werden müssen. Bislang erforderliche Wegstrecken reduzieren sich sowohl für die Bürgerinnen und Bürger als auch für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt. Dies ist auch ein klar formuliertes und strategisches Ziel der Stadt. Laut Teilbericht der gpaNRW zum betrieblichen Mobilitätsmanagement sind die Regelungen der Stadt Münster sowohl zur Arbeitszeit als auch zum Arbeitsort gut geeignet, um den Verkehr und Wegstrecken der Mitarbeitenden weiter zu reduzieren. Dies gilt insbesondere für die neue Dienstvereinbarung zur Telearbeit und zum mobilem Arbeiten. Mit dem Projekt „Arbeitswelt. Zukunft.“ hat die Stadt zudem in Konzept entwickelt, wie die Büronutzung optimiert wird. Damit bündelt die Stadt ihre Einrichtungen an zentraler Stelle und reduziert bisher notwendige Wege sowie Flächen. Um ihren Flächenbedarf der Verwaltung und damit auch den Energiebedarf zu reduzieren, hebt die Stadt Münster proaktiv das Potenzial des mobilen Arbeitens. Sie nutzt darüber hinaus das mobile Arbeiten, um ihre quantitative IT-Ausstattung der Mitarbeitenden weiter zu konsolidieren. Zwar hat die Stadt Münster, wie im späteren Kapitel zu den Kosten dargelegt, derzeit noch eine hohe Zahl an IT-Endgeräten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in der Verwaltung im Einsatz. Die Anzahl von entsprechenden Doppelausstattungen soll jedoch laufend weiter reduziert werden.

Auch in der Stadt Münster werden E-Government-Aspekte mit Bezug zur ökologischen Nachhaltigkeit häufig durch Smart-City-Elemente positiv beeinflusst und umgekehrt. Die Stadt hat für sich erkannt, dass Informationstechnik und Digitalisierung im Kontext von Smart City ein sehr großes ökologisches Potenzial für das Stadtgebiet als Ganzes mit sich bringt.

Viele Städte formulieren noch nicht systematisch Kennzahlen oder Indikatoren, anhand derer die Zielerreichung zu den Kriterien der ökologischen Nachhaltigkeit in und durch die IT gemessen werden können. In der Stadt Münster sind allerdings bereits teilweise steuerungsrelevante Erfolgskriterien vorhanden, die stetig weiterentwickelt und bereits in Teilen vom Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit dem Verwaltungsvorstand gegenüber zwecks Steuerungsunterstützung kommuniziert werden.

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.

- Die Stadt Münster rangiert bei der IT-Sicherheit weiterhin in der Spitzengruppe der kreisfreien Städte.

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 Münster** 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 verteilen³⁰:



Die Stadt Münster reiht sich im interkommunalen Vergleich erneut weit vorne ein. Sie konnte ihr bislang sehr gutes Gesamtergebnis der vorherigen Prüfung durch die gpaNRW halten.

So profitiert die Stadt Münster abermals sehr von den technischen und organisatorischen Maßnahmen ihres Hauptdienstleisters citeq, der sich zurzeit in der Rezertifizierung nach ISO 27001 auf Basis des IT-Grundschutzes gemäß BSI für seinen Rechenzentrums-Basisbetrieb befindet.

Auch die Ausführungen zum kommunalen Krisenmanagement im entsprechenden Teilbericht der gpaNRW lassen auf einen grundsätzlich guten Umgang mit Ausfallrisiken für die städtische IT schließen. Ähnlich zum obigen Kapitel „IT-Betriebsmodell und -Steuerung“ besteht jedoch

³⁰ Im Streudiagramm sind nicht alle Einzelwerte ablesbar, da mehrere Werte deckungsgleich sind.

Verbesserungspotenzial dahingehend, dass die Stadt Münster als Auftraggeberin systematischer über Verfügbarkeiten von Fachanwendungen und deren Priorisierungen nachdenken sollte. Allerdings ist sie bereits in die Prüfung eingestiegen, welche Fachanwendungen in welcher Reihenfolge bei bestimmten Ausfallszenarien verfügbar sein müssen.

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 Rahmenbedingungen für das Prüfen der sowie mit IT sind in der Stadt Münster abermals äußerst schwierig. Weiterhin bedeuten die sehr geringen personellen Kapazitäten, dass größtenteils lediglich einige pflichtige Aufgaben der IT-Prüfung wahrgenommen werden können. Hinzu kommt, dass keinerlei Unterstützung durch Dritte besteht. Möglichkeiten, um über die pflichtigen Aspekte hinaus prüfen oder sogar beratend Projekte begleiten zu können, bestehen dadurch kaum.

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 Münster** 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:



Wie bei der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW ordnet sich die Stadt Münster sehr weit hinten ein. So konnte das Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision in den letzten Jahren wiederholt weniger Prüfungsaspekte in Zusammenhang mit der Informationstechnik aufgreifen als die meisten Städte. An begleitende Beratungen ist unter diesen Bedingungen kaum zu denken.

Maßgeblicher Grund für die Situation ist die äußerst geringe tatsächliche Personalausstattung im Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision was das Prüfen der IT und mit IT angeht. So gehört die Stadt Münster mit weniger als einer halben besetzten von einer vorhandenen Vollzeit-Stelle zu den kreisfreien Städten in NRW mit den geringsten tatsächlichen Stellenanteilen für IT-Prüfungen. Und dies, obwohl die Prüfungsnotwendigkeiten mit der zunehmenden Digitalisierung von Verwaltungsabläufen und den damit steigenden Anforderungen an IT-Sicherheitsaspekte stetig zunehmen.

Die personelle Ausstattung entspricht somit derzeit nicht der Ausstattungsempfehlung aus einem Gutachten zur Optimierung der Prüfung der Informationstechnologie der örtlichen Rechnungsprüfung in Deutschland. Das Gutachten der Beratungsgesellschaft Rödl & Partner GmbH aus 2018 wurde im Auftrag des Instituts der Rechnungsprüfer (IDR) erstellt. Demnach werden drei Vollzeit-Stellen als Mindestumfang für eine adäquate Prüfung gesehen. Zwar ist eine analytische Stellenbemessung weiterhin unabdingbar, um den tatsächlichen Bedarf verwaltungsindividuell zu bestimmen. Denn dabei sind Aspekte, wie die eigene Verwaltungsstruktur, Prüfungsstrategie, Komplexität der IT, Auslagerungssituation etc. zu berücksichtigen. Allerdings sieht auch die gpaNRW darin einen geeigneten Richtwert. Insofern ist der erreichte Personalstand der Stadt Münster bei Weitem keine gute Arbeitsgrundlage.

Zudem kann das Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision der Stadt Münster kaum auf die Möglichkeiten der Massendatenanalyse zugreifen, mit denen Prüfhandlungen noch effizienter und effektiver durchgeführt werden könnten. Auch hier bremst insbesondere die personelle Situation aus.

Hinzu kommt, dass keine externe Unterstützung erfolgt. Die Situation der Stadt Münster ist damit nicht vergleichbar mit einigen Städten in NRW, die sich im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit, z.B. für pflichtige Anwendungsprüfungen seitens ihrer IT-Dienstleister oder anderer Kommunen, unterstützen lassen. Damit kann das Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision auch nicht von entsprechenden Freiräumen für ihre Arbeit profitieren, die für tiefer- und weitergehende Aspekte wie beratend-begleitende Tätigkeiten nötig wären.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte die personelle Situation für IT-Prüfungen sowie -Beratungen im Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision grundlegend verbessern. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob für sie eine interkommunale Unterstützung in Frage kommt.

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.

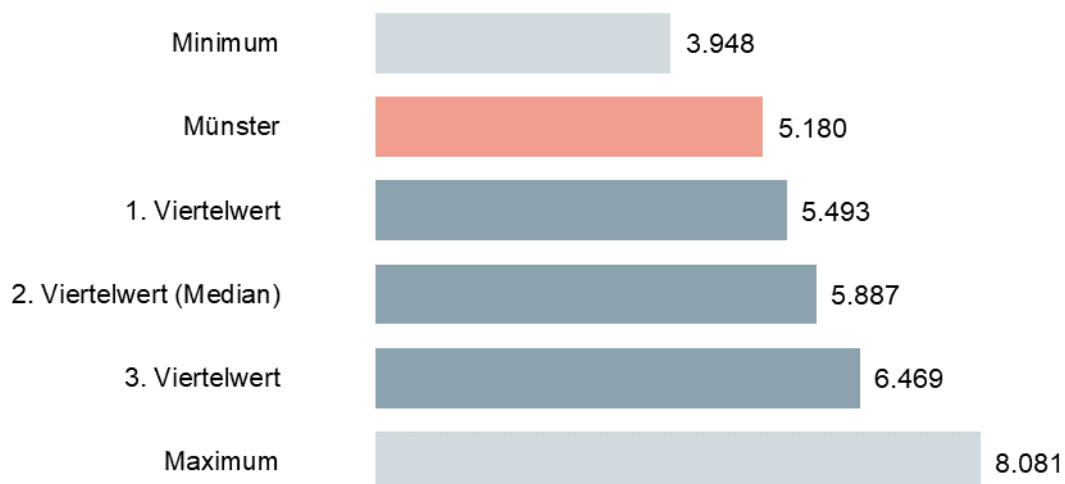
→ Feststellung

Die IT-Kosten der Stadt Münster sind niedrig. Ähnlich zur letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW sind keine wesentlichen Einsparmöglichkeiten erkennbar. Es besteht vielmehr das Risiko, dass sich dies auf die nötige digitale Transformation der Stadt Münster auswirken könnte.

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 Münster** 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 2023

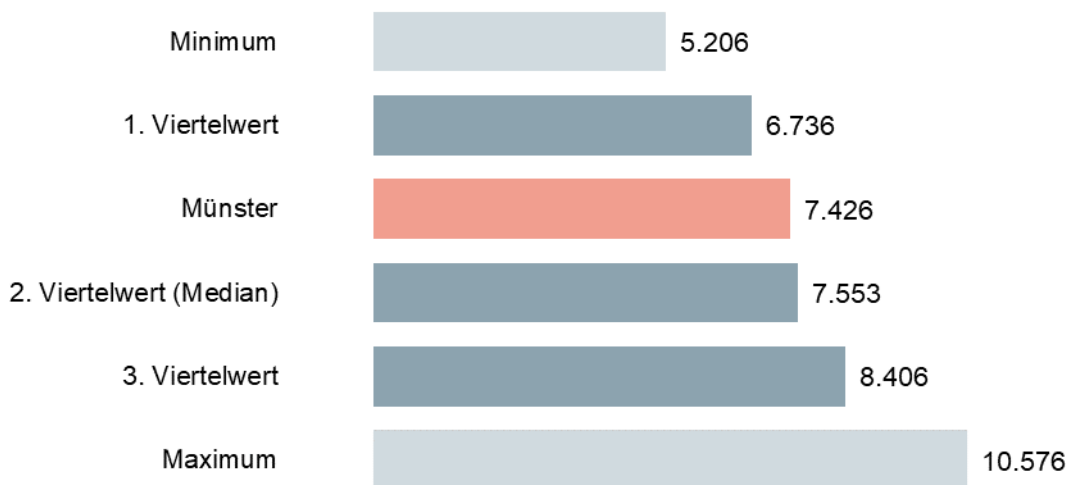


In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Stadt Münster liegen auf niedrigem Niveau. Um einzuschätzen, inwiefern das dargestellte Ergebnis der Kostensituation der Stadt Münster 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 2023



Bei den IT-Kosten im Einwohnerbezug präsentiert sich die Stadt Münster unterdurchschnittlich.

Um die Angemessenheit der Kosten insgesamt noch besser einordnen zu können, beziehen wir die Anzahl der IT-Endgeräte ein, mit denen die Stadt Münster 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 zu 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 2023



Die Stadt Münster stellt für ihre Arbeitsplätze mit IT-Ausstattung überdurchschnittlich viele Endgeräte bereit.

Gründe liegen auch bei der Stadt Münster in einem städtischen Personalaufwuchs gegenüber der letzten Prüfung durch die gpaNRW, insbesondere aufgrund einer deutlichen Aufgabenerhöhung. Außerdem wurden während der Corona-Pandemie und der massiven Ausweitung von Homeoffice und Videokonferenzen mehr Endgeräte beschafft. Die aktuelle mengenmäßige Ausstattung ist somit historisch gewachsen und soll nach eigenen Angaben der Stadt Münster nun schrittweise verringert werden. Damit sollte perspektivisch eine deutliche Reduzierung der Endgeräteanzahl einhergehen.

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

IT-Kostenbestandteile in Prozent 2023

	Personalkosten	Sachkosten	Gemeinkosten
Münster	13,07	84,65	2,29
Interkommunaler Durchschnitt ³¹	28,84	66,24	4,92

Die Kostenstruktur bei der Stadt Münster unterscheidet sich sehr vom interkommunalen Durchschnitt der kreisfreien Städte. Bedingt durch das IT-Betriebsmodell der Stadt Münster stehen die Sachkosten für die Kernverwaltung im Vordergrund, da die Zahlungen an die citeq den Sachkosten zuzurechnen sind. Die entsprechenden Kosten stellen sich im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

³¹ 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.

Sachkosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung in Euro 2023

Kostenarten	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sachkosten	4.385	1.305	3.153	4.137	5.040	7.078	23

Die Sachkosten fallen zwar etwas höher aus als bei den meisten kreisfreien Städten. Im ausschließlichen Vergleich nur mit denjenigen Städten, die einen ähnlich hohen Sachkostenanteil wie die Stadt Münster aufweisen, liegen diese jedoch sehr weit unter dem Durchschnitt. Inwiefern die Sachkosten angemessen sind, lässt sich ohne eine tiefere Differenzierung in Kostenarten und Kostenstellen schwer beurteilen. Dies ist aber nicht Gegenstand dieser Prüfung.

Die Stadt Münster sollte jedoch stärker in den Blick nehmen, wie sie die digitale Transformation bei einem insgesamt sehr niedrigen Kostenniveau langfristig erfolgreich fortführen kann. Die alterszentrierte Personalstruktur (siehe Kapitel 3.4.2) gibt einen Ausblick darauf, wie notwendig die Digitalisierung beispielsweise zur Abfederung des demografischen Effekts in der Stadtverwaltung Münster werden könnte.

→ Empfehlung

Damit die Stadt Münster den steigenden Anforderungen an die Digitalisierung langfristig gerecht werden kann sollte sie ihr niedriges Kostenniveau verstärkt in den Blick nehmen.

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.

- Die Stadt Münster hat sehr gute Rahmenbedingungen geschaffen, um die Digitalisierung ihrer Schulen zielgerichtet zu steuern.

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 Münster** in diesem Zusammenhang anteilig erfüllt und wie sich die übrigen kreisfreien Städte positionieren.

Erfüllungsgrad zur Steuerung der Schul-IT in Prozent 2024



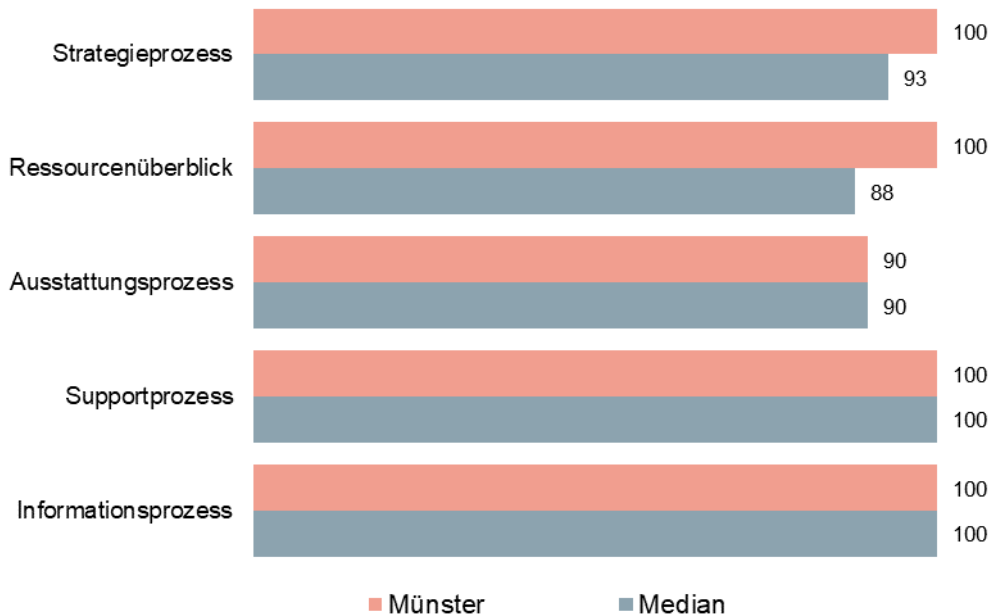
In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen³²:



Die Stadt Münster liegt mit ihrem Ergebnis in der Spitzengruppe der kreisfreien Städte in NRW. In den einzelnen Prüfaspekten stellen sich die Ergebnisse für die Stadt Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

³² Im Streudiagramm sind nicht alle Einzelwerte ablesbar, da mehrere Werte deckungsgleich sind.

Teilerfüllungsgrade zur Steuerung der Schul-IT in Prozent 2024



In allen Prüfaspekten erreicht die Stadt Münster ein sehr gutes Ergebnis.

So münden die pädagogischen Anforderungen der Schulen an die Informationstechnik des Schulträgers Stadt Münster in dessen schulübergreifenden Medienentwicklungsplan (MEP) aus 2024. Als „themenbezogene Neuausrichtung“ enthält der MEP sehr aktuelle und strategische Vorgaben insbesondere zu Themen wie IT-Grundstruktur, Ausstattung, Betrieb, Support und Wartung sowie zur Umsetzung und Evaluierung von entsprechenden Maßnahmen.

Der für eine zentrale Steuerung wichtige und schulübergreifende Überblick über die IT-Ausstattung und die daraus resultierenden Kosten ist bei der Stadt Münster bereits größtenteils vollständig sowie an zentraler Stelle verfügbar. Die Aufbereitung der Daten ist zudem mit verhältnismäßig wenig Aufwand verbunden. Das Zusammenspiel des städtischen IT-Dienstleisters ci-teq und dem fachlich verantwortlichen Amt für Schule und Weiterbildung funktioniert dabei nach eigenen Angaben gut.

Dies gilt auch für Aspekte des Supports. Die Kombination aus „Kontaktlehrern“ und „ci-teq@school“ beinhaltet feste Zuständigkeiten in den Supportprozessen. Außerdem werden Störfälle regelmäßig in einem Ticketsystem dokumentiert und ausgewertet.

Darüber hinaus gewährleistet die Stadt Münster einen regelmäßigen sowie systematischen Austausch zwischen den beteiligten Akteuren des Schulträgers und der Schulen. Hier sticht das „Digitallabor“ der Stadt Münster interkommunal positiv hervor, das als zentraler Anlaufpunkt für die Exploration neuer Technologien, einen schulübergreifenden Austausch, Fachtage, Exkursionen, medienpädagogische Beratungen und Medienausleihe dient.

In Bezug auf den Ausstattungsprozess der Stadt Münster haben die Verantwortlichen potenzielle Beschaffungsfälle identifiziert und die Abläufe weitestgehend standardisiert. Außerdem sichert die Stadt Münster die Ausstattungsstandards über vorab definierte Warenkörbe ab. Hinzu

kommen umfangreiche Sicherheitsvorgaben und -mechanismen des Schulträgers für die Beschaffung und den ausfallsicheren Betrieb der pädagogischen IT-Ausstattung an den Schulen, die allerdings noch nicht in einem formellen Sicherheitskonzept zusammenfassend dokumentiert sind.

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	Das langjährige IT-Betriebsmodell der Stadt Münster bietet einen guten Rahmen für die Bereitstellung von Informationstechnik. In der Praxis nutzt die Stadt ihre Möglichkeiten allerdings weiterhin noch nicht voll aus, insbesondere wegen der verbesserungswürdigen IT-Gesamtsteuerung. Sehr positiv ist allerdings, dass die Verantwortlichen bereits an grundlegenden Optimierungen arbeiten und sich die Stadt Münster damit auf einem sehr guten Weg befindet.	113	E1	Die Stadt Münster sowie die citeq als ihr IT-Hauptdienstleister sollten ihre gemeinsamen Anstrengungen zur grundlegenden Verbesserung der Steuerungssituation unbedingt fortführen.	116
F2	Die Stadt Münster steht bei der Auseinandersetzung mit Chancen und Risiken der künstlichen Intelligenz noch sehr am Anfang.	121	E2	Die Stadt Münster sollte ihre aktuellen Bemühungen unbedingt fortführen und sich verstärkt mit den Möglichkeiten und Gefahren der künstlichen Intelligenz befassen.	121
F3	Die Stadt Münster erreicht bei den von der gpaNRW ausgewählten Verwaltungsleistungen ein insgesamt schwaches Digitalisierungsniveau, das jedoch maßgeblich durch den internen Ablauf bei der Urlaubsgewährung beeinträchtigt wird. Wie bei allen Städten bestehen auch in Münster bei der medienbruchfreien internen Verarbeitung einige Verbesserungsmöglichkeiten.	121	E3	Auch die Stadt Münster sollte ihre Aufmerksamkeit und die verfügbaren Ressourcen wesentlich stärker auf eine weitestgehend medienbruchfreie Bearbeitung innerhalb ihrer Verwaltungsprozesse richten.	123
F4	Die Stadt Münster hat sich beim Prozessmanagement gegenüber der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW verbessert. Mittlerweile liegt sie im Mittelfeld, was die Anforderungen an ein systematisches Prozessmanagement angeht. Während sie beim strategischen Rahmen sowie der operativen Ausgestaltung bereits auf einem guten Weg ist, nutzt sie die sich daraus ergebenden Steuerungsmöglichkeiten allerdings noch nicht konsequent für sich aus.	124	E4	Die Stadt Münster sollte typische Tätigkeiten des dezentralen Prozessmanagements verbindlich in ihrer Organisation verankern. Zudem sollte die Stadt systematischer die Steuerungsmöglichkeiten nutzen, die sich aus dem Prozessmanagement ergeben. Außerdem sollte sie das Potenzial von Digitalisierung und künstlicher Intelligenz systematisch bei ihren Prozessoptimierungen berücksichtigen.	125

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
F5	Die Rahmenbedingungen für das Prüfen der sowie mit IT sind in der Stadt Münster abermals äußerst schwierig. Weiterhin bedeuten die sehr geringen personellen Kapazitäten, dass größtenteils lediglich einige pflichtige Aufgaben der IT-Prüfung wahrgenommen werden können. Hinzu kommt, dass keinerlei Unterstützung durch Dritte besteht. Möglichkeiten, um über die pflichtigen Aspekte hinaus prüfen oder sogar beratend Projekte begleiten zu können, bestehen dadurch kaum.	129	E5	Die Stadt Münster sollte die personelle Situation für IT-Prüfungen sowie -Beratungen im Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision grundlegend verbessern. Zudem sollte die Stadt prüfen, ob für sie eine interkommunale Unterstützung in Frage kommt.	130
F6	Die IT-Kosten der Stadt Münster sind niedrig. Ähnlich zur letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW sind keine wesentlichen Einsparmöglichkeiten erkennbar. Es besteht vielmehr das Risiko, dass sich dies auf die nötige digitale Transformation der Stadt Münster auswirken könnte.	131	E6	Damit die Stadt Münster den steigenden Anforderungen an die Digitalisierung langfristig gerecht werden kann sollte sie ihr niedriges Kostenniveau verstärkt in den Blick nehmen.	134

4. Gebäudewirtschaft - Klimaschutz

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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 Münster 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.

Für die Stadt Münster hat das Thema Klimaschutz eine große Bedeutung. Handlungsleitend sind für die Stadt die Konzeptstudien „Münster Klimaneutralität 2030“ und „Klimaneutrale Stadtverwaltung 2030“ sowie das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2030. Damit hat sich die Stadt Münster einen deutlich kürzeren zeitlichen Rahmen gesetzt, als es die gesetzlichen Vorgaben vorsehen (bis zum Jahr 2045).

Diese klimapolitischen Ziele der Stadt Münster sind sehr ambitioniert. Zumal eine eigene Bezifferung der notwendigen Maßnahmen lediglich für einen Teil der städtischen Gebäude vorliegt. Für die Bewertung aller städtischen Gebäude hat die gpaNRW eine Hochrechnung des Finanzbedarfs für die Zielerreichung durchgeführt und diese dem Finanzmitteleinsatz der Jahre 2020 bis 2023 für die städtischen Liegenschaften gegenübergestellt. Bei Berücksichtigung des gesamten städtischen Gebäudebestandes müsste die Stadt ihren Finanzmitteleinsatz der Hochrechnung zufolge deutlich erhöhen.

Ein Energiemanagementsystem hat die Stadt Münster für ihr Gebäudeportfolio eingeführt, welches sukzessive erweitert wird. Mit diesem System kann eine systematische, zeitnahe und gebäudescharfe Verbrauchsdatenerfassung vorgenommen werden.

Durch das vorhandene Monitoringsystem verfügt die Stadt Münster über ein Steuerungsinstrument, welches für eine effiziente Maßnahmenumsetzung sowie die Überprüfung der Zielerreichung notwendig ist.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass die Stadt Münster mit ihren zahlreichen Maßnahmen, insbesondere im eigenen Gebäudebestand, der gesetzlich geforderten Vorbildfunktion nachkommt. Dennoch ist ungewiss, ob die Stadt mit den aktuell verfügbaren Ressourcen den erforderlichen Beitrag leisten kann, um die angestrebte **Treibhausgasneutralität bis 2030** zu erreichen.

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

Die Strukturen einer Stadt haben Einfluss auf den erforderlichen Gebäudebestand. So wirken sich Einwohnerzahlen und Gebietsfläche beispielsweise auf den Bedarf an Schulen, Kindertageseinrichtungen und Feuerwehrgerätehäusern aus.

In der **Stadt Münster** leben auf einer Fläche von ca. 300 qkm rund 320.000 Einwohner und Einwohnerinnen. Mit etwas über 1.000 Einwohnern je qkm gehört Münster zu den eher gering besiedelten Großstädten in Nordrhein-Westfalen. Nach der Stadt Hamm hat sie die zweitgeringste Bevölkerungsdichte im Vergleich der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen.

Strukturkennzahlen Münster 2023

Grund- und Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	317.713	111.770	174.989	260.126	359.007	1.073.096	23
Gebietsfläche in qkm	303	51,42	95,95	160	222	405	23
EW je qkm (Bevölkerungsdichte)	1.048	792	1.515	2.078	2.487	3.046	23

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

Die Stadt Münster verfügt insgesamt über rund 500 städtische Liegenschaften (ca. 1.100 Gebäude) mit einer Bruttogrundfläche (BGF) von rund 1,25 Million Quadratmetern. Dabei ist den Schulen mit rund 600.000 qm der überwiegende Teil der Fläche zuzuordnen.

Städtisches Gebäudeportfolio Münster 2024

	Anzahl Standorte	Anzahl Gebäude	BGF in qm	Anteil BGF in %
Schulen	93	362	604.956	48,6
Verwaltungseinrichtungen	43	61	146.191	11,8
Kultur und Wissenschaft	40	66	93.330	7,5
Soziale Leistungen	65	171	78.995	6,3
Sport	48	131	70.267	5,6
Kitas	73	105	65.966	5,3
Allgemeines Grundvermögen	54	101	51.966	4,2
Feuerwehr	27	39	41.912	3,4
Friedhöfe und Gärtnerunterkünfte	16	34	9.524	0,8
Kinder- und Jugendarbeit	13	21	10.435	0,8
Betriebshöfe	3	8	6.837	0,5
Sonstiges	11	32	63.658	5,1
Gesamtsumme	486	1.131	1.244.036	100

Die Gesamtfläche der städtischen Gebäude entspricht umgerechnet über 7.100 durchschnittlichen Einfamilienhäusern. Hierdurch wird deutlich, welchen Beitrag die Stadt Münster mit ihrer Vorbildfunktion für einen funktionierenden Klimaschutz im eigenen Gebäudebestand leisten kann.

Bei der Stadtverwaltung Münster arbeiten insgesamt rund 7.500 Mitarbeitende. Die Verwaltung der Stadt Münster ist in sechs Dezernate aufgeteilt.

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

- Die Stadt Münster koordiniert und steuert das Thema Klimaschutz in der Stabsstelle Klima. Die Maßnahmen für den Klimaschutz im eigenen Gebäudebestand führt der Bereich Immobilienmanagement durch. Die Verantwortlichkeiten sind klar definiert.

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

Das Thema Klimaschutz ist bei der **Stadt Münster** im Dezernat des Oberbürgermeisters angesiedelt. Hier ist die Stabsstelle Klima zuständig. Die Aufgabe der städtischen Stabsstelle Klima ist es, städtische Aktivitäten für Klimaschutz und Klimaanpassung zu koordinieren und zu initiieren sowie zu Klimaarbeit zu beraten und zu informieren.

Neben der koordinierenden Funktion der Stabsstelle werden entsprechende Projekte und Maßnahmen insbesondere im eigenen Gebäudebestand im Amt 23 – Amt für Immobilienmanagement (Dezernat VI) bearbeitet. Zu den Aufgaben gehören:

- An- und Verkauf, Vermietung und Verpachtung von Gebäuden und Grundstücken,
- Energiemanagement,
- Planung und Projektsteuerung von Bauvorhaben,
- Gebäudebewirtschaftung sowie
- Koordinierung von Instandhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen.

Besonders zu erwähnen ist, dass innerhalb des Amtes für Immobilienmanagement eine eigene „Koordinierungsstelle Klimaschutz und Energie für städtische Gebäude“ vorhanden ist. Von dieser wurde insbesondere die Sanierungsstrategie maßgeblich entwickelt.

Die beteiligten Bereiche tauschen sich regelmäßig über die entsprechenden Maßnahmen aus. So ist gewährleistet, dass alle den gleichen Kenntnisstand haben.

4.5.2 Strategie

- Für die Stadt Münster hat das Thema Klimaschutz eine große Bedeutung. Umfangreiche Beschlüsse und Maßnahmen machen dies deutlich. Handlungsleitend ist das Ziel der Klimaneutralität bereits bis zum Jahr 2030.

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 Klimaschutz hat bei der **Stadt Münster** eine hohe Priorität. Wesentliche Meilensteine waren in den letzten Jahren die Klimaschutzkonzepte 2020 und 2050, die in den Jahren 2010 und 2015 beschlossen wurden. Mit diesen Konzepten gab es konkrete Vorstellungen zur Minderung der Treibhausgasemissionen.

Seitdem hat die Stadt Münster bzw. haben die politischen Gremien zahlreiche Beschlüsse und Maßnahmen zum Klimaschutz gefasst und auch bereits umgesetzt. Folgend eine Auswahl der maßgeblichen Aktivitäten, die in den letzten Jahren erfolgt sind:

- Teilnahme am European Energy Award (EEA)

- Bundeshauptstadt im Klimaschutz und Energiesparkkommune
- Klimaschutzkonzept 2020 (2010),
- Handlungskonzept zur Umsetzung des Klimaschutzkonzeptes 2020 (2010),
- Masterplan 100 % Klimaschutz – Münster Klimaschutz 2050 (Prozess 2016-2020),
- Handlungsprogramm Klimaschutz 2030 zur Umsetzung des Masterplans 100 % Klimaschutz, „Klimaneutralität“ 2030 (Beschluss 2019),
- Klimanotstand (2019)
- Ausbau Photovoltaikanlagen (Beschluss 2019),
- Überarbeitung Gebäudeleitlinien, Klimaneutralität für städtische Gebäude (2020),
- Konzeptstudie „Münster Klimaneutralität 2030“ (2021),
- Konzeptstudie „Klimaneutrale Stadtverwaltung 2030“ (2021)
- Strategie zur Erreichung der Klimaneutralität 2030 für städtische Gebäude (2022)
- Energie- und Treibhausgasbilanz 2021 (2023)

Die hier dargestellten Aktivitäten und daraus abzuleitenden Maßnahmen machen deutlich, dass das Thema Klimaschutz bei der Stadt Münster einen hohen Stellenwert hat. Der gesetzlich beschriebenen Vorbildfunktion der öffentlichen Hand kommt die Stadt Münster nach und leistet damit einen nennenswerten Beitrag zur Erreichung der Landes-, Bundes- und EU-Klimaziele.

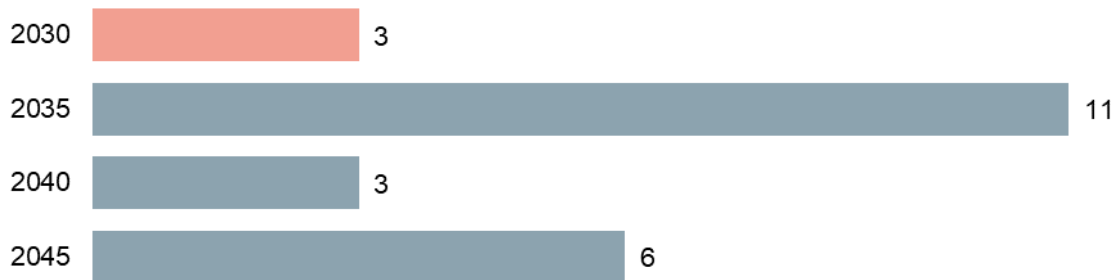
Die unterschiedlichen Beschlüsse und entsprechenden Maßnahmen haben jeweils wichtige Schnittstellen zu anderen Maßnahmen (siehe auch Kapitel 4.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen) und wären für sich alleine genommen nicht so wirksam wie im Verbund. Insofern ist eine gesteuerte Vernetzung der Maßnahmen notwendig. Hier kommt der Stabsstelle Klima eine besondere Bedeutung zu. Wie bereits im vorherigen Kapitel erläutert, nimmt diese Stabsstelle eine Schlüsselposition ein.

Ein wesentlicher Meilenstein für die Ausrichtung der Aktivitäten und Maßnahmen im Bereich Klimaschutz der Stadt Münster ist die Konzeptstudie „Münster Klimaneutralität 2030“, die im September 2021 vom Rat beschlossen wurde. Für den städtischen Gebäudebestand ist die Konzeptstudie „Klimaneutrale Stadtverwaltung 2030“ maßgebend, die im Oktober 2021 dem Rat vorgelegt wurde.

Handlungsleitend für die Stadt Münster ist das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2030.

Die kreisfreien Städte in NRW haben inhaltlich und zeitlich gesehen unterschiedliche Strategien zur Erreichung ihrer Treibhausgasneutralität (THG-Neutralität). Zeitlich gesehen ergibt sich ein unterschiedliches Ambitionsniveau mit einer Spannweite von 15 Jahren.

Zieljahre der kreisfreien Städte zur Erreichung der Treibhausgasneutralität



Von den 23 kreisfreien Städten haben zwei weitere, genau wie die Stadt Münster, 2030 als Zieljahr festgelegt.

Das Klimaabkommen von Paris hat zum Ziel, die globale Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius und deutlich unter zwei Grad Celsius zu begrenzen. Auf dieser Grundlage lässt sich nach wissenschaftlicher Berechnung die Gesamtmenge an Emissionen (CO₂-Budget) ableiten, die noch emittiert werden darf, um die entsprechende Klimagrenze mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit nicht zu überschreiten.

Ein Großteil der kreisfreien Städte nutzt insofern ein für Deutschland berechnetes nationales CO₂-Budget als geeigneten Maßstab für die eigene Klimapolitik.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) empfiehlt aktuell für Deutschland ab 2024 ein CO₂-Budget in Höhe von rd. 3,9 Gigatonnen³³ CO₂ nach dem Einwohnerprinzip. Hierdurch könnte die Erderwärmung auf 1,75 Grad Celsius begrenzt werden. Dies setzt allerdings bei einer 67-prozentigen Wahrscheinlichkeit der Zielerreichung und einer linearen Emissionsreduktion eine Klimaneutralität Deutschlands bis zum Jahr 2037 voraus. Nach diesem Szenario verbleiben Deutschland somit noch 13 Jahre, bis die Klimaneutralität erreicht sein sollte.

Die Stadt Münster orientiert sich hinsichtlich des Zeitpunktes der anzustrebenden Treibhausgasneutralität ebenfalls an der Betrachtung des zur Verfügung stehenden CO₂- Restbudgets. Weitere Ausführungen hierzu ergeben sich aus dem Abschnitt „Treibhausgasbilanz“.

Mit den zuvor genannten Beschlüssen und Maßnahmen hat die Stadt Münster 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“³⁴ äußert sich die Landesregierung NRW wie folgt:

„Folgende Klima-Rangfolge in absteigender Vorrangigkeit wird festgelegt:

- Vermeidung von Emissionen durch klimaneutrale Alternativen,

³³ Laut Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umweltfragen aus März 2024 (basierend auf FORSTER et al. (2023))

³⁴ Erstes Klimaschutzpaket NRW, S. 9 / Herausgeber: Ministerium für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landes NRW, Juni 2023

- Reduktion von Emissionen durch emissionsärmere Alternativen und
- Kompensation von Emissionen durch Zukauf von Kompensationsgutschriften.“

Die Landesverwaltung NRW selbst hat das Ziel, bis 2030 klimaneutral zu sein.

Die Landesregierung gibt mit der o.g. Klima-Rangfolge eine klare Priorisierung der Vorgehensweise vor. Eine politische Entscheidung auf kommunaler Ebene, die eigene Klimaneutralität schneller als gesetzlich vorgegeben zu erreichen und ggfs. hierbei die Kompensation von Emissionen durch Zukauf von Kompensationsgutschriften zu nutzen, ist aus unserer Sicht im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zunächst nicht zu beanstanden.

Allerdings ist zu bedenken, dass Finanzmittel, die für Kompensationsgutschriften genutzt werden, nicht zur Umsetzung weiterer Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der eigenen Infrastruktur zur Verfügung stehen. Wir begrüßen es daher, dass die Möglichkeit über Kompensationsgutschriften die Klimaschutzziele zu erreichen, in der Priorisierung der Landesregierung an letzter Stelle steht und somit nur in Ausnahmefällen genutzt werden sollte.

Hinzu kommt, dass es von hohem Interesse sein wird, welche Qualität die Kompensationsgutschriften enthalten und wo diese zum Tragen kommen.

In der Konzeptstudie „Münster Klimaneutral 2030“ der Stadt Münster wird auf die verschiedenen Möglichkeiten der Kompensation eingegangen. Es wird empfohlen, unvermeidbare THG-Emissionen, soweit möglich, vorwiegend lokal zu kompensieren. Erst dann ist eine Kompensation regional und global zu prüfen.

4.5.3 Planung von Klimaschutzmaßnahmen

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat ein umfangreiches Maßnahmenpaket ausgearbeitet. Im Weiteren sind die notwendigen Maßnahmen realistisch zu beziffern und in den kommenden Haushalten zu berücksichtigen.

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 Klimaneutralität bis zum Jahr 2030 hat die **Stadt Münster** zahlreiche Maßnahmen geplant. Einige befinden sich bereits in der Umsetzung oder sind mittlerweile fertiggestellt.

Mit dem Klimaschutzkonzept 2020 und dem auf dieser Grundlage aufbauenden „Masterplan 100 % Klimaschutz – Münster Klimaschutz 2050“ hat die Stadt Münster bereits umfangreiche Maßnahmen entwickelt. Für die Umsetzung des „Masterplans 100 % Klimaschutz“ hat die Stadt das „Handlungsprogramm Klimaschutz 2030“ für Münster erstellt. Hier wurden zahlreiche Maßnahmen den folgenden Handlungsfeldern zugeordnet:

- Handlungsfeld Arbeiten und Wirtschaften
- Handlungsfeld Bauen und Sanieren
- Handlungsfeld Energieversorgung und erneuerbare Energien
- Handlungsfeld Klimaschonende Entscheidungen
- Handlungsfeld Mobilität
- Handlungsfeld Koordination und übergreifende Projekte

Aufgrund der sich veränderten Rahmenbedingungen, insbesondere dem fortschreitenden Klimawandel, hat die Stadt Münster die bisherigen Klimaschutzkonzepte weiterentwickelt zur Konzeptstudie „Münster Klimaneutralität 2030“. Hier wurde das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2030 „über den kompletten Ausstieg aus allen fossilen Energieträgern definiert“.

In diesem Zusammenhang wurden insgesamt elf Adhoc-Maßnahmen erarbeitet, die auf den bisherigen Maßnahmen aufsetzen, allerdings zum Teil verschärft und erweitert wurden. Daneben wurden noch weitere, übergeordnete und perspektivische Maßnahmenvorschläge zur Stärkung des Handlungsprogramms Klimaschutz 2030 erarbeitet.

Allerdings wird in der Konzeptstudie sowie der entsprechenden Vorlage (V/0628/2021) deutlich formuliert, dass das von der Stadt Münster gesetzte Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2030 mehr als ambitioniert ist: „Unter den gegebenen und in dem Gutachten dargestellten Rahmenbedingungen und Handlungsspielräumen ist selbst bei Umsetzung aller Handlungsmöglichkeiten die Erreichung der Klimaneutralität für Münster bis 2030 alleine nicht möglich.“

Weiter heißt es: „Grundsätzlich gilt dabei, dass auch das sehr breit aufgestellte Handlungsprogramm Klimaschutz 2030 bereits ein Mammutprogramm ist und dessen vorgezogene, vollständige Umsetzung die derzeitigen Ressourcen und Kapazitäten (insbesondere Personal und Finanzen) des Konzerns Stadt Münster überlastet. Die im Rahmen der Beschlussfassung des Handlungsprogramms Klimaschutz 2030 bereitgestellten Haushaltsmittel in Höhe von mehr als 40 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2023 sind ein erster wichtiger Schritt, reichen dafür aber bei Weitem nicht aus.“

Durch diese Aussagen wird sehr deutlich, dass die von der Stadt Münster vorgegebene Zielsetzung ein überaus großer Kraftakt bedeutet.

Für die Stadtverwaltung hat die Stadt Münster ebenfalls eine Konzeptstudie erarbeitet: „Klimaneutrale Stadtverwaltung 2030“. Ein wichtiger Bestandteil der Konzeptstudie ist das Maßnahmenprogramm. Dabei sind 22 Maßnahmen mit insgesamt 49 Bausteinen entstanden. Die Maßnahmen sind den folgenden Handlungsfeldern zuzuordnen:

- Handlungsfeld Übergreifende Maßnahmen
- Handlungsfeld Mobilität
- Handlungsfeld Gebäude, Energie, Ver- und Entsorgung
- Handlungsfeld Beschaffung und Veranstaltungen

Für den städtischen Gebäudebestand ist das Handlungsfeld Gebäude, Energie, Ver- und Entsorgung maßgebend. Hier wurden folgende Maßnahmen definiert:

Handlungsfeld Gebäude, Energie, Ver- und Entsorgung

Nr.	Maßnahme
1.	Energetische Sanierung im Bestand
2.	Zukunftsfähiger Neubau
3.	Energiemanagement in kommunalen Liegenschaften
4.	Grüne Wärmeversorgung der städtischen Liegenschaften
5.	Erneuerbare Energieversorgung
6.	Energieeffiziente Straßenbeleuchtung und Lichtsignalanlagen
7.	Klimaneutrale Eigenbetriebe im Konzern Stadt Münster
8.	Nachhaltiger Energieeinkauf

Für die Maßnahmen wurden Steckbriefe erarbeitet. Mit den Maßnahmensteckbriefen beschreibt die Stadt Münster die einzelnen Maßnahmen mit den notwendigen Angaben zu Zielsetzungen, Zuständigkeiten, Beteiligten oder auch den zeitlichen Rahmen. Zur Einschätzung des Maßnahmensteckbriefes stellen wir die wesentlichen Inhalte in der nachfolgenden Tabelle dar.

Maßnahmensteckbrief Münster

Maßnahmentitel
Kurzbeschreibung
Zielsetzungen
Bausteine
Zuständigkeiten, Beteiligte
THG-Minderungspotenzial
Erfolgsindikatoren, Zeitrahmen
Wesentlichkeit in Bezug auf Klimaneutralität
Vorarbeiten/Bezug
Schritte, Sofortmaßnahmen

Der Steckbrief enthält wichtige Aspekte zur Einordnung der Maßnahmen hinsichtlich Aufwand und Wirkung.

Mit Blick auf den eigenen Gebäudebestand kommt der Sanierung der städtischen Gebäude eine besondere Bedeutung zu. Insgesamt verursacht die Stadtverwaltung Münster ca. zwei Prozent der Gesamtemissionen. Der Anteil der Stadtverwaltung Münster ist somit relativ gering, gleichwohl kommt der Stadt eine Vorbildfunktion zu. Sie sollte mit gutem Beispiel vorangehen und den Energieverbrauch und somit den CO₂-Ausstoss senken. Daher hat die Stadt Münster in einem weiteren Schritt eine Strategie zur Erreichung der Klimaneutralität 2030 für städtische Gebäude erarbeitet.

Ziel dieser Strategie ist es, den Energieverbrauch der städtischen Gebäude bezogen auf das Jahr 1990 bis zum Jahr 2030 um mindestens 50 Prozent sowie die CO₂-Emissionen um mindestens 70 Prozent zu reduzieren. Weiter heißt es in dem Strategiepapier: „Eine weitere Reduzierung kann nur durch die entsprechenden Anstrengungen auf Bundes- und Landesebene sowie durch den kommunalen Energieversorger (Stadtwerke Münster GmbH) erfolgen.“

Die Erreichung der Treibhausgasneutralität kann die Stadt Münster somit nicht alleine mit ihren eigenen Maßnahmen erreichen.

Für die Erarbeitung der Strategie für die städtischen Gebäude hat die Stadt Münster mittels einer Portfolioanalyse (und im Weiteren mit einer Nutzwertanalyse) aus den rund 500 städtischen Standorten insgesamt 46 Standorte identifiziert, bei denen mit energetischen Maßnahmen die Reduktionsziele erreicht werden können.

Für diese Standorte hat die Stadt Standort-Steckbriefe erstellt, aus denen alle relevanten Daten zum Standort selbst, zu den erforderlichen Maßnahmen (inkl. Kostenberechnung) sowie den voraussichtlichen Auswirkungen der Sanierungsmaßnahmen hervorgehen.

Insgesamt ergibt sich aus der Aufstellung ein Finanzmittelbedarf (Kostenprognose inklusive jährlicher Preissteigerung von sechs Prozent) von rund 320 Mio. Euro bis zum Jahr 2030. Allerdings ist aufgefallen, dass in der o.g. Summe von 320 Mio. Euro nicht alle Standorte kostenmäßig berücksichtigt sind. Von den 46 Standorten sind lediglich 36 Standorte kostenmäßig erfasst. Bei den verbleibenden Standorten ist z.B. die „Finanzierung sichergestellt“ und die Kosten bereits im Haushalt berücksichtigt. Andere Standorte befinden sich noch in der (Neu-)Planung. Bei diesen verbleibenden Standorten handelt es sich um Maßnahmen in einer Größenordnung von rund 50 Mio. Euro. Es wird somit deutlich, dass in der Gesamtsumme von 320 Mio. Euro „lediglich“ Maßnahmen für 36 Standorte enthalten sind. Werden alle 46 Standorte betrachtet, ergibt sich eine Summe von rund 370 Mio. Euro.

Bis zum Zieljahr 2030 verbleiben der Stadt Münster noch sieben Jahre (ab 2024). Umgerechnet auf die verbleibenden Jahre bis zum Zieljahr ergibt sich somit ein jährlicher Finanzmittelbedarf von rund 53 Mio. Euro. Allerdings sind in der Haushaltsplanung für die folgenden Jahre nicht die entsprechenden Finanzmittel berücksichtigt. Das Finanzbudget bewegt sich auf dem Niveau der Vorjahre (25 bis 30 Mio. Euro, siehe nachfolgende Tabelle auf Seite 15).

Weiterhin spielen für die Umsetzung der Maßnahmen die personellen Ressourcen bei der Stadt Münster eine wesentliche Rolle. Die Stadt hat dargestellt, dass für die realistische Umsetzung der Maßnahmen eine Fachstelle mit insgesamt zehn zusätzlichen Vollzeit-Stellen notwendig wäre. Tatsächlich wurden bisher lediglich drei Vollzeit-Stellen (zwei für den Hochbau, eine für die technische Gebäudeausstattung – TGA) bewilligt und besetzt.

Nach Durchsicht der entsprechenden Unterlagen wird deutlich, dass bei einigen Standorten lediglich kleinere Maßnahmen vorgesehen sind (z.B. Anpassung der Regelungstechnik an Heizungssystem oder einzelne Sanierungsmaßnahmen). Eine vollumfängliche energetische Sanierung ist in der Regel nicht vorgesehen und somit auch nicht kostenmäßig erfasst.

Die gpaNRW sieht in der Bezifferung und auch der tatsächlichen Berücksichtigung notwendiger Maßnahmen in der städtischen Haushaltsplanung eine wichtige Voraussetzung, um das selbst gesteckte Ziel der THG-Neutralität für den Gebäudebestand bis zum Jahr 2030 zu erreichen.

Um den Finanzmittelbedarf zu beurteilen, der für die Sanierung des städtischen Gebäudebestands der Stadt Münster hin zur THG-Neutralität notwendig wird, hat die gpaNRW eine Kalkulation anhand eines Wertekorridors in Verbindung mit der Fläche der Gebäude entwickelt.

Der Wertekorridor gibt einen finanziellen Rahmen mit von- / bis-Werten an sowie einem Basiswert. Dabei handelt es sich um Orientierungswerte, die auf Erfahrungswerten anderer Kommunen sowie auf Fachliteratur basieren³⁵, die durchaus nach unten wie auch nach oben, je nach Vorhaben, abweichen können.

Wertekorridor für die Sanierung städtischer Gebäude in Euro je qm BGF

von	Basiswert	bis
1.600	2.500	3.400

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. eigene Personalaufwendungen in den Ämtern oder Planungskosten für externe Dritte.

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 in der o.g. Strategie betrachtete Gebäudebestand der 46 Standorte umfasst eine Fläche von rund 440.000 Quadratmeter (BGF). Multipliziert mit dem Basiswert von 2.500 Euro je qm BGF ergibt sich ein Finanzmittelbedarf von insgesamt rund 1,1 Mrd. Euro, der für die Zielerreichung der Treibhausgasneutralität im eigenen Gebäudebestand bis zum Jahr 2030 aufgewendet werden muss. Umgerechnet auf die verbleibenden Jahre bis zum Zieljahr ergibt sich ein jährlicher Finanzmittelbedarf von rund 157 Mio. Euro.

Damit die Stadt Münster das Ziel des treibhausgasneutralen Gebäudebestandes bis 2030 realistisch erreichen kann, muss die Stadt die notwendigen Finanzmittel bis 2030 nicht nur verplanen, sondern auch in den Gebäuden umsetzen. Diese Finanzmittel hat die Stadt Münster allerdings bisher nicht in ihrer Haushaltsplanung berücksichtigt. Sollte in den ersten Jahren die Umsetzung in der entsprechenden Höhe nicht erreicht werden, erhöht sich der Finanz- und Umsetzungsbedarf in den Folgejahren.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Stadt in ihrer Strategie lediglich nur einen Teil ihrer Gebäude berücksichtigt hat. Von den gesamten über 500 Standorten mit rund 1,25 Mio. Quadratmetern BGF sind lediglich 46 Standorte mit rund 440.000 Quadratmeter enthalten. Legt man die gesamte städtische Gebäudefläche nach der zuvor beschriebenen Berechnung zu

³⁵ 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.

Grunde, ergibt sich ein Finanzmittelbedarf von insgesamt über drei Mrd. Euro, was bis zum Zieljahr 2030 einem Bedarf von über 445 Mio. Euro pro Jahr entspricht.

Zusammenfassend ergeben sich somit unterschiedliche Finanzmittelbedarfe:

- 370 Mio. Euro / 53 Mio. Euro p.a. – Berechnung Strategie Stadt Münster (46 Standorte)
- 1,1 Mrd. Euro / 157 Mio. Euro p.a. – Berechnung gpaNRW (46 Standorte)
- drei Mrd. Euro / 445 Mio. Euro p.a. – Berechnung gpaNRW (alle Standorte)

Neben dem erforderlichen Finanzmittelbedarf für die kommenden Jahre bis zum Erreichen der THG-Neutralität, haben wir uns auch den bisherigen Finanzmitteleinsatz in den eigenen Gebäudebestand angesehen.

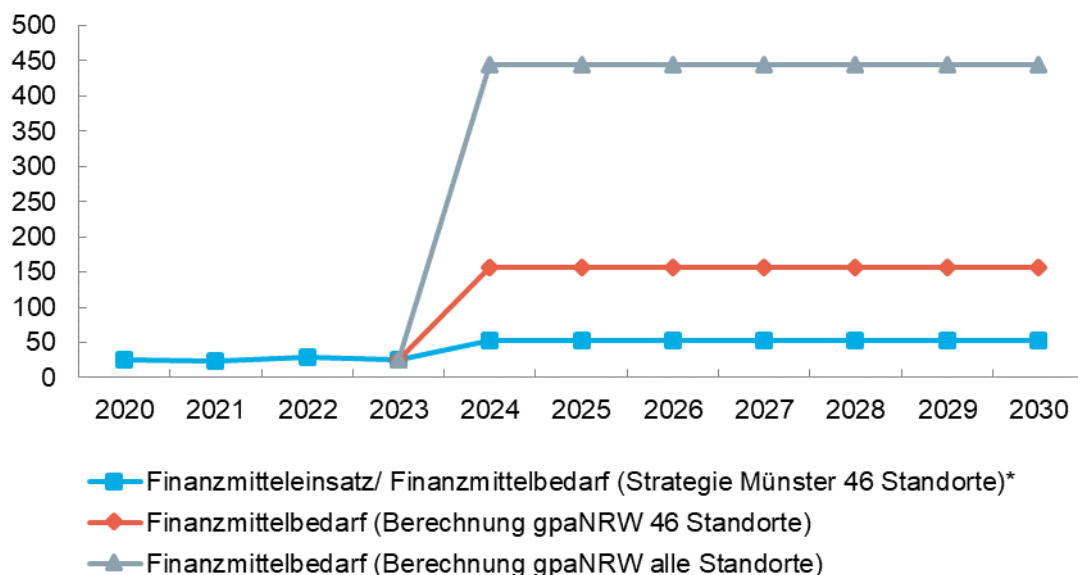
Finanzmitteleinsatz für städtisches Gebäudeportfolio Münster in Mio. Euro

	2020	2021	2022	2023
Finanzmitteleinsatz in Mio. €	24,8	24,3	29,7	26,1

Im Durchschnitt der hier genannten Jahre hat die Stadt Münster jährlich rund 26 Mio. Euro (konsumtiv und investiv, ohne Neubaumaßnahmen) zur Erhaltung der städtischen Gebäude verausgabt.

In der folgenden Grafik haben wir den bisherigen Finanzmitteleinsatz dem Finanzmittelbedarf gegenübergestellt.

Finanzmitteleinsatz und Finanzmittelbedarf im städt. Gebäudemanagement Münster in Mio. Euro



* bis 2023: IST, ab 2024: PLAN (kalkulierter Bedarf z.T. nach gpa-Modellrechnung)

Es wird deutlich, dass der zukünftig erforderliche Finanzmittelbedarf erheblich über dem bisherigen Finanzmitteleinsatz liegt. Die Stadt Münster müsste bzw. muss ihre Finanzmittel in den eigenen Gebäudebestand deutlich erhöhen, wenn sie ihr ambitioniertes Ziel der THG-Neutralität bis zum Jahr 2030 realistisch erreichen möchte. Wie bereits oben dargestellt, bewegen sich die entsprechend notwendigen Finanzmittel in der Haushaltsplanung allerdings auf dem Niveau der Vorjahre.

Weiterhin wird, wie bereits bei den oben gemachten Ausführungen zum Wertekorridor darauf hingewiesen, dass es sich bei der Hochrechnung des Finanzmittelbedarfs nicht ausschließlich um Klimaschutzmaßnahmen handelt. Hier ist vielmehr eine ganzheitliche Sanierung („Vollsanierung“) eines Gebäudes berücksichtigt.

Welcher Finanzbedarf für die nächsten Jahre tatsächlich notwendig ist, kann nicht abschließend beurteilt werden. Hier zeigt sich sehr deutlich, dass die Notwendigkeit besteht, eine individuelle Berechnung vorzunehmen, diese Mittel dann auch entsprechend einzuplanen und umzusetzen.

Es ist zu berücksichtigen, dass es sich bei der oben vorgenommenen Berechnung ausschließlich um die Sanierung von Bestandsgebäuden handelt. Mittel, die sich aus weiteren Aufgaben ergeben (z.B. Schulneubau aufgrund gestiegener Schülerzahlen), muss die Stadt Münster zusätzlich einplanen.

Grundsätzlich können im Haushalts- bzw. Wirtschaftsplan noch nicht alle Maßnahmen enthalten sein. 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 Stadt Münster auch diese Maßnahmen jedoch in ihren finanzwirtschaftlichen Planungen außerhalb des Haushaltsplans im Blick haben. Dadurch kann sie frühzeitig Auswirkungen auf spätere Haushalte zumindest grob einschätzen und gegebenenfalls notwendige Prioritätensetzungen einleiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte den notwendigen Finanzmittelbedarf beziffern und die entsprechenden Mittel in ihrer Planung berücksichtigen.

Sollte die Stadt Münster die erforderlichen Finanzmittel in der notwendigen Höhe nicht bis 2030 aufbringen können, hätte dies gravierende Auswirkungen auf das Ziel der gebäudewirtschaftlichen Treibhausgasneutralität 2030.

Neben den notwendigen Finanzmitteln erschweren allerdings die aktuellen Rahmenbedingungen und äußeren Faktoren die Umsetzung der Maßnahmen. Als Risiken sind hier die klimapolitischen Herausforderungen, Preisänderungsrisiken oder auch Finanzierungsrisiken zu nennen. Lieferengpässe, Fachkräftemangel und Förderungsunsicherheit können zusätzlich erschwere Auswirkungen nach sich ziehen. Insbesondere sind für die Planung und Realisierung der Maßnahmen entsprechende Personalressourcen erforderlich.

4.5.4 Treibhausgasbilanz

→ Feststellung

Die Stadt Münster schaffte durch eigene Klimaschutzbemühungen in den letzten Jahren eine spürbare Reduzierung der THG-Emissionen. Es stellt sich als sehr ambitioniert dar, die beschlossene THG-Neutralität bis zum Jahr 2030 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 vereinbart. Auch die **Stadt Münster** hat analog dieser Vorgaben eigene Ziele zum Klimaschutz festgelegt. Wichtiger Bestandteil der eigenen Bemühungen ist eine Treibhausgasbilanz, die den Ist-Zustand der Emissionen festhält sowie den Verlauf der Emissionsreduzierungen dokumentiert.

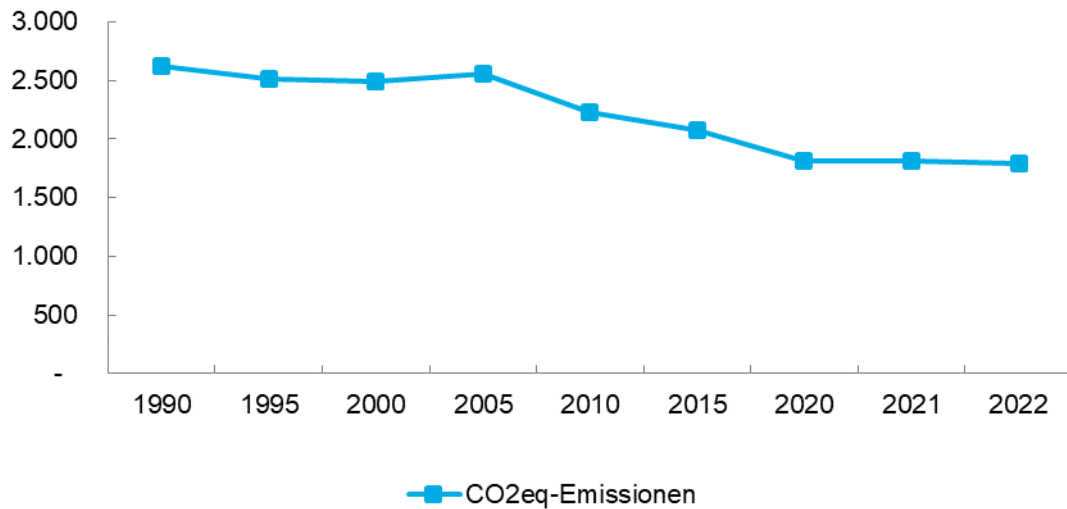
Eine Treibhausgasbilanz beschreibt alle klimawirksamen Emissionen innerhalb definierter Systemgrenzen. Sie schafft somit die notwendige Transparenz, inwieweit die getroffenen Maßnahmen zum Klimaschutz Wirkung zeigen und ob die gesetzten Ziele in der vorgegebenen Zeit erreicht werden können.

Die Stadt Münster erstellt jährlich eine Energie- und Treibhausgasbilanz. Die aktuelle Bilanz wurde im Frühjahr 2024 veröffentlicht und stellt die Zeitreihe von 1990 bis 2022 dar. Die THG-Bilanz wurde nach der Bilanzierungs-Systematik Kommunal (BISKO) erstellt. Dabei wurden alle energiebedingten Emissionen innerhalb der Stadtgrenzen der Stadt Münster bilanziert (Territorialprinzip). Die Berechnung erfolgt durch die Multiplikation von Aktivitätsdaten³⁶ mit definierten Emissionsfaktoren³⁷.

³⁶ Aktivitätsdaten können der Verbrauch an Heizöl sein oder die Zählerstände von Strom- und Gasverbrauch oder die Kraftstoffkosten der Dienstfahrzeuge etc.

³⁷ Der Emissionsfaktor gibt an, wie viel Kilogramm (kg) oder Tonnen Treibhausgase beim Einsatz einer definierten Menge eines Energieträgers oder Materials, abhängig von dessen Kohlenstoffgehalt, freigesetzt werden.

THG-Emissionen Münster in Tausend t CO_{2eq}/a 1990 bis 2022



Nach der entsprechenden Berechnung sind in der Stadt Münster im Jahr 2022 rund 1.788 Kilotonnen CO_{2eq}³⁸ THG-Emissionen entstanden. Im Vergleich zum Jahr 1990 haben sich die THG-Emissionen um ca. 32 Prozent reduziert. Dieser Rückgang wurde insbesondere durch Energieträgerumstellungen (weg von Kohle oder Heizöl und hin zu Erdgas oder erneuerbaren Energien) erreicht.

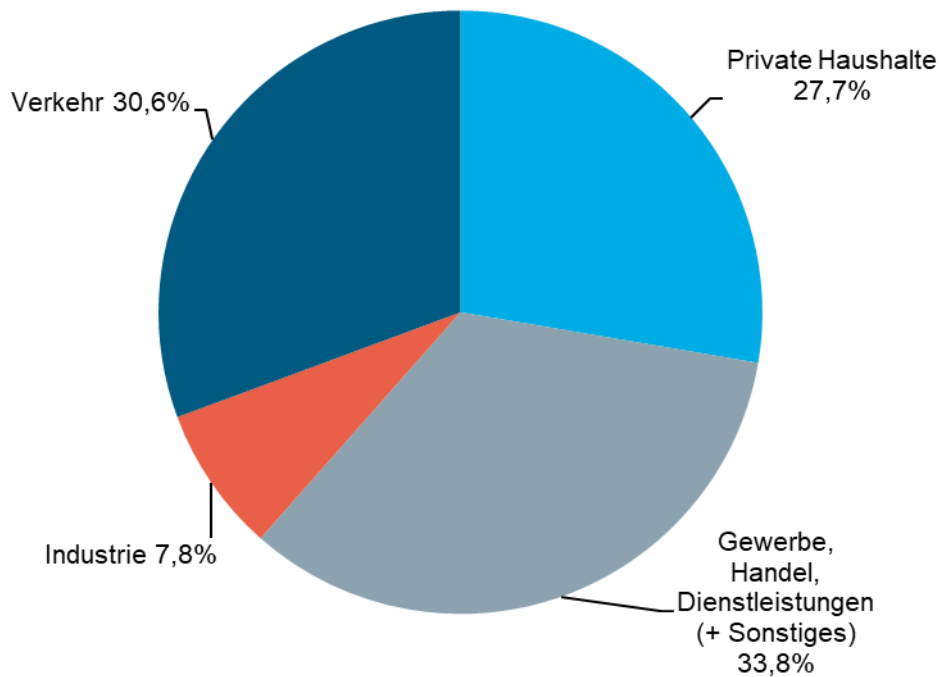
Die Emissionen werden nach verschiedenen Verbrauchssektoren aufgeschlüsselt:

- Private Haushalte,
- Gewerbe - Handel – Dienstleistungen (Gewerbe + Sonstiges),
- Industrie und
- Verkehr.

In den verschiedenen Sektoren ergibt sich folgende Verursachung von THG-Emissionen:

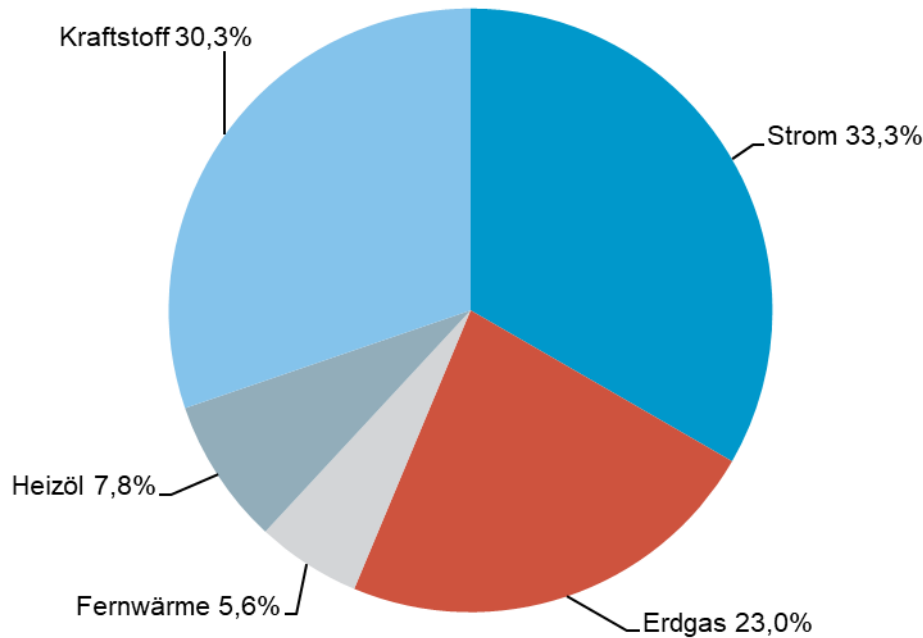
³⁸ Für die Berechnung der THG-Emissionen wurden die vom Umweltbundesamt empfohlenen BSKO-Faktoren verwendet. Diese berücksichtigen nicht nur die reinen CO₂-Emissionen, sondern auch CO₂-Äquivalente (wie z. B. Methan).

THG-Emissionen nach Sektoren Münster 2022 in Prozent



In dem Sektor Gewerbe, Handel und Dienstleistungen fallen die höchsten THG-Emissionen an. In diesem Sektor sind auch die THG-Emissionen der Verwaltung als Stadtkonzern enthalten. Erfahrungsgemäß machen diese nur einen kleinen Teil der THG-Emissionen aus und liegen bei rund zwei Prozent der gesamten THG-Bilanz. Somit bestehen im Konzern der Stadt Münster auch nur geringe Möglichkeiten, die Gesamtbilanz spürbar durch Einsparungen aufgrund eigener Maßnahmen zu beeinflussen. Gleichwohl kommt der Stadt Münster eine besondere Bedeutung zu. So hat sie eine Vorbildfunktion und sollte mit der verbindlichen Umsetzung ihrer Maßnahmen mit gutem Beispiel vorangehen (siehe auch Ausführungen im Kapitel 4.5.3 „Planung von Klimaschutzmaßnahmen“).

THG-Emissionen nach Energieträgern Münster 2022 in Prozent



An der Verteilung der THG-Emissionen ist zu erkennen, dass ein großes Einsparpotenzial im Bereich der Wärmeversorgung besteht. Durch die Sanierung der Gebäudehülle sowie Erneuerung der Heizsysteme können Wärmebedarfe und Emissionen in erheblichem Umfang reduziert werden.

Im Kommunalsektor sind die überwiegenden THG-Emissionen den kommunalen Liegenschaften zuzuordnen. Somit ergeben sich im Stadtkonzern Münster durch die energetische Sanierung der städtischen Gebäude die größten Einspareffekte.

Damit die Stadt Münster ihren notwendigen Beitrag leisten kann, das 2015 in Paris beschlossene 1,5 Grad bzw. 1,75 Grad - Ziel bei der Erderwärmung einzuhalten, müsste sie ihre CO₂-Emissionen weiter deutlich senken. Erreicht die Stadt die THG-Neutralität nicht, wenn das CO₂-Restbudget aufgebraucht ist, hat sie ihr Ziel verfehlt. Das CO₂-Restbudget stellt eine Obergrenze der globalen CO₂-Emissionen dar, bei dessen Einhaltung das Pariser Klimaabkommen erfüllt werden kann. Die Stadt Münster hat für sich folgendes Restbudget errechnet:

Restbudget Münster nach Einwohnerprinzip 2020

Ziel	Restbudget Münster in t CO ₂	verbleibende Jahre
1,5°C-Ziel	14,7 Mio.	8,2

Quelle: „Konzeptstudie Münster Klimaneutralität 2030“, S. 10

Sollte die Stadt Münster ihr selbstgestecktes Ziel der THG-Neutralität nicht erreichen, emittiert sie rechnerisch ein größeres Restbudget. Zu berücksichtigen ist hierbei allerdings, dass sich die wissenschaftlichen Rahmenbedingungen mittlerweile nachteilig verändert haben. Aktuelle Berechnungen haben gezeigt, dass die Erderwärmung im Mittel bereits über 1,5 Grad angestiegen ist. Insofern haben sich auch das Restbudget und die daraus resultierenden Jahre, die zur Verfügung stehen, reduziert.

In der THG-Bilanz ist zu erkennen, dass durch die bisherigen Maßnahmen die THG-Emissionen gesunken sind. Allerdings sind noch weitere Anstrengungen notwendig, um das Ziel der THG-Neutralität bis zum Jahr 2030 zu erreichen.

Für die Herleitung eines Zielentwicklungspfades hat die Stadt Münster auf Grundlage des Restbudgets ein Masterplanszenario sowie ein Zielszenario betrachtet.

Das Masterplanszenario prüft die Einhaltung des Pariser Klimaabkommens in Bezug auf das 1,5 Grad-Ziel. Das Szenario erfüllt die Ziele des Pariser Abkommens nicht.

Das Zielszenario beschreibt den zeitlichen und absoluten Verlauf der THG-Emissionen, um das Ziel der Klimaneutralität bis 2030 Einhaltung des 1,5 Grad-Ziels zu erreichen. Es wird deutlich, dass der bisherige Reduktionspfad nicht geeignet ist, die Ziele des Klimaabkommens einzuhalten. Um das Ziel der THG-Neutralität bis zum Jahr 2030 zu erreichen, muss die durchschnittliche jährliche THG-Reduktion um das Siebenfache erhöht werden. Dies zeigt, wie umfassend die erforderlichen Veränderungen sein müssen.

In diesem Szenario werden diverse, ambitionierte Annahmen getroffen, die für die Zielerreichung zwingend umgesetzt werden müssen:

- Deutliche Erhöhung der Sanierungsquote sowie der Endenergiereduktion,
- Strombedarf zu 100 Prozent aus Ökostrom,
- Ausbau des gesamten zur Verfügung stehenden Erneuerbare-Energien-Potenzials,
- vollständige Verdrängung von Ölheizungen bis 2030,
- Verzicht auf fossiles Gas,
- deutlicher Ausbau von Wärmepumpen, Solarthermie und Fernwärme,
- vollständige Umstellung auf Elektromobilität,
- deutliche Reduzierung des motorisierten Individualverkehrs.

Trotz der höchst ambitionierten Anstrengungen verbleibt ein Rest an Treibhausgasemissionen, welcher kompensiert werden muss.

Die Stadt Münster hat im Weiteren drei Szenarien aufgestellt, die die zeitlichen Korridore zur THG-Neutralität in Münster beschreiben.

- Klimaneutral 2030 – hoch ambitioniert, optimistisch
- Klimaneutral 2037 – ambitioniert, realistisch

- Klimaneutral 2045 – unambitioniert, schleppend

Es wird deutlich, dass für die Zielerreichung die Stadt Münster vor hohen und sehr ambitionierten Herausforderungen steht. Das selbst gesetzte Ziel der THG-Neutralität bis 2030 wird nur erreicht, wenn in allen Sektoren schnell die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden. Der Stadt Münster kann die THG-Neutralität nur gelingen, wenn auch Unternehmen und private Haushalte diesen Weg mitgehen. Gleichwohl sollte sie die Maßnahmen in ihrem direkten Einflussbereich verbindlich umsetzen (Stichwort „Vorbildfunktion“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte regelmäßig bewerten, ob das eigene ambitionierte Ziel der THG-Neutralität 2030 erreichbar ist. Ist dies nicht der Fall, sollte sie weitere Maßnahmen initiieren und die Zielsetzungen regelmäßig anpassen.

4.5.5 Energiemanagement

- Die Stadt Münster hat ein Energiemanagement für ihr Gebäudeportfolio eingeführt. Zentraler Baustein ist das eingerichtete Energiemanagementsystem. Dadurch verfügt sie über umfangreiche Daten und Einflussmöglichkeiten zu ihren Einrichtungen. Durch den geplanten weiteren Ausbau wird der Bereich weiter 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.

Ein Energiemanagement wird bei der **Stadt Münster** bereits seit Mitte der 1990er Jahre zur Erfassung der Wärme-, Strom- und Wasserverbräuche eingesetzt. Der überwiegende Teil des Verbrauches im Konzern der Stadt Münster wird hierüber erfasst.

Das städtische Energiemanagement wird bei der Stadt Münster im Amt 23 – Amt für Immobilienmanagement (Dezernat VI) geführt. Maßgebend für den Bereich ist der effiziente, nachhaltige und kostensparende Energieeinsatz in den stadteigenen Gebäuden.

Die Erfassung und Auswertung der Energieverbräuche der Stadt Münster erfolgt durch zwei Verfahren. Zum einen sind derzeit bereits 120 Standorte mit hohem Energiebedarf auf eine automatische Energiedatenerfassung aufgeschaltet, wodurch die Bedarfe der Medien Strom, Wärme und Wasser in einer sinnvollen zeitlichen Auflösung aufgenommen, grafisch ausgewertet und dargestellt sowie über definierte Grenzwerte automatisch überwacht werden können. Dies ermöglicht ein kurzfristiges Gegensteuern bei unerwarteten Mehrverbräuchen und die Erfolgskontrolle bei Maßnahmenumsetzungen. Bei Standorten, die noch nicht entsprechend ausgestattet sind, erfolgt die Erfassung der Daten monatlich über die Objektbetreuer. Die Messwerte werden anschließend händisch in die Datenbank eingepflegt.

Zum anderen wird über jährliche Auswertung der Verbrauchs- und Rechnungswerte eine Verbrauchsanalyse inkl. Witterungsbereinigung über alle Standorte der Stadt Münster erstellt, ausgewertet und dokumentiert. Hierdurch wird sowohl eine Rechnungsprüfung als auch eine Verbrauchskontrolle ermöglicht.

Damit frühzeitig auf ungewöhnliche Veränderungen der Energiebezüge reagiert werden kann, findet eine Analyse der Energiebezüge mit Hilfe sogenannter Lastgänge statt (mit Ausnahme der Standorte, bei denen die Objektbetreuer die Daten manuell erfassen). Bei Lastgangmessungen werden die abgenommenen Strom-, Wärme- und Wasserbezüge automatisch alle 15 Minuten bzw. 60 Minuten gespeichert. Mithilfe graphischer Auswertungen lassen sich die Energiebezüge tagesaktuell analysieren und dadurch optimieren. Die Optimierung im Rahmen des hier eingesetzten Energiemonitorings erfolgt beispielsweise durch automatische Warnmeldungen bei außergewöhnlichen Verbrauchsmengen, um technische Defekte schnell zu erkennen und frühzeitig beheben zu können. Aktuell sind mehr als 120 Standorte auf einer solchen Lastgangmessung aufgeschaltet. Sukzessive werden weitere Standorte entsprechend ausgestattet und ebenfalls aufgeschaltet.

Die digitale Erfassung bringt zahlreiche Vorteile mit sich. So können Anomalien im Wasserverbrauch, wie etwa durch ein Leck in einer Wasserleitung, 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.

4.5.6 Monitoring

- Die Stadt Münster hat mit den regelmäßigen THG-Bilanzen sowie dem Aktionsplan ein Monitoringsystem eingeführt. 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 Münster** ist bewusst, dass für eine effiziente Maßnahmenumsetzung sowie die Überprüfung der Zielerreichung ein aussagekräftiges Monitoring- und Controllingssystem notwendig ist. In der Konzeptstudie „Münster Klimaneutralität 2030“ hat die Stadt unter der Überschrift „Transparentes Monitoring etablieren“ Folgendes festgeschrieben:

„Die prinzipiellen Zusammenhänge zwischen Controlling, Managementaufgaben und Steuerungsmöglichkeiten lassen sich anhand eines einfachen Regelkreises beschreiben: Ausgehend von Leitzielen zum Klimaschutz und der Klimaanpassung, spezifischen Subzielen und der Erfassung von Indikatoren (z.B. soziale Indikatoren, Umwelt-Indikatoren und wirtschaftlichen Indikatoren) wird in regelmäßigen Abständen die Einhaltung der formulierten Ziele überprüft.“

Indem regelmäßig die Basisbilanz der Stadt Münster auf den aktuellen Stand gebracht wird, gibt es eine Datengrundlage, um die Einhaltung der Ziele anhand von Indikatoren zu bewerten. Das bereits im Rahmen des Masterplans 100% Klimaschutz eingeführte Multiprojektmanagement bietet eine Grundlage, die Zielerreichung zu überprüfen.“

Wesentliche Elemente und Instrumente sind:

- Übergeordnete Klimaschutzziele – „vom Ziel her denken“
- Erfassung und Auswertung der Indikatoren zur Zielerreichung – Einführung eines Kosten-Nutzen-Monitorings
- BSKO-Bilanz – regelmäßige Fortschreibung der THG-Bilanz

Ein Mangel an Steuerung und Monitoring bei Klimaschutzmaßnahmen kann zu merklichen Konsequenzen führen. Ohne ausreichende Überwachung drohen die Klimaschutzprogramme ins Leere zu laufen und die gesetzten Ziele zu verfehlen.

Eine wesentliche Maßnahme, die die Stadt Münster bereits unternimmt, ist die Nutzung der Energiemanagementsoftware. In Verbindung mit dem Auslesen der Wärme-, Strom- und Wasserverbräuche (1/4-Stunden-Lastgangmessungen) und der Erfassung der Flächendaten können jederzeit spezifische Daten ausgewertet werden.

Neben den spezifischen Wärme-, Strom- und Wasserverbräuchen werden die Daten auch gruppenweise (z.B. Kitas, Schulen, Feuerwachen) erfasst und ausgewertet. Eine detaillierte Portfolioanalyse wird ebenfalls zur Bewertung der Daten herangezogen.

Ein weiteres wichtiges Element ist der Sachstandsbericht „Aktionsplan“, der neben der Treibhausgasbilanz und dem Klimahaushalt ein Baustein des Klimaberichts ist. Der Aktionsplan berichtet in Form von Steckbriefen zu den Fortschritten der strategischen Klimaschutzprojekte des Stadtkonzerns. Dieser wird quartalsweise erstellt und auf höchster Leitungsebene im Verwaltungsvorstand über Fortschritte diskutiert, um Zielkonflikte, Defizite, Hürden, Herausforderungen und Überschneidungen frühzeitig zu identifizieren und diesen begegnen zu können. Die Dezernentinnen und Dezernenten sowie weitere Führungspersonen des Stadtkonzerns übernehmen dabei die strategische Verantwortung für bestimmte Themenfelder und fungieren somit als Themenpaten.

Ergänzend erfolgt durch die regelmäßige Erstellung der Treibhausgas-Bilanz für die Stadt Münster ein Erfolgs- und Wirkungscontrolling der Klimaschutzmaßnahmen.

4.5.7 Bauinvestitionscontrolling (BIC)

→ Bei der Stadt Münster befindet sich ein Bauinvestitionscontrolling im Aufbau.

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

Bei der **Stadt Münster** befindet sich ein zentrales Bauinvestitionscontrolling im Aufbau. Das BIC soll unabhängig von ausführender und beauftragender Fachverwaltung die grundsätzlichen Bedarfe und die projektspezifischen Kostenverläufe von Hochbaumaßnahmen überprüfen und die Einhaltung der Budgets sicherstellen. Dabei werden auch die Projekt-Prozesse analysiert und Potentiale für eine konsequente Steuerung identifiziert.

Es ist vorgesehen, die notwendigen Regelungen in einer Geschäftsweisung festzuschreiben.

Eine zentrale Organisationseinheit, die die Bauinvestitionen koordiniert, könnte die folgenden Aufgaben übernehmen:

- Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung
- Koordination der Interessen der Projektbeteiligten
- Sicherstellung einheitlicher Projektziele hinsichtlich Qualität, Kosten und Terminen

Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Organisationseinheit nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Das könnte Interessenkonflikte auslösen. Des Weiteren sollten Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

Eine solche zentrale Organisationseinheit sollte durch einen schriftlichen Handlungsrahmen unterstützt werden, der die Prozesse, Zuständigkeiten und Verfahren des BIC regelt. Die Verschriftlichung in Form bspw. einer Dienstweisung stellt sicher, dass alle Projekte systematisch geplant, überwacht und evaluiert werden.

Der Handlungsrahmen für die Anwendung und Durchführung eines BIC-Verfahrens sollte folgenden Regelungsinhalt abdecken:

- Zielsetzung
- Verantwortlichkeiten und Organisation
- Prozesse und Verfahren
- Risikomanagement
- Klimarelevanz und Nachhaltigkeit
- Abschluss und Evaluation

Zusätzlich könnte die Stadt Münster weitere wesentliche Elemente, wie detaillierte Begriffsdefinitionen und klare Vorgaben zur Messung der Zielerreichung sowie zur Risikoabsicherung, in den Handlungsrahmen aufnehmen. Diese Ergänzungen sind insbesondere bei steigender Komplexität der Bauprojekte und des Investitionsportfolios entscheidend.

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 Münster hat ein umfangreiches Maßnahmenpaket ausgearbeitet. Im Weiteren sind die notwendigen Maßnahmen realistisch zu beziffern und in den kommenden Haushalten zu berücksichtigen.	147	E1	Die Stadt Münster sollte den notwendigen Finanzmittelbedarf beziffern und die entsprechenden Mittel in ihrer Planung berücksichtigen.	153
F2	Die Stadt Münster schaffte durch eigene Klimaschutzbemühungen in den letzten Jahren eine spürbare Reduzierung der THG-Emissionen. Es stellt sich als sehr ambitioniert dar, die beschlossene THG-Neutralität bis zum Jahr 2030 zu erreichen.	154	E2	Die Stadt Münster sollte regelmäßig bewerten, ob das eigene ambitionierte Ziel der THG-Neutralität 2030 erreichbar ist. Ist dies nicht der Fall, sollte sie weitere Maßnahmen initiieren und die Zielsetzungen regelmäßig anpassen.	159

5. Ordnungsbehördliche Bestattungen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle nehmen in der Stadt Münster im Zeitraum 2020 bis 2023 zu, mit weiter steigender Tendenz. Interkommunal hat Münster strukturell bedingt weniger ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je 10.000 Einwohner als die meisten kreisfreien Städte. Allerdings wirken sich insbesondere Sterbefälle in den örtlichen Krankenhäusern erhöhend auf das Fallaufkommen aus.

Durch ihre organisatorischen Maßnahmen und Prozessabläufe stellt die Stadt sicher, dass die gesetzlichen Regelungen zu den bestattungsrechtlichen Fristen gewahrt werden. Auch bei der Auswahl der Bestattungsart handelt die Stadt Münster rechtmäßig. Bei der Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme veranlasst die Stadt Münster im Sofortvollzug nur ordnungsbehördliche Erdbestattungen bzw. bei Feuerbestattungen die Einäscherung und Aufnahme der Totenasche in die Urne. Die Urnenbeisetzung erfolgt dagegen im gestreckten Vollstreckungsverfahren. Um das gestreckte Vollstreckungsverfahren rechtmäßig durchzuführen, muss die Stadt Münster künftig beachten, dass die Androhung der Ersatzvornahme förmlich zuzustellen ist. Ihre Kostenerstattungsansprüche aus durchgeführten Ersatzvornahmen macht die Stadt Münster konsequent zeitnah geltend. Dabei erhebt die Stadt aber in der Regel keine Verwaltungsgebühren. Da der Stadt kein Entschließungsermessen dahingehend eingeräumt ist, ob sie eine Verwaltungsgebühr erhebt, muss sie für alle als Ersatzvornahme durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen dem Einzelfall angemessene Verwaltungsgebühren innerhalb des Verwaltungsgebührenrahmens erheben. Die Stadt Münster hat gegenüber der gpaNRW schriftlich zugesichert, dass Sie bei künftigen ordnungsbehördlichen Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme das Zustellungserfordernis bei der Androhung der Ersatzvornahme beachten und dem Einzelfall angemessene Verwaltungsgebühren erheben wird.

Die Stadt Münster hat Verfahrensstandards für die Fallbearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle festgelegt. Die Umstellung auf eine digitale Aktenführung ist bis Mitte 2026 vorgesehen.

Im landesweiten Vergleich 2023 setzt die Stadt Münster für die Sachbearbeitung ordnungsbehördlicher Bestattungen einwohner- und fallbezogen weniger Personal ein als die meisten kreisfreien Städte. Dadurch ist das Personal bei der Fallbearbeitung vergleichsweise sehr hoch belastet. Aus Anlass der bevorstehenden altersbedingten Personalfuktuation sollte die Stadt eine

Stellenbemessung für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen durchführen und den Personaleinsatz bedarfsgerecht anpassen.

Die Stadt Münster hat im interkommunalen Vergleich 2023 einwohner- und fallbezogen einen geringeren Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen als die meisten kreisfreien Städte. Dabei wirken sich in 2023 vergleichsweise geringe Aufwendungen für ordnungsbehördliche Bestattungen in Verbindung mit einer hohen Kostendeckung durch Erträge positiv auf den Fehlbetrag aus.

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 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.

- Interkommunal betrachtet ist die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle in Münster vergleichsweise niedrig. Dies wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag der Stadt Münster für ordnungsbehördliche Bestattungen aus. Maßgeblichen Einfluss auf das Fallaufkommen nehmen Sterbefälle in den örtlichen Krankenhäusern.

Die örtlichen Strukturen der **Stadt Münster**, die unmittelbaren Einfluss auf das Fallaufkommen bei den ordnungsbehördlichen Bestattungen haben können, fassen wir nachfolgend zusammen:

Örtliche Strukturen Münster

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr
Sterbefälle je 10.000 EW*	90,02	90,02	118	129	135	147	23	2023
Krankenhausbetten je 10.000 EW	106	46,40	60,59	79,63	90,02	126	22	2023
Pflegeplätze je 10.000 EW	95,12	76,02	103	112	118	143	23	2022

* Einwohnerin bzw. Einwohner

Die Stadt Münster hat im Vergleich der kreisfreien Städte in 2023 einwohnerbezogen die wenigsten Sterbefälle. Dies kann sich entlastend auf die Menge an ordnungsbehördlichen Bestattungen auswirken.

In Münster gibt es acht Krankenhäuser mit insgesamt 3.390 Krankenhausbetten. Der interkommunale Vergleich macht deutlich, dass die Anzahl an Krankenhausbetten einwohnerbezogen in

Münster höher ist als bei 75 Prozent der kreisfreien Städte. Dadurch kann sich das Fallaufkommen ordnungsbehördlicher Bestattungen erhöhen, wenn Krankenhauspatientinnen und Krankenhauspatienten dort vermehrt sterben und bestattungspflichtige Angehörige nicht vorhanden sind oder die Veranlassung der Bestattung verweigern. In 2023 wurde der Stadt ein Großteil der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle aus den Krankenhäusern gemeldet, insbesondere aus dem Universitätsklinikum. Damit wird das Fallaufkommen der ordnungsbehördlichen Bestattungen in Münster maßgeblich von Todesfällen in Krankenhäusern beeinflusst.

Die Zahl der stationären Pflegeplätze kann die Fallzahlen ordnungsbehördlicher Bestattungen ebenfalls beeinflussen, wenn dort häufig Menschen ohne bestattungspflichtige Angehörige versterben. Einwohnerbezogen hat Münster im interkommunalen Vergleich 2022 weniger Pflegeplätze als 75 Prozent der kreisfreien Städte. Wie auch in den anderen Städten wird der Stadt Münster ein Teil der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle aus den örtlichen Seniorenpflegeeinrichtungen gemeldet. Somit ist ein Teil der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle auf Todesfälle in Seniorenpflegeeinrichtungen zurückzuführen. Interkommunal verglichen beeinflussen die stationären Pflegeeinrichtungen das Aufkommen an ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen in Münster aber weniger stark als in anderen kreisfreien Städten.

Ein Teil der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle wird dem Ordnungsamt der Stadt Münster durch die Polizei gemeldet. Dabei handelt es sich um Fälle mit vorgeschaltetem Todesermittlungsverfahren, da die Verstorbenen zumeist leblos in ihrer Wohnung oder im Stadtgebiet aufgefunden worden waren.

Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle Münster 2020 bis 2023

Grundzahlen/Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
EW*	315.293	316.403	317.713	320.946
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle	149	149	184	181
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle ohne durch die Stadt durchgeführte Bestattung	34	39	54	42
davon ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durch die Stadt durchgeführter Bestattung	115	110	130	139
Bestattungsquote Ordnungsbehörde in Prozent	77,18	73,83	70,65	76,80
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je 10.000 EW	4,73	4,71	5,79	5,64
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durch die Stadt durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	3,65	3,48	4,09	4,33

* Einwohnerin bzw. Einwohner

Absolut gesehen hat sich die Einwohnerzahl der Stadt Münster im betrachteten Zeitraum etwa um zwei Prozent erhöht. Die Zahl der insgesamt gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist absolut gesehen von 2020 bis 2022 um rund 23 Prozent angestiegen, mit leicht rückläufiger Tendenz in 2023. Einwohnerbezogen schwankt die Zahl der gemeldeten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle von 2020 bis 2023. Die Zahl der durchgeführten ordnungsbehörd-

lichen Bestattungen ist absolut betrachtet und einwohnerbezogen um rund ein Fünftel angestiegen. Die Stadt geht davon aus, dass sich das Fallaufkommen vor allem wegen des fortschreitenden Zerfalls familiärer Strukturen aber auch wegen des Wegfalls des ehemals gesetzlich geregelten Sterbegeldes perspektivisch weiter erhöhen wird. Dagegen verringert sich die Bestattungsquote durch die Ordnungsbehörde bis 2022, mit steigender Tendenz in 2023. 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 Münster in durchschnittlich etwa 75 Prozent aller gemeldeten Fälle die ordnungsbehördliche Bestattung durch.

Ordnungsbehördliche Bestattungen 2023

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bestattungsquote Ordnungsbehörde in Prozent	76,80	32,74	53,60	64,46	69,75	82,17	22
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle je 10.000 EW	5,64	5,64	8,78	10,39	12,28	16,36	22
Ordnungsbehördliche Bestattungsfälle mit durch die Stadt durchgeführter Bestattung je 10.000 EW	4,33	3,05	4,64	6,29	7,41	12,01	22

Die Stadt Münster hat in 2023 im Vergleich der kreisfreien Städte bezogen auf die EinwohnerInnen am wenigsten gemeldete ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Auch die Zahl der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle ist einwohnerbezogen geringer als bei 75 Prozent der kreisfreien Städte. Gleichwohl hat die Stadt Münster im landesweiten Vergleich 2023 die vierthöchste Bestattungsquote durch die Ordnungsbehörde.

Die vergleichsweise niedrigen Fallzahlen wirken sich in Münster grundsätzlich entlastend auf den Fehlbetrag der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen aus. Dagegen wirkt sich der im Vergleich sehr hohe Anteil der Fälle, in denen die Stadt Münster eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, erhöhend auf den Personalbedarf aus. Das Ordnungsamt der Stadt Münster muss besonders viele Fälle über einen längeren Zeitraum vollumfänglich bearbeiten. In den Kapiteln 5.7 „Personaleinsatz“ und 5.8 „Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen und Einflussfaktoren“ gehen wir näher auf die Auswirkungen für die Stadt Münster 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 Münster 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.

Die **Stadt Münster** beachtet die gesetzlichen Vorgaben zu den bestattungsrechtlichen Fristen für ordnungsbehördliche Bestattungsfälle. Bei der Stadt Münster ist das Ordnungsamt für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen zuständig. Innerhalb der Dienstzeit gehen Meldungen über Todesfälle ohne bekannte Angehörige direkt beim Ordnungsamt ein. Die fallzuständige Fachkraft veranlasst dann, dass die Überführung der verstorbenen Person zur Kühlung in eine Leichenhalle unverzüglich durch den Vertragsbestatter der Stadt Münster erfolgt.

Über Sterbefälle außerhalb der allgemeinen Erreichbarkeiten der Verwaltung wird das Ordnungsamt grundsätzlich am nächsten Morgen vom Kommunalen Ordnungsdienst der Stadt Münster informiert, wenn dieser Tag ein Arbeitstag der Verwaltung ist. Während länger andauernder Schließungszeiten der Verwaltung, wie z.B. in der Zeit zwischen Weihnachten und Neujahr, ist das Ordnungsamt über einen Notdienst erreichbar. Mit den ortsansässigen Seniorenpflegeeinrichtungen hat die Stadt geregelt, dass diese außerhalb der Erreichbarkeitszeiten des Ordnungsamtes direkt das Vertragsbestattungsunternehmen der Stadt Münster informieren. Die verstorbene Person wird dann als Erstmaßnahme von der Seniorenpflegeeinrichtung zur Kühlung in eine Leichenhalle überführt. Mit den örtlichen Krankenhäusern hat die Stadt vereinbart, dass diese die Stadt Münster unverzüglich über Sterbefälle ohne bekannte Angehörige informieren. Die Verstorbenen verbleiben jedoch bis zur Beauftragung der Bestattung durch das Ordnungsamt in den Kühlräumen des jeweiligen Krankenhauses. Durch ihre Regelungen wahrt die Stadt Münster die gesetzliche Frist gemäß § 11 Abs. 2 Satz 1 BestG NRW, nach der ein Leichnam innerhalb von 36 Stunden zur Kühlung in eine Leichenhalle zu überführen ist.

Das Ordnungsamt der Stadt Münster erteilt für jeden Einzelfall einen Bestattungsauftrag. Erdbestattungen bzw. Kremierungen werden in Münster regelhaft innerhalb der bestattungsrechtlichen Frist von zehn Tagen durchgeführt. Die Urnenbeisetzungen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle finden in Münster alle vier Wochen statt. So stellt die Stadt sicher, dass die Beisetzungen innerhalb der gesetzlichen Frist von sechs Wochen nach der Einäscherung durchgeführt werden.

Die Stadt Münster erwirkt gemäß § 13 Abs. 3 Satz 3 BestG NRW eine Verlängerung der Bestattungspflicht im öffentlichen Interesse, wenn sie die bestattungsrechtliche Zehntages-Frist zur Einäscherung bzw. Erdbestattung oder die sechswöchige Frist zur Urnenbeisetzung im Einzelfall nicht wahren kann.

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 guten Ermittlungsarbeit kann die Stadt Münster eine ordnungsbehördliche Bestattung nicht immer vermeiden, obwohl sie Bestattungspflichtige innerhalb der Bestattungsfrist ausfindig machen konnte.

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 er-

mitteln. 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.

Ziel der **Stadt Münster** ist es, bestattungspflichtige Angehörige schnell zu erreichen, über den Todesfall zu informieren und zur Übernahme der Bestattung zu bewegen. Die Stadt beginnt ihre Ermittlungstätigkeit, sobald sie Kenntnis von einem ordnungsbehördlichen Bestattungsfall erhält. Bei ihren Ermittlungstätigkeiten prüft die Stadt Münster zunächst grundsätzlich, ob gemäß § 8 BestG NRW zur Bestattung verpflichtete Angehörige vorhanden sind. Ergeben die Ermittlungen mehrere Ergebnisse, hält sich die Stadt an die gesetzliche Rangfolge der Verpflichteten.

Die Stadt recherchiert mit erfahrenen Kräften unverzüglich und routiniert zu bestattungspflichtigen Angehörigen. Dafür greift sie auf Melderegister zurück. Zudem nimmt sie Kontakt mit Standesämtern, Nachlassgerichten, Sozialleistungsträgern, Einrichtungen und Betreuungspersonen der verstorbenen Person auf.

Sofern die Stadt Münster aufgrund der gesetzlichen Fristen eine ordnungsbehördliche Bestattung veranlassen muss, setzt die Stadt ihre Ermittlungen bei Erdbestattungen nach der Beisetzung und bei Feuerbestattungen nach der Einäscherung fort. Ihre Ermittlungsergebnisse dokumentiert die Stadt in einer Fallakte, die sie für jeden gemeldeten Sterbefall anlegt. Die Akte enthält insbesondere die Ermittlungsergebnisse, Urkunden, Gesprächsnotizen und Aktenvermerke.

Nachdem das Ordnungsamt verpflichtete Angehörige gefunden hat, erhalten diese einen Benachrichtigungsbrief. Darin informiert die Ordnungsbehörde die bestattungspflichtigen Angehörigen über ihre Bestattungspflicht und teilt die Frist mit, innerhalb der die Bestattung zu veranlassen ist.

Die Stadt Münster ergreift verschiedene Maßnahmen, um bestattungspflichtige Angehörige zu ermitteln. Sie versucht durch teils intensive Beratungsgespräche, diese zur Veranlassung der Bestattung zu bewegen. Dennoch war sie im Jahr 2023 in nur rund 23 Prozent der Fälle in der Lage, eine ordnungsbehördliche Bestattung zu vermeiden. Ein Teil der Verstorbenen hat zwar keine Angehörigen. In einigen anderen Fällen muss die Stadt Münster jedoch nur tätig werden, weil sich ermittelte Bestattungspflichtige weigern, ihrer Bestattungspflicht nachzukommen.

Bestattungspflichtige Angehörige handeln gemäß § 19 Abs. 1 Ziffer 6 BestG NRW ordnungswidrig, wenn sie entgegen § 13 Abs. 3 BestG 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. Nach eigenen Angaben der Stadt Münster nehmen die Fälle zu, in denen Bestattungspflichtige ihrer Verpflichtung ohne triftigen Grund nicht nachkommen. Die Stadt plant, in solchen Einzelfällen künftig ein Bußgeldverfahren einzuleiten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte auf ihrer Internetseite allgemein sowie im Einzelfall gegenüber unwilligen Bestattungspflichtigen aktiv auf die drohende Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gemäß § 19 Abs. 2 BestG NRW hinweisen. Bei bestattungspflichtigen Angehörigen, die sich ohne triftigen Grund weigern, ihrer Bestattungspflicht nachzukommen,

sollte die Stadt wie geplant 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 Münster hält bei der Art der Bestattung die gesetzlichen Vorgaben des § 12 BestG NRW ein.

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.

Die **Stadt Münster** lässt Verstorbene im Rahmen ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle standardmäßig einäschern, da dies regelmäßig die kostengünstigere Bestattungsart ist. Die Beisetzung der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle erfolgt in Münster in der Regel auf dem städtischen Waldfriedhof Lauheiden. Die Stadt wählt dabei für ordnungsbehördliche Bestattungen die auf dem Friedhof kostengünstigste Grabart. Bis 2023 setzte die Stadt Münster jeweils zwei Urnen in einem Urnenreihengrab bei. Seit 2024 nutzt die Stadt Urnenwahlgräber, in denen sie jeweils vier Urnen beisetzen kann. Am Grab ist für jede verstorbene Person eine Plakette befestigt, anhand der festgestellt werden kann, wer in welchem Grab beigesetzt wurde.

Die Beisetzungen von Verstorbenen aus den beiden Hospizen finden auf dem Zentralfriedhof der Stadt Münster statt, da beide Hospize dort ein eigenes Gräberfeld haben. Für eine Bestattung auf dem Zentralfriedhof entstehen der Stadt Münster auskunftsgemäß etwa dieselben Kosten wie für eine Bestattung auf dem Waldfriedhof Lauheiden.

Wenn die verstorbene Person zu Lebzeiten schriftlich festgelegt hat, dass sie eine Feuerbestattung ablehnt bzw. ausdrücklich eine Erdbestattung gewünscht hat, oder wenn Angehörige bzw. Pflegepersonen dies gegenüber dem Ordnungsamt bestätigen, nimmt die Ordnungsbehörde die ordnungsbehördliche Bestattung ausnahmsweise als Erdbestattung vor. Sofern der jeweilige Friedhofsträger dies zulässt, beauftragt das Ordnungsamt der Stadt Münster in manchen Fällen auch eine Beisetzung in vorhandenen Wahlgräbern auf anderen Friedhöfen. Dabei wägt die Stadt wirtschaftliche Aspekte ab. Die Kosten für diese Grabart müssen sich innerhalb eines bestimmten finanziellen Rahmens bewegen. Außerdem muss die verstorbene Person über einen kostendeckenden Nachlass verfügen.

Auch bei entsprechender Religionszugehörigkeit nimmt die Stadt Münster eine ordnungsbehördliche Bestattung ausnahmsweise als Erdbestattung vor.

Somit erfolgt die Auswahl der Bestattungsart bei ordnungsbehördlichen Bestattungen in der Stadt Münster rechtmäßig im Sinne des § 12 BestG NRW.

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.

→ Feststellung

Das Vollstreckungsverfahren der Stadt Münster bei ordnungsbehördlichen Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme nach § 59 VwGO NRW entspricht nicht ausreichend den gesetzlichen Vorgaben des VwVG NRW. Grund ist, dass die Stadt Münster ihre Androhung der Ersatzvornahme entgegen § 63 Abs. 6 VwVG NRW nicht mittels einer der Zustellungsvarianten des Verwaltungszustellungsgesetzes NRW zustellt.

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.

Zeitkritische ordnungsbehördliche Erdbestattungen veranlasst die **Stadt Münster** zur Fristwahrung als Ersatzvornahme im Sofortvollzug und damit als einheitlichen Bestattungsvorgang. Bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen, die die Stadt Münster als Ersatzvornahme veranlasst, beauftragt die Stadt im Wege des Sofortvollzugs das durchführende Bestattungsunternehmen zunächst nur mit der Einäscherung und der Aufnahme der Totenasche in eine Urne. Die Urnenbeisetzung als Ersatzvornahme erfolgt in Münster im gestreckten Vollstreckungsverfahren.

Das Vorgehen der Stadt Münster bei der Durchführung einer ordnungsbehördlichen Bestattung als Ersatzvornahme entspricht innerhalb des gestreckten Vollstreckungsverfahrens nicht vollständig den gesetzlichen Vorgaben des VwVG NRW. Die fallbearbeitende Fachkraft des Ordnungsamtes erstellt zunächst eine Ordnungsverfügung, mit der sie die Bestattungspflichtigen unter Fristsetzung zur Beisetzung der bzw. des Verstorbenen auffordert. Für den Fall, dass die Bestattungspflichtigen die Beisetzung nicht in die Wege leiten, droht die Stadt in der Ordnungsverfügung an, dass sie die Bestattung sonst im Wege der Ersatzvornahme durchführen wird. Den Bescheid versendet die Stadt mit einfacher Briefpost. Dadurch wird die Stadt nicht dem Zustellungserfordernis gerecht, das der Gesetzgeber gemäß § 63 Abs. 6 VwVG NRW für die Androhung einer Ersatzvornahme vorsieht.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster muss ihr Vorgehen bei der Androhung einer Ersatzvornahme zur Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen anpassen und den Bescheid gemäß § 63 Abs. 6 VwVG NRW förmlich zustellen.

Die Stadt Münster hat mit Schreiben vom 16. Januar 2025 bestätigt, dass sie zukünftig bei der Androhung einer ordnungsbehördlichen Bestattung im Wege einer Ersatzvornahme das Zustellungserfordernis gemäß § 63 Abs. 6 VwVG NRW beachten wird.

5.5.5 Durchsetzung von Kostenerstattungsansprüchen gegenüber Verpflichteten

→ Feststellung

Die Stadt Münster erhebt nicht in allen Fällen eine Verwaltungsgebühr, wenn sie ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber Bestattungspflichtigen geltend macht. Der Verzicht auf die Erhebung einer Verwaltungsgebühr stellt einen Rechtsverstoß gemäß § 15 Satz 1 VO VwVG NRW dar.

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 den Fällen, bei denen die **Stadt Münster** eine ordnungsbehördliche Bestattung als Ersatzvornahme veranlasst, macht sie ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber den Bestattungspflichtigen zeitnah geltend. Die Stadt Münster schreibt die bestattungspflichtigen Angehörigen an und fordert diese zur Begleichung der Bestattungskosten auf. In diesem Schreiben teilt die Ordnungsbehörde die Höhe der entstandenen Bestattungskosten mit und setzt eine Zahlungsfrist fest, innerhalb welcher der Stadt die Bestattungskosten zu erstatten sind. Dabei erhebt die Stadt Münster von den bestattungspflichtigen Angehörigen regelhaft keine Verwaltungsgebühr.

Der Ordnungsbehörde ist aufgrund des Wortlautes des § 15 Satz 1 VO VwVG NRW³⁹ kein Entschließungsermessen eingeräumt, ob sie eine Verwaltungsgebühr erhebt oder nicht. Sie hat sich an die vorgegebene Rechtsfolge zu halten und für die Veranlassung der Bestattung durch die Ordnungsbehörde eine Verwaltungsgebühr innerhalb des geltenden Verwaltungsgebührenrahmens von aktuell 30 bis 360 Euro zu erheben. Eine fehlerfreie Ermessungsausübung erfordert dabei zumindest eine typisierende Einordnung der zu erwartenden einfachen, mittleren oder besonders aufwändigen Fälle zu einer unteren, mittleren und oberen Verwaltungsgebühr. Dabei ist die Rahmengebühr nach § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW aber nicht wie eine reine Zeitgebühr zu behandeln. Die Feststellung des zeitlichen Aufwandes im konkreten Fall dient lediglich als Anknüpfungspunkt für die Einordnung in den Gebührenrahmen mit Fokus darauf, ob sich die Amtshandlung im konkreten Fall als einfach, durchschnittlich oder aufwendig dargestellt hat. Auf Basis der geltenden Rechtsprechung vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass sich der Normalfall am besten durch die Hälfte des geltenden Verwaltungsgebührenrahmens (derzeit 180 Euro) abbilden lässt. Sehr niedrige bzw. sehr hohe Verwaltungsgebühren auf Grundlage

³⁹ „Verwaltungsgebühren werden erhoben für die nachfolgend aufgeführten Amtshandlungen der Vollzugsbehörden im Zusammenhang mit dem Verwaltungszwang.“

des § 15 Abs. 1 Nr. 1 VO VwVG NRW sollten dagegen Fällen mit besonders geringem bzw. besonders hohem Verwaltungsaufwand vorbehalten bleiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster muss bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine dem Einzelfall angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.

Die Stadt Münster hat mit Schreiben vom 16. Januar 2025 bestätigt, dass sie zukünftig bei ordnungsbehördlichen Bestattungen, die sie als Ersatzvornahme veranlasst hat, dem Einzelfall angemessene Verwaltungsgebühren gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben wird.

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 verbindlich geregelten Standards und Abläufe der Stadt Münster unterstützen die Fallbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen gut. Durch die Umstellung auf eine digitale Aktenführung werden die Prozessabläufe weiter optimiert.

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 Münster** wird sowohl während als auch außerhalb der regelmäßigen Dienstzeiten über ordnungsbehördliche Bestattungsfälle verständigt. Während der Dienstzeiten kümmert sich die zuständige Fachkraft des Ordnungsamtes um die Be- und Weiterbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen. Die Fachkraft beauftragt das Vertragsbestattungsinstitut zunächst mit der Bergung der verstorbenen Person vom Sterbeort und, sofern erforderlich, im weiteren Verlauf mit der Einäscherung bzw. Erdbestattung sowie mit der Urnenbeisetzung. Wie in Kapitel 5.5.1 „Bestattungsrechtliche Fristen“ ausgeführt, hat die Stadt Münster geeignete Regelungen getroffen, damit die zeitkritische Bearbeitung gemeldeter ordnungsbehördlicher Bestattungsfälle auch außerhalb der Erreichbarkeitszeiten gewährleistet ist.

Bei Abwesenheiten der Fachkraft stellt die Stadt per Vertretungsregelung sicher, dass die Aufgabenerledigung gewährleistet ist. Im Arbeitsablauf ist ein Vieraugenprinzip etabliert. Leistungsbescheide und Zahlungen werden jeweils von zwei Bediensteten unterschrieben.

Positiv ist zudem, dass die Stadt Münster ihre wesentlichen Standards und Abläufe bei ordnungsbehördlichen Bestattungen verschriftlicht hat.

Die Prozesse bei ordnungsbehördlichen Bestattungen laufen bislang überwiegend analog. Die Umstellung auf eine digitale Aktenführung soll jedoch im Rahmen der allgemeinen Einführung der E-Akte (AEAM) in der Stadt Münster bis Mitte 2026 stattfinden. Übergreifende Statistikdaten zu ordnungsbehördlichen Bestattungsfällen führt die Stadt Münster in einer Excel-Datei. Die Datei enthält u.a. alle relevanten Daten zu den Sterbefällen, die Sterbeorte und auch die Aufwendungen und Erträge der einzelnen Bestattungsfälle. In 2023 wurde der Aufgabenbereich der ordnungsbehördlichen Bestattungen zuletzt durch das Amt für Wirtschaftlichkeitsprüfung und Revision geprüft. Dabei ergab die stichprobenhafte Prüfung der Vorgänge sowie ein Abgleich zwischen der o.g. Datei und den Buchungen im Haushaltsprogramm SAP, dass die Sachbearbeitung insgesamt ordnungsgemäß erfolgt ist.

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

Die Stadt Münster setzt für die Sachbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen einwohnerbezogen weniger Personal ein als die meisten kreisfreien Städte. Dadurch ist das Personal bei der Fallbearbeitung vergleichsweise sehr hoch belastet.

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 Münster** setzte 2023 für die Bearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen 0,50 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung ein. In 2024 ist der Personaleinsatz unverändert. Im interkommunalen Vergleich 2023 ergibt sich folgendes Bild:

Personaleinsatz ordnungsbehördliche Bestattungen 2023

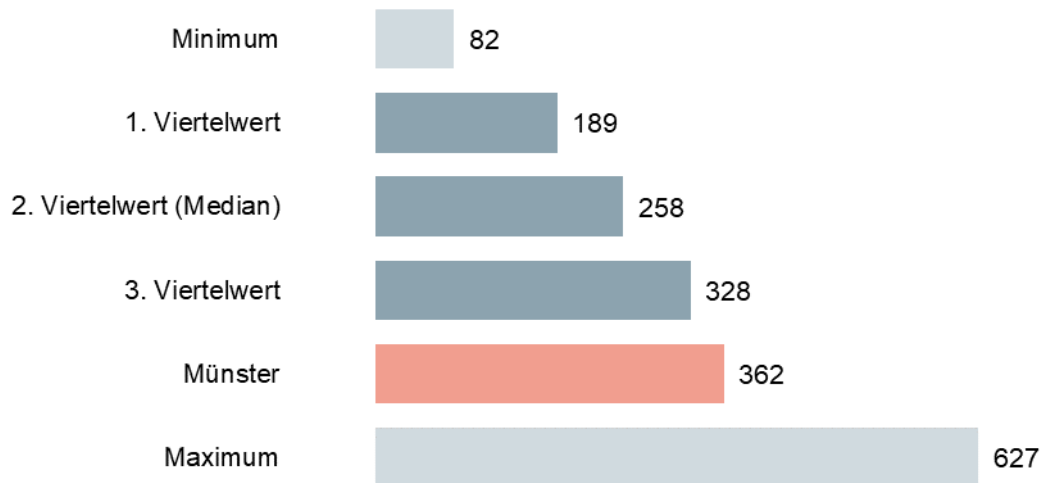
Kennzahl	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 100.000 EW	0,16	0,09	0,31	0,42	0,52	1,13	22

Die Stadt Münster setzte 2023 einwohnerbezogen weniger Personal zur Fallbearbeitung von ordnungsbehördlichen Bestattungen ein als 75 Prozent der kreisfreien Städte.

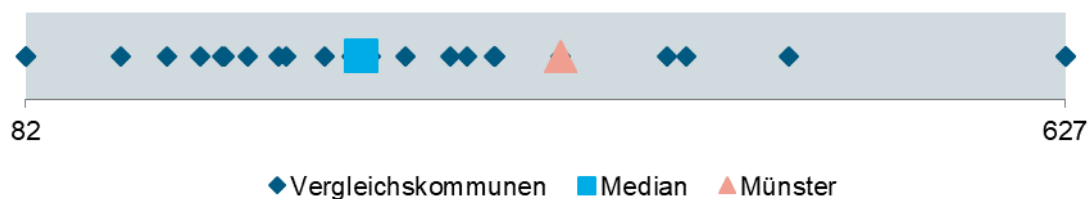
Die gpaNRW stellt in diesem Kapitel interkommunal die Zahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle im Verhältnis zu den Stellen dar, die von der Sachbearbeitung im Aufgabenbereich „Ordnungsbehördliche Bestattungen“ zu bearbeiten sind. Die Fälle beinhalten sowohl die von

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:



Der interkommunale Vergleich macht deutlich, dass die Fallbelastung in 2023 deutlich höher liegt als in den meisten kreisfreien Städten. Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, dass die Stadt Münster ausreichende personelle Ressourcen zur Verfügung stellt, um die zeitkritischen Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen kontinuierlich rechtmäßig zu erledigen und den Fehlbetrag möglichst niedrig zu halten. Die ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle werden von einer langjährig in dem Aufgabenbereich eingesetzten Fachkraft routiniert erledigt. Durch die bevorstehende Altersfluktuation der Fachkraft zeichnen sich in dem Aufgabenbereich personelle Veränderungen ab. Hierauf sollte die Stadt frühzeitig reagieren und dies bei der Personalplanung berücksichtigen.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte die hohe Fallbelastung unter Berücksichtigung der bevorstehenden Personalfuktuation zum Anlass nehmen, um eine Stellenbemessung für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen vorzunehmen und den Personaleinsatz bedarfsgerecht anzupassen.

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.

- In Münster wirken sich geringe Aufwendungen in Verbindung mit einer hohen Kostendeckung durch Erträge positiv auf den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen aus.

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 Münster** von rund 156.000 Euro im Jahr 2020 auf rund 221.000 Euro im Jahr 2023 und damit um rund 42 Prozent erhöht. Demgegenüber sind die Erträge von rund 133.000 Euro in 2020 auf etwa 166.000 Euro in 2023 und damit nur um rund 25 Prozent gestiegen.

Der Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen entwickelt sich wie folgt:

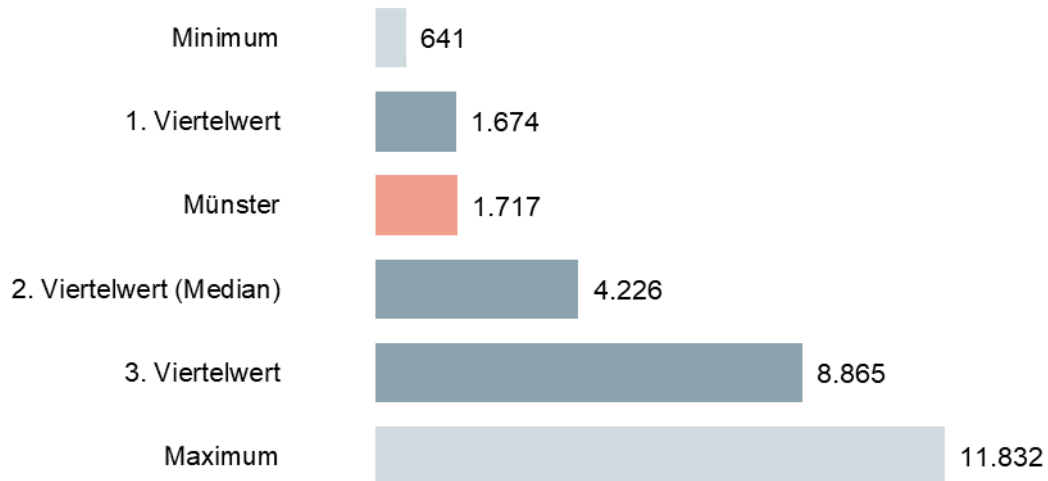
Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen Münster in Euro 2020 bis 2023

Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen in Euro	23.321	35.566	54.320	55.099
Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen je 10.000 EW in Euro	740	1.124	1.710	1.717
Fehlbetrag je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	203	323	418	396

In der Stadt Münster erhöht sich der Fehlbetrag durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattungen im Betrachtungszeitraum 2020 bis 2023 um rund 32.000 Euro. Das entspricht einer Steigerung von rund 136 Prozent. Einwohnerbezogen entwickelt sich der Fehlbetrag der durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von 2020 bis 2023 ähnlich. Fallbezogen nimmt der Fehlbetrag dagegen nur bis 2022 zu, mit rückläufiger Tendenz in 2023.

Der Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen je 10.000 EW ist das negative Ergebnis, das sich aus der Gegenüberstellung der Aufwendungen und Kostenerstattungen sowie der weiteren Erträge einer Stadt für die Durchführung ordnungsbehördlicher Bestattungen im Durchschnitt je 10.000 EW ergibt.

Fehlbetrag durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen je 10.000 EW in Euro 2023



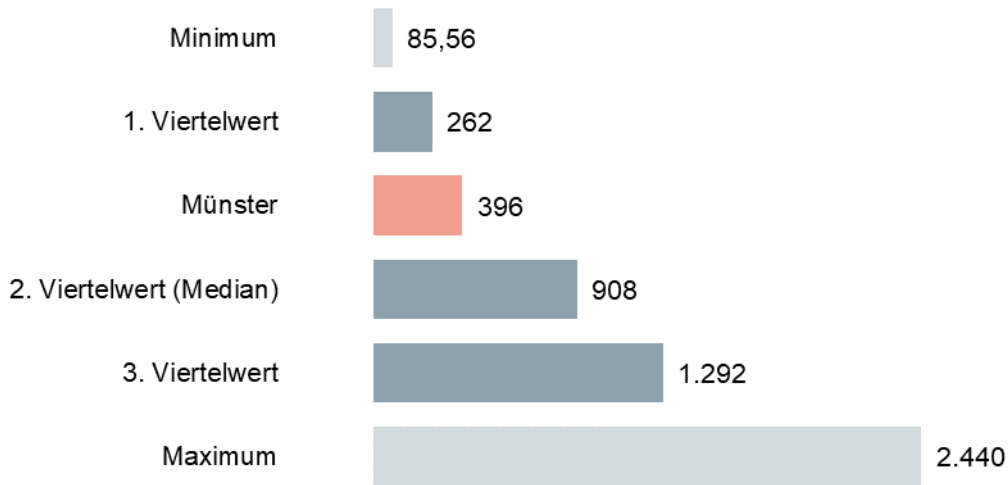
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 19 Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



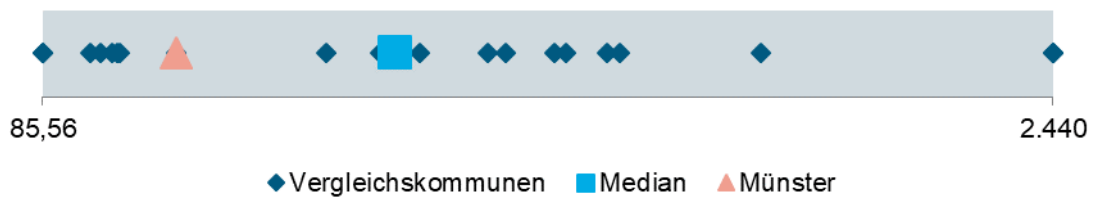
Einwohnerbezogen hat die Stadt Münster 2023 einen geringeren Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen als etwa 75 Prozent der kreisfreien Städte. In den Vorjahren positioniert sich die Stadt Münster beim Fehlbetrag ähnlich.

Auf den Fehlbetrag für die durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen nehmen die Anzahl der ordnungsbehördlichen Bestattungsfälle, die Fallkosten sowie etwaige Erträge bzw. Kostenerstattungen Einfluss. Wie in Kapitel 5.4 „Strukturen“ dargestellt, ist die günstige Position mit darauf zurückzuführen, dass die Stadt Münster einwohnerbezogen weniger ordnungsbehördliche Bestattungen durchführen muss als 75 Prozent der kreisfreien Städte.

Fehlbetrag je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro 2023



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



Im landesweiten Vergleich liegt der Fehlbetrag der Stadt Münster 2023 sowie in den Vorjahren auch fallbezogen niedriger als bei den meisten kreisfreien Städten. Die Stadt ordnet sich 2023 interkommunal deutlich unterhalb des Medians ein. In den Vorjahren positionierte sich Münster bei den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem geringsten Fehlbetrag je durchgeführter ordnungsbehördlicher Bestattung.

In Münster wird der Fehlbetrag für durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattungen insbesondere auch von den Fallkosten sowie den Erträgen aus Kostenerstattungen bzw. dem Nachlass der Verstorbenen positiv beeinflusst.

Aufwendungen und Erträge ordnungsbehördliche Bestattungen 2023

Kennzahl	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je durchgeführte Ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	1.593	717	1.454	1.933	2.615	2.949	19
Erträge je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung in Euro	1.197	188	740	1.056	1.409	2.079	19

Die Stadt Münster hat 2023 geringere Aufwendungen je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung als die meisten kreisfreien Städte.

Die Aufwendungen je Fall setzen sich insbesondere zusammen aus den Aufwendungen für

- das Bestattungsunternehmen,
- die Durchführung der zweiten Leichenschau,
- die Kremierung sowie
- Friedhofsgebühren.

Die Stadt Münster kann ordnungsbehördliche Bestattungen günstiger durchführen als die meisten kreisfreien Städte. Sie schreibt die Dienstleistungen der ordnungsbehördlichen Bestattungen, die von einem Bestattungsunternehmen erbracht werden, regelmäßig aus und vergibt den Auftrag an das Unternehmen mit dem wirtschaftlichsten Angebot. Die letzte Ausschreibung erfolgte im Jahr 2024.

Wie in Kapitel 5.5.3 Art der Bestattung dargestellt, setzt die Stadt Münster bei ordnungsbehördlichen Feuerbestattungen mehrere Urnen in einer Grabstätte bei. Auf diese Weise kann die Stadt ihre Aufwendungen für Friedhofsgebühren niedrig halten. Dies entlastet den Fehlbetrag der ordnungsbehördlichen Bestattungen.

Die Stadt Münster hat im Vergleichsjahr höhere Erträge je durchgeführte ordnungsbehördliche Bestattung als die Mehrheit der kreisfreien Städte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt in den meisten Fällen ihre Aufwendungen refinanzieren kann. Nach einer durchgeführten Ersatzvornahme macht die Stadt ihre Kostenerstattungsansprüche gegenüber den Bestattungspflichtigen konsequent geltend. Bei Sterbefällen ohne bestattungspflichtige Angehörige setzt sich die Ordnungsbehörde mit dem zuständigen Nachlassgericht in Verbindung und meldet dort ihren Kostenerstattungsanspruch an. Da in Münster einige der Verstorbenen ohne Angehörige auskunftsgemäß über einen hohen Nachlass verfügen, kann die Stadt auch dadurch einen Teil ihrer Aufwendungen refinanzieren. Das Verhältnis von Erträgen zu Aufwendungen ist in Münster vergleichsweise hoch. In 2023 deckt die Stadt Münster rund 75 Prozent ihrer Aufwendungen über Erträge. Der Median liegt dagegen nur bei rund 58 Prozent.

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 guten Ermittlungsarbeit kann die Stadt Münster eine ordnungsbehördliche Bestattung nicht immer vermeiden, obwohl sie Bestattungspflichtige innerhalb der Bestattungsfrist ausfindig machen konnte.	171	E1	Die Stadt Münster sollte auf ihrer Internetseite allgemein sowie im Einzelfall gegenüber unwilligen Bestattungspflichtigen aktiv auf die drohende Durchführung eines Ordnungswidrigkeitenverfahrens gemäß § 19 Abs. 2 BestG NRW hinweisen. Bei bestattungspflichtigen Angehörigen, die sich ohne triftigen Grund weigern, ihrer Bestattungspflicht nachzukommen, sollte die Stadt wie geplant ein Bußgeld festsetzen. Die Geldbuße sollte den wirtschaftlichen Vorteil übersteigen, den die betroffene Person aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat.	172
F2	Das Vollstreckungsverfahren der Stadt Münster bei ordnungsbehördlichen Bestattungen im Wege der Ersatzvornahme nach § 59 VwGO NRW entspricht nicht ausreichend den gesetzlichen Vorgaben des VwVG NRW. Grund ist, dass die Stadt Münster ihre Androhung der Ersatzvornahme entgegen § 63 Abs. 6 VwVG NRW nicht mittels einer der Zustellungsvarianten des Verwaltungszustellungsgesetzes NRW zustellt.	174	E2	Die Stadt Münster muss ihr Vorgehen bei der Androhung einer Ersatzvornahme zur Durchführung von ordnungsbehördlichen Bestattungen anpassen und den Bescheid gemäß § 63 Abs. 6 VwVG NRW förmlich zustellen.	174
F3	Die Stadt Münster erhebt nicht in allen Fällen eine Verwaltungsgebühr, wenn sie ihren Kostenerstattungsanspruch gegenüber Bestattungspflichtigen geltend macht. Der Verzicht auf die Erhebung einer Verwaltungsgebühr stellt einen Rechtsverstoß gemäß § 15 Satz 1 VO VwVG NRW dar.	175	E3	Die Stadt Münster muss bei durchgeführten ordnungsbehördlichen Bestattungen von den bestattungspflichtigen Angehörigen eine dem Einzelfall angemessene Verwaltungsgebühr gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 11 VO VwVG NRW erheben.	176
Personaleinsatz					
F4	Die Stadt Münster setzt für die Sachbearbeitung der ordnungsbehördlichen Bestattungen einwohnerbezogen weniger Personal ein als die meisten kreisfreien Städte. Dadurch ist das Personal bei der Fallbearbeitung vergleichsweise sehr hoch belastet.	177	E4	Die Stadt Münster sollte die hohe Fallbelastung unter Berücksichtigung der bevorstehenden Personalfluktuations zum Anlass nehmen, um eine Stellenbemessung für die Aufgaben der ordnungsbehördlichen Bestattungen vorzunehmen und den Personaleinsatz bedarfsgerecht anzupassen.	178

6. Kommunales Krisenmanagement

6.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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

Das kommunale Krisenmanagement der Stadt Münster befindet sich aktuell in der Fortentwicklung. Die Stadt Münster betreibt eine regelmäßige Risikoermittlung, auf der die Maßnahmen zur Weiterentwicklung ihres kommunalen Krisenmanagements basieren. Die Stadt hat ihre erkannten Risiken bewertet und plant diese im Zusammenhang mit der laufenden Erstellung ihres Katastrophenschutzbedarfsplanes zu priorisieren. Zudem muss die Stadt ihre vorhandenen Einzeldokumente zu einem formellen Katastrophenschutzplan zusammenführen und ihn anschließend alle fünf Jahre fortschreiben. Die Stadt Münster hat gegenüber der gpaNRW schriftlich zugesichert, dass sie im Rahmen ihrer bereits laufenden Katastrophenschutzbedarfsplanung auch einen formellen Katastrophenschutzplan aufstellen wird.

Einige Maßnahmen zur Krisenbewältigung, wie z.B. aufgrund einer Energiekrise oder aufgrund von Starkregen- oder Hitzeereignissen, hat die Stadt Münster bereits umgesetzt. Die Stadt sollte auch für ihre übrigen identifizierten Risiken Vorkehrungen treffen und diese verschriftlichen.

Die Stadt Münster hält einen gut ausgestatteten Krisenstabsraum an einer zentralen Stelle im Stadtgebiet vor. Die technische Ausstattung des Krisenstabsraumes stellt grundsätzlich sicher, dass der städtische Krisenstab auch bei einem langanhaltenden Stromausfall handlungs- und arbeitsfähig bleibt. Um eine Notstromversorgung auch bei vollständigem Wegfall der Elektrizitätsversorgung kurz- und langfristig verlässlich sicherzustellen, sollte die Stadt Münster wie geplant einen verbindlichen Vertrag über die Kraftstoffversorgung abschließen. Zudem sollte die Stadt wie vorgesehen ermitteln, welche spezifische Software der Fachämter in Krisenfällen erforderlich ist und dafür sorgen, dass die Krisenstabsmitglieder auch im Notbetrieb darauf zugreifen können.

Die Stadt Münster hat alle Funktionen im Krisenstab nach den Vorgaben des Krisenstabserlasses mit ausreichend fachkundigem Personal besetzt und ausgebildet. Übungen finden dagegen nur unregelmäßig statt. Zur optimalen Vorbereitung der Krisenstabsmitglieder auf künftige Krisenstabseinsätze sollte die Stadt für ihren Krisenstab ein zielgruppenspezifisches Aus- und Fortbildungskonzept erstellen. Auf dieser Basis sollte sie ihre Krisenstabsmitglieder künftig schulen und jährlich Praxisübungen mit simulierten Krisenszenarien durchführen.

Die Stadt Münster stärkt durch ihre frühzeitige, zielgruppenspezifische Kommunikation über Risiken, etwa bei sich anbahnenden Starkregenereignissen oder Stromausfällen, die Selbsthilfefähigkeit der Bevölkerung. Hierbei nutzt sie sowohl für die Risiko- als auch die Krisenkommunikation mehrere Informationswege, etwa städtische Internetseiten oder Social-Media-Kanäle.

Teilweise fehlen in Münster für eine effektive Krisenbewältigung noch weitere formelle Konzepte. Dazu zählen insbesondere ein Konzept für die Einbindung von Spontanhelfenden und ein eigenes Verpflegungskonzept für den Krisenstab.

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-organisatorischen⁴⁰ Teil des kommunalen Krisenmanagements. Die operativ-taktische⁴¹ Komponente dagegen ist nicht Gegenstand unserer Betrachtung.

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 Münster 2023

Grundzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
EW*	320.946	112.613	176.627	263.000	362.309	1.084.831	23
Pendlersaldo	59.371	-11.598	-6.034	2.769	38.466	188.045	23
Gebietsfläche in ha	30.328	5.142	9.595	16.045	22.192	40.502	23
Störfallbetriebe ⁴²	13	0	5	7	11	32	23

*Einwohnerinnen und Einwohner

Die **Stadt Münster** hat 2023 mehr Einwohnerinnen und Einwohner als die Mehrheit der kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen und die zweitgrößte Gebietsfläche. Damit muss die Stadt

⁴⁰ so genannter Verwaltungsstab gemäß Ziffer 2.3. des Krisenstabserlasses NRW

⁴¹ Feuerwehreinsetzleitung gemäß Ziffer 2.2 des Krisenstabserlasses NRW

⁴² Betriebe der unteren und oberen Klasse gemäß § 2 Nr. 1 und 2 der zwölften Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Störfall-Verordnung – 12. BImSchV)

im Krisenfall abhängig von dem jeweiligen Ereignis eine größere Fläche abdecken als die meisten kreisfreien Städte. Abhängig von, wo innerhalb des Stadtgebietes ein Krisenereignis eintritt, kann die große Gebietsfläche für die Einheiten und Einsatzkräfte der Gefahrenabwehr längere Anfahrtswege bedingen.

Auch der Pendlersaldo der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt in Münster höher als bei 75 Prozent der kreisfreien Städte. Im Hinblick auf das kommunale Krisenmanagement bedeutet dies für die Stadt Münster, dass neben ihrer eigenen Bevölkerung auch eine Vielzahl von Pendelnden von möglichen Krisenszenarien betroffen sein könnten. Um im Ereignisfall möglichst viele Betroffene an ihren jeweiligen Standorten zu erreichen und damit auch schützen zu können, ist eine effektive Kommunikationsstrategie wichtig.

Im Gebiet der Stadt Münster befinden sich insgesamt 13 Störfallbetriebe, die besondere Sicherheitsvorkehrungen und kontinuierliche Überwachung erfordern. Damit zählt Münster zum Viertel der kreisfreien Städte mit der höchsten Anzahl an Störfallbetrieben im eigenen Stadtgebiet.

Für das kommunale Krisenmanagement der Stadt Münster sind auch Wasserstraßen und Gewässer relevant. Hochwasser und Überschwemmungen, bedingt durch die Flüsse Aa, Angel, Ems und Werse sowie den Dortmund-Ems-Kanal, stellen wiederkehrende Bedrohungen dar. Sie erfordern, dass die Stadt Münster umfassende Schutz- und Kontrollmaßnahmen ergreift.

In Münster gibt es 2023 acht Krankenhäuser und damit mehr als bei 75 Prozent der kreisfreien Städte. Der Median liegt 2023 bei fünf Krankenhäusern. Das Universitätsklinikum Münster ist ein Krankenhaus der Maximalversorgung mit regionaler und überregionaler Bedeutung. Die Westfälische Universität mit rund 43.000 Studierenden im Wintersemester 2024/2025 stellt eine zentrale Bildungseinrichtung dar. Ein unmittelbarer Einfluss auf das Krisenmanagement der Stadt Münster besteht insbesondere im Zusammenhang mit Kampfmittelfunden in Klinik- oder Hochschulnähe und daraus ggf. resultierenden Großevakuierungsmaßnahmen.

6.5 Prävention, Bewältigung und Nachbereitung von Krisenfällen

Das Risikomanagement ist Teil eines ganzheitlichen Krisenmanagements. Hierzu gehören gemäß den Ausführungen des Krisenstabserlasses NRW⁴³ alle Maßnahmen zur Prävention und Erkennung von Risiken, zur Bewältigung und zur Nachbereitung von Krisenfällen

⁴³ 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

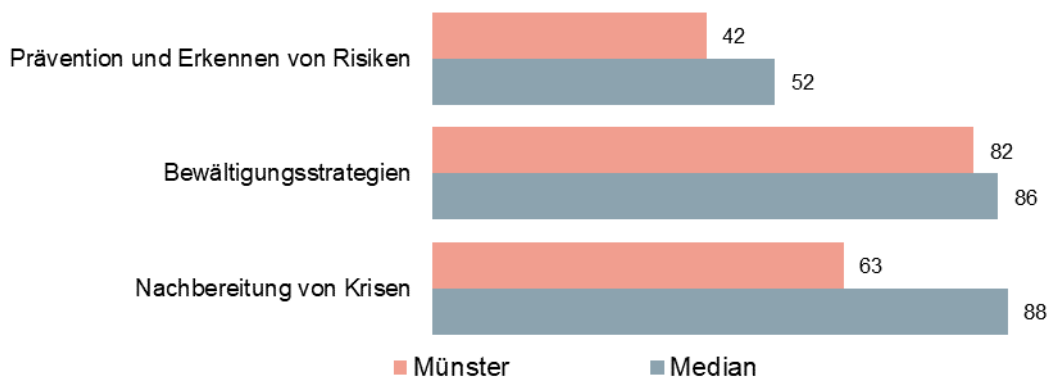
Erfüllungsgrad Prävention, Bewältigung und Nachbereitung in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (einige Werte mehrfach):



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

→ Die Stadt Münster betreibt eine regelmäßige Risikoermittlung und -bewertung.

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.

Das kommunale Krisenmanagement der **Stadt Münster** befindet sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung in der Fortentwicklung. Die Stadt hat im Hinblick auf das kommunale Krisenmanagement eine vollumfängliche Risikoanalyse vorgenommen und auch Dritte dabei beteiligt. Unter Beteiligung eines externen Beratungsunternehmens hat die Stadt Münster verschiedene interdisziplinäre Workshops mit definierten Organisationseinheiten der Stadtverwaltung und weiteren Beteiligten, wie beispielsweise den Stadtwerken Münster, Katastrophenschutz-Organisationen, Krankenhäusern und Polizei durchgeführt. Dabei hat die Stadt die Risiken für ihr Stadtgebiet in folgende Risikoszenarien zusammengefasst und analysiert:

- Szenario 1: Ausfall der kritischen Infrastruktur / Blackout,
- Szenario 2: Austritt eines chemischen Produktes / CBRN-Gefahren⁴⁴,
- Szenario 3: Lang anhaltende Hitze / Dürre / Vegetationsbrand,
- Szenario 4: Verbreitung eines kontagenen Krankheitserregers / Pandemie sowie
- Szenario 5: Extremwetterereignis / Starkregen.

Ihre Erkenntnisse aus den Szenario-Betrachtungen hat die Stadt im Hinblick auf die Eintrittswahrscheinlichkeit und die zu erwartenden Schadensfolgen für die Schutzgüter Mensch, kritische Infrastruktur (KRITIS) sowie weitere Schutzgüter wie Umwelt, Volkswirtschaft und immaterielle Schäden bewertet. Eine Priorisierung der Gefahren plant die Stadt im Zusammenhang mit der Erstellung ihres Katastrophenschutzbedarfsplanes. Diesen stellt die Stadt aktuell mit externer Begleitung auf, und er soll im Jahr 2025 den politischen Gremien vorgelegt werden.

Risikokarten oder eine Gefährdungsmatrix ermöglichen eine schnelle und intuitive Erfassung der Risikolage. Wesentliche Gefahren wie Stromausfälle oder z.B. der Ausfälle der Abwassertechnik visualisiert die Stadt Münster in Form von Kartenmaterial mit verschiedenen Layern. Zur Visualisierung von Gefahren nutzt die Stadt zudem Starkregen- und Hochwassergefahrenkarten. Die Stadt hat für das gesamte Stadtgebiet Starkregengefahrenkarten erstellt. Mittels einer computergestützten 2D-Modellierung lassen sich darin die oberflächigen Überflutungsvorgänge bei definierten Starkregenszenarien simulieren und darstellen.

Gemäß § 4 Abs. 3 S.1 i.V.m. § 3 Abs. 7 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) müssen kreisfreie Städte einen Katastrophenschutzplan aufstellen, der gemäß § 4 Abs. 3 S. 2 BHKG spätestens alle fünf Jahre fortzuschreiben ist.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat noch keinen vollständigen Katastrophenschutzplan aufgestellt, die Erstellung ist aber bereits geplant. Der aktuelle Umsetzungsstand entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben gemäß § 4 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 7 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz.

In der Stadt Münster ist ein formeller Katastrophenschutzplan ansatzweise vorhanden. Dabei handelt es sich um Einzeldokumente wie z.B. die Erkenntnisse der Stadt aus ihrer Risikoermittlung, diverse Gefahrenabwehrpläne und Konzepte. Parallel zur Erstellung ihres Katastrophenschutzbedarfsplanes will die Stadt einen formellen Katastrophenschutzplan erstellen, der die

⁴⁴ chemische, biologische, radiologische und nukleare Gefahren

Einzeldokumente innerhalb eines Gesamtdokumentes „Katastrophenschutzplan“ zusammenfasst. Sobald die Stadt Münster diesen vollständig aufgestellt hat, sollte sie auch den Stadtrat in ihre Katastrophenschutzplanung einbinden. Aus Sicht der gpaNRW ist es sinnvoll, sowohl die örtliche Politik als auch die Bevölkerung über die ermittelten Risiken und die daraus abgeleiteten Handlungserfordernisse in einem angemessenen Umfang zu informieren und damit auch zu sensibilisieren. Das schafft Bewusstsein und auch Verständnis für die unterschiedlichen Thematiken. Der Stadtrat sollte basierend auf den fachlichen Betrachtungen der möglichen Risiken eine politische Bewertung für eine wirksame Risikobehandlung der wesentlichen Risiken treffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster muss ihre vorhandenen Einzeldokumente zu einem formellen Katastrophenschutzplan zusammenführen. Anschließend sollte sie die wesentlichen Risiken im Rahmen der Katastrophenschutzplanung alle fünf Jahre vom Stadtrat beschließen lassen.

Die Stadt Münster hat mit Schreiben vom 26. Februar 2025 bestätigt, dass sie gemäß § 4 Abs. 3 S.1 i.V.m. § 3 Abs. 7 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz (BHKG) einen formellen Katastrophenschutzplan aufstellen wird.

6.5.2 Bewältigungsstrategien

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat bereits für einige Szenarien Bewältigungsstrategien entwickelt. Durch weitere Konzepte und Maßnahmenplanungen kann die Stadt ihre Krisenfestigkeit weiter verbessern.

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.

Die **Stadt Münster** hat das Aufgabenfeld zur konzeptionellen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Vorbereitung effektiver Krisenmanagementstrukturen innerhalb des Dezernates für Personal, Organisation, Ordnung, Feuerwehr und IT bei der Feuerwehr (Amt 37) angesiedelt. Die Stadt erledigt die Aufgaben zur Vorhaltung des Krisenmanagements im Vergleichsjahr 2023 mit 1,1 Vollzeit-Stellen. Die Bandbreite der Vollzeit-Stellen für das kommunale Krisenmanagement lag bei 22⁴⁵ kreisfreien Städten im Jahr 2023 zwischen 0,5 und 13,8 Vollzeit-Stellen.

Die Stadt Münster hat konkrete Vorkehrungen im Hinblick auf einen Teil ihrer festgestellten Risiken getroffen und verschriftlicht. Dazu zählt z.B. ein Handlungsleitfaden zur Ermittlung kritischer Infrastruktur und Maßnahmen für deren Schutz in der Energiekrise. Im Hinblick auf Extremwetterrisiken wie Starkregen und Hochwasser hat das Amt für Mobilität und Tiefbau Starkregenge-

⁴⁵ Aus einer der 23 kreisfreien Städte liegen keine Stellendaten vor.

fahrenkarten (SRGK) mit Risikoanalysen und Handlungskonzepten entsprechend der NRW-Arbeitshilfe „Kommunales Starkregenrisikomanagement“⁴⁶ aufgestellt. Als integraler Bestandteil des umfassenden Klimaanpassungskonzeptes der Stadt Münster hat die Stadt in 2024 unter Federführung des Gesundheits- und Veterinäramtes zudem einen Hitzeaktionsplan erstellt. Sein Schwerpunkt liegt auf der gesundheitlichen Prävention, um die Bevölkerung und insbesondere ältere und kranke Menschen, Kinder und Schwangere sowie Menschen in besonderen Lebenslagen in Münster bei Hitzewellen zu schützen. Der Hitzeaktionsplan beinhaltet verschiedene Maßnahmen zur Risikokommunikation sowie Konzepte zur Bewältigung von akuten Ereignissen und langfristigen Anpassungen in Gesundheitseinrichtungen. Zu den Maßnahmen zählen u.a. die flächendeckende Versorgungsmöglichkeit mit Trinkwasser im gesamten Stadtgebiet sowie eine Kühle-Orte-Karte „Cooler Stadtplan für heiße Tage“.

Für einen Teil der identifizierten Risiken hat die Stadt Münster dagegen noch keine Vorkehrungen getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte auch Vorkehrungen für ihre übrigen identifizierten Risiken treffen und schriftlich zusammenfassen.

Ein weiterer Aspekt zur Bewältigung von Krisenlagen ist die Einrichtung und dauerhafte Vorhaltung des städtischen Krisenstabes. Die Stadt Münster ist zu jeder Zeit in der Lage, den Krisenstab zu aktivieren. Im Kapitel 6.8 „Prozessdarstellung“ beschreibt die gpaNRW den Prozess zur Aktivierung des Krisenstabes der Stadt Münster und stellt die Prozessschritte visuell dar.

Die Geschäftsordnung der Stadt Münster für den Krisenstab regelt die Einberufung des Krisenstabes, dessen personelle Besetzung, die Alarmierung, die Erreichbarkeit der Stabsmitglieder, die räumliche Unterbringung sowie das Vorhalten beziehungsweise Sicherstellen der erforderlichen Kommunikationsmittel. Damit enthält die Geschäftsordnung alle Mindestinhalte, die der Krisenstabserlass NRW nach Ziffer 2.4.3 vorsieht.

Die Stadt Münster hat ihren konkreten Informationsprozess für den Fall einer akuten Krisenlage in ihrem Taschenalarmplan "Führungsorganisation zur Gefahrenabwehr in der Stadt Münster bei Großeinsatzlagen, Katastrophen und sonstigen außergewöhnlichen Ereignissen" vorgeplant. Auch zeitliche Vorgaben, in welcher Zeit der administrativ-organisatorische Krisenstab erstmalig zusammentritt und einsatzfähig ist, sowie die standardisierten Meldewege gemäß Krisenstabserlass NRW hat die Stadt Münster verbindlich geregelt. Die Meldung der Aktivierung des Krisenstabes an weitere Behörden im Sinne der Ziffer 4 des Krisenstaberlasses NRW erfolgt in Münster erlasskonform. Konkrete Anweisungen dazu sind schriftlich festgehalten. Zuständig ist der diensthabende Lagedienst. Er generiert aus einem Vorlagenordner eine standardisierte E-Mail und leitet diese je nach Ereignis an die entsprechenden Behörden weiter.

Die Stadt hat in ihrer Geschäftsordnung exakte Vorgaben zur Einberufung des Krisenstabes und zum Ablauf der Alarmierungskette getroffen. Für den Fall, dass eine Alarmierung aufgrund eines länger andauernden Stromausfalls nicht möglich sein sollte, hat die Stadt als Redundanz den Selbsteintritt vorgeplant, sobald ein Stromausfall länger als zwei Stunden andauert. Mögliche Krisenszenarien, bei denen der Oberbürgermeister direkt zu informieren ist, hat die Stadt

⁴⁶ Arbeitshilfe kommunales Starkregenrisikomanagement Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen

Münster dagegen noch nicht festgelegt. In der Regel entscheidet der zuständige Dezernent im Einzelfall, ob der Oberbürgermeister informiert wird.

Der Krisenstab ist über eine einheitliche Mailadresse zu erreichen. Die Leitung der Koordinierungsgruppe Stab (KGS) ist für die Bearbeitung des Funktionspostfachs verantwortlich. Außerhalb eines konkreten Einsatzanlasses läuft die Mailadresse bei der Feuerwehrleitstelle auf. So ist die ständige Überwachung von etwaigen Maileingängen stets sichergestellt.

Sämtliche Kontaktdaten von ständigen Mitgliedern des Stabes (SMS⁴⁷) sowie von ereignisspezifischen Mitgliedern des Stabes (EMS) sind in der Geschäftsordnung für den Krisenstab sowie bei der Feuerwehrleitstelle hinterlegt und werden von der KGS aktuell gehalten.

Für den Krisenfall hält die Stadt funktionsfähige Satellitentelefone vor, die bereits an die Verantwortlichen verteilt und deren Telefonnummern bekannt sind. Zudem verfügt die Stadt über weitere Rückfalllösungen zur Verhinderung eines Totalausfalls der Telekommunikationstechnik. Auf diese Weise stellt die Stadt Münster sicher, dass ihr Kommunikationsnetz im Krisenfall ausfallfrei bleibt.

Die Stadt Münster hat im Sinne der Bewältigungsstrategie sämtliche Aufgaben der Stadtverwaltung einer Risikoermittlung unterzogen und bewertet. Sie hat in diesem Zusammenhang festgelegt, welche Bedeutung die jeweilige Funktion zu Krisenzeiten hat. In einer mit Notstrom abgesicherten städtischen Liegenschaft hat die Stadt ein Notfallrathaus eingerichtet, das einen Notfallbetrieb für 72 Stunden gewährleistet. Sie kann dort in Krisenzeiten die Funktionen aus den unverzichtbaren Aufgabenbereichen unterbringen, welche auch in Krisenlagen zwingend arbeitsfähig sein müssen. Zudem ist die Arbeit an Notfallarbeitsplätzen im Krisenstabsraum sowie an zwei weiteren Standorten möglich.

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat bislang kein Konzept zur strukturierten Einbindung von Spontanhelfenden erstellt.

In vielen Krisenlagen der Vergangenheit, etwa beim Starkregenereignis rund um die Ahr oder bei der Hochwasserlage im Winter 2023/2024, war zu beobachten, dass Teile der Bevölkerung willens und in der Lage sind, spontan Hilfe anzubieten. Die Besonderheit dabei ist, dass diese Menschen in keiner Organisationsform, beispielsweise in einer Hilfsorganisation, gebunden sind. Die Personen bieten ihre Hilfe in örtlichen Gruppen der Social-Media-Kanäle an oder schreiben ggf. per E-Mail an die Stadtverwaltung. Bleiben solche Hilfsangebote unbeantwortet bzw. unkoordiniert, besteht die Gefahr, dass diese Menschen sich selbständig zu etwaigen Einsatzstellen begeben, um dort zu helfen. Dies kann im Zweifel dazu führen, dass die organisierten Helfenden von Feuerwehr, Hilfsorganisationen und weitere eingesetzte Kräfte gestört oder sonst in ihrer Arbeit behindert werden.

Aus Sicht der gpaNRW ist es daher wichtig, mit Spontanhelfenden zu kommunizieren und die Hilfsbereitschaft zu lenken. Ziel ist es, den Spontanhelfenden eine Plattform zu schaffen, an die sie sich im Ereignisfall wenden können und auf der die Stadt geordnet über deren Einsatz berät

⁴⁷ SMS gemäß Ziff. 2.4.4 lit. d) Krisenstabserlass NRW

und entscheidet. Hierzu verweist die gpaNRW auf das WUKAS-Konzept⁴⁸, welches Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben (BOS-Behörden) beim sicheren Einsatz von Spontanhelfenden unterstützt. Weiterhin verweist die gpaNRW auf die Fachempfehlung der AGBF Bund zur Einbindung von Spontanhelfenden in der Gefahrenabwehr⁴⁹.

Die Stadt Münster hat noch kein konkretes Konzept zur Einbindung von Spontanhelfenden erarbeitet. Die Notwendigkeit zur Lenkung von und zur Kommunikation mit Spontanhelfenden hat die Stadt aber bereits erkannt. Während der Hochwassersituation nach einem extremen Starkregenereignis im Juli 2014 hat die Stadt auch bereits Erfahrungen im Umgang mit Spontanhelfenden gemacht und diese ausgewertet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte sich erneut mit der Thematik zur Einbindung von Spontanhelfenden befassen und ein umsetzungsreifes Konzept zur Einbindung von Spontanhelfenden für akute Krisensituationen erstellen.

6.5.3 Nachbereitung von Krisen

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster bereitet noch nicht jede Krise strukturiert nach.

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.

In den letzten Jahren aktivierte die **Stadt Münster** ihren Krisenstab aus mehreren Anlässen. In 2018 erfolgte eine Aktivierung aufgrund des Fischesterbens im Aasee sowie anlässlich der Katholikentages. In den Folgejahren war eine Aktivierung des Krisenstabes aufgrund der Coronapandemie, des Zustroms von Flüchtlingen, einer großen Schneelage, eines Kampfmittelverdacht an vier Punkten in der Nähe von bedeutender Infrastruktur (Krankenhäusern), sowie die Vorbereitung auf die Energiemangellage im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg erforderlich.

Die gpaNRW vertritt die Auffassung, dass Krisen effektiv nachbereitet werden sollten, um die Abläufe und getroffenen Maßnahmen hinsichtlich ihrer Wirksamkeit zu bewerten. Die Erkenntnisse hierzu sollte eine Stadt dokumentieren und nutzen, um notwendige Anpassungen innerhalb ihres kommunalen Krisenmanagements durchführen zu können. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Münster einzelfallbezogen bestimmte Krisen, wie z.B. die Coronapandemie, das Fischesterben im Aasee oder das Starkregenereignis 2014, durch die zuständigen Fachämter umfassend nachbereitet und dokumentiert hat. Um sicherzustellen, dass die Stadt aus jeder Krise lernt und ihr kommunales Krisenmanagement kontinuierlich weiterentwickeln kann, sollte die Stadt künftig alle Krisenlagen nachbereiten. Auskunftsgemäß fehlen dem

⁴⁸ Konzeptpartner: Malteser; Bergische Universität Wuppertal; Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung; gefördert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung

⁴⁹ Arbeitsgemeinschaft der Leiter der Berufsfeuerwehren in der Bundesrepublik Deutschland – Arbeitskreis Zivil- und Katastrophenschutz „Einbindung von Spontanhelfenden in der Gefahrenabwehr (Stand 22. Oktober 2015)

bei der Feuerwehr (Amt 37) angesiedelten städtischen Krisenmanagement dafür bislang insbesondere die notwendigen personellen Ressourcen. Deshalb beschränken sich die durch Amt 37 identifizierten Anpassungsbedarfe bislang lediglich auf den organisatorischen Bereich, wie z.B. auf Anpassungen bei der KGS. Eine schriftliche Dokumentation durch Amt 37 erfolgt nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte künftig für jede Krisenlage die Abläufe und Vorgehensweisen strukturiert nachbereiten, schriftlich dokumentieren und bei Bedarf anpassen.

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. Die Betrachtung der Ausstattung des Krisenstabes beinhaltet auch die gesamte technische Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Krisenstabes.

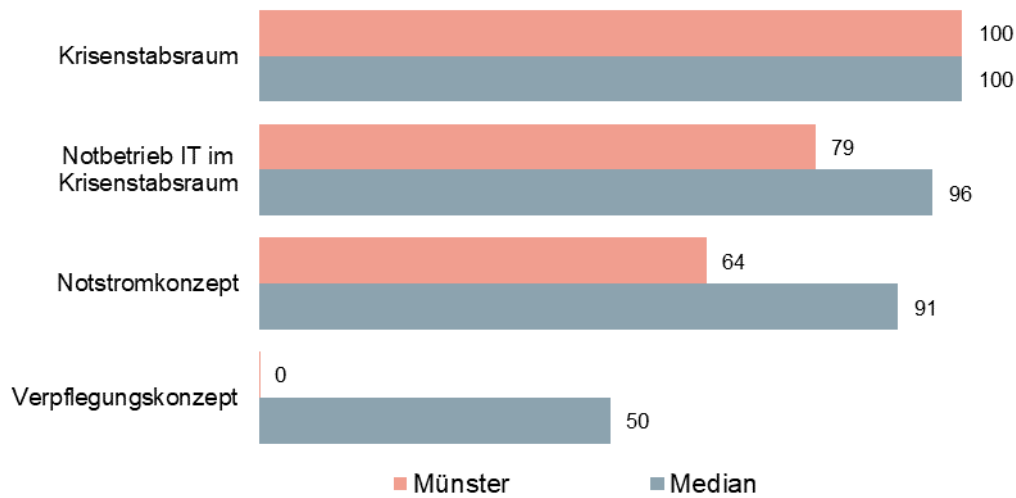
Erfüllungsgrad Ausstattung des Krisenstabes in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (einige Werte mehrfach):



Teilerfüllungsgrade Ausstattung des Krisenstabes in Prozent 2024



In den nachfolgenden Kapiteln erläutert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.6.1.1 Krisenstabsraum

- Der Krisenstabsraum der Stadt Münster ist gut gestaltet und ausgestattet. Er bietet gute Voraussetzungen für effektive Krisenstabssitzungen.

Der Krisenstabsraum⁵⁰ 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 Münster** hat an einer zentralen und überschwemmungssicheren Stelle im Stadtgebiet einen Krisenstabsraum eingerichtet. Der Stabsraum ist ausreichend groß dimensioniert und bietet genügend Platz für alle Mitglieder des Stabes sowie für die technische Ausstattung und Unterlagen. Er weist verschiedene Merkmale auf, um effizient und effektiv auf Ereignisse, welche die Aktivierung des städtischen Krisenstabes erfordern, ad hoc reagieren zu können. Ein angrenzender Schulungsraum dient dem Krisenstab als Arbeitsraum. Bei Bedarf kann die Stadt zudem vier weitere Räume als Arbeitsräume nutzen.

Die KGS ist dafür verantwortlich, den Krisenstabsraum im Ereignisfall vollständig und betriebsbereit einzurichten sowie den weiteren Betrieb sicherzustellen. Soweit die Dienstgeschäfte dies zulassen, kümmert sich der diensthabende Lagedienst bis zum Eintreffen der KGS bereits darum, alle notwendigen Vorbereitungen zum Betrieb des Stabsraumes vorzunehmen. Dazu zählt insbesondere auch die Ausschilderung des Krisenstabsraumes mit Wegweisern.

⁵⁰ 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)

Um den Raum im Krisenfall vor unbefugtem Zutritt zu schützen, hat die Stadt Münster die Zugangsmöglichkeiten geregelt. Die Stadt richtet am Zugang zum Stabsraum eine Personenkontrolle ein, an der sich die Krisenstabsmitglieder mit ihrem persönlichen Dienstaussweis legitimieren müssen. An der Zugangskontrolle händigt die KGS den Krisenstabsmitgliedern personenbezogene Funktionskennzeichnungen in Form von Namensschildern aus. Diese müssen die Mitglieder des Stabes offen tragen und können sich auf diese Weise frei in dem Gebäude bewegen.

Die formgebundenen Lageberichte sind sowohl digital sowie analog als Druckexemplare vorhanden. Sofern erforderlich, könnte die Stadt die ausgefüllten Lageberichte auch per Fahrradkurier zur nahegelegenen Bezirksregierung Münster befördern.

6.6.1.2 Notbetrieb der IT

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat grundsätzlich bereits geeignete Maßnahmen für einen Notbetrieb der IT getroffen. Die gpaNRW sieht aber noch Optimierungsmöglichkeiten.

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 Daten⁵¹ 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.

Die **Stadt Münster** stellt durch redundante notstromversorgte Rechenzentren an mehreren Standorten sicher, dass die Server und IT-Anwendungen grundsätzlich auch während eines länger andauernden Stromausfalls unterbrechungsfrei funktionieren. Die IT-Fachkräfte führen regelmäßige Tests unter den Bedingungen eines Stromausfalls durch, um die Funktionsfähigkeit der Notstromspeisung zu überprüfen. Die Stadt hat jedoch Handlungsbedarf dahingehend festgestellt, dass sie auch die Funktionalität spezieller Fachanwendungen im Notbetrieb vom Krisenstabsraum aus sicherstellen muss. Die Stadt prüft aktuell, welche speziellen Fachanwendungen der jeweiligen Fachämter für die Tätigkeit im Krisenstab notwendig sind und ob diese auch bei Inselbetrieb auf den jeweiligen Geräten der Stabsmitglieder funktionieren.

Die Mitglieder des Stabes sind im alltäglichen Arbeitseinsatz mit mobilen Endgeräten ausgestattet. Im Falle eines Einsatzes im Krisenstab können sich die Mitglieder mit ihren mobilen Endgeräten im Stabsraum mit LAN-Technik verbinden und sind so unmittelbar einsatzfähig. Darüber hinaus hält die Stadt vier weitere Laptops für die Bereiche Einsatztagebuch, Lagedarstellung, Geschäftsführung der KGS sowie für die Funktion BuMA vor, die von der KGS ständig aktuell gehalten werden.

⁵¹ z.B. georeferenzierte Daten; Einwohnermeldedaten, Fachanwendungen

Die Stadt Münster ist auch auf den Totalausfall sämtlicher IT-Anwendungen vorbereitet und kann ihre Arbeit im Krisenstab notfalls analog verrichten. Hierzu hält sie alle erforderlichen Arbeitsutensilien sowie den so genannten „Blauen Ordner“ vor, der u.a. Einsatzpläne, Vordrucke, Kontaktdaten in herkömmlicher Papierform enthält.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte wie geplant entsprechende Vorkehrungen treffen, um alle für den Krisenstab benötigten IT-Anwendungen zu identifizieren. Deren verlässliche Funktion sollte die Stadt auch unter Ausfall der Strom- und Kommunikationsversorgung sicherstellen.

6.6.1.3 Notstromkonzept

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat ihre Kraftstoffversorgung für die Netzersatzanlagen nicht vertraglich geregelt. Dadurch besteht im Falle eines länger andauernden Stromausfalls das Risiko, dass nicht ausreichend Kraftstoff zum Betrieb der Netzersatzanlagen zur Verfügung steht. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.

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 Relevanz⁵² 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 Münster** hat eine Strategie zur Sicherstellung der Notstromversorgung entwickelt, um ihre bedeutenden Einrichtungen auch bei Ausfällen der Stromversorgung verlässlich aufrecht erhalten zu können. Ein zentrales Element der Notstrom-Strategie stellt dabei die Installation von Netzersatzanlagen (NEA) in den städtischen Gebäuden dar, die die Verwaltung als relevant klassifiziert hat. Dazu zählen bestimmte Dienstgebäude der Stadtverwaltung, die Feuerwehreinrichtungen und weitere systemrelevante Einrichtungen der Stadt. Um die Zuverlässigkeit dieser Anlagen sicherzustellen, wartet die Stadt ihre Netzersatzanlagen regelmäßig nach einem Wartungsplan und nach Herstellerangaben. Diese Wartungen beinhalten nicht nur die technische Überprüfung, sondern auch die notwendigen Instandhaltungsarbeiten, um die Funktionstüchtigkeit der Anlagen dauerhaft zu gewährleisten.

Zu einer verlässlichen Notstromversorgung gehört zwingend ein belastbares Logistikkonzept für die Treibstoffversorgung der Netzersatzanlagen und der weiteren Notstromaggregate. Die Stadt Münster hat ein Kraftstoffkonzept⁵³ erstellt. Dafür hat sie im Vorfeld alle relevanten Treibstoffverbräuche für den Notstrombetrieb basierend auf der Größe der Lagertanks, der Leistung, dem Verbrauch sowie der Betriebsdauer ermittelt und zusammengeführt. Das Kraftstoffkonzept legt

⁵² Einrichtungen der kommunalen KRITIS

⁵³ Kraftstoffkonzept der Feuerwehr Münster für die kommunale, nicht-polizeiliche Gefahrenabwehr sowie die kritische Infrastruktur (Stand: 30. Januar 2024)

unter anderem fest, welche Kraftstoffe und welche Menge die Stadt für die Versorgung ihrer Netzersatzanlagen benötigt.

Bei einem länger andauernden Blackout kann die Stadt Münster im Rahmen ihrer Grundvorhaltung aktuell nur für die Fahrzeuge der Gefahrenabwehr und der Abfallwirtschaft auf eigene Kraftstoffbestände zurückgreifen. Für den Betrieb ihrer Netzersatzanlagen hält die Stadt Münster dagegen keine eigene Treibstoffreserve vor. Sie kann deshalb nicht gewährleisten, dass sie bei einem länger andauernden Stromausfall für mindestens 72 Stunden autark bleibt. Die Stadt verfügt zum Prüfungszeitpunkt auch nicht über eine gültige vertragliche Regelung mit einem Kraftstoffversorger, durch die sie die Verfügbarkeit des benötigten Kraftstoffes im Krisenfall kurz- und längerfristig sicherstellen kann. Gespräche mit Kraftstoffversorgern müssen noch geführt und entsprechende Vorhalte-Verträge abgeschlossen werden. Darin sieht die gpaNRW ein Risiko.

→ **Empfehlung**

Um eine umfassende Notstromversorgung auch bei einem länger andauernden Stromausfall sicherzustellen, sollte die Stadt Münster wie geplant einen verbindlichen Vertrag über die Kraftstoffversorgung abschließen.

6.6.1.4 Verpflegungskonzept

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster deckt die Verpflegung des Krisenstabes durch die Feuerwehr ab. Allerdings gibt es kein Verpflegungskonzept für den Krisenstab.

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.

Die **Stadt Münster** stellt die Verpflegung ihres Krisenstabes über den Versorgungszug des Löschzugs Münster-Roxel sicher. Bei einem Stromausfall kann der Krisenstab zudem über die Zubereitungsküche der notstromversorgten Feuerwache 1 verpflegt werden. Dies ist aus Sicht der gpaNRW ein pragmatisches Vorgehen. Die Stadt hat die Thematik der Verpflegung und Versorgung der Krisenstabsmitglieder bislang jedoch noch nicht konzeptionell zusammengefasst. Aus Sicht der gpaNRW ist es wichtig, dass die Krisenstabsmitglieder ihre Konzentration auch während länger andauernder Krisenstabssitzungen dauerhaft aufrechterhalten können. Klare und verbindliche Regelungen unterstützen in Krisensituationen erheblich die Effizienz und die Handlungsfähigkeit des Krisenstabes. Eine verbindlich organisierte Verpflegung reduziert unnötige Unterbrechungen im Krisenfall und stellt sicher, dass alle Krisenstabsmitglieder versorgt sind. Durch entsprechende Regelungen innerhalb eines Konzeptes zur Vorhaltung von genügend Erfrischungsgetränken und Snacks kann die Stadt hierzu entsprechende Vorplanungen treffen. Das Verpflegungskonzept sollte zudem detaillierte Vorgaben etwa zur Lagerhaltung/ Bevorratung festlegen, sowie Verantwortlichkeiten zuweisen. Dazu kann die Stadt Münster z.B. auf Grundlage der maximal im Krisenstab anwesenden Anzahl an Personen für eine bestimmte Anzahl an Tagen der Bedarf an Lebensmitteln, Getränken und Hygieneartikeln errechnen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte ein umfassendes Verpflegungskonzept für ihren Krisenstab entwickeln, das die Versorgung für mehrere Tage sicherstellt und die Verantwortlichkeiten verbindlich regelt.

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.

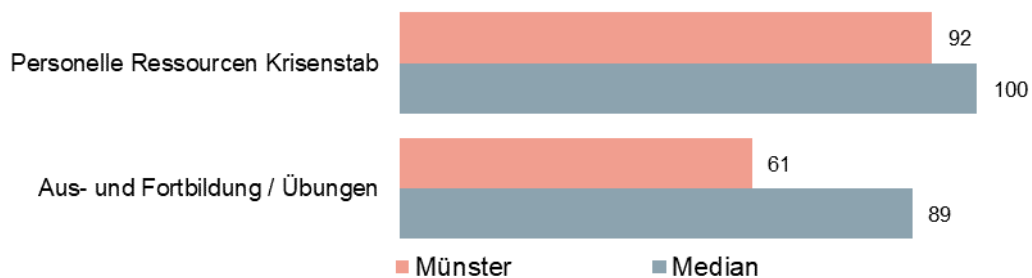
Erfüllungsgrad Personal des Krisenstabes in Prozent 2024



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen (einige Werte mehrfach):



Teilerfüllungsgrade Personal des Krisenstabes in Prozent 2024



In den nachfolgenden Kapiteln erläutert die gpaNRW die einzelnen Teilaspekte.

6.6.2.1 Personelle Ressourcen Krisenstab

→ Feststellung

Die Stadt Münster stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen sicher, dass sie grundsätzlich über ausreichend Personal verfügt, um alle Funktionen im Krisenstab auch für einen längeren Zeitraum mit fachkundigem Personal zu besetzen. Arbeitsplatzbeschreibungen für die Krisenstabsfunktionen hat die Stadt bislang noch nicht erstellt.

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.

Gemäß des Krisenstabserlasses NRW und den Empfehlungen des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) ist insbesondere die Sicherstellung einer adäquaten Schichtfähigkeit, aber auch die Qualifikation der Krisenstabsmitglieder essentiell. Der Erlass fordert dabei nicht nur die Verfügbarkeit von Personal, sondern betont auch die Bedeutung der spezifischen Eignung und Erfahrung für die zu bewältigenden Aufgaben. Dies bedeutet konkret, dass das Personal nicht nur quantitativ ausreichend sein sollte, sondern auch über die notwendigen Kompetenzen und Erfahrungen verfügen sollte, um in einer Krisensituation effektiv agieren zu können.

Gemäß Ziffer 2.4.4 Krisenstabserlass NRW setzt sich der Krisenstab wie folgt zusammen:

- der Leitung des Stabes,
- der Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS)
- der zuständigen Person für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA)
- den ständigen Mitgliedern des Stabes (SMS) sowie
- den ereignisspezifischen Mitgliedern des Stabes (EMS).

Die **Stadt Münster** erfüllt die rechtliche Vorgabe nach Ziffer 2.4.3 Abs. 2 Satz 1 und 2 Krisenstabserlass NRW. Demnach ist die personelle Ausstattung des Krisenstabes so zu bemessen, dass die Stadt im Krisenfall eine lageangepasste, ständige Handlungsfähigkeit sicherstellen kann, und zwar in allen Teilbereichen des Krisenstabes mindestens im Zwei-Schicht-Betrieb.

Die Stadt Münster hat alle Funktionen im Krisenstab personell besetzt und eine geeignete Person mit der Geschäftsführung des Krisenstabes betraut. Die aktuelle personelle Besetzung des Krisenstabes stellt theoretisch sicher, dass eine lageangepasste, ständige Handlungsfähigkeit auch über einen Zeitraum von mehr als 72 Stunden gesichert ist. Dabei hat die Stadt Münster, für eine vollständige personelle Besetzung mit Möglichkeit zum Mehrschichtbetrieb, alle Funktionen der Krisenstabsmitglieder mindestens zweifach belegt.

Die Aufgabenverteilung der Krisenstabsmitglieder erfolgt in Münster nach den Vorgaben gemäß Ziffer 2.4.4 des Krisenstabserlasses zur Gliederung des Krisenstabes. Die Stadt hat bislang jedoch noch keine Arbeitsplatzbeschreibungen für die Krisenstabsmitglieder erstellt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte für alle Krisenstabsmitglieder Arbeitsplatzbeschreibungen erstellen, damit alle Aufgaben konkret und verbindlich der jeweiligen Funktion im Krisenstab zugeordnet sind.

6.6.2.2 Aus- und Fortbildung/ Übungen

→ **Feststellung**

Da Übungen zu unterschiedlichen Krisenszenarien nur unregelmäßig stattfinden, ist das für den Krisenstab vorgesehene Personal der Stadt Münster nicht optimal auf mögliche Einsätze vorbereitet. Zudem hat die Stadt die Aus- und Fortbildung ihrer Krisenstabsmitglieder noch nicht konzeptionell abgesichert.

Eine Stadt sollte das für den Krisenstab vorgesehene Personal regelmäßig schulen und mit praktischen Übungen auf unterschiedliche Krisenszenarien vorbereiten. Ein individuelles Schulungskonzept sollte theoretische Schulungsmodule, 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.

Die Besetzung des Krisenstabes hat gemäß Ziffer 2.4.3 Abs. 2 Satz 3 Krisenstabserlass NRW aus einem entsprechend geschulten Personalpool der Behörde zu erfolgen.

Die **Stadt Münster** hat ihre Krisenstabsmitglieder durch das Institut der Feuerwehr (IdF) für mögliche Krisenstabseinsätze schulen lassen.

Neben der Ausbildung der Krisenstabsmitglieder sind auch regelmäßige Übungen wichtig, um die in den Schulungen erlernten Inhalte und Fähigkeiten auch außerhalb von echten Krisensituationen zu erproben. Durch die Simulation einer Krisensituation innerhalb einer Übung kann eine Stadt feststellen, ob sie geeignete Strukturen geschaffen und passende Maßnahmen zur Bewältigung des jeweiligen Krisenszenarios getroffen hat. In der Stadt Münster finden Übungen für den Krisenstab bisher nur unregelmäßig mit mehrjährigem Abstand statt, aber nicht im jährlichen Turnus. Soweit eine Krisenstabsübung stattfindet, trainiert die Stadt Münster dabei auch die Kommunikation über Social-Media-Kanäle.

Durch eine systematische Aus- und Fortbildung kann die Stadt Münster ihre Krisenstabsmitglieder bedarfsgerecht vorbereiten und sicherstellen, dass die Beteiligten ihre Verantwortlichkeiten und Aufgaben im Krisenfall kennen. Bislang hat die Stadt Münster für die Mitarbeitenden im Krisenstab noch kein eigenes Schulungs-/Übungskonzept erstellt, sondern legt das Schulungskonzept des IdF zugrunde. Ein eigenes zielgruppenspezifisches Konzept kann für folgende Gruppen sinnvoll sein:

- Mitglieder der Koordinierungsgruppe des Stabes (KGS),
- ständige Mitglieder des Stabes (SMS),
- Führungskräfte der Stadt Münster sowie
- Verwaltungsvorstand der Stadt Münster.

Die Stadt Münster kann in ihren Konzepten festlegen, welche Themen in welcher Tiefe geschult werden sollen. Zudem kann die Stadt beispielsweise 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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte für ihren Krisenstab ein eigenes zielgruppenspezifisches Aus- und Fortbildungskonzept erstellen. Auf dieser Basis sollte sie ihre Krisenstabsmitglieder künftig schulen und jährlich Praxisübungen mit simulierten Krisenszenarien durchführen.

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

- Die Stadt Münster stärkt durch vielfältige Maßnahmen das Gefahren- und Risikobewusstsein ihrer Bevölkerung.

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 Risikokommunikation ist ein wichtiger Bestandteil im kommunalen Krisenmanagement der **Stadt Münster**. Diese Form der Kommunikation zielt darauf ab, die Bevölkerung über potenzielle Gefahren und Risiken zu informieren, bevor eine Krise eintritt. Die Stadt Münster legt einen

besonderen Fokus darauf, die Öffentlichkeit frühzeitig und umfassend über mögliche Risiken und Schutzmaßnahmen zu informieren, um die Resilienz der Bevölkerung zu stärken. Dies geschieht proaktiv und gestützt durch einschlägige Kommunikationskonzepte (z.B. zu möglichen Starkregengefahren sowie für das Szenario eines länger anhaltenden Stromausfalls). Dabei verfolgt die Stadt das Ziel, ein Risikobewusstsein in der Bevölkerung zu schaffen, dass einige Risiken, wie beispielsweise wetterbedingte Ereignisse, nicht zu verhindern sind. Die Stadt Münster achtet darauf, dass sie gut verständlich und angepasst an unterschiedliche Zielgruppen kommuniziert.

Die Risikokommunikation betreibt die Stadt Münster über mehrere Kanäle, wie ihre Homepage, die Presse, Social-Media-Plattformen, Mikroblogging-Dienste und Radiosender. Außerdem hat die Stadt Info-Flyer erstellt, die sowohl gedruckt als auch zum Download verfügbar sind. Dazu zählen u.a. die Flyer „Was tun bei Stromausfall?“, „Sirenenalarm – Wie verhalte ich mich richtig?“ und „Der Hitzeknigge – Tipps für das richtige Verhalten bei Hitze und hoher UV-Strahlung.“

6.7.2 Krisenkommunikation

- Die Krisenkommunikation der Stadt Münster eignet sich aus Sicht der gpaNRW gut, um die Einwohnerinnen und Einwohner in akuten Krisenlagen zu informieren.

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.

Die Krisenkommunikation in der **Stadt Münster** umfasst den Austausch von Informationen und Meinungen während einer bereits eingetretenen Krise, um Schäden an Personen, Infrastruktur und dem Image der Stadt zu verhindern oder zu begrenzen. Während einer Krisenlage 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.

Die Stadt Münster hat ihre Krisenkommunikation durch die Geschäftsordnung für den Krisenstab klar geregelt. Das Amt für Kommunikation ist ständiges Mitglied des Krisenstabes und für die Bevölkerungsinformation und Medienarbeit (BuMA) zuständig. Durch Krisenstabsbesprechungen stellt die Stadt sicher, dass alle beteiligten Fachbereiche ein gemeinsames Bild der Lage haben. Damit die Stadt ihre Krisenkommunikation auch unter den Bedingungen eines länger andauernden Stromausfalls unterbrechungsfrei betreiben kann, erfolgt die Arbeit in notstromversorgten Bereichen.

Sofern die Stadt städtische Mitarbeitende in größerem Umfang über eine Krisenlage informieren will, nutzt sie für ihre interne Krisenkommunikation das Intranet sowie einen E-Mail-Verteiler. Um die Bevölkerung über Krisenfälle aktuell und verständlich zu informieren, hat das Amt für Kommunikation interne Leitlinien erstellt. Bedeutend für die Stadt Münster ist dabei auch die

Kommunikation über Social-Media-Kanäle. Sie dient der Stadt als wichtiges Mittel zur Benachrichtigung der Bevölkerung und als Rückkanal für die Bevölkerung, um Hinweise an die Stadt zu geben.

Für Akutlagen nutzt die Stadt Münster die bereits mehrjährig erprobten und bundesweit eingesetzten Warn-Apps, wie beispielsweise NINA oder MoWaS. Die MoWaS-App übersetzt die Meldungen auf die jeweilige im Mobiltelefon eingestellte Landessprache des Nutzers. Diese Funktion ist besonders gut geeignet, um Warnbotschaften auch in Fremdsprachen abzusetzen. Die Stadt Münster nutzt diese Kommunikationskanäle aktiv, um im Krisenfall effizient zu kommunizieren und die Einwohnerinnen und Einwohner zeitnah über aktuelle Entwicklungen und Schutzmaßnahmen zu informieren.

Zur Warnung der Bevölkerung hat die Stadt Münster zudem 70 Sirenen neu aufgebaut. Diese decken die Stadtbereiche mit flächendeckender Bebauung ab, in deren Einzugsgebiet mehr als 90 Prozent der Münsteraner Bevölkerung leben⁵⁴. Zudem verfügt die Feuerwehr Münster zum Prüfungszeitpunkt über sieben Mess- und Warnfahrzeuge mit leistungsfähigen Lautsprechanlagen, die auch ein Sirensignal generieren können. Warnfahrzeuge setzt die Stadt lokal begrenzt als Warnmittel ein, z.B. um nach Bombenfunden die unmittelbare Umgebung der Fundstelle zeitnah zu warnen und so eine schnelle Evakuierung zu unterstützen. Zudem übermittelt die Stadt Münster Warnungen an die Bevölkerung auch über das Radio. Dazu hat die Stadt mit einem lokalen, privaten Rundfunksender eine Vereinbarung über die Ausstrahlung von Warnmeldungen der Stadt Münster als Gefahrenabwehrbehörde abgeschlossen. Außerhalb der Erreichbarkeitszeiten der Lokalredaktion des Radiosenders kann sich die Feuerwehr per Direktsprache in das laufende Programm einschalten und Warnmeldungen ausstrahlen.

In Krisenfällen kann die Stadt Münster zudem über Amt 37 hausintern das sog. "Telefon in besonderen Lagen" in Betrieb nehmen. Zusätzlich kann die Stadt über Amt 32 kurzfristig ein weiteres Bürgertelefon einrichten und betreiben. Dazu hat die Stadt Münster die organisatorischen, personellen und technischen Vorkehrungen getroffen. Auf diese Weise will die Stadt dem Informationsbedürfnis der Bevölkerung gerecht werden und Unsicherheiten in Bezug auf die jeweilige Schadenslage beseitigen.

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.

- Der Prozess zur Aktivierung des Krisenstabes der Stadt Münster ist durch wenige Schnittstellen effektiv gestaltet.

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 Krisene-

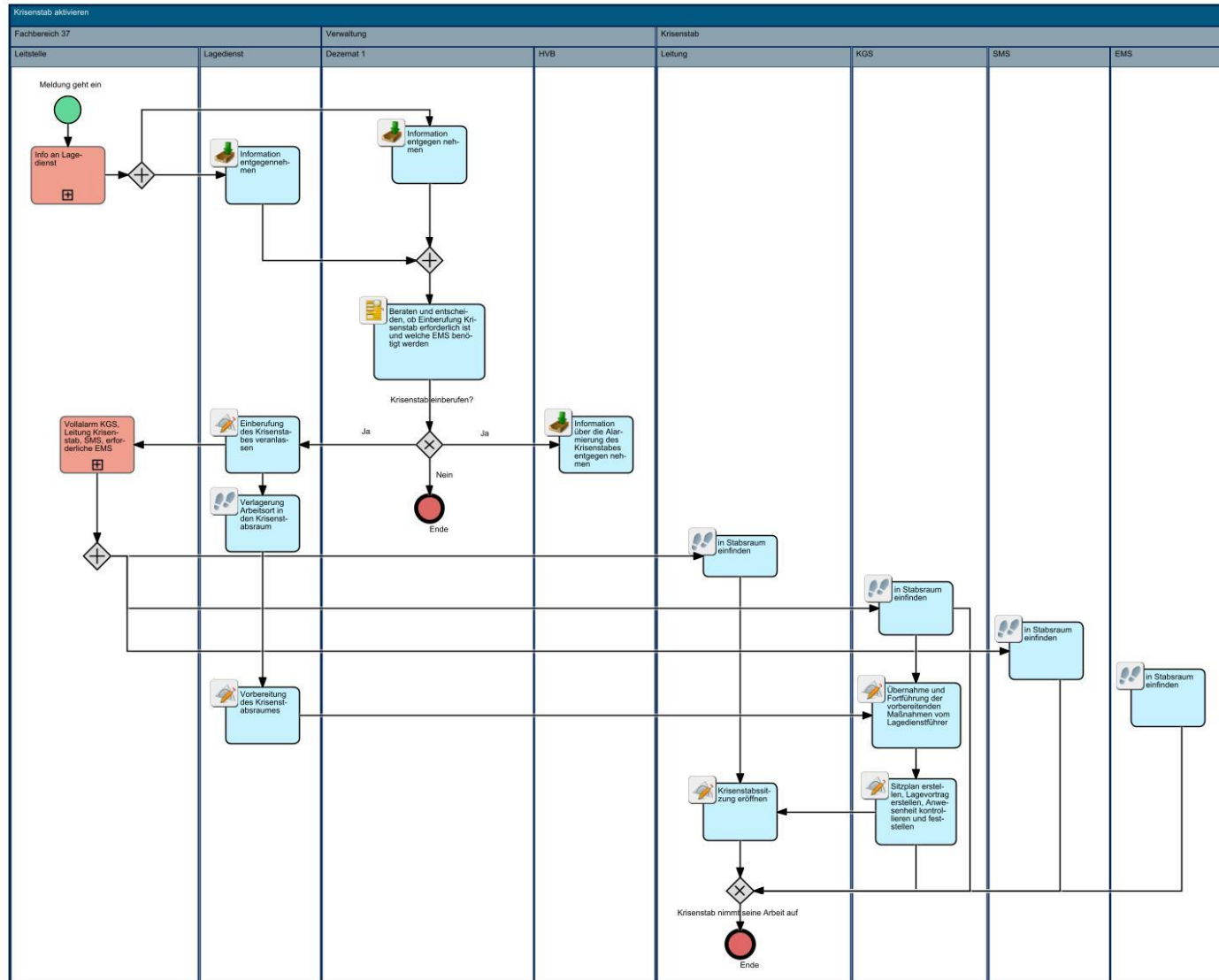
⁵⁴ Standorte Sirenen Münster: <https://geo.stadt-muenster.de/sirenen/>

reignisses 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.

Wie in der Prozessdarstellung zu erkennen ist, beginnt der Aktivierungsprozess des Krisenstabes der **Stadt Münster** mit einem Initialereignis (z. B. Bombenfund mit Evakuierung, Blackout, Extremwetterereignis). Immer dann, wenn aufgrund ein solchen besonderen Ereignisses ein über das gewöhnliche Maß hinausgehender hoher Koordinierungs- und Entscheidungsbedarf für die Verwaltung besteht, beruft die Stadt Münster den Krisenstab ein.

Die Alarmierung des Krisenstabes erfolgt über den diensthabenden Lagedienst der Feuerwehr Münster, der ständig über die Leitstelle der Feuerwehr zu erreichen ist. Die Alarmierung der Krisenstabsmitglieder der städtischen Ämter erfolgt automatisch per Telefon sowie per E-Mail. Die Verbindungsbeamten der Polizei, die Stadtwerke Münster und die Hilfsorganisationen fordert die Leitstelle telefonisch bzw. durch digitale Meldeempfänger an. Die Alarmierung erfolgt gleichzeitig. Mit der Alarmierung des Krisenstabes wird auch gleichzeitig die KGS telefonisch alarmiert.

Positiv ist zudem anzumerken, dass die Stadt Münster für Ad-hoc-Lagen eine zeitliche Vorgabe von zwei Stunden festgelegt hat, innerhalb welcher Zeit sich die Krisenstabsmitglieder nach ihrer Alarmierung in den Krisenstabsraum begeben sollen. Die Maximalzeit von zwei Stunden bis zur Einsatzfähigkeit entspricht derjenigen der Landeskonzepte NRW für die „Vorgeplante Überörtliche Hilfe“.



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:

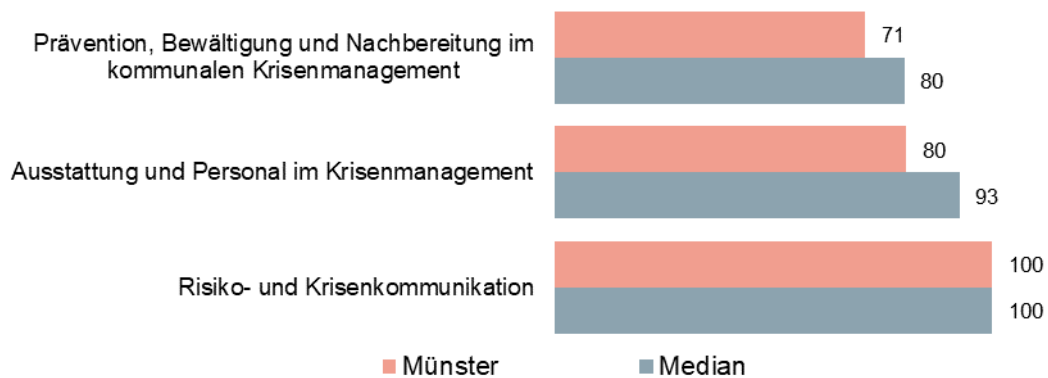
Erfüllungsgrad Krisenmanagement in Prozent 2024



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 Münster hat noch keinen vollständigen Katastrophenschutzplan aufgestellt, die Erstellung ist aber bereits geplant. Der aktuelle Umsetzungsstand entspricht nicht den gesetzlichen Vorgaben gemäß § 4 Abs. 3 S. 1 i.V.m. § 3 Abs. 7 des Gesetzes über den Brandschutz, die Hilfeleistung und den Katastrophenschutz.	189	E1	Die Stadt Münster muss ihre vorhandenen Einzeldokumente zu einem formellen Katastrophenschutzplan zusammenführen. Anschließend sollte sie die wesentlichen Risiken im Rahmen der Katastrophenschutzplanung alle fünf Jahre vom Stadtrat beschließen lassen.	190
F2	Die Stadt Münster hat bereits für einige Szenarien Bewältigungsstrategien entwickelt. Durch weitere Konzepte und Maßnahmenplanungen kann die Stadt ihre Krisenfestigkeit weiter verbessern.	190	E2	Die Stadt Münster sollte auch Vorkehrungen für ihre übrigen identifizierten Risiken treffen und schriftlich zusammenfassen.	191
F3	Die Stadt Münster hat bislang kein Konzept zur strukturierten Einbindung von Spontanhelfenden erstellt.	192	E3	Die Stadt Münster sollte sich erneut mit der Thematik zur Einbindung von Spontanhelfenden befassen und ein umsetzungsreifes Konzept zur Einbindung von Spontanhelfenden für akute Krisensituationen erstellen.	193
F4	Die Stadt Münster bereitet noch nicht jede Krise strukturiert nach.	193	E4	Die Stadt Münster sollte künftig für jede Krisenlage die Abläufe und Vorgehensweisen strukturiert nachbereiten, schriftlich dokumentieren und bei Bedarf anpassen.	194
Ausstattung und Personal des Krisenstabes					
F5	Die Stadt Münster hat grundsätzlich bereits geeignete Maßnahmen für einen Notbetrieb der IT getroffen. Die gpaNRW sieht aber noch Optimierungsmöglichkeiten.	196	E5	Die Stadt Münster sollte wie geplant entsprechende Vorkehrungen treffen, um alle für den Krisenstab benötigten IT-Anwendungen zu identifizieren. Deren verlässliche Funktion sollte die Stadt auch unter Ausfall der Strom- und Kommunikationsversorgung sicherstellen.	197

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Münster hat ihre Kraftstoffversorgung für die Netzersatzanlagen nicht vertraglich geregelt. Dadurch besteht im Falle eines länger andauernden Stromausfalls das Risiko, dass nicht ausreichend Kraftstoff zum Betrieb der Netzersatzanlagen zur Verfügung steht. Hier sieht die gpaNRW dringenden Handlungsbedarf.	197	E6	Um eine umfassende Notstromversorgung auch bei einem länger andauernden Stromausfall sicherzustellen, sollte die Stadt Münster wie geplant einen verbindlichen Vertrag über die Kraftstoffversorgung abschließen.	198
F7	Die Stadt Münster deckt die Verpflegung des Krisenstabes durch die Feuerwehr ab. Allerdings gibt es kein Verpflegungskonzept für den Krisenstab.	198	E7	Die Stadt Münster sollte ein umfassendes Verpflegungskonzept für ihren Krisenstab entwickeln, das die Versorgung für mehrere Tage sicherstellt und die Verantwortlichkeiten verbindlich regelt.	199
F8	Die Stadt Münster stellt durch ihre organisatorischen Maßnahmen sicher, dass sie grundsätzlich über ausreichend Personal verfügt, um alle Funktionen im Krisenstab auch für einen längeren Zeitraum mit fachkundigem Personal zu besetzen. Arbeitsplatzbeschreibungen für die Krisenstabsfunktionen hat die Stadt bislang noch nicht erstellt.	200	E8	Die Stadt Münster sollte für alle Krisenstabsmitglieder Arbeitsplatzbeschreibungen erstellen, damit alle Aufgaben konkret und verbindlich der jeweiligen Funktion im Krisenstab zugeordnet sind.	201
F9	Da Übungen zu unterschiedlichen Krisenszenarien nur unregelmäßig stattfinden, ist das für den Krisenstab vorgesehene Personal der Stadt Münster nicht optimal auf mögliche Einsätze vorbereitet. Zudem hat die Stadt die Aus- und Fortbildung ihrer Krisenstabsmitglieder noch nicht konzeptionell abgesichert.	201	E9	Die Stadt Münster sollte für ihren Krisenstab ein eigenes zielgruppenspezifisches Aus- und Fortbildungskonzept erstellen. Auf dieser Basis sollte sie ihre Krisenstabsmitglieder künftig schulen und jährlich Praxisübungen mit simulierten Krisenszenarien durchführen.	202

7. Hilfe zur Erziehung

7.1 Managementübersicht

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

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

Hilfe zur Erziehung

Der Fehlbetrag HzE stieg in **Münster** in den vergangenen Jahren kontinuierlich. Dennoch gelingt es dem Jugendamt, ihn auf einem im interkommunalen Vergleich sehr geringen Niveau zu halten.

Es profitiert dabei von vergleichsweise niedrigen Fallzahlen. Zwischen 2019 und 2023 gehört Münster durchgehend zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit der niedrigsten Falldichte. Allerdings stellt die gpaNRW bei den ambulanten Hilfen zur Erziehung einen Anstieg der Fallzahlen fest. Diese Entwicklung liegt auch an einer höheren Sensibilität in der Bevölkerung nach Bekanntwerden des Missbrauchskomplexes im Jahr 2020. Zudem gewinnt auch in Münster die Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stark an Bedeutung.

Die Stadt Münster reagiert hierauf mit einer weiteren Spezialisierung in diesem anspruchsvollen Themengebiet. Der vorhandene Spezialdienst bearbeitete in der Vergangenheit ausschließlich die stationären Eingliederungshilfen. Für die ambulanten Eingliederungshilfen war bisher ausschließlich der Kommunale Soziale Dienst (KSD) zuständig. Nunmehr übernimmt der Fachdienst Eingliederungshilfe sukzessive den ambulanten Fallbestand. Dem Anstieg der Aufwendungen begegnet die Stadt Münster zudem durch einen Ausbau von Poollösungen.

Insgesamt sind die ambulanten Aufwendungen je Helfefall in Münster sehr hoch. Hier spiegeln sich unter anderem die im landesweiten Vergleich hohen Lebenshaltungskosten und Mieten wider. Die Aufwendungen steigen seit 2019 kontinuierlich.

Vor dem Hintergrund der allgemeinen Kostensteigerungen gewinnt die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung durch Kostenerstattungen zunehmend an Bedeutung. Die einwohnerbezogenen Erträge aus Kostenerstattung in Münster sind im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. In mehr als der Hälfte der Vergleichsstädte entlasten damit die Erträge aus Kostenerstattungen die städtischen Haushalte stärker als in Münster. Tiefergehende Analysen konnten die gpaNRW im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung aufgrund fehlender Datengrundlagen allerdings nicht vornehmen.

Differenzierte Auswertungen zu Kostenerstattungsansprüchen können die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung unterstützen. Sie helfen bei der Haushaltsplanung und der Steuerung der

Hilfen zur Erziehung. Die Stadt Münster sollte daher auch die Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) im Rahmen des Controllings regelmäßig betrachten. Sie sollte hierzu Grundlagen schaffen, um die Kostenerstattungsansprüche schnell und einfach auswerten zu können.

Positiv bewerten wir die Spezialisierung innerhalb der WiJu im Bereich Zuständigkeitsprüfung und Kostenerstattungen. Positiv bewerten wir auch die effektive und effiziente Nutzung der Jugendamtssoftware. So erhält die WiJu bei geänderten zuständigkeitsrelevanten Faktoren automatisch Warnhinweise, die sie zwingend bearbeiten muss. Aufgrund beider Aspekte kann die WiJu eine vergleichsweise hohe Fallzahl je Vollzeit-Stelle bearbeiten.

Insgesamt bewerten wir die Zusammenarbeit zwischen KSD und WiJu positiv. Die frühzeitige Beteiligung der WiJu im Hilfeplanverfahren reduziert die Gefahr unzuständigen Handelns.

Für die ambulanten Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen ist in Münster die örtliche Kommission zuständig. Sie führt die Entgeltvereinbarungen einheitlich durch. Die Fachleistungsstunde definiert sie einheitlich. Sie hat Regelungen zu Overheadkosten, direkten und indirekten Tätigkeiten sowie zu Fehlkontakten getroffen. Dies bewerten wir positiv.

Die im Rahmen der SGB VIII-Reform notwendigen konzeptionellen Arbeiten hat die Stadt noch nicht vollständig abgeschlossen. Hier sollte die Stadt zeitnah nachbessern.

Kritisch bewerten wir, dass die Stadt Münster die Stelle des Verfahrenslotsen aktuell nicht mehr im Stellenplan berücksichtigt. Die Aufgabenwahrnehmung ist seit in Kraft treten der SGB VIII-Reform gesetzlich vorgeschrieben. Die Nichtwahrnehmung würde einen Rechtsverstoß darstellen. Nach Angaben der Jugendamtsleitung kann sie dies nur durch organisatorische Maßnahmen verhindern, die zu Lasten anderer Aufgabenbereiche des Jugendamtes gehen.

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, Viertes 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 Prozesse bei den ambulanten Leistungs-, Qualitäts- und Entgeltvereinbarungen sowie die Umsetzung und Auswirkungen einiger wesentlicher Änderungen des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes 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 (in Münster Kommunalen Sozialer Dienst - KSD) und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu) zu optimieren. Es sollen Schwachstellen aufgezeigt und Verbesserungsmöglichkeiten

ermittelt werden. Die Schnittstelle zwischen KSD und WiJu ist von Bedeutung, damit alle Informationen für eine rechtssichere Prüfung der Zuständigkeit umfassend und zeitnah ausgetauscht werden

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 Münster.

7.4 Fehlbetrag und Einflussfaktoren Hilfe zur Erziehung

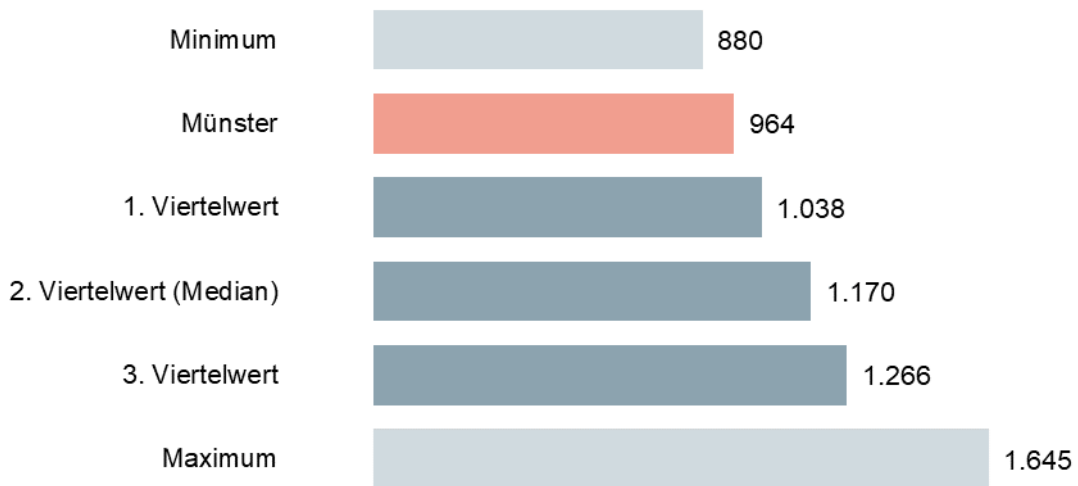
- Der Fehlbetrag HzE steigt zwar auch in Münster in den vergangenen Jahren kontinuierlich. Er befindet sich aber sowohl 2022 als auch 2023 im interkommunalen Vergleich auf einem sehr niedrigen Niveau.

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

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

Für das Vergleichsjahr 2022 ergibt sich für die **Stadt Münster** folgender Fehlbetrag:

Fehlbetrag HzE je EW* von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2022



* Einwohnerin bzw. Einwohner

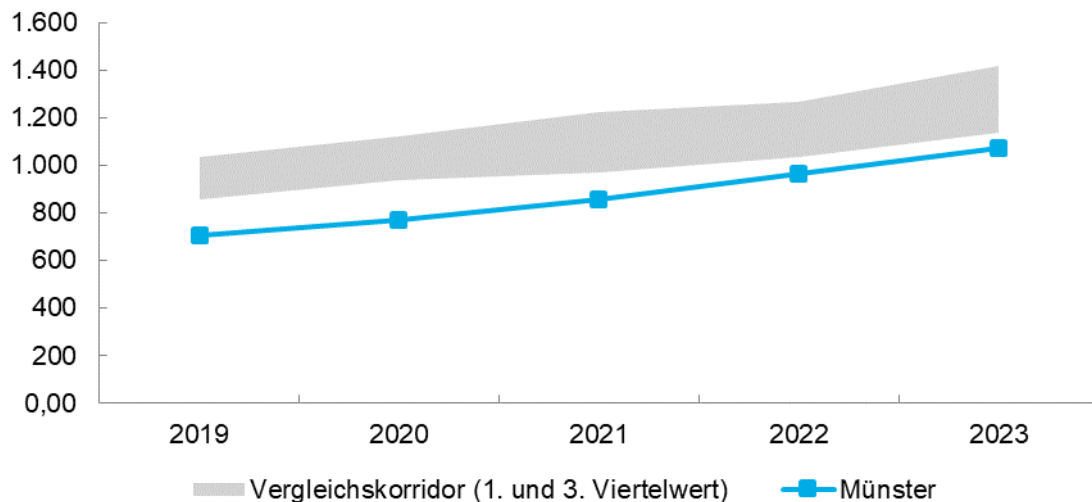
In den interkommunalen Vergleich sind Werte aus 23 kreisfreien Städten eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Jahr 2022 verzeichnet die Stadt Münster den im interkommunalen Vergleich drittniedrigsten Fehlbetrag HzE. Im Jahr 2023 steigt er auf 1.074 Euro. Einen noch niedrigeren Fehlbetrag erzielt nur eine Vergleichsstadt.

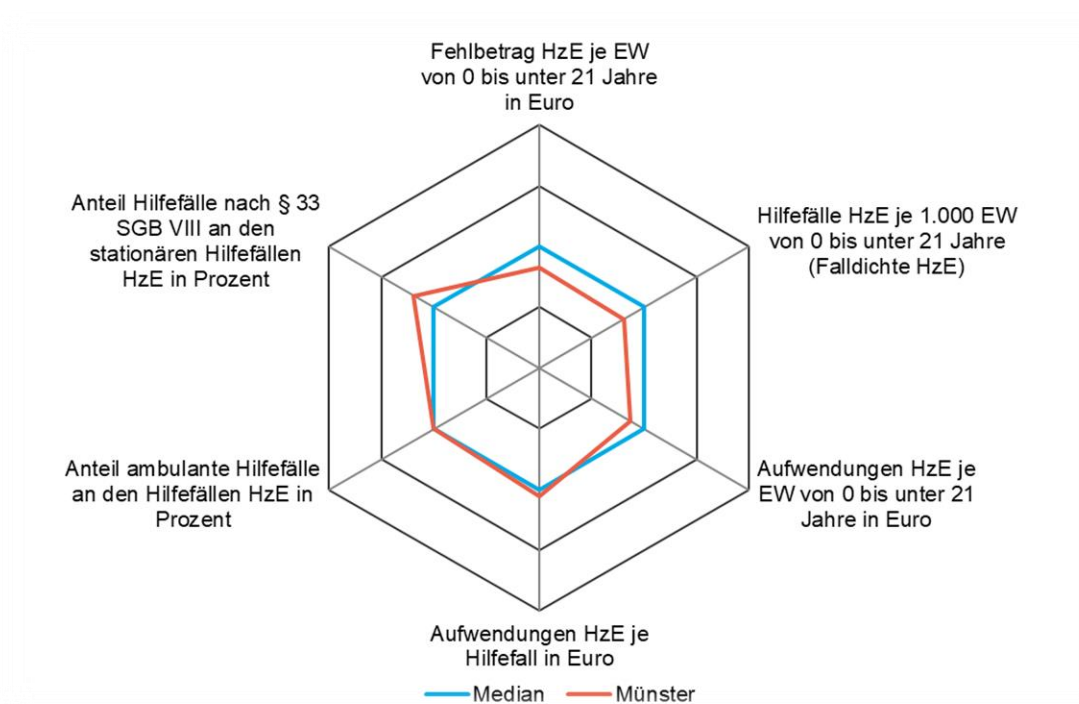
Die nachfolgende Grafik verdeutlicht allerdings, dass sich der Fehlbetrag der Stadt Münster zwischen 2019 und 2023 kontinuierlich dem Vergleichskorridor zwischen ersten und dritten Viertelwert nähert:

Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019 bis 2023



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.

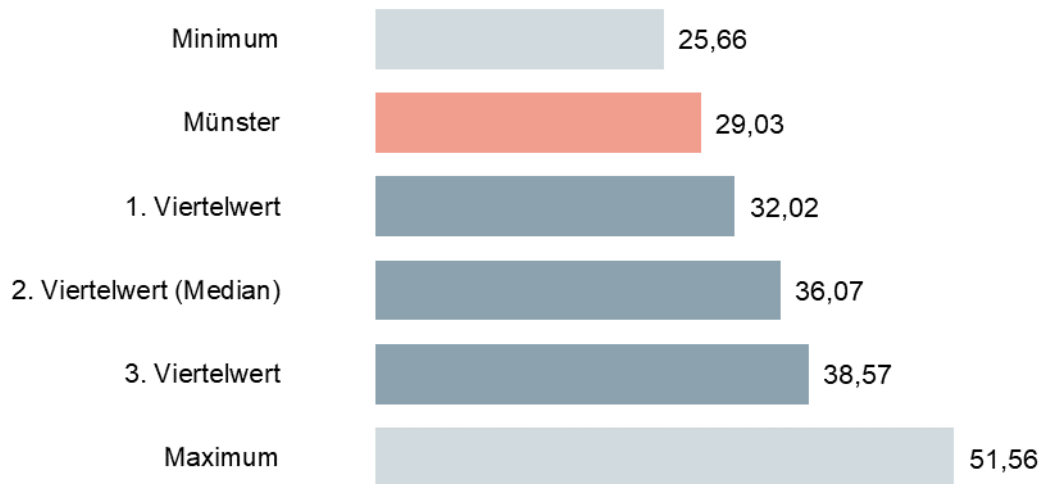
7.4.1 Falldichte HzE

- In Münster entlastet eine sehr niedrige Falldichte den Fehlbetrag HzE. Insbesondere die ambulanten Fallzahlen sind in den vergangenen Jahren allerdings deutlich gestiegen.

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 jugendliche Einwohnerin bzw. jugendliche Einwohner nicht zu belasten. Die Stadt Münster betreut im Vergleichsjahr 2022 durchschnittlich rund 1.738 Hilfefälle.

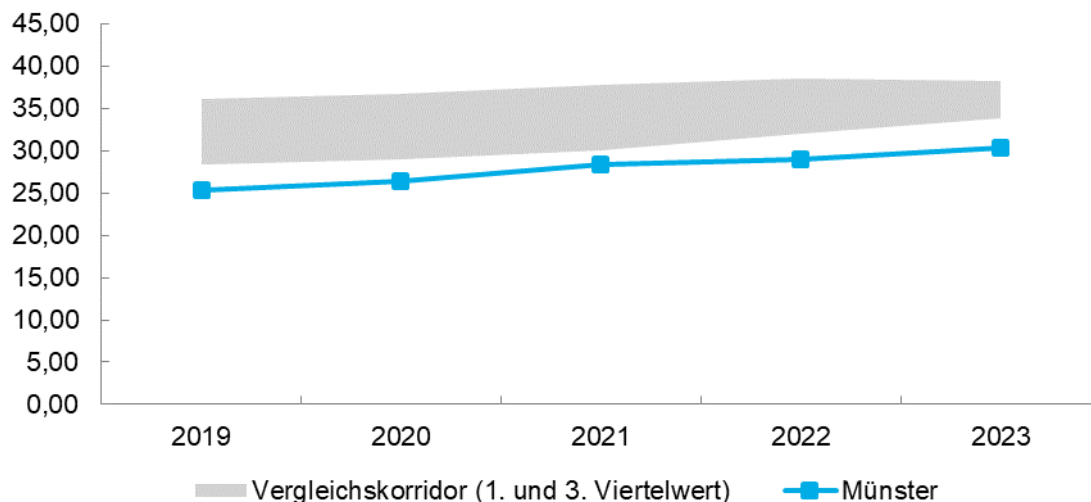
Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2022



In den interkommunalen Vergleich sind Werte aus 23 kreisfreien Städten eingeflossen.

Münster gehört zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit der niedrigsten Falldichte. Dieser Aspekt wirkt sich entlastend aus.

Hilfefälle HzE je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE) 2022



Die Falldichte steigt in Münster seit 2019 zwar leicht. Im gesamten Betrachtungszeitraum ordnet sich die Stadt aber unterhalb des grauen Vergleichskorridors in den interkommunalen Vergleich

ein. Damit gehört Münster durchgehend zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit der niedrigsten Falldichte.

Hilfefälle Stadt Münster 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Ambulante Hilfefälle	810	876	965	1.018	1.091
Stationäre Hilfefälle	717	714	725	720	755
Hilfefälle gesamt	1.527	1.590	1.690	1.738	1.846

Zwischen 2019 und 2023 steigen die Fallzahlen um rund 20,9 Prozent. Während der Anstieg der stationären Fallzahlen mit 5,3 Prozent eher moderat ausfällt, steigen die ambulanten Fallzahlen deutlich um rund 34,7 Prozent.

Diese Entwicklung ist, wie in fast allen Vergleichsstädten, insbesondere auf die Schulbegleitung im Rahmen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zurückzuführen. Zwischen 2019 und 2023 steigen hier die Fallzahlen um 78,7 Prozent. Allerdings steigen auch die Fallzahlen bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII und den Flexiblen ambulanten Hilfen nach § 27 SGB VIII vergleichsweise stark. Nach Angaben des Jugendamtes ist dies zum einen in den Folgen der coronabedingten Einschränkungen, wie Schul- und Kitaschließungen, begründet. Zum anderen macht sich aber auch eine erhöhte Sensibilität in der Bevölkerung nach Bekanntwerden des Missbrauchsskandals von Münster bemerkbar. So nahmen die Meldungen von Kindeswohlgefährdungen ab 2020 deutlich zu. Damit verbunden stieg auch die Zahl der Hilfeplanverfahren.⁵⁵

Wir stellen die Fallzahlenentwicklungen der einzelnen Hilfearten in der Tabelle 3 in der Anlage dieses Prüfberichts dar.

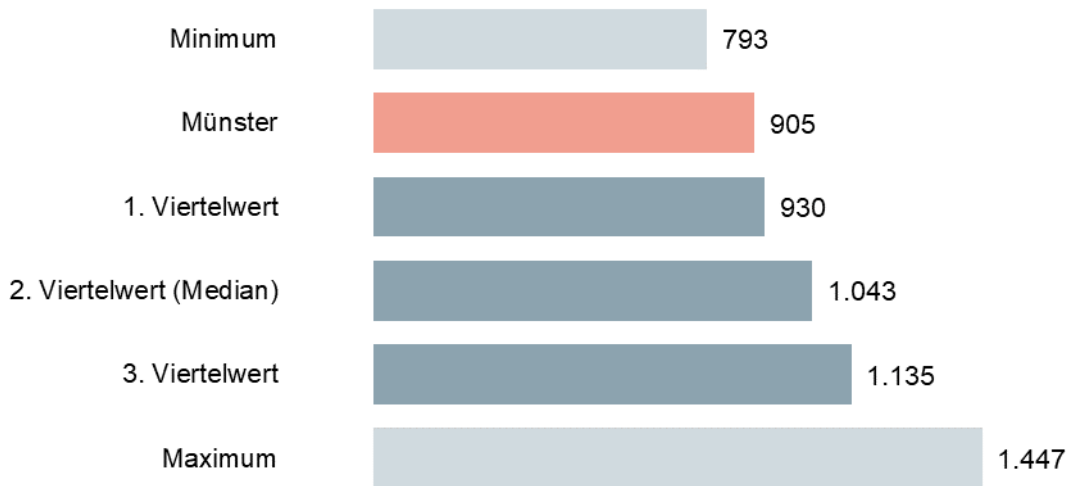
7.4.2 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

- Bei hilfefallbezogener Betrachtung sind in Münster insbesondere die ambulanten Hilfen vergleichsweise teuer. Bei der Einordnung der Kennzahl sind die insgesamt hohen Lebenshaltungskosten und Mieten in Münster zu berücksichtigen.

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Sie betragen in Münster im Vergleichsjahr 2022 rund 54,2 Mio. Euro.

⁵⁵ Zwischen 2019 und 2022 sind die Kindeswohlgefährdungen um 68 Prozent gestiegen.

Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2022



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



Die einwohnerbezogenen Aufwendungen der Stadt Münster ordnen sich unterhalb des ersten Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich ein. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte verzeichnen damit eine höhere Haushaltsbelastung durch die Hilfen zur Erziehung.

Im Jahr 2023 steigen die Gesamtaufwendungen der Stadt Münster auf rund 64,9 Mio. Euro. Ursachen sind nach Angaben der Stadt unter anderem Tarifsteigerungen bei den Trägern und allgemeine Preissteigerungen. Die Stadt Münster positioniert sich im interkommunalen Vergleich nunmehr etwas schlechter:

Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2023

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	1.069	957	1.049	1.105	1.209	1.668	22

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

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall	31.188	21.975	27.665	29.415	30.837	37.846	23
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	21.552	9.974	12.481	13.646	15.904	28.850	23
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	44.811	36.440	45.995	51.866	54.901	59.101	23

Münster gehört 2022 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

Die ambulanten Aufwendungen ordnen sich oberhalb des dritten Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich ein. Nach Angaben der Stadt spiegeln sich hier unter anderem auch die hohen Mieten und Lebenshaltungskosten in Münster wider. Zudem verfolgt das Jugendamt der Stadt Münster nach eigenen Angaben einen ausgeprägten präventiven Ansatz. Durch die Frühen Hilfen und die Stadtteilkoordination kann das Jugendamt frühzeitig Kontakt zu Familien aufnehmen. Zudem findet eine enge Zusammenarbeit mit Geburts- und Kinderkliniken statt. Hierdurch kann es häufig niederschwellige Hilfsangebote unterbreiten. Bei schweren Fällen sind Hilfen zur Erziehung allerdings alternativlos. Hohe hilfefallbezogene Aufwendungen sind die Folgen.

Entlastend wirken sich hingegen die niedrigen stationären Aufwendungen je Hilfefall aus. Die Stadt Münster verweist in diesem Zusammenhang auf die engmaschige Begleitung der kostenintensiven Fälle. Das Jugendamt identifiziert sie durch ein konsequentes Controlling. Wir betrachten diesen Aspekt im Kapitel 7.7.2 „Heimerziehung, sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII“ noch vertiefend.

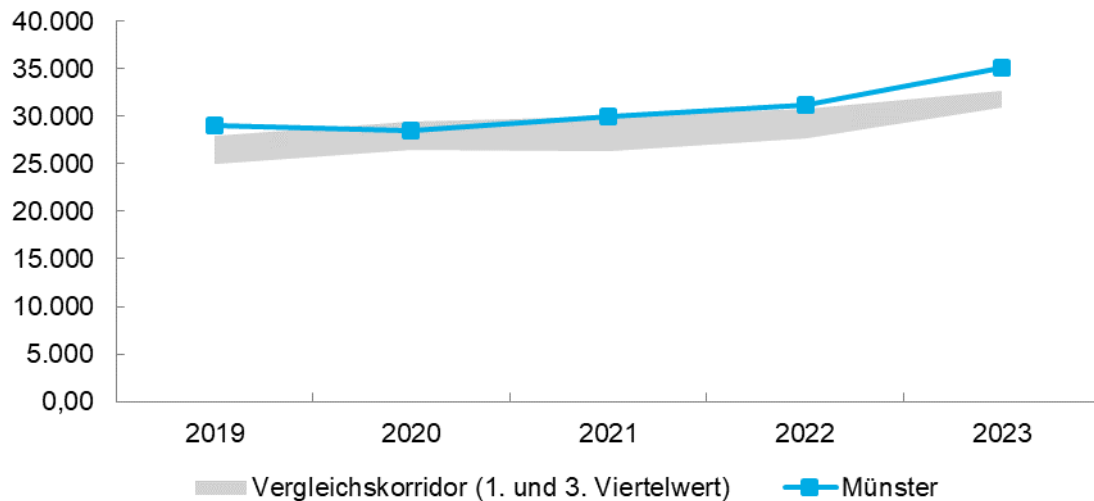
Im Vergleichsjahr 2023 steigen die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall um sieben Prozent und die stationären Aufwendungen je Hilfefall um 17,6 Prozent. Damit positioniert sich Münster im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2023

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.162	23.991	30.873	31.482	32.714	39.501	22
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	23.022	11.715	13.514	15.210	17.915	31.373	22
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	52.705	36.403	50.785	55.633	58.546	65.922	22

Die kontinuierlich steigenden Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung wirken sich zunehmend belastend aus. Der nachfolgenden Grafik zeigt, dass sich Münster inzwischen oberhalb des Vergleichskorridors positioniert:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019 bis 2023



7.4.3 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Münster verzeichnet zwischen 2019 und 2023 jeweils einen im interkommunalen Vergleich durchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfefälle.

Ambulante Hilfen sind in der Regel kostengünstiger als stationäre Hilfen. Grundsätzlich ist daher ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da so kostenintensive stationäre Fällen vermieden werden können.

Im Vergleichsjahr 2022 betreut die Stadt Münster rund 1.018 Hilfefälle von insgesamt 1.738 Hilfefällen im Rahmen ambulanter Hilfen.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2022



In den interkommunalen Vergleich sind Werte aus 23 kreisfreien Städten eingeflossen.

Der Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen HzE entspricht 2022 dem Medianwert. Im Vergleichsjahr 2023 steigt er leicht auf 59,10 Prozent. Dieser Wert ordnet sich leicht unterhalb des Medians ein.⁵⁶

Seit 2019 hat sich der Anteil der ambulanten Hilfefälle sich wie folgt entwickelt:

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent Münster 2019 - 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2023	51,37	48,87	51,30	56,40	59,10

Neben den zunehmenden ambulanten Fallzahlen steigt der Anteil ambulanter Hilfefälle auch durch den zwischenzeitlichen Rückgang der Fallzahlen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMA).⁵⁷ Sie werden in der Regel stationär im Rahmen der Heimerziehung betreut. Allerdings berichten uns die Jugendämter seit Anfang 2023 von erneut steigenden UMA-Zahlen.

⁵⁶ Im Vergleichsjahr 2023 beträgt der Medianwert 59,89 Prozent

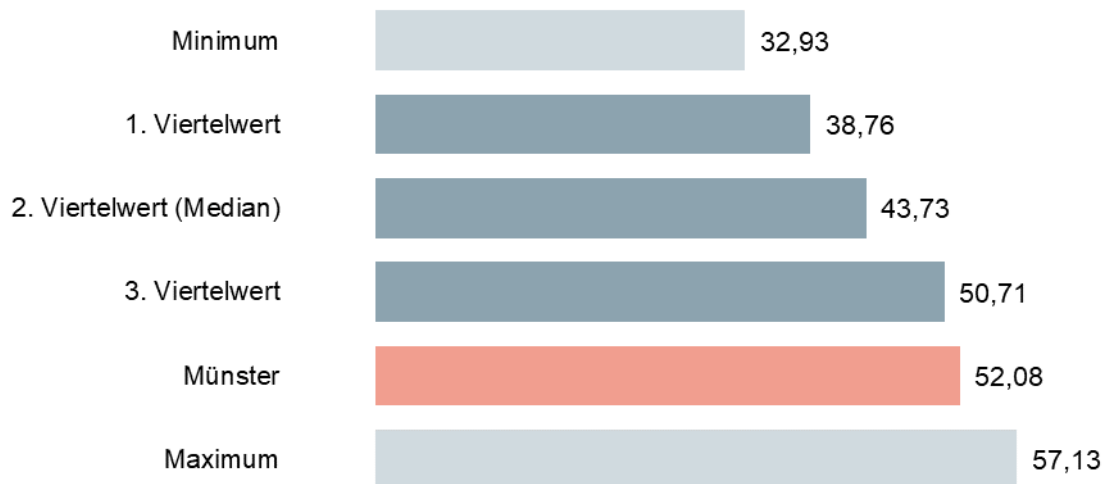
⁵⁷ Münster betreut UMA darüber hinaus in sozialpädagogischen Wohnformen im Rahmen der Jugendsozialarbeit nach § 13 Abs. 3 SGB VIII. Wir berücksichtigen diese Fälle bei der Kennzahlenberechnung nicht.

7.4.4 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Münster kann vergleichsweise viele Kinder und Jugendliche in Pflegefamilien unterbringen. Dies entlastet grundsätzlich den Fehlbetrag. Allerdings sinkt der Anteil der Vollzeitpflegefälle kontinuierlich.

Im Vergleichsjahr 2022 kann die Stadt Münster 375 der insgesamt 720 stationär betreuten Hilfefälle im Rahmen der Vollzeitpflege betreuen.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2022



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



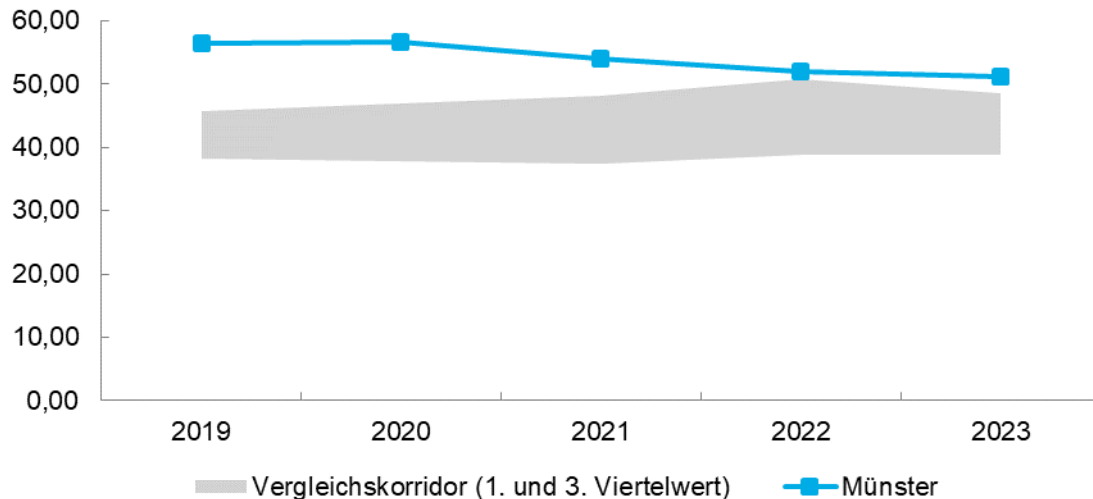
Die Vollzeitpflege stellt in der Regel die günstigste stationäre Hilfeart dar. Der hohe Anteil der Stadt Münster wirkt sich daher entlastend aus. In lediglich zwei Vergleichsstädte nimmt die Vollzeitpflege einen noch höheren Anteil an den stationären Hilfefällen ein.

Im Vergleichsjahr 2023 sinkt der Anteil der Vollzeitpflegefälle leicht auf 51,1 Prozent. Dies ist im interkommunalen Vergleich immer noch der dritthöchste Wert.

Nachfolgende Grafik zeigt, dass die Kennzahl der Stadt Münster zwischen 2019 und 2023 grundsätzlich oberhalb des Vergleichskorridors zwischen dem ersten und dritten Viertelwert liegt. Das Jugendamt verweist zum einen auf die gute Akquisearbeit und die Betreuung der

Pflegefamilien durch den PKD. Zum anderen verzeichnet die Stadt einen hohen Anteil von Verwandtenpflege.

Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019 bis 2023



In den letzten Jahren sinkt Anteil der Vollzeitpflege allerdings sukzessive, insbesondere aufgrund steigender Fallzahlen in den anderen stationären Hilfearten. Er nähert sich kontinuierlich dem dritten Viertelwert.

7.5 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist eine Organisationseinheit im Jugendamt, die u.a. die verwaltungsmäßigen Abläufe im Rahmen der Hilfe zur Erziehung fachlich und rechtlich steuert. Es werden dort insbesondere die sachliche und örtliche Zuständigkeit für die Hilfefälle geprüft, Kostenerstattungsansprüche geltend gemacht sowie Fallübernahmen bzw. Fallabgaben koordiniert. 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

→ Feststellung

Die Stadt Münster kann die einzelnen Kostenerstattungsarten nicht differenziert auswerten. Dies kann die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung grundsätzlich beeinträchtigen.

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.

- § 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.
- Nach § 89 b SGB VIII sind Kosten, die ein örtlicher Träger im Rahmen der Inobhutnahme von Kindern und Jugendlichen nach § 42 SGB VIII aufgewendet hat, vom örtlichen Träger zu erstatten, dessen Zuständigkeit durch den gewöhnlichen Aufenthalt nach § 86 begründet wird.
- 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, wird durch den vorher zuständigen Träger weiter geleistet.
- Gemäß § 89d SGB VIII erstattet das Land die Kosten der UMA, die nach Einreise und nach Zuweisung des Landes entstehen.

In Folge der steigenden Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung⁵⁸ gewinnen die Refinanzierungsmöglichkeiten zunehmend an Bedeutung. In den Jahren 2019 bis 2023 erzielte die Stadt Münster folgende Erträge aus Kostenerstattungen:

Erträge aus Kostenerstattungen Stadt Münster 2019 bis 2023

Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Kostenerstattungen gesamt in Euro	11.038.112	8.608.970	8.577.401	7.671.529	10.467.284
davon Kostenerstattungen nach § 89 SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Kostenerstattungen nach § 89a SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Kostenerstattungen nach § 89b SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Kostenerstattungen nach § 89c SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.
davon Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII in Euro	6.184.299	4.086.741	3.999.032	3.578.047	k. A.
davon Kostenerstattungen nach § 89e SGB VIII in Euro	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.

Für das Vergleichsjahr 2022 ergeben sich für die Stadt Münster hieraus folgende Kennzahlen:

⁵⁸ vgl. 7.4.2 „Aufwendungen Hilfen zur Erziehung“

Erträge und Hilfefälle Kostenerstattungen 2022

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Kostenerstattungen je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	128	41,14	92,45	141	162	238	21
Hilfefälle mit Kostenerstattungsansprüchen je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Kostenerstattungsansprüche)	k. A.	3,56	4,23	4,46	5,19	9,70	12
Kostenerstattungen je Hilfefall HzE in Euro	4.414	798	2.888	3.984	4.769	6.518	21

Die Kostenerstattungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren ordnen sich unterhalb des Medians in den interkommunalen Vergleich ein. Damit entlasten sie den städtischen Haushalt in Münster weniger als in den meisten anderen kreisfreien Städten.

Die Stadt Münster konnte im Rahmen dieser überörtlichen Prüfung allerdings nicht alle Kostenerstattungsarten entsprechend der gpaNRW-Systematik auswerten. Die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Münster berichten, dass die Jugendamtssoftware grundsätzlich entsprechende Auswertungen ermöglicht. Hierzu sind allerdings differenziertere Eingaben notwendig. Entsprechende Parameter hat die Stadt bislang nicht definiert.

Auswertungen zu den Kostenerstattungsarten können die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung unterstützen. Durch einen Vergleich der Kostenerstattungsansprüche und Kostenerstattungsverpflichtungen im Bereich der Vollzeitpflege können beispielsweise Rückschlüsse auf den „Pflegefamilienmarkt“ innerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs getroffen werden.

Sie können zudem die Haushaltsplanung unterstützen. Andere Jugendämter nutzen sie beispielsweise auch, um in diesem Bereich prozessunabhängige Kontrollmaßnahmen vorzubereiten. Wir gehen hierauf noch im weiteren Berichtsverlauf vertiefend ein.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte in ihrer Jugendamtssoftware Parameter für eine differenzierte Auswertung der einzelnen Kostenerstattungsarten hinterlegen.

7.5.1.2 Kennzahlen Personalausstattung

- Nur 25 Prozent der Vergleichsstädte verzeichnen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung geringere Personalaufwendungen je Einwohner als Münster.

Die gpaNRW hat Daten zu Personalaufwendungen und Stellen im Kommunalen Sozialen Dienst (KSD)⁵⁹ und der WiJu erhoben. Hierzu werden nachfolgend Kennzahlen dargestellt. Die Kennzahl zum KSD wird zur Information ohne Analyse abgebildet. Die gpaNRW analysiert die Personalausstattung der WiJu im Kapitel 7.5.2.2 tiefergehend.

⁵⁹ In vielen anderen Jugendämtern ist die Bezeichnung Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD) geläufig.

Personal 2022

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Personalaufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	128	83,69	128	134	170	222	23
Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle KSD	29	20	28	31	35	41	22
Hilfeplanfälle Hilfe zur Erziehung je Vollzeit-Stelle WiJu	170	72	127	145	157	216	23

75 Prozent der Vergleichsstädte verzeichnen höhere einwohnerbezogene Personalaufwendungen als Münster. Damit ist die Haushaltsbelastung durch die Personalaufwendungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung vergleichsweise gering.

Im KSD der Stadt Münster bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 29 Hilfeplanfälle. Dieser Wert ordnet sich unterhalb des Medians in den interkommunalen Vergleich ein. Somit ist die Personalausstattung im Vergleichsjahr 2022 leicht überdurchschnittlich. Nach eigenen Angaben orientiert sich das Jugendamt bei der Personalausstattung an den Richtwerten der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stellen. Eine Überprüfung erfolgt regelmäßig anhand von Excel-Auswertungen.

Positiv bewerten wir, dass die Stadt Münster in der Arbeitsgruppe der beiden nordrhein-westfälischen Jugendämter vertreten war, die eine Empfehlung zur Personalbemessung in den Allgemeinen Sozialen Diensten erarbeitet hat.

Bei der Personalakquise profitiert die Stadt Münster von den in der Stadt befindlichen (Fach)Hochschulen. Allerdings konkurriert die Stadt auch mit dem LWL-Landesjugendamt, der Bezirksregierung und mit Nachbarkommunen um Nachwuchskräfte. Hier wirkt sich auch der angespannte Wohnungsmarkt Münsters negativ aus. Als Reaktion hierauf beschäftigt das Jugendamt Münster beispielsweise Werkstudenten im KSD.

In der WiJu scheint die Personalausstattung hingegen vergleichsweise gering zu sein. Münster gehört zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit der höchsten Fallzahl je Vollzeit-Stelle. Allerdings unterstützt die Spezialisierung innerhalb der WiJu eine effiziente Fallbearbeitung. Wir gehen hierauf in den folgenden Kapiteln noch vertiefend ein.

7.5.2 Organisation, Personal und Digitalisierung in der WiJu

7.5.2.1 Organisation

- Innerhalb der WiJu unterstützt die Spezialisierung der sog. ersten Sachbearbeiter eine effiziente Fallbearbeitung in komplexen Themenbereichen.

Das Amt für Kinder, Jugendliche und Familien (Amt 51) der Stadt Münster besteht aus den folgenden Abteilungen⁶⁰:

- Abteilung 51.1 „Infrastrukturplanung und Kindertagesbetreuung“,
- Abteilung 51.2 „Kinder-und Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit“,
- Abteilung 51.3 „Kommunaler Sozialdienst (KSD)“,
- Abteilung 51.4 „Familien und Erziehungshilfen“,
- Abteilung 51.5 „Controlling und zentraler Service, Familienbüro“,
- Abteilung 51.6 „Städtische Kindertageseinrichtungen“

Die WiJu gehört zur Abteilung 51.4 – „Familien- und Erziehungshilfe“. Sie ist dort Teil der Fachstelle „Wirtschaftliche Jugendhilfe und Elterngeld“.

In der WiJu sind elf Mitarbeitende beschäftigt.⁶¹ Hiervon sind drei als erste Sachbearbeitende tätig. Sie besitzen zwar keine Personalverantwortung. Sie übernehmen aber rechtlich komplexere Tätigkeiten, wie die Zuständigkeitsprüfung und Kostenerstattungen. Zudem sind sie erste Ansprechpartner für die Mitarbeitenden bei schwierigen Fallgestaltungen.

Die Sachbearbeitenden wickeln die Hilfen zur Erziehung hingegen finanziell ab. Die Fallverteilung innerhalb der WiJu erfolgt nach Buchstabengruppen.

Die WiJu ist zentral organisiert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeitenden sind im Jugendamt in der Hafestraße untergebracht. Informationen, beispielsweise zu rechtlichen Änderungen und aktueller Rechtsprechung, erhalten die Beschäftigten durch regelmäßige Teamsitzungen. Sie finden alle vier Wochen statt

Die WiJu ist auch außerhalb der Stadtverwaltung gut vernetzt. Sie ist Mitglied im Arbeitskreis WiJu-Nord des LWL-Landesjugendamtes.

⁶⁰ Stand 01.12.2024

⁶¹ Stand 01.11.2023

7.5.2.2 Personal

- Die Stadt Münster führt auch aufgrund der zunehmenden Fluktuation eine regelmäßige Personalbedarfsplanung durch. Positiv bewertet die gpaNRW die intensive Einarbeitung neuer Beschäftigter. Sie kann die Personalbindung unterstützen.

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.

Die WiJu der **Stadt Münster** berücksichtigt bei der Fallverteilung einen Richtwert von 150 Fällen je Vollzeit-Stelle. Für die Bearbeitung von UMA-Fällen erkennt sie 96 Hilfefälle je Vollzeit-Stelle an. Eine Überprüfung der Fallbelastung erfolgt regelmäßig anhand von Excel-Auswertungen.

Im Jahr 2022 besteht demnach ein Stellenbedarf von 13,52 Vollzeit-Stellen. Tatsächlich besetzt sind lediglich 10,22 Vollzeit-Stellen. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass es insbesondere zu altersbedingter Fluktuation kommt. Zudem wechseln Stelleninhabende häufig innerhalb der Stadtverwaltung.

Eine Personalbedarfsplanung nimmt das Jugendamt der Stadt Münster regelmäßig vor. Dies bewerten wir positiv.

Die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der WiJu sind in der Entgeltgruppe 9b des Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst (TVöD) bzw. A 10 eingruppiert. Die drei Beschäftigten, die als sog. erste Sachbearbeiter herausragende Tätigkeiten wahrnehmen, werden nach der Besoldungsgruppe A 11 bzw. nach der Entgeltgruppe EG 10 vergütet.

Die Einarbeitung in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe richtet sich nach dem Konzept der Arbeitskreise WiJu beim LWL. Die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter absolvieren zudem einen Grundlehrgang WJH. Ferner werden sie zu den Themen Zuständigkeit und Kostenerstattungen geschult.

Positiv bewerten wir die städtische Fortbildung „Neu bei der Stadt“. Hier können neue Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die verschiedenen Abteilungen der Stadtverwaltung kennenlernen.

7.5.2.3 Digitalisierung

→ Feststellung

Grundsätzlich ermöglicht eine Schnittstelle zwischen den Modulen des KSD und der WiJu in der Jugendamtssoftware eine effiziente Fallbearbeitung. Allerdings umfasst sie nicht die Einnahmeverwaltung. Hier ist eine medienbruchfreie Fallbearbeitung nicht möglich.

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 (KSD) und der WiJu vorhanden sein.

Das Jugendamt der **Stadt Münster** setzt eine Fachsoftware ein. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass die Stadt an der Entwicklung der Software beteiligt war. Aus diesem Grund stehen sie auch heute noch in engem Kontakt zum Softwareentwickler.

Die Stadt nutzt unter anderem die Module für den KSD und die WiJu. Eine Schnittstelle zwischen den Modulen ist vorhanden. Die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Münster heben in diesem Zusammenhang hervor, dass die Mitarbeitenden des KSD Wert auf vollständige Dateneingaben legen. Dieser Aspekt unterstützt die Arbeit der WiJu. Sie erhält beispielsweise früh Warnhinweise bei Änderung des gewöhnlichen Aufenthalts der Eltern oder bei sorgerechtlich relevanten Faktoren.

Falldokumentationen und Schriftwechsel erfolgen ausschließlich über die Software. Hierzu sind Vordrucke hinterlegt. Die WiJu kann alle Dokumente des KSD, mit Ausnahme ärztlicher Gutachten, einsehen.

Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware besteht hingegen lediglich für Auszahlungen. Bei Einnahmen müssen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zunächst über die Jugendamtssoftware ein Kassenzettel erstellen. Anschließend fertigen sie die Sollstellung und übergeben sie an die Stadtkasse. Durch das Kassenzettel erstellt die Jugendamtssoftware eine Wiedervorlage zur Überwachung des Zahlungseingangs.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Nutzung einer Schnittstelle zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware für die Einnahmeverwaltung prüfen. Nur so kann sie eine weitestgehend Medienbruchfreie Fallbearbeitung unterstützen.

Fallabgaben und Fallübernahmen erfolgen bewusst nicht digital. Aus datenschutzrechtlichen Gründen nutzt die Stadt hier den Postweg.

Die Stadt Münster plant für das Frühjahr 2025 die Einführung der E-Akte. Dies betrifft allerdings nur die allgemeinen Akten. Das Fachverfahren, und damit auch die Fallakten, bleiben zunächst unberücksichtigt.

Die IT-Berechtigungen vergibt das IT-Management des Jugendamtes. In der Aufbauorganisation des Jugendamtes gehört es zur Abteilung 51.5 „Controlling und zentraler Service“.

Die Stadt Münster ermöglicht den Mitarbeitenden der WiJu jeden zweiten Tag die Arbeit im Homeoffice. Die Beschäftigten müssen aber das Vorhandensein eines adäquaten Arbeitsplatzes nachweisen. Die benötigte technische Ausstattung wird durch die Stadt zur Verfügung gestellt. Das Drucken von Dokumenten im Homeoffice ist untersagt. Es wird technisch verhindert.

7.5.3 Controlling

→ **Feststellung**

Die Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe betrachtet die Stadt Münster im Rahmen ihrer regelmäßigen Controllingtätigkeiten bislang nur am Rande. Dies kann die Steuerung des Jugendamtes grundsätzlich erschweren.

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 steuerungsrelevanten 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.

Im Jugendamt der **Stadt Münster** ist die Abteilung 51.5 für das Finanzcontrolling zuständig. Für das Fachcontrolling ist hingegen eine Stabstelle eingerichtet. Sie ist direkt der Amtsleitung zugeordnet. Zum „Team Stabstelle“ gehören unter anderem auch die Jugendhilfeplanung, die Bildungsplanung/-Steuerung und die Koordination Landeskinderschutzgesetz.

Die Stadt Münster stellt im städtischen Haushalt zur Produktgruppe 0605 „Erzieherische und wirtschaftliche Hilfen für Familien“ diverse Kennzahlen dar. Die Aufgaben der WiJu berücksichtigt sie dabei am Rande. Ein Einstieg in die Analysen der Refinanzierungsmöglichkeiten der Hilfen zur Erziehung kann durch die dargestellte Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ erfolgen. Hierbei handelt es sich um eine haushaltswirtschaftliche Kennzahl. Sie gibt an, zu welchem Anteil die ordentlichen Erträge die ordentlichen Aufwendungen decken.

Im Rahmen des regelmäßigen Finanzcontrollings erhebt die Stadt Münster aber ausschließlich Aufwendungen und Fallzahlen.

Andere Jugendämter betrachten im Rahmen ihrer Controllingtätigkeiten beispielsweise die verschiedenen Kostenerstattungsfälle und die daraus resultierenden Erträge. Die sich so ergebenden Informationen unterstützen zum einen die Haushaltsplanung. Zum anderen dienen sie auch der regelmäßigen Überprüfung der Kostenerstattungsfälle.

Die Stadt Münster verweist darauf, dass entsprechende Auswertungen derzeit schwierig zu erstellen sind, da die Einnahmenverwaltung nicht über die Jugendamtssoftware erfolgt.⁶²

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte Voraussetzung für eine Betrachtung der Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Rahmen des Controllings schaffen. Sie sollte die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben und transparent in ihren regelmäßigen Controllingberichten darstellen.

7.5.4 Verfahrensstandards und Prozessabläufe

- Die Stadt Münster regelt Standards und Abläufe in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe durch Dienstanweisungen und Arbeitshilfen. Die in der Vergangenheit entwickelten Verfahrensstandards haben sich als nicht praktikabel erwiesen.

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.

⁶² vgl. 7.5.2.3 „Digitalisierung“

Die **Stadt Münster** hat in der Vergangenheit zwar Verfahrensstandards für die WiJu entwickelt. Nach eigenen Angaben sind diese jedoch sehr umfangreich und daher in der alltäglichen Arbeit nicht hilfreich. Aus diesem Grund arbeitet die Stadt mit klassischen Dienstanweisungen. Zudem stehen Arbeitshilfen zur Verfügung. Sie liegen den Beschäftigten in digitaler Form vor.

Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass die Jugendamtssoftware die einzelnen Verfahrensschritte vorgibt und so die Sachbearbeitenden durch die Fälle leitet.

7.5.4.1 **Zuständigkeit und Kostenerstattungsansprüche**

- In Münster prüft die WiJu die örtliche und sachliche Zuständigkeit vor der kollegialen Beratung. Die frühzeitige Prüfung schützt vor unzuständigem Handeln. Positiv bewerten wir in diesem Zusammenhang auch die Warnhinweise bei Änderungen von zuständigkeitsrelevanten Faktoren in der Jugendamtssoftware.

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 KSD 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.

In **Münster** haben KSD und WiJu eine schriftliche Vereinbarung zur verwaltungsrechtlichen Handhabung von Anträgen auf Hilfen zur Erziehung geschlossen. Sie sieht unter anderem vor, dass der KSD vor Einleitung der Hilfen zwingend die örtliche und sachliche Zuständigkeit klären muss. Die Prüfung erfolgt nach dem Vier-Augen-Prinzip. Auf Anforderung unterstützt die WiJu bei schwierigen Fallkonstellationen.

Die Zuständigkeitsprüfung erfolgt anhand einer schematischen Darstellung. Sie stellt sämtliche Fallkonstellationen dar.

Um die Zuständigkeitsprüfung vornehmen zu können, müssen folgende Unterlagen vorliegen:

- Geburtsurkunde des Kindes bzw. Jugendlichen,
- Sorgerechtsnachweis,
- Identitätsnachweis in Form von Ausweisdokumenten.

Die WiJu erhält bereits durch die Eingaben des KSD in der Jugendamtssoftware Kenntnis von Neufällen. Zudem reicht der KSD eine Kopie des Antrages weiter. Nach Eingang der Unterlagen in der WiJu prüfen die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter noch vor der kollegialen Beratung erneut die Zuständigkeit.

Positiv bewerten wir, dass die Jugendamtssoftware per Warnhinweis auf geänderte zuständigkeitsrelevante Faktoren hinweist.

Die Abrechnung der Kostenerstattungen erfolgt in der Regel halbjährlich.

7.5.4.2 Fallabgaben und Fallübernahmen

- Die Stadt Münster bearbeitet Fallabgaben und Fallübernahmen nach den Verfahrensabläufen des Landesjugendamtes

Die Prozesse der Fallabgaben und Fallübernahmen sollten schriftlich festgelegt sein. Bei Fallübernahmen sollte die WiJu die sachliche und örtliche Zuständigkeit standardisiert überprüfen.

Die Bearbeitung von Fallabgaben und Fallübernahmen erfolgt in **Münster** nach dem „Verfahrensablauf bei Zuständigkeitswechsel“ der Arbeitskreise WiJu des LWL-Landesjugendamtes Westfalen. Die Stadt Münster wirkte an der Erarbeitung mit.

Bei Feststellung einer neuen Zuständigkeit kontaktiert die WiJu das neu zuständige Jugendamt. Die bei einer Fallabgabe beizufügenden Unterlagen ergeben sich aus der o. g. Handreichung.

Sofern ein neu zuständiges Jugendamt nicht reagiert, erinnert die Stadt Münster zunächst. Bei fehlender Reaktion droht sie das Strafdrittel an und setzt es ggf. fest. Die Vertreterinnen und Vertreter bemängeln die teils sehr lange dauernden Verfahren bis zur tatsächlichen Fallabgabe. Zudem berichten sie, dass die umliegenden Jugendämter häufig nicht die Vordrucke des Landesjugendamtes nutzen. Die Unterlagen sind daher häufig nicht vollständig.

7.5.4.3 Zusammenarbeit mit dem Kommunalen Sozialen Dienst (KSD)

- Die in Münster festgelegten Verfahren unterstützen eine enge Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftlicher Jugendhilfe und KSD. Auch gegenseitige Hospitationen fördern den Austausch zwischen beiden Organisationseinheiten.

Eine Stadt sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen KSD 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 KSD 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 Münster** stellt einen schnellen und regelmäßigen Informationsaustausch zwischen KSD und WiJu insbesondere durch den Einsatz der Jugendamtssoftware sicher. Die für die Fallbearbeitung in der WiJu notwendigen Daten werden durch die Eingabe in die Jugendamtssoftware übermittelt. Zudem erhält die WiJu eine Kopie des unterschriebenen Antrags.⁶³

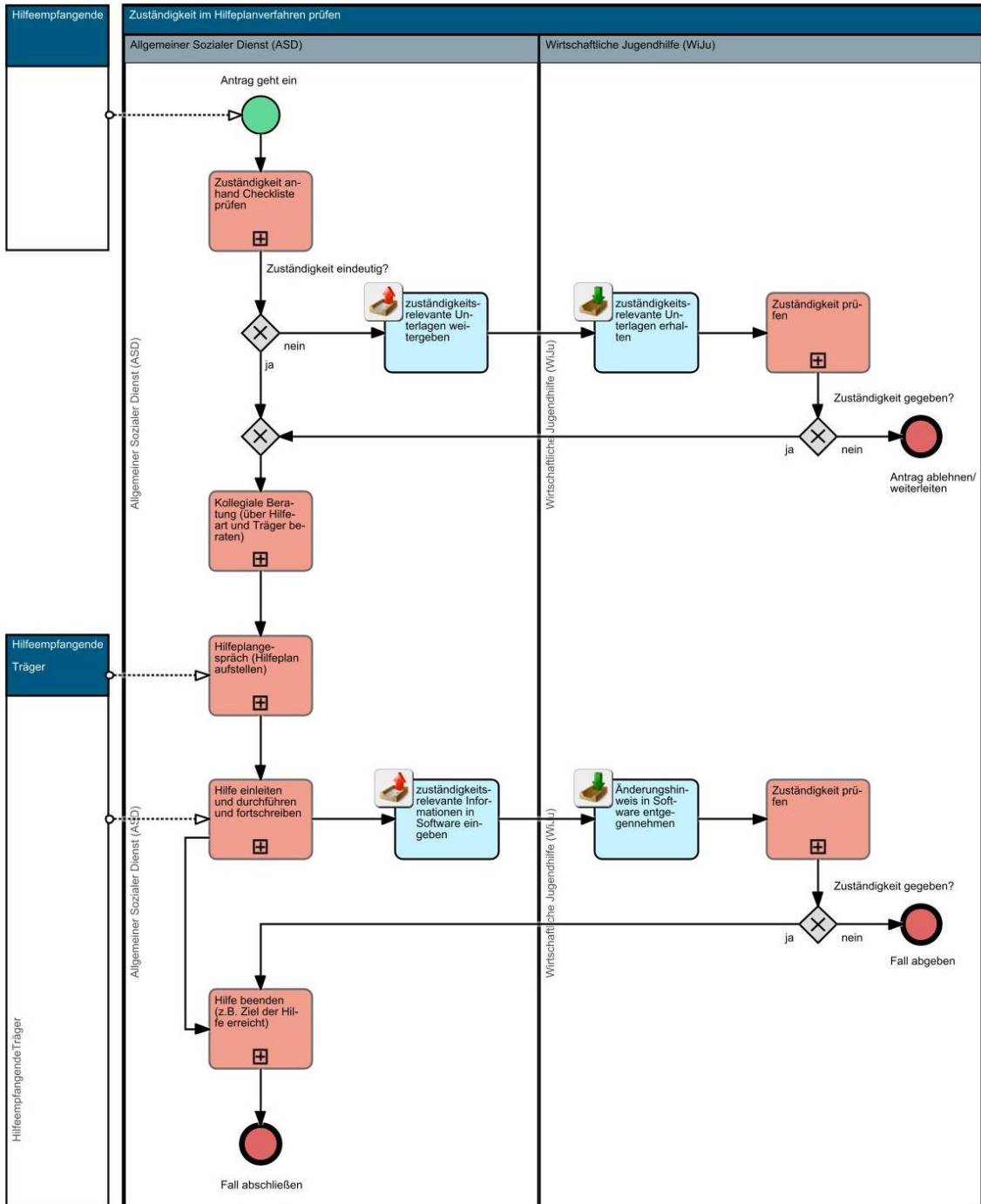
Die Vertreterinnen und Vertreter der Stadt Münster berichten von einem guten und regelmäßigen Austausch zwischen den beiden Organisationseinheiten. Auch gegenseitige Hospitationen fördern ihn.

⁶³ vgl. 7.5.4.1 „Zuständigkeitsprüfung und Kostenerstattungsansprüche“

Insbesondere die frühzeitige Zuständigkeitsprüfung und die Bearbeitung der Hilfefälle in der Jugendamtssoftware bilden eine gute Grundlage für eine rechtzeitige und rechtmäßige Fallübergabe bei Unzuständigkeiten. Vermögensschäden können so vermieden werden.

Nachfolgend stellen wir den Prozess in den wesentlichen Schritten grafisch dar:

Zuständigkeitsprüfung im Hilfeplanverfahren



7.5.4.4 Zahlbarmachung und Abrechnung

- Eine Schnittstelle zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware unterstützt grundsätzlich die Zahlbarmachung und Abrechnung von Leistungen.

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.

Eine Schnittstelle zwischen der Jugendamtssoftware und der Finanzsoftware besteht in **Münster** ausschließlich für Auszahlungen.⁶⁴

Die Rechnungsprüfung erfolgt grundsätzlich durch die WiJu. Sie erfolgt anhand der Eingaben in der Jugendamtssoftware. Leistungsnachweise müssen als Anlage der Rechnung beigelegt werden. Die Abrechnung mit den freien Trägern erfolgt in der Regel monatlich. Lediglich die Schulbegleitung rechnet die Stadt Münster halbjährlich ab.

Ärztliche Leistungen von Dolmetschern sind hingegen nicht in der Jugendamtssoftware hinterlegt. Rechnungen hierüber müssen daher vom KSD anhand der Fallakten geprüft werden.

7.5.4.5 Prozesskontrollen

- Die Stadt Münster nutzt verschiedenen prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollmaßnahmen.

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.

Die im Jugendamt der **Stadt Münster** eingesetzte Software enthält eine automatisierte Wieder-vorlage. Sie muss verpflichtend gepflegt werden, da sie beispielsweise auf die geplante Beendigung des Hilfeplans, die Notwendigkeit seiner Fortschreibung und das Erreichen der Altersgrenze hinweist. Die Software gibt, wie in den vorherigen Kapiteln bereits beschrieben, Warnhinweise bei der Änderung von zuständigkeitsrelevanten Faktoren.

Ferner setzt die Stadt Münster prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen in Form technischer Plausibilitätsprüfungen in der Jugendamtssoftware um.

Eine wichtige Kontrollfunktion nehmen die Führungskräfte und die ersten Sachbearbeiter ein. Nur sie sind im Rahmen des Vier-Augen-Prinzips zur Anlage und Änderung von Bankverbindungen berechtigt.

⁶⁴ vgl. 7.5.2.3 „Digitalisierung“ und 7.5.3 „Controlling“

Zudem führt die Stadt Münster sporadische Aktenprüfungen durch. Sie dienen insbesondere der Vermeidung von Vermögensschäden durch eine fehlerhafte Zuständigkeitsprüfung bzw. nicht fristgerecht geltend gemachte Kostenerstattungsansprüche.

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

- In Münster führt die multiprofessionell besetzte Örtliche Kommission nach §§ 78a ff. SGB VIII die Verhandlungen von LQE-Vereinbarungen durch. Sie orientiert sich hierzu an den Arbeitshilfen der Landesjugendämter.

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.

In **Münster** ist die Örtliche Kommission nach §§ 78a ff. SGB VIII (Örtliche Kommission) für die Verhandlungen von LQE-Vereinbarungen zuständig. Die Geschäftsstelle der örtlichen Kommission gehört in der Aufbauorganisation des Jugendamtes zur Abteilung 51.4 „Familien- und Erziehungshilfen“.

Neben der Geschäftsführung gehören Vertreter des KSD, der WiJu sowie der bezirksübergreifenden Dienste der örtlichen Kommission an. Sitzungen erfolgen turnusgemäß alle vier Wochen.

Die Verhandlungen führt die Stadt Münster in der Regel schriftlich. Sie nutzt die Arbeitshilfen der Landesjugendämter. Die Geschäftsführung dokumentiert die Ergebnisse in einem Verhandlungsvermerk. Die Verhandlungsunterlagen legt sie digital ab. Sie sind im Intranet abrufbar.

Historische Kostenentwicklungen stellt sie in einer Datenbank dar. Sie sind daher gut nachvollziehbar.

7.6.2 Entgeltvereinbarungen

- Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt Münster die Verhandlungen einheitlich durchführt. Die Entgeltvereinbarungen haben keine feste Laufzeiten. Für Neuverhandlungen bedarf es der vorherigen Kündigung.

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.

In **Münster** ist die Geschäftsführung der örtlichen Kommission zentrale Kontaktstelle für die Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe bei Vereinbarungs- und Vertragsanliegen. Um in Verhandlungen gehen zu können, müssen die Träger die bestehende Entgeltvereinbarung kündigen. Die Kündigungsfrist beträgt drei Monate.

Die Träger müssen zwingend die Kalkulationsunterlagen einreichen. Hieraus müssen die Gründe für Kostensteigerungen hervorgehen. Anschließend prüft die Geschäftsführung der örtlichen Kommission die eingereichten Unterlagen auf ihre Plausibilität. Sie betrachtet insbesondere die angegebenen Personalkosten, aber auch weitere Positionen wie Mieten und Pachten.

Die Stadt Münster nutzt für die Entgeltvereinbarungen eine Mustervereinbarung.

7.6.2.1 Fachleistungsstunden

- Die Stadt Münster definiert die Fachleistungsstunden einheitlich. Die trifft Regelungen zu direkten und indirekten Tätigkeiten, Overheadkosten sowie zu Fehlbesuchen und Fahrzeiten. Nachweise über die abgerechneten Leistungen sind zwingender Bestandteil der monatlichen Abrechnungen.

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 Münster** orientiert sich bei der Kalkulation der Fachleistungsstunde an den Handlungsempfehlungen der Landesjugendämter und der KGST.

Overheadkosten erkennt die Stadt Münster grundsätzlich bis zu einer Höhe von 20 Prozent pauschal an. Allerdings haben die Träger die Möglichkeit, von der pauschalen Regelung abzuweichen und die Kosten im Detail zu verhandeln. Als Sachkosten berücksichtigt die Stadt Münster den KGST-Durchschnittswert für einen Büroarbeitsplatz zzgl. eines Inflationszuschlags.

Die Fachleistungsstunde in Münster beträgt 60 Minuten. Die Stadt Münster berücksichtigt für direkte Tätigkeiten einen Anteil von 80 Prozent. 20 Prozent der Kosten rechnet sie für indirekte Tätigkeiten an.

Soweit Klienten zweimal nacheinander trotz Terminabsprache nicht angetroffen werden bzw. nicht erscheinen, informiert der freie Träger unverzüglich die fallzuständige Fachkraft. Die Leistung des freien Trägers gilt in diesen Fällen als erbracht. Bei einer Absage durch die Klienten innerhalb einer 24-Stunden-Frist gilt die Leistung des freien Trägers mit bis zu zwei Stunden als erbracht. Auf dem Stundennachweis sind diese Stunden besonders zu kennzeichnen.

Mit der monatlichen Abrechnung legt der Träger einen Nachweis über die erbrachten Stunden („Stundenzettel“) vor. Dieser Nachweis ist vom Klienten abzuzeichnen. Bei der Prüfung der Abrechnungsunterlagen arbeiten WiJu und KSD eng zusammen.

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 wird die gpaNRW nur einige Änderungen und deren Auswirkungen auf Verfahrensstandards und Prozesse berücksichtigen.

Das Jugendamt der Stadt Münster stellt über die HzE-Steuerungsgruppe, die Örtliche Kommission sowie über die Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII (AG § 78) sicher, dass die Änderungen im Rahmen der SGB VIII-Reform innerhalb seines Zuständigkeitsbereichs umgesetzt werden.

Das Jugendamt erarbeitete vor allem Methoden für eine kinderrechteorientierte Arbeit. Sie beziehen sich beispielsweise auf die Beteiligung behinderter Kinder.

Um dem erweiterten Beratungsanspruch nachzukommen, hat die Stadt Münster ein Familienbüro im Jugendamt als zentrale Anlaufstelle etabliert. Hierbei handelt es sich um eine offene Informations- und Beratungsstelle für alle Fragen rund um die Themen Familie, Elternschaft und Erziehung.

Über den Stand der Umsetzung der SGB VIII – Reform berichtet die Stadt regelmäßig im Jugendhilfeausschuss.

7.7.1 Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII

- In Münster steigen die Aufwendungen für die Vollzeitpflege durch die vermehrte Inanspruchnahme professioneller Pflegestellen. Dennoch sind die Haushaltsbelastungen durch die Vollzeitpflege in Münster niedriger als in den meisten Vergleichsstädten.

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 § 89a i. V. m. § 86 Abs. 6 SGB VIII.

Die Stadt Münster leistet im Vergleichsjahr 2022 Hilfen nach § 33 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Münster	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	98,50	47,04	92,28	114	154	242	23
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.710	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)	5,56	3,06	4,70	5,68	7,19	10,58	23

In Münster belastet die Vollzeitpflege den städtischen Haushalt weniger als in den meisten Vergleichsstädten. Im Vergleichsjahr 2023 ordnen sich die Kennzahlen ähnlich in den interkommunalen Vergleich ein:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2023

Kennzahlen	Münster	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	118	47,68	98,01	119	168	233	22
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	20.571	15.685	18.642	20.957	23.897	30.145	22
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	5,75	2,98	4,54	5,76	6,89	10,95	22

Seit 2019 haben sich die dargestellten Kennzahlen wie folgt entwickelt:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	91,37	90,43	93,24	98,50	118
Stationäre Aufwendungen § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.573	15.567	16.298	17.710	20.571
Hilfefälle § 33 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 33 SGB VIII)	5,87	5,81	5,72	5,56	5,75

Die steigenden Aufwendungen ergeben sich nach Angaben der Stadt Münster aus der zunehmende Belegung professioneller Pflegestellen, wie beispielsweise der Westfälischen Pflegefamilien (WPF). Positiv bewerten wir in diesem Zusammenhang die Mitgliedschaft des Jugendamtes Münster im WPF-Fachausschuss des LWL-Landesjugendamtes Westfalen.⁶⁵ Die Mitglieder dieses Gremiums tauschen sich intensiv über Leistungsangebote, Kosten und Qualitätsstandards der WPF aus.

Die Falldichte sinkt seit 2019 hingegen leicht.

7.7.1.1 SGB VIII-Reform: Stärkung von Kindern und Jugendlichen (in Pflegefamilien)

- Die Stadt Münster hat ein strukturelles Schutzkonzept für die Vollzeitpflege erarbeitet. Die Inhalte wurden in die Verfahrensstandards des KSD übernommen.

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 Münster** erarbeitete im Jahr 2023 ein Konzept zur Sicherung der Rechte von Kindern und Jugendlichen in Pflegefamilien. Das Jugendamt kooperiert auch hier eng mit dem LWL-Landesjugendamt Westfalen.

Durch das Konzept sollen insbesondere Machtverhältnisse im Rahmen der Vollzeitpflege verhindert werden. Hierbei spielen die bestehenden Kooperationsstrukturen in Münster eine entscheidende Rolle. Wichtiger Bestandteil für die Wahrung der Kinderrechte und den Schutz von Kindern vor Gewalt in Pflegefamilien ist die umfassende Vorbereitung und Schulung der zukünftigen Pflegeeltern.

In Münster ist der PKD ausschließlich für die Akquise und Betreuung der Pflegefamilien zuständig. Die eigentliche Hilfeplanung erfolgt durch die sozialen Dienste. Zudem sind 50 Hilfefälle an einen freien Träger vergeben. Sowohl die Beraterinnen und Berater des PKDs als auch die

⁶⁵ Das Gremium setzt sich aus vier WPF-Träger, vier Jugendämter und dem LWL-Landesjugendamt Westfalen zusammen.

Fachkräfte des KSD und des freien Trägers wenden die im Konzept vorgesehenen Methoden nach Angaben des Jugendamts an.

7.7.2 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII

- Die Stadt Münster begleitet die Heimerziehung sehr eng im Rahmen der regelmäßigen Controllingmaßnahmen. Eine niedrige Falldichte ist die Folge. Sie wirkt sich entlastend aus.

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 Münster leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Münster	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	303	303	377	438	493	621	23
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	80.019	63.145	72.562	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)	3,79	3,79	5,17	5,79	6,77	7,94	23

Bei hilfefallbezogener Betrachtung sind die Aufwendungen zwar überdurchschnittlich hoch. Jedoch wirkt sich die im interkommunalen Vergleich niedrigste Falldichte entlastend aus. Die Haushaltsbelastungen durch die Heimerziehung fällt daher in keiner der Vergleichsstädte so gering aus wie in Münster.

Für das Vergleichsjahr 2023 ergeben sich folgende Werte:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2023

Kennzahlen	Münster	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	375	326	409	456	549	712	22
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	93.745	66.836	80.467	82.998	90.465	97.900	22

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	4,00	3,64	4,90	5,53	6,56	7,84	22

Im Vergleichsjahr 2023 steigen in Münster die einwohnerbezogenen Aufwendungen. Sie bewegen sich allerdings immer noch auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Diese Entwicklung ergibt zum einen aus den steigende Aufwendungen je Hilfefall und einer niedrigen Falldichte.

Seit 2019 haben sich die hier dargestellten Kennzahlen wie folgt entwickelt:

Umfang der Hilfen nach § 34 SGB VIII 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	236	261	296	303	375
Stationäre Aufwendungen § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	71.811	77.538	81.961	80.019	93.745
Hilfefälle § 34 SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 34 SGB VIII)	3,29	3,36	3,61	3,79	4,00

Die Aufwendungen je Hilfefall steigen zwischen 2019 und 2023 um rund 30,5 Prozent. Auch die Falldichte steigt leicht, aber kontinuierlich. Die Kombination aus der steigenden Falldichte und steigenden Aufwendungen je Hilfefall führt zu einer steigenden Haushaltsbelastung. Im Jahr 2023 wendet die Stadt Münster 139 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren mehr auf als noch im Jahr 2019. Dies entspricht einem Anstieg von rund 58,9 Prozent.

Die Stadt Münster betrachtet die Hilfen nach § 34 SGB VIII im Rahmen ihrer Controllingmaßnahmen sehr eng. Insbesondere kostenintensive Fälle begleitet sie im Rahmen des Fachcontrollings. Die wirkt sich nach eigenen Angaben positiv auf Aufwendungen und Falldichte aus.⁶⁶

7.7.2.1 SGB VIII-Reform: Kinder- und Jugendschutz in Einrichtungen im In- und Ausland

- Im Jugendamt der Stadt Münster stellt der Heimfachdienst sicher, dass Änderungen der Betriebserlaubnisse bekannt sind. Die Stadt hat Prozesse für die Heimerziehung im In- und Ausland erarbeitet. Sie berücksichtigen auch die Rückführungsarbeit.

Eine Stadt sollte die Rückführung als Ziel der Hilfeplanung standardisiert berücksichtigen. Auch die Voraussetzungen einer Auslandsunterbringung und die dafür erforderlichen Prozesse und

⁶⁶ vgl. 7.4.1 „Aufwendungen Hilfe zur Erziehung“

Abläufe sollte sie regeln. Änderungen in den Betriebserlaubnissen der Einrichtungen, wie zum Beispiel neue Gewaltschutzkonzepte, sollten der Stadt bekannt sein.

Die **Stadt Münster** bringt nach eigenen Angaben in der Regel keine Kinder und Jugendlichen im Ausland unter. Sie vertritt den Standpunkt, dass alle Auslandmaßnahmen grundsätzlich auch im Inland durchgeführt werden können. So kann das Jugendamt bei Krisen auch kurzfristig reagieren. Zudem unterstützt dieser Ansatz auch die Rückführung in die Herkunftsfamilie.

Die Prozesse im Rahmen der Heimerziehung berücksichtigen insgesamt die Rückführungsarbeit. Dies zeigt sich auch in den kurzen Verweildauern:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2023

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil stationäre Hilfefälle mit einer Verweildauer bis 12 Monate an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	74,74	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	14,74	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	4,21	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	6,32	2,20	12,18	15,24	22,22	46,02	21

In Münster hatten im Jahr 2022 fast 90 Prozent der beendeten Hilfefälle eine Laufzeit von bis zu zwei Jahren.

Eine Stelle im Heimfachdienst des Jugendamtes stellt sicher, dass Änderungen der Betriebserlaubnisse von Einrichtungen im In- und Ausland dem Jugendamt bekannt sind.

7.7.3 Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII

- Insbesondere die steigende Bedeutung der Schulbegleitung wirkt sich zunehmend belastend aus. Vor diesem Hintergrund bewerten wir den sukzessiven Ausbau des Spezialdienstes positiv.

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.

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

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2022

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	202	55,59	96,61	146	194	363	22
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	26.524	13.910	18.569	24.478	30.087	48.806	22
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.239	9.436	14.115	17.525	25.219	47.888	22
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	30.598	16.510	20.742	24.818	28.459	55.927	20
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	67.188	58.251	79.514	85.490	101.152	258.473	22
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	7,63	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)	5,58	1,22	2,10	2,89	5,05	7,16	22

Münster gehört im Vergleichsjahr 2022 bei den Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den höchsten Aufwendungen je Einwohner. Damit belasten die Hilfen nach § 35a SGB VIII den städtischen Haushalt vergleichsweise stark.

Die Aufwendungen je Hilfefall ordnen sich oberhalb des Medians in den interkommunalen Vergleich ein. Sie ergeben sich insbesondere aus vergleichsweise teuren ambulanten Eingliederungshilfen. Insbesondere die Aufwendungen je Hilfefall für die Schulbegleitung sind in Münster höher als in 75 Prozent der Vergleichsstädte.

Belastend wirkt sich die überdurchschnittlich hohe Falldichte aus. Bei der Schulbegleitung gehört Münster sogar zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den höchsten Werten. Die Vertreterinnen und Vertreter des Jugendamtes berichten, dass die Schulbegleitung auch in Münster zunehmend an Bedeutung gewinnt.

Im Vergleichsjahr 2023 ordnen sich die Kennzahl ähnlich in den interkommunalen Vergleich ein:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2022

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	236	51,89	109	165	236	403	21
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	28.322	13.708	20.276	26.923	30.769	50.806	21
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	26.915	10.327	16.813	20.481	27.378	49.812	21
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	33.056	16.174	23.822	28.595	32.145	57.060	19
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	106.168	50.754	78.991	87.170	99.324	260.814	21
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	8,35	2,36	4,68	7,25	8,49	12,89	22
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	6,09	1,43	2,23	3,49	6,09	7,75	21

Seit 2019 haben sich die Kennzahlen wie folgt entwickelt:

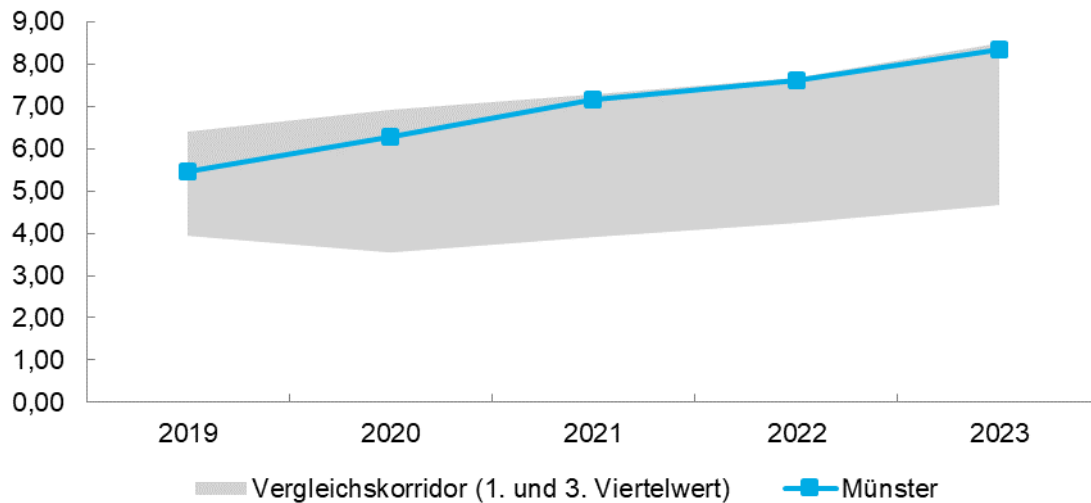
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	137	145	175	202	236
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.056	23.087	24.428	26.524	28.322
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	22.532	20.693	22.396	25.239	26.915
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	21.346	24.109	26.856	30.598	33.056
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	86.218	85.315	84.227	67.188	106.168
Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII)	5,45	6,29	7,15	7,63	8,35

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Hilfefälle § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/ Schulbegleitung)	3,44	4,74	5,44	5,58	6,09

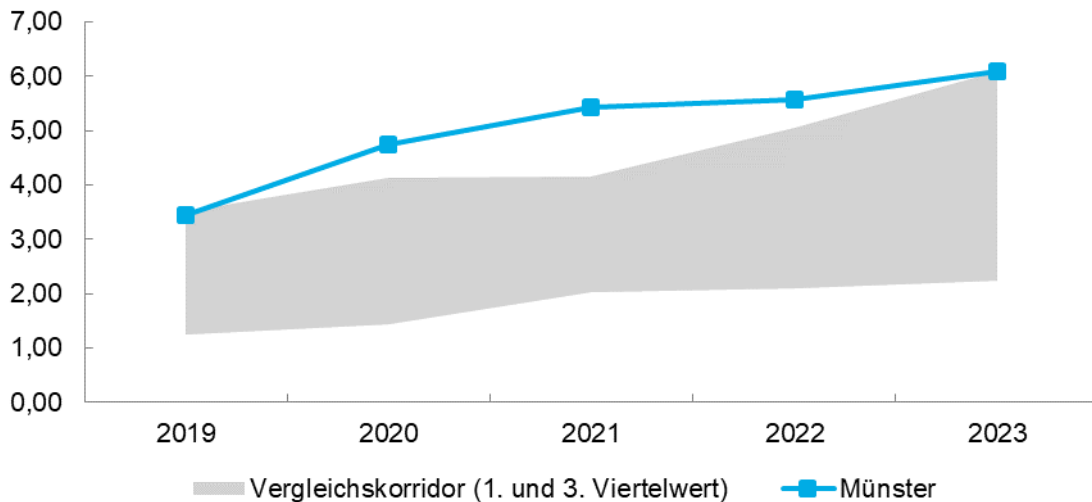
Im Jahr 2023 wendet die Stadt Münster für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII fast 100 Euro mehr je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren auf als noch im Jahr 2015. Diese Entwicklung geht insbesondere auf die steigenden Fallzahlen zurück.

Hilfefälle § 35a SGB VIII je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte § 35a SGB VIII) 2019 bis 2023



Die Falldichte der Stadt Münster positioniert sich im interkommunalen Vergleich zunehmend ungünstiger. Diese Entwicklung geht insbesondere auf die Schulbegleitung zurück:

Hilfefälle Integrationshelfer/ Schulbegleitung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung) 2019 bis 2023



Im Gegensatz zu vielen anderen Jugendämter führte die Stadt Münster die Schulbegleitung während der Corona-Pandemie weiter fort. Hohe Falldichten 2020 und 2021 sind die Folge. Auch vor dem Hintergrund der insgesamt steigenden hilfefallbezogenen Aufwendungen wirken sich die kontinuierlich steigenden Fallzahlen zunehmend belastend aus.

Wir bewerten daher den Ausbau des Spezialdienstes positiv. In der Vergangenheit war er nur für die stationären Eingliederungshilfen zuständig. Nunmehr übernimmt er sukzessive die Fallverantwortung für die ambulanten Eingliederungshilfen vom KSD. Dies kann eine effektive und effiziente Fallbearbeitung in diesem rechtlich komplexen Themenfeld unterstützen.

7.7.3.1 SGB VIII-Reform: Hilfen aus einer Hand für alle Kinder und Jugendlichen -inklusive Hilfe-

Der Verfahrenslotse hat gemäß § 10b SGB VIII die Aufgabe, junge Menschen, die Leistungen der Eingliederungshilfe wegen einer Behinderung oder wegen einer drohenden Behinderung geltend machen oder bei denen solche Leistungsansprüche in Betracht kommen, sowie deren Personensorge- und Erziehungsberechtigten bei der Antragstellung, Verfolgung und Wahrnehmung dieser Leistungen zu unterstützen, zu begleiten und zu beraten. Außerdem soll der Verfahrenslotse den örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Zusammenführung der Leistungen der Eingliederungshilfe für junge Menschen in dessen Zuständigkeit unterstützen. Der Gesetzgeber hat keine Empfehlungen zur organisatorischen Anbindung, zur Eingruppierung, zur beruflichen Ausbildung und zur Fallbelastung des Verfahrensloten gegeben. Hier müssen die Städte im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung Regelungen und Entscheidungen treffen und Standards entwickeln.

→ Feststellung

Die Stadt Münster prüft derzeit Möglichkeiten, die Poollösungen an den Schulen weiterzuentwickeln. Sie möchte so der steigenden Bedeutung der Schulbegleitung entgegenwirken. Darüber hinaus konnte sie die Änderungen der Stufe 2 des Kinder- und Jugendstärkungsge-

setzes in Bezug auf die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII bislang vollständig umsetzen. Allerdings berücksichtigt der aktuelle Stellenplan die Stelle des Verfahrenslotsen nicht mehr. Die Nichtwahrnehmung würde einen Rechtsverstoß darstellen. Die Aufgabe kann nur durch organisatorische Maßnahmen weiter wahrgenommen werden.

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 berücksichtigt haben.

Wie im vorherigen Kapitel erwähnt, baut die **Stadt Münster** zurzeit den Spezialdienst für die Eingliederungshilfen sukzessive aus. Dieser war in der Vergangenheit nur für die stationären Eingliederungshilfen zuständig. Die Fallbearbeitung im ambulanten Bereich fand ausschließlich im KSD statt. Er ist aktuell nur noch für 80 ambulante Eingliederungshilfen fallverantwortlich. Der Spezialdienst hat bereits 690 Fälle übernommen.⁶⁷

Zudem baut die Stadt die Poollösungen aus. Sie sind allerdings noch nicht an allen Schulen vorhanden. Für die Umsetzung von Poollösungen werden mindestens acht Hilfeplanfälle benötigt. Die Stadt Münster prüft vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen derzeit ferner die Einrichtung infrastruktureller Poollösungen. Hierbei handelt es sich nicht mehr um einzelfallbezogene Hilfen. An einer Schule führt sie hierzu ein Modellprojekt durch.

→ **Empfehlung**

Vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen und der Überlegungen zur Weiterentwicklung von Poollösungen sollte die Stadt die Eingliederungshilfen eng im Fach- und Finanzcontrolling begleiten. Nur so kann sie bei Fehlentwicklungen frühzeitig Gegenmaßnahmen entwickeln.

Die neugeschaffene Stelle des Verfahrenslotsen konnte die Stadt mit einer pädagogischen Kraft besetzen. Organisatorisch ist sie dem Familienbüro zugeordnet. Der Mitarbeitende besitzt einen unbefristeten Arbeitsvertrag. Jüngst hat die Stadt Münster beschlossen, die Stelle des Verfahrenslotsen nicht mehr im Stellenplan zu berücksichtigen. Die Nichtwahrnehmung der Aufgaben würde einen Rechtsverstoß darstellen. Das Jugendamt verhindert ihn nur durch personelle Maßnahmen zu Lasten anderer Bereichen sicher. Vor diesem Hintergrund bewertet das Jugendamt diese personalwirtschaftliche Maßnahme sehr kritisch. Wir teilen diese Ansicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die stellenplanmäßigen Voraussetzungen schaffen, um die gesetzlich festgelegten Aufgaben des Verfahrenslotsen wahrnehmen zu können. Dies sollte nicht zu Lasten anderer Aufgabengebiete des Jugendamtes erfolgen.

In Vorbereitung auf die sog. Große Lösung ab 2028 mit der Zusammenführung der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit körperlichen, geistigen und seelischen Behinderungen in die einheitliche Zuständigkeit, arbeitet das Jugendamt der Stadt Münster bereits jetzt eng mit dem

⁶⁷ Stand Januar 2025.

Sozialamt zusammen. So werden Entgeltvereinbarungen bereits aktuell gemeinsam geführt. Zudem finden quartalsmäßige Abstimmungsgespräche statt. Dies bewerten wir positiv.

7.7.4 Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- Die Stadt Münster verzeichnet bei den Hilfen für junge Volljährige eine vergleichsweise niedrige Falldichte. Bei der Einordnung der Kennzahlen ist aber zu berücksichtigen, dass in Münster viele Studenten, und damit auch viele junge Erwachsene, leben.

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 Münster leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Münster	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	629	354	706	825	1.094	1.280	23
Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	39.859	26.052	32.364	36.964	38.947	47.776	22
Ambulante Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.125	3.728	8.558	11.332	13.264	17.768	23
Stationäre Aufwendungen § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	49.737	39.280	49.590	53.208	59.431	78.696	23
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro	16.833	11.818	13.985	16.833	18.065	23.912	17
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII in Heimerziehung je Hilfefall in Euro	57.774	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)	15,77	11,13	18,70	22,70	28,78	36,70	23
Ambulante Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (Ambulante Falldichte § 41 SGB VIII)	4,14	3,81	7,38	9,42	12,87	19,10	23

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII je 1.000 EW von 18 bis unter 21 Jahre (stationäre Falldichte § 41 SGB VIII)	11,63	5,26	11,31	14,46	16,40	23,71	23

Die Stadt Münster gehört zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den niedrigsten einwohnerbezogenen Aufwendungen. Somit belasten die Hilfen für junge Volljährige den städtischen Haushalt vergleichsweise gering.

Bei hilfefallbezogener Betrachtung sind die Aufwendungen im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Während sich die ambulanten Aufwendungen oberhalb des Medians in den interkommunalen Vergleich einordnen, sind die stationäre Aufwendungen unterdurchschnittlich.

Die Stadt Münster betreut vergleichsweise wenig junge Volljährige. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte verzeichnen eine höhere Falldichte als Münster. Der Schwerpunkt liegt auf den stationären Hilfen.

Bei der Einordnung der Kennzahlen ist aber zu berücksichtigen, dass in Münster viele Studenten und damit auch viele junge Erwachsene leben.

Hilfefälle für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII Münster 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Ambulante Hilfefälle § 41 SGB VIII	62	59	57	52	48
Stationäre Hilfefälle § 41 SGB VIII	153	149	155	146	154
Hilfefälle § 41 SGB VIII gesamt	215	208	212	198	202

Die ambulanten Fallzahlen bei den Hilfen für junge Volljährige sind seit 2019 um 22,6 Prozent gesunken. Die stationären Fallzahlen bewegen sich hingegen auf einem konstanten Niveau.

7.7.4.1 SGB VIII-Reform: Stärkung von jungen Volljährigen

→ Feststellung

Die Vorgaben der SGB VIII-Reform setzt die Stadt Münster in der individuellen Betreuung der jungen Volljährigen zwar um. Die notwendigen konzeptionellen Arbeiten konnte sie aber noch nicht vollständig abschließen.

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 Münster** gewährt die Hilfen für junge Volljährige in der Regel bis zum 21. Lebensjahr. Unter bestimmten Voraussetzung erfolgt die Bewilligung bis zum 23. Lebensjahr.

Ein Verselbständigungskonzept hat die Stadt Münster nicht erarbeitet. Die Verselbständigungsarbeit plant das Jugendamt nach eigenen Angaben individuell. Hierzu finden ab dem 17. Lebensjahr vierteljährliche Gespräche statt. Zudem nutzt die Stadt auch Maßnahmen nach § 13 Abs. 3 SGB VIII. Während schulischen und beruflichen Bildungsmaßnahmen kann sie jungen Menschen Unterkunft in sozialpädagogischen Wohnformen bieten. Zudem bestehen nach eigenen Angaben gute Anschlussmaßnahmen für junge Volljährige.

Die Träger sind nach Auskunft des Jugendamtes zufrieden mit der Bewilligungspraxis. Eine Anpassung der Verfahrensstandards erfolgte daher nicht.

Nach eigenen Angaben betreut die Stadt Münster zwar Care-Leaver. Schriftliche Prozesse hat die Stadt aber noch nicht erarbeitet. Dies soll zeitnah im „Qualitätszirkel Hilfeplanung“ erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die für Betreuung der jungen Volljährigen notwendigen konzeptionellen Arbeiten zeitnah abschließen und so den Vorgaben der SGB VIII-Reform vollständig nachkommen.

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 Münster leistet Hilfen nach § 42 SGB VIII in folgendem Umfang:

Inobhutnahmen Kinder und Jugendliche § 42 SGB VIII 2022

Kennzahlen	Münster	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	53,83	11,40	31,78	48,41	64,81	106	23
Aufwendungen Inobhutnahmen § 42 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.419	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)	4,42	1,32	4,87	6,27	7,26	9,51	23

In Münster sind die Haushaltsbelastungen durch die Inobhutnahmen nach § 42 SGB VIII im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Die Aufwendungen je Hilfefall ordnen sich oberhalb des dritten Viertelwertes in den interkommunalen Vergleich ein. Damit gehört Münster zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den höchsten hilfefallbezogenen Aufwendungen.

Eine niedrige Falldichte wirkt sich hingegen entlastend aus. Sie ist in mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte höher.

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	Die Stadt Münster kann die einzelnen Kostenerstattungsarten nicht differenziert auswerten. Dies kann die Refinanzierung der Hilfen zur Erziehung grundsätzlich beeinträchtigen.	223	E1	Die Stadt Münster sollte in ihrer Jugendamtssoftware Parameter für eine differenzierte Auswertung der einzelnen Kostenerstattungsarten hinterlegen.	225
F2	Grundsätzlich ermöglicht eine Schnittstelle zwischen den Modulen des KSD und der WiJu in der Jugendamtssoftware eine effiziente Fallbearbeitung. Allerdings umfasst sie nicht die Einnahmeverwaltung. Hier ist eine medienbruchfreie Fallbearbeitung nicht möglich.	228	E2	Die Stadt Münster sollte die Nutzung einer Schnittstelle zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware für die Einnahmeverwaltung prüfen. Nur so kann sie eine weitestgehend medienbruchfreie Fallbearbeitung unterstützen.	229
F3	Die Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe betrachtet die Stadt Münster im Rahmen ihrer regelmäßigen Controllingtätigkeiten bislang nur am Rande. Dies kann die Steuerung des Jugendamtes grundsätzlich erschweren.	229	E3	Die Stadt Münster sollte Voraussetzung für eine Betrachtung der Aufgaben der Wirtschaftlichen Jugendhilfe im Rahmen des Controllings schaffen. Sie sollte die Kennzahlen dieses Prüfberichts fortschreiben und transparent in ihren regelmäßigen Controllingberichten darstellen.	230
Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII					
F4	Die Stadt Münster prüft derzeit Möglichkeiten, die Poollösungen an den Schulen weiterzuentwickeln. Sie möchte so der steigenden Bedeutung der Schulbegleitung entgegenwirken. Darüber hinaus konnte sie die Änderungen der Stufe 2 des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes in Bezug auf die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII bislang vollständig umsetzen. Allerdings berücksichtigt der aktuelle Stellenplan die Stelle des Verfahrenslotsen nicht mehr. Die Nichtwahrnehmung würde einen Rechtsverstoß darstellen. Die Aufgabe kann nur durch organisatorische Maßnahmen weiter wahrgenommen werden.	246	E4.1	Vor dem Hintergrund der steigenden Fallzahlen und der Überlegungen zur Weiterentwicklung von Poollösungen sollte die Stadt die Eingliederungshilfen eng im Fach- und Finanzcontrolling begleiten. Nur so kann sie bei Fehlentwicklungen frühzeitig Gegenmaßnahmen entwickeln.	247

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E4.2 Die Stadt Münster sollte die stellenplanmäßigen Voraussetzungen schaffen, um die gesetzlich festgelegten Aufgaben des Verfahrenslotsen wahrnehmen zu können. Dies sollte nicht zu Lasten anderer Aufgabengebiete des Jugendamtes erfolgen.	247
F5	Die Vorgaben der SGB VIII-Reform setzt die Stadt Münster in der individuellen Betreuung der jungen Volljährigen zwar um. Die notwendigen konzeptionellen Arbeiten konnte sie aber noch nicht vollständig abschließen.	249	E5 Die Stadt Münster sollte die für Betreuung der jungen Volljährigen notwendigen konzeptionellen Arbeiten zeitnah abschließen und so den Vorgaben der SGB VIII-Reform vollständig nachkommen.	250

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Einwohnerinnen und Einwohner gesamt	314.319	315.293	316.403	317.713	320.946
Einwohnerinnen und Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	13.135	12.876	12.287	12.555	12.741
Einwohnerinnen und Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	60.167	60.077	59.605	59.872	60.737

Tabelle 3: Entwicklung der Fallzahlen nach Hilfearten

	2019	2020	2021	2022	2023
Flex. amb. Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	47	62	70	70	60
Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII	70	69	80	73	76
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII	226	238	260	296	333
Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	87	83	83	83	75
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII ambulant	3	1	1	1	1
Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant	315	364	412	443	498
davon Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII ambulant für Integrationshelfer	207	285	324	334	370

	2019	2020	2021	2022	2023
Hilfen für Junge Volljährige § 41 SGB VIII ambulant	62	59	57	52	48
ambulante Hilfefälle gesamt	810	876	965	1.018	1.091
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	353	349	341	333	349
Heimerziehung nach § 34 SGB VIII	198	202	215	227	243
Intensive Sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII stationär	0	0	0	0	0
Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII stationär	13	14	14	14	9
Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII stationär	153	149	155	146	154
stationäre Hilfefälle gesamt	717	714	725	720	755

Tabelle 4: Erträge und Fallzahlen Kostenerstattungen

	2019	2020	2021	2022	2023
Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch für Inobhutnahmen von Kindern und Jugendlichen § 89b SGB VIII	67	30	60	63	47
Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge § 89d SGB VIII in Euro	6.184.299	4.086.741	3.999.032	3.578.047	k. A.
Hilfefälle mit Kostenerstattungsanspruch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge § 89d SGB VIII	235	168	155	189	k. A.

Tabelle 5: Erträge je Hilfefall aus Kostenerstattungen in Euro

Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Kostenerstattungen nach § 89d SGB VIII je Hilfefall in Euro	26.316	24.326	25.800	18.931	k. A.

8. Öffentlicher Gesundheitsdienst

8.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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)

Der Öffentliche Gesundheitsdienst hat in der öffentlichen Wahrnehmung der letzten Jahre deutlich an Bedeutung gewonnen. Auch im Gesundheitsamt der Stadt Münster haben sich einige Veränderungen vollzogen. **Strategische Vorgaben** für diese Veränderungen zieht das Gesundheitsamt unter anderem aus dem Leitbild des Amtes. Die **operativen Ziele** müssen noch optimiert werden, um tatsächlich konkret und messbar zu sein. Die Steuerung der Aufgabenerfüllung erfolgt über ein **Finanz- sowie ein Fachcontrolling**. Das Gesundheitsamt Münster wertet hierfür kleinteilig aus und analysiert die Entwicklungen der Zahlen über einen Mehrjahreszeitraum. Eine umfangreiche **Gesundheitsberichterstattung** wurde in der Vergangenheit nicht erstellt. Beginnend mit einer Auswertung der Schuleingangsuntersuchungen sollen aber zukünftig regelmäßig Spezialberichte erstellt werden.

Mithilfe der Fördermittel aus dem Pakt ÖGD konnte die Stadt über 20 neue Vollzeit-Stellen im Gesundheitsamt schaffen. Das Gesundheitsamt setzt hierbei auf **verschiedene Fachlichkeiten**. Um dem Fachkräftemangel vor allem bei Ärztinnen und Ärzten zu begegnen, hat das Gesundheitsamt zwei Arzt-Stellen mit Biologen besetzt. Auch dadurch ist der Anteil der Ärztinnen und Ärzte im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich.

Das Gesundheitsamt hat verschiedene Maßnahmen beschlossen, um gute **Arbeitsbedingungen** zu schaffen und auch neues Personal zu gewinnen. Die Mitarbeitenden werden bei den Veränderungsprozessen im Gesundheitsamt beteiligt. Die Arbeitsplätze sind modern und mit mobilen Endgeräten ausgestattet. Es wurden verbindliche Regelungen zur privaten Nutzung der Geräte sowie zum Homeoffice getroffen. Die Beschäftigten werden an vielen Stellen mit definierten Prozessen und **Verfahrensstandards** unterstützt.

Die **Digitalisierung** hat an vielen Stellen zu einer Verschlankung von Prozessen geführt. Die digitale Fachstrategie des Gesundheitsamts hat ebenfalls die Schnittstellenreduktion und Prozessoptimierung als Schwerpunkt. Dadurch können mittlerweile auch vermehrt Serviceleistungen online durchgeführt oder zumindest terminiert werden. Bei den bestehenden Barrieren auf der Internetseite zum Beispiel für Menschen mit einer Sehbehinderung ist noch Handlungsbedarf.

An die Grenzen kommt die digitale Aufgabenerledigung teilweise beim Kontakt zum niedergelassenen Bereich. Zu vielen Ärztinnen und Ärzten sowie Krankenhäusern gibt es noch keine

passende Datenschnittstelle, die von allen genutzt wird. Anders ist es im Bereich **Infektionsschutz**: Die Meldungen durch die Labore erfolgen in Münster mittlerweile ausschließlich digital. Dies vereinfacht die Arbeitsabläufe. Durch den örtlichen Infektionsschutzplan hat die Stadt die Meldewege sowie Zuständigkeiten verbindlich geregelt. Dadurch ist die Stadt Münster gut auf zukünftige Krisen im Gesundheitsdienst vorbereitet.

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 Gesundheitsdienst⁶⁸ 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.

⁶⁸ www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/gesundheitswesen/pakt-fuer-den-oegd

Dazu analysiert die gpaNRW die Personalausstattung mithilfe von interkommunalen Kennzahlenvergleichen. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht 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 öffentlichen Sorge um die Gesundheit aller“ (Public Health⁶⁹). Ziele von Public Health sind die Verhinderung von Krankheiten, die Verlängerung des Lebens und die Förderung der Gesundheit⁷⁰. 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 Krisenmanagement⁷¹ bildet.

8.4.1 Strategie

→ Feststellung

Das Gesundheitsamt der Stadt Münster hat mit dem Leitbild strategische Ziele für die Ausrichtung seiner Arbeit gesetzt. Hieraus wurden aber bisher keine ausreichend konkreten Ziele entwickelt, deren Zielerreichung gemessen werden kann. Es fehlt zudem an einer grundlegenden Gesundheitsberichterstattung.

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	Münster	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

⁶⁹ Vgl. Leitbild für einen modernen Öffentlichen Gesundheitsdienst, Gesundheitsministerkonferenz (2018)

⁷⁰ 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

⁷¹ https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/O/OEGD/Pakt_fuer_den_OEGD.pdf

Anforderung	Münster	Kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die strategischen Ziele münden in konkrete operative Ziele für den ÖGD.	teilweise erfüllt	9 von 22
Die Zielerreichung wird mithilfe von Kennzahlen regelmäßig überprüft.	teilweise erfüllt	3 von 22
Es gibt eine aktuelle Gesundheitsberichtserstattung.	teilweise erfüllt	5 von 22

Die öffentliche Gesundheitsvorsorge nimmt eine stärker werdende Position im öffentlichen Bewusstsein ein. Umso wichtiger ist es, Themen des Gesundheitswesens auch in der städtischen Strategie zu integrieren. Die **Stadt Münster** hat Strategien für verschiedene Bereiche entwickelt. Unter anderem die Smart City Strategie 1.0. Ein Teilziel der Strategie betrifft auch die öffentliche Gesundheit. Das Ziel 3.2 heißt „Gesundheit für alle“. Als operatives Ziel hieraus entwickelt sich unter anderem ein datenbasiertes Monitoring der Gesundheitsangebote zur Sicherstellung der generationsübergreifenden städtischen Gesundheitsversorgung⁷². Angestoßene Projekte, zum Beispiel der Ausbau der Trinkwasserbrunnen, werden den strategischen Zielen zugeordnet. Ziele und Strategien speziell den Öffentlichen Gesundheitsdienst betreffend ergeben sich hieraus nicht. Das Gesundheits- und Veterinäramt in Münster hat jedoch ein Leitbild beschlossen. Hierbei geht es neben Grundsätzen im internen Umgang sowie mit Bürgerinnen und Bürgern auch um Gesundheitsthemen. Folgende strategischen Ziele werden dabei definiert:

- Die Gesundheit ist ein hohes persönliches und gesellschaftliches Gut.
- Das Gesundheitsamt bietet Hilfen für gesunde Lebensbedingungen.
- Menschen und Tiere werden vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen geschützt.

Diese strategischen Ausrichtungen befinden sich noch auf einer hohen abstrakten Ebene. Um hieraus konkrete Maßnahmen entwickeln zu können, müssen operative Ziele beschlossen werden. Die Ziele müssen dafür konkret, messbar und zeitlich definiert sein. Sind die Voraussetzungen erfüllt, kann der Grad der Zielerreichung auch mit Kennzahlen gemessen werden. Im Haushaltsplan der Stadt Münster ist für die Produktgruppe 0701 ein konkretes Ziel formuliert worden. Danach sollen die Leistungen des Gesundheitsamtes mindestens im vorhandene Umfang erhalten bleiben. Als Indikator hierfür werden wichtige Beratungs- und Kundenkontakte genommen. Für eine Steuerung des Gesundheitsamtes reicht ein operatives Ziel jedoch nicht aus. Zudem bezieht es sich auf alle Leistungen des Gesundheitsamtes und ist damit zu ungenau, um tatsächliche Erkenntnisse daraus zu gewinnen. Bis zum Jahr 2023 hat der Haushaltsplan auch die Produktebene abgebildet. Den Produkten waren ebenfalls Ziele und Kennzahlen zugeordnet. Ein Ziel im Bereich Kinder- und Jugendgesundheit ist zum Beispiel, die Quote behandlungsbedürftiger Gebisse bei untersuchten Kindern unter 20 Prozent zu halten. Da die Kennzahlen nicht mehr im Haushalt abgebildet werden, findet aktuell auch keine Überprüfung der Zielwerte mehr statt.

⁷² Entnommen aus der Smart City Strategie 1.0, Seite 78 f.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Münster sollte die bestehenden operativen Ziele aktualisieren und bei Bedarf weiterentwickeln. Der Fortschritt der Zielerreichung sollte auch ohne Abbildung im Haushalt intern nachvollzogen werden.

Um die eigene Zielsetzung zu überprüfen, sind Kenntnisse über den Ist-Zustand innerhalb und außerhalb des Gesundheitsamts erforderlich. Hierfür müssen Informationen gesammelt, ausgewertet und aufbereitet werden. Das betrifft nicht nur Daten innerhalb des Gesundheitsamtes. Auch Daten zum Gesundheitszustand der Bevölkerung sowie zu soziokulturellen Faktoren sind für ein umfangreiches Bild notwendig. Damit können Gesundheitstrends, aber auch Risikofaktoren in der Bevölkerung identifiziert werden. Die Informationen können eingesetzt werden, um zum Beispiel Strategien zur Reduzierung von Krankheitsraten oder den verbesserten Zugang zu Gesundheitseinrichtungen zu entwickeln. Auf dieser Grundlage können konkrete Maßnahmen entwickelt werden. Den Erfolg dieser Maßnahmen kann man wiederum überprüfen und die Maßnahmen gegebenenfalls anpassen.

Die aufbereiteten Daten sind auch Teil der Gesundheitsberichterstattung (GBE). Der kommunale Gesundheitsbericht ist eine in § 21 ÖGDG NRW gesetzlich verankerte Kernaufgabe des öffentlichen Gesundheitsdienstes in Nordrhein-Westfalen. In diesem sind neben eigenen Erkenntnissen und denen aus der Gesundheitskonferenz auch soziale und geschlechtsspezifische Gegebenheiten einzubeziehen. Die kommunale Gesundheitskonferenz setzt sich aus den Gesundheitsämtern sowie weiteren Akteuren im Gesundheitsbereich zusammen. Die Gesundheitskonferenz berät Themen der Gesundheitsversorgung mit dem Ziel der Koordinierung.

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.

In Münster gibt es keine aktuellen Gesundheitsberichte. Das Gesundheitsamt hat in den vergangenen Jahren lediglich Berichte für den politischen Raum erstellt. Teilweise zur Beantwortung von Anfragen, teilweise nach einem Auftrag zur Berichtserstattung. Themen sind unter anderem der Hitzeaktionsplan oder Handlungsempfehlungen aus der Kommunalen Gesundheitskonferenz. In den Vorlagen fehlen grundlegende empirische Daten, die zur Schwerpunktsetzung herangezogen werden können. Durch die Fördermittel aus dem Pakt ÖGD hat die Stadt eine zusätzliche halbe Stelle für die Gesundheitsberichterstattung geschaffen. 2024 hat das Gesundheitsamt in Zusammenarbeit mit der kommunalen Gesundheitskonferenz konzeptionelle Überlegungen erstellt, nach denen eine Gesundheitsberichterstattung erfolgen soll. Als Basis dienen die Daten aus den Schuleingangsuntersuchungen. Ein Bericht, der diese Zahlen zusammenfasst und einordnet, erscheint im Laufe des Jahres 2025. Das Gesundheitsamt erhebt seit 2024 diese und weitere Daten und plant, regelmäßig Spezialberichte zu relevanten Themen zu erstellen. Eine Veröffentlichung der dem Monitoring zugrundeliegenden Daten in Form eines Basisberichts ist nicht geplant.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte einen Gesundheitsbericht erstellen, der ein umfangreiches Bild zum Gesundheitszustand der Bevölkerung abbildet. Neben den geplanten Spezialberichten sollten auch Basisberichte erstellt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

8.4.2 Organisation

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat schon viele Prozesse visualisiert und standardisiert. Durch den Einsatz verschiedener Fachanwendungen entsteht ein zusätzlicher administrativer Aufwand. Auch durch die nicht zentral definierten Vorgaben für Verfahrensstandards besteht noch Optimierungspotenzial.

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 an die Organisation des ÖGD

Anforderung	Münster	Kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Es gibt eine Übersicht über alle Aufgaben/Prozesse im ÖGD.	erfüllt	17 von 22
Verbindliche (schriftliche) Verfahrensstandards sind vorhanden.	teilweise erfüllt	9 von 22
Die Aufgaben werden sinnvoll durch eine Fachsoftware unterstützt.	teilweise erfüllt	17 von 22

Das Gesundheits- und Veterinäramt der **Stadt Münster** ist dem Dezernat 5 für Soziales und Kultur zugeordnet.

Das Gesundheitsamt untergliedert sich in folgende Abteilungen/Fachstellen:

- Fachstelle 01 – Zentrale Dienste und Gesundheitsförderung
- Fachstelle 02 – Strategische Transformation
- Abteilung 53.2 – Kinder- und Jugendgesundheit
- Abteilung 53.3 – Ärztliche Gutachten
- Abteilung 53.4 – Psychische Gesundheit
- Abteilung 53.5 – Veterinärwesen/Lebensmittelüberwachung
- Abteilung 53.6 – Infektionsschutz und Umwelthygiene

Hinzu kommt die Stabstelle Gesundheitsplanung/-berichterstattung, die direkt der Amtsleitung zugeordnet ist.

Das Gesundheitsamt hat thematisch mit dem Jugend- und dem Sozialamt viele Überschneidungen bei den Zielgruppen. Mit dem Sozialamt ist das Gesundheitsamt im gleichen Dezernat eingeordnet, was einen Austausch fördert. Der Abstimmungsaufwand mit dem Jugendamt ist

durch die unterschiedlichen Dezernate potenziell erhöht. Hinzu kommt, dass die Schwangerschaftsberatung als Teil der originären Aufgaben des öffentlichen Gesundheitsdiensts dem Jugendamt zugeordnet ist. Es können somit nicht alle Aufgaben nach dem ÖGDG NRW durch das Gesundheitsamt gesteuert werden.

Das Gesundheitsamt hat eine sogenannte Prozesslandkarte über amtsinterne Prozesse erstellt. Auf diese Weise hat es eine Priorisierung der Prozesse vorgenommen, um zu entscheiden, welche als erstes visualisiert werden. Die systematische Visualisierung ist im Februar 2024 gestartet und soll in den nächsten Jahren auf alle wichtigen Prozesse ausgeweitet werden. Die Priorisierung erfolgt anhand des Potenzials für Prozessoptimierungen. Das Gesundheitsamt arbeitet hierbei mit einem Dienstleister zusammen. 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 Gesundheitsamt hilfreich.

Hat man die Prozesse erarbeitet, kann dies auch als Grundlage für Qualitätsstandards dienen. So können auf Basis einer Prozessdarstellung Standards festgelegt und Checklisten erstellt werden. Im Gesundheitsamt gibt es für einige Bereiche bereits festgeschriebene Verfahrensstandards. Dies trifft zum Beispiel auf den sozialpsychiatrischen Dienst zu. Die Aufgaben im Gesundheitsamt sind aber sehr vielfältig. Umso wichtiger ist es, dass eine Übersicht über alle Prozesse und Aufgaben des Gesundheitsamtes besteht. Eine solche zentrale Sammlung der Vorgaben gibt es jedoch nicht. Auch wurden keine Mindeststandards definiert, wie und wann Verfahrensvorschriften zu verfassen sind. Aktuell wird ein amtsinternes Wiki aufgebaut, um die Vorschriften zentral abzulegen. Hierbei handelt es sich aber um einen längeren Prozess, der nicht kurzfristig abgeschlossen sein wird.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Münster sollte Standards für die Erstellung von Verfahrens- und Handlungsanweisungen festlegen. Eine regelmäßige Aktualisierung sollte von zentraler Stelle überwacht werden.

Die Prozesse sind eng mit der Nutzung einer Fachsoftware verknüpft. Das ist sinnvoll, um Medienbrüche zu vermeiden und eine effiziente Bearbeitung zu unterstützen. Die Stadt Münster hat je nach Aufgabenbereich verschiedene Fachsoftware in Nutzung. Teilweise wurde die Software nach eigenen Wünschen der Stadt individualisiert, um den gelebten Arbeitsabläufen noch besser Rechnung zu tragen. Gleichzeitig steigt hierdurch der Aufwand bei Updates, da die individuellen Einstellungen wieder neu eingerichtet werden müssen.

Das Gesundheitsamt hat die Fachanwendungen mittlerweile auf zwei Hauptanwendungen reduzieren können. Der Trinkwasserbereich wird kurzfristig ebenfalls in eine der vorhandenen Softwarelösungen integriert. Eine einheitliche Software für einen Großteil der Bereiche ist auch aufgrund der Vergaberegelungen nicht zustande gekommen. Bei vielen unterschiedlichen Programmen steigt der Schulungsaufwand für die Mitarbeitenden. Auch die Administration ist aufwendiger. Die Verknüpfung zu anderen Programmen, zum Beispiel die E-Akte, muss bei allen Programmen angelegt werden. Je mehr Programme eingesetzt werden, desto mehr Medienbrüche können in Prozessen auftreten.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Münster sollte weiterhin prüfen, ob die Zahl der eingesetzten EDV-Programme reduziert werden kann.

8.4.3 Finanz- und Fachcontrolling

- Das Gesundheitsamt Münster steuert seine Finanzen und Leistungen durch ein Finanz- sowie ein Fachcontrolling. Insbesondere der Mehrjahresvergleich bietet eine wichtige Analysehilfe für den Verlauf des Haushaltsjahres.

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	Münster	Kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die Stadt verfügt im ÖGD über ein Finanzcontrolling.	erfüllt	7 von 22
Die Stadt verfügt im ÖGD über ein Fachcontrolling.	erfüllt	5 von 22

Die **Stadt Münster** überwacht die Haushaltsausführung für den Bereich ÖGD in der Fachstelle 01 durch eine Haushaltssachbearbeitung. Die Aufwendungen werden quartalsweise ausgewertet, die Erträge halbjährlich. Unterjährig werden die bereits aufgewandten Mittel sowie die verplanten dargestellt. Dadurch ist erkennbar, ob und in welcher Höhe in dem Haushaltsjahr noch Mittel verfügbar sind. Bei den Gebührenerträgen erfolgt zusätzlich ein Dreijahresvergleich. Zur einfacheren Analyse erfolgt eine Durchschnittsbetrachtung über die drei Jahre, um ungewöhnliche Abweichungen festzustellen. 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.

Liegen Abweichungen vor, werden diese bei Bedarf separat erläutert. Diese Erläuterungen fließen nicht in die Finanzauswertungen ein. Für eine haushaltswirtschaftliche Steuerung hält das Gesundheitsamt fest, welche Aufgaben Pflichtaufgaben sind und welche freiwillig. Dadurch können in Zeiten von Sparzwängen informierte Entscheidungen getroffen werden.

Das Fachcontrolling erfolgt durch die Führungskräfte der Fachabteilungen. Als Grundlage dienen die halbjährlich erstellten Kennzahlenreports. In diesen werden verschiedene Leistungen des Gesundheitsamts dargestellt, wie zum Beispiel die Gutachten nach Beamtenrecht. Diese werden wiederum nach den Anlässen für die Gutachten aufgeteilt. Das Gesundheitsamt stellt zur besseren Analyse die Werte zum Berichtszeitpunkt im Vergleich mit den beiden Vorjahren

dar. Für die Vorjahre werden jeweils die Halbjahreswerte sowie die Gesamtzahl dargestellt. Weicht die Zahl vom üblichen Leistungskorridor ab, können die Ursachen ergründet und gegebenenfalls Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden.

Ziele, die durch ein Fachcontrolling kontrolliert werden, können sich unter anderem aus der Gesundheitsberichterstattung ergeben. Wird ein Problemfeld erkannt, können darauf aufbauend Ziele und Maßnahmen definiert werden. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen sowie die Zielerreichung kann als Teil des Fachcontrollings kontrolliert werden. Die Ergebnisse können wiederum in den nächsten Gesundheitsbericht mit einfließen.

8.4.4 Kommunikation in Krisenfällen

- Das Gesundheitsamt Münster ist Teil des städtischen Krisenstabs. Dadurch ist eine schnelle Information im Krisenfall gewährleistet.

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 in der **Stadt Münster** erfolgt im Dezernat I durch die Feuerwehr. Das kommunale Krisenmanagement wird durch die gpaNRW als eigenes Prüfhema behandelt (vgl. Prüfbericht „Kommunales Krisenmanagement“). Jedoch gibt es nahezu keine Krise, die nicht auch Belange des öffentlichen Gesundheitsdienstes betrifft. Deshalb betrachten wir die Abläufe innerhalb und die Einbindung des Gesundheitsamts.

Es gibt verschiedene Vorschriften, die für Krisenfälle greifen. So gibt es eine Geschäftsanweisung für das Amt im Falle eines länger andauernden Stromausfalls. Auch im Infektionsschutzplan werden Regelungen für Krisensituationen im Infektionsschutz getroffen. Ein Krisenkommunikationsplan wird derzeit erstellt. Bereits jetzt sind für die Vorgesetzten Alarmketten definiert. Um kurze Kommunikationswege zu gewährleisten, ist das Gesundheitsamt Teil des Krisenstabs der Stadt Münster. Dadurch ist es sofort in Entscheidungen mit eingebunden und die Informationsflüsse zum Gesundheitsamt sind gewährleistet. Die Kommunikation nach außen erfolgt in Absprache mit dem Amt für Kommunikation. Ist der Krisenfall eingetreten, erfolgt die Steuerung durch den Krisenstab.

Vor allem die Auswirkungen der Corona-Pandemie haben aufgezeigt, wie wichtig ein funktionierendes Krisenmanagement ist. Zur Bewältigung der Aufgaben waren dem Gesundheitsamt zum Höhepunkt der Krise rund 74 zusätzliche Vollzeit-Stellen zugeordnet. Seit Mitte 2023 sind die zusätzlichen Stellen, die sich allein um Corona-Sachverhalte kümmern, vollständig abgebaut worden. Die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie sind auch in den örtlichen Infektionsschutzplan eingeflossen (vgl. Kapitel 8.6.2.3 – Digitale Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz). Durch die gewonnenen Erkenntnisse sowie der Einbindung im Krisenstab ist das Gesundheitsamt gut auf zukünftige Krisen eingestellt.

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. Neues Personal soll gewonnen und das Bestehende gehalten und motiviert werden.

8.5.1 Personalressourcen

→ Feststellung

Die Stadt Münster setzt im geringeren Maß medizinisches Fachpersonal ein als die anderen kreisfreien Städte. Aufgrund fehlender Stellenbeschreibungen sowie länger anhaltender Stellenvakanzen besteht hier noch Optimierungsbedarf.

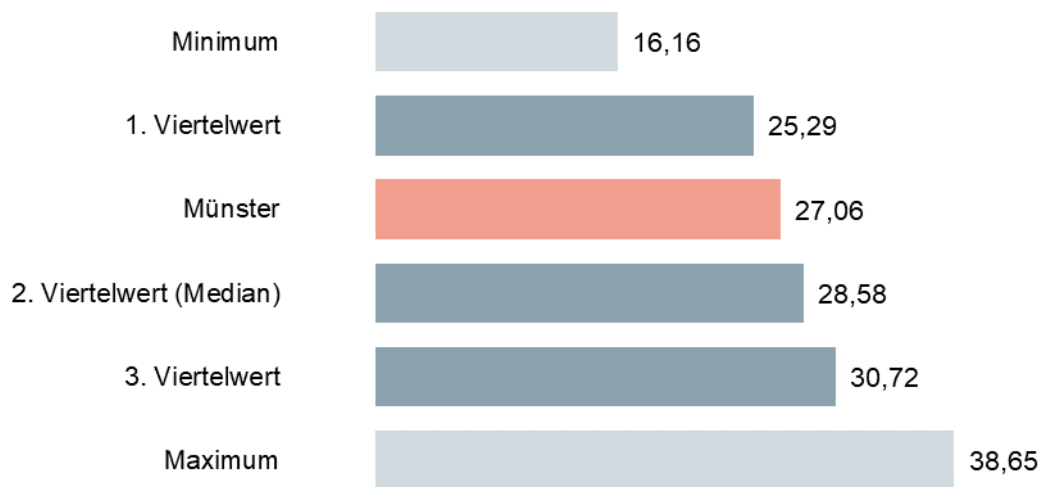
Eine Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben des ÖGD effektiv und mit der erforderlichen Qualität bearbeiten zu können. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante Fluktuationen berücksichtigt. Neben Verwaltungskennnissen ist für diverse Aufgabenbereiche auch medizinisches Fachwissen notwendig.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen an den Personaleinsatz des ÖGD

Anforderung	Münster	Kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Die Stadt hat im ÖGD eine Personalbedarfsplanung.	teilweise erfüllt	15 von 22
Aktuelle Stellenbeschreibungen liegen vor.	teilweise erfüllt	11 von 22
Maßnahmen zur Personalgewinnung werden genutzt.	erfüllt	12 von 22

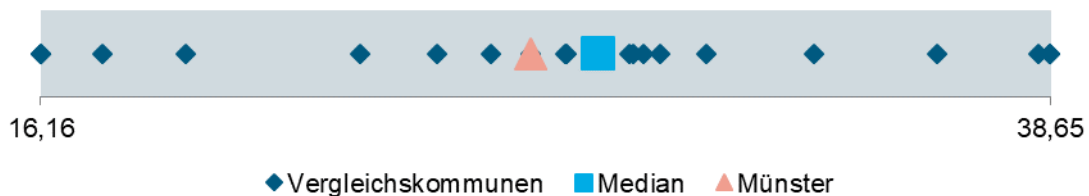
Das Gesundheitsamt der **Stadt Münster** hat durch die Fördermittel aus dem Pakt ÖGD rund 20,5 zusätzliche Vollzeit-Stellen schaffen können. Personaldaten für die Jahre vor 2023 nach den Kriterien der gpaNRW konnten nicht erhoben werden. Da alle kreisfreien Städte in den vergangenen Jahren zusätzliche Stellen aufgebaut haben, vergleichen wir das Jahr 2023. Die Personalressourcen stellen wir anhand der Kennzahl Vollzeit-Stellen ÖGD im interkommunalen Vergleich dar.

Vollzeit-Stellen ÖGD je 100.000 EW* 2023



* Einwohnerin bzw. Einwohner

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



Trotz des Stellenaufbaus hat das Gesundheitsamt Münster eine leicht unterdurchschnittliche Personalausstattung. Münster hat nahezu keine Aufgabenbereiche an Dritte ausgelagert. Nur wenige Aspekte der Aufgaben, zum Beispiel die Sicherstellung des Krisennotdienstes am Wochenende, wird teilweise durch Dritte unterstützt. Die Kennzahlenberechnung wird dadurch kaum beeinflusst.

Das Gesundheitsamt schätzt den Personalbedarf in Zusammenarbeit mit dem Personalamt. Planbare Fluktuationen durch den Ruhestandseintritt werden bei der Planung berücksichtigt. In der Regel wird durch die Stadt aber keine überlappende Stellenbesetzung angestrebt. Oft gelingt auch eine nahtlose Neubesetzung nicht: Durch länger dauernde Ausschreibungsverfahren oder langen Kündigungsfristen kommt es häufig zu Stellenvakanzen. Die Einarbeitung wird dadurch erschwert und das bestehende Personal zusätzlich belastet. Das Gesundheitsamt arbeitet bereits eng mit dem Personalamt der Stadt zusammen und bereitet viel für die Stellenausschreibung vor. Die Ausschreibung selbst liegt jedoch nicht in der Zuständigkeit des Gesundheitsamts, so dass es hier keinen stärkeren Einfluss nehmen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte darauf hinwirken, dass bei planbaren Fluktuationen rechtzeitig eine Ausschreibung erfolgt. Dadurch kann ein Wissensverlust sowie die zusätzliche Belastung des bestehenden Personals vermieden werden.

Das Gesundheitsamt Münster hat in der Vergangenheit Stellenbeschreibungen nicht flächendeckend erstellt. Stellenbeschreibungen werden anlassbezogen erstellt. Das können Anträge auf Höhergruppierungen oder Nachbesetzungen sein. Ist für einen Bereich keine anlassbezogene Stellenbeschreibung vorhanden, erstellt das Gesundheitsamt diese nach und nach in Zusammenarbeit mit den Stelleninhabern. Dadurch schafft das Amt Klarheit bei den zu erledigenden Aufgaben sowie der notwendigen Qualifikation. Zudem ist im Falle einer notwendigen Neuausschreibung der Stelle keine kurzfristige Neuerstellung notwendig.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt Münster sollte sich weiterhin bemühen, flächendeckend aktuelle Stellenbeschreibungen vorzuhalten.

Zu notwendigen Qualifikationen für eine Stelle kann im Gesundheitsamt auch ein medizinischer Hintergrund gehören. Die Städte setzen im unterschiedlichen Maß medizinisches Fachpersonal und Ärztinnen und Ärzte ein. Die gpaNRW hat daher auch hier einen interkommunalen Vergleich erhoben.

Vollzeit-Stellen medizinisches Fachpersonal und Ärztinnen und Ärzte je 100.000 EW 2023

Grund- und Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen medizinisches Fachpersonal ÖGD je 100.000 EW	6,90	3,70	6,84	8,64	12,28	24,08	18
Vollzeit-Stellen Ärztinnen und Ärzte ÖGD je 100.000 EW	2,93	2,93	4,17	4,90	5,15	7,04	18

Die Stadt Münster beschäftigt vergleichsweise wenig Mitarbeitende mit einer medizinischen Ausbildung oder Studium. So hat keine andere Stadt hat weniger Ärztinnen und Ärzte eingesetzt. Das ist auch auf Steuerungsmaßnahmen des Amtes zurückzuführen. Aufgrund der Schwierigkeiten, Ärztinnen und Ärzte für den ÖGD zu gewinnen, hat Münster reagiert: Zwei Stellen, die ursprünglich von Ärzten besetzt waren, wurden mit einem Biologen und einer Psychotherapeutin für Kinder und Jugendliche nachbesetzt.

Wir betrachten auch die anteilmäßige Verteilung der beruflichen Hintergründe im interkommunalen Vergleich.

Anteil der Vollzeit-Stellen verschiedener Fachrichtungen an den Vollzeit-Stellen ÖGD 2023

Grund- und Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Vollzeit-Stellen sonstiges Personal an den Vollzeit-Stellen ÖGD in Prozent	63,66	20,12	42,80	46,84	53,22	68,55	18
Anteil Vollzeit-Stellen medizinisches Fachpersonal an den Vollzeit-Stellen ÖGD in Prozent	25,52	17,27	25,95	33,28	36,50	62,75	18
Anteil Vollzeit-Stellen Ärztinnen und Ärzte an den Vollzeit-Stellen ÖGD in Prozent	10,82	10,82	14,02	17,18	23,10	28,21	18

Das „sonstige Personal“ sind unter anderem Personen mit einer Verwaltungsausbildung. Den größten Anteil bilden Fachlichkeiten wie Sozialpädagogik und Soziale Arbeit. Diese werden vor allem im sozialpsychiatrischen Dienst und den Beratungsstellen eingesetzt.

Die anteilige Verteilung bestätigt das Bild: Im Gesundheitsamt Münster werden weniger medizinische Fachkräfte eingesetzt als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Stattdessen ist der Anteil mit Verwaltungs- oder anderen Ausbildungen höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Münster setzt das medizinische Fachpersonal vor allem im Gutachterwesen ein. Das Gesundheitsamt beschäftigt u.a. Zahnmedizinische Fachangestellte, medizinische Fachangestellte und Hygienekontrolleure und -kontrolleurinnen.

Bei den vielfältigen Fachlichkeiten im Gesundheitsamt braucht die Stadt auch verschiedene Vorgehensweisen, um erfolgreich Personal zu gewinnen. Sinnvoll zur Rekrutierung von Ärztinnen und Ärzten ist eine frühzeitige Ansprache, um auf die Karrieremöglichkeiten im öffentlichen Gesundheitsdienst aufmerksam zu machen. Die Stadt Münster macht dies an verschiedenen Stellen. Zum einen haben Studierende die Möglichkeit, Praktika im Gesundheitsamt zu absolvieren. Zum anderen leitet die Amtsleitung eine jährliche Vorlesung zur Sozialmedizin an der Universität Münster. Zudem prüft die Stadt, wie zukünftig ein Praktikum im Rahmen des praktischen Jahres im Medizinstudium angeboten werden kann. Eine erste Umsetzung soll 2026 oder 2027 erfolgen. Jedoch stelle die Komplexität der Anforderungen ein großes Problem dar. Die Anforderungen sind deutlich höher als bei Hospitationen, da ein Curriculum entwickelt werden muss. Bisher gibt es nur wenige Gesundheitsämter, die Module im Praktischen Jahr anbieten.

Die im Gesundheitsamt eingesetzten Ärztinnen und Ärzte haben unterschiedliche Fachrichtungen. Besonders zu erwähnen ist die speziell für die Arbeit im ÖGD entwickelte Facharzt-Weiterbildung Öffentliches Gesundheitswesen. Bei der Stadt Münster sind mehrere Ärztinnen und Ärzte mit dieser Fachrichtung beschäftigt. Die Weiterbildung ist sehr zeitintensiv und erfordert auch mehrere Praktika außerhalb des Gesundheitsamtes. Dadurch stehen die Mitarbeitenden während der Weiterbildung nicht immer mit ihrer Arbeitskraft zur Verfügung. Die Weiterbildungsbefugnis hat die Amtsleitung. Zudem hat die Amtsleitung auch eine Befugnis durch die Ärztekammer zur Facharztausbildung in der Sozialmedizin.

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. Auch die Chance, eine Führungsposition zu erlangen, steigt durch diese Facharztweiterbildung.

Um sich als attraktive Arbeitgeberin darzustellen, informiert die Stadt Münster umfangreich auf ihrer Internetseite zu den Angeboten für Mitarbeitende. Vor allem auf die Ausbildungsmöglichkeiten bei der Stadt weist Münster auch auf den Social-Media-Kanälen hin. Dadurch soll insbesondere eine jüngere Zielgruppe angesprochen werden. Um eine breite Bewerbungslage zu erreichen, hat die Stadt zudem eine Quereinsteiger-Kampagne entwickelt. Hier werden unterschiedliche Berufsfelder sowie die Einsatzmöglichkeiten bei der Stadtverwaltung angesprochen. Im Gesundheitsamt können das zum Beispiel Erzieherinnen und Erzieher sein.

Münster hat schon einige Maßnahmen ergriffen, um Personal zu gewinnen. Die gpaNRW betrachtet im folgenden Kapitel, ob bei den Arbeitsbedingungen noch Optimierungspotenzial besteht.

8.5.2 Arbeitsbedingungen

→ Feststellung

Die Stadt Münster hat viele Maßnahmen ergriffen, um gute Arbeitsbedingungen bei den Mitarbeitenden zu schaffen. Das Gesundheitsamt hat bisher noch kein fertiggestelltes Schulungskonzept, um den Bereich zu systematisieren.

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	Münster	Kreisfreie Städte, die diese Anforderung erfüllen
Es gibt Maßnahmen zur Mitarbeiterpartizipation.	erfüllt	18 von 22
Es liegen Regelungen zu der Ausstattung der Mitarbeitenden mit digitalen Endgeräten vor.	erfüllt	21 von 22
Es gibt ein System nach dem Schulungsbedarfe ermittelt werden.	teilweise erfüllt	13 von 22

Die **Stadt Münster** hat Maßnahmen beschlossen, um für die Mitarbeitenden gute Arbeitsbedingungen zu schaffen. Dadurch sollen nicht nur neue Arbeitskräfte gewonnen werden. Besonders wichtig ist es beim heutigen Fachkräftemangel, den bestehenden Mitarbeiterstamm zu halten. Inwieweit die Fragestellungen aus dem Anforderungskatalog Arbeitsbedingungen erfüllt werden und 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.

Mitarbeitende im Gesundheitsamt der **Stadt Münster** haben verschiedene Möglichkeiten, um sich und ihre Meinungen einzubringen. Klassisch ist der Austausch im jährlichen Mitarbeiterdengespräch mit der Führungskraft. Zusätzlich bietet die Stadt aber auch stadtweite Befragungen zu unterschiedlichen Themen. Da es sich um eine zentrale Befragung handelt, erfolgen keine speziellen Fragen zum Gesundheitsamt. Die Ergebnisse werden an die einzelnen Ämter weitergegeben. Für das Gesundheitsamt ließen sich keine konkreten Ergebnisse oder Handlungserfordernisse aus der Befragung ableiten.

Konkret einbringen konnten sich die Mitarbeitenden im Rahmen von Digitalisierungs-Workshops. In diesen wurde gemeinsam erarbeitet, welche Anforderungen an die fortschreitende Digitalisierung bestehen. Damit sollten die Mitarbeitenden zum einen eingebunden werden, was wichtig für die Akzeptanz der Digitalisierung ist. Neben der Digitalisierung wurden aber auch Aspekte aus dem Leitbild neu betrachtet. Die Mitarbeitenden konnten in einem Aktionstag daher die Werte benennen, die sie mit ihrem Amt verbinden. Zusammen mit dem Leitbild von 2013, das auch unter Einbindung der Mitarbeitenden entwickelt wurde, fließen die Werte in die Digitalisierungsstrategie mit ein. Weitere Ausführungen zum Thema Digitalisierung macht die gpaNRW im Kapitel 8.6.

Zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf hat die Stadt Münster in den letzten Jahren zusätzliche Möglichkeiten geschaffen. Mit der Dienstvereinbarung zu Telearbeit und mobilem Arbeiten legt die Stadt fest, welche Umstände und Bedingungen für ein Arbeiten außerhalb des Büros gelten. Die Entscheidung darüber, ob Mitarbeitende von zuhause aus arbeiten dürfen, fällt auf Grundlage eines Antrags. Es gibt keine generellen Regelungen dazu, welche Aufgabenbereiche für die Telearbeit geeignet sind. Anhand des Antrags wird auch geprüft, ob digitale Endgeräte für die Arbeit benötigt werden. Hinzu kommen verschiedene Arbeitszeitmodelle. Den Mitarbeitenden wird so eine große Flexibilität geboten. Neben klassischen Vollzeit- und Teilzeitmodellen können Mitarbeitende auch Zeiten für ein sogenanntes Sabbatjahr ansparen.

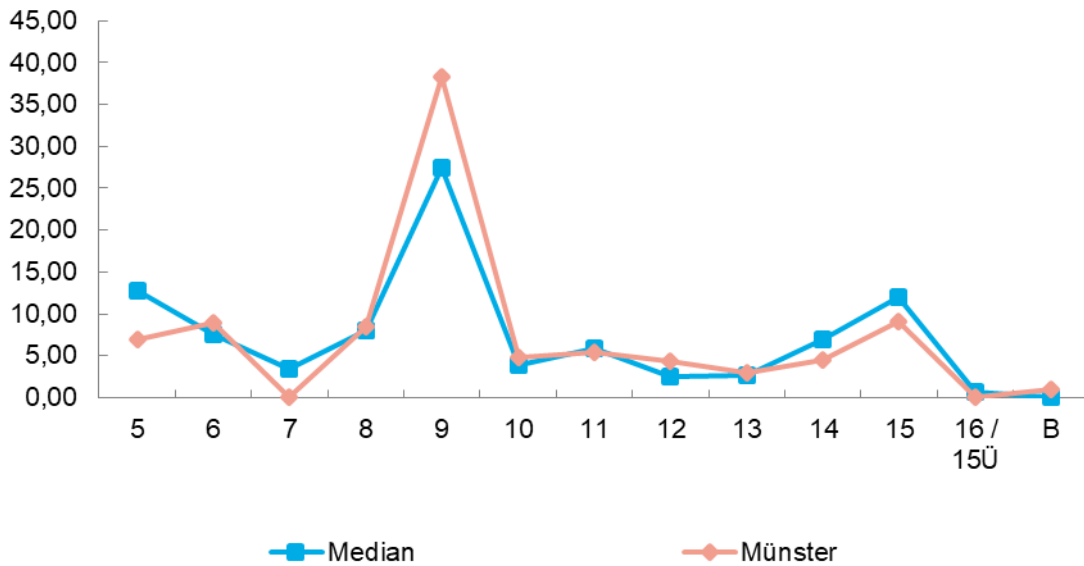
Die fortschreitende Digitalisierung bietet mittlerweile auch im Außendienst Arbeitserleichterungen. Außentermine, zum Beispiel durch die Hygienekontrolleure, können mithilfe von Tablets einfacher und schneller dokumentiert werden. Um das Potenzial voll auszuschöpfen, ist ein digitaler Zugriff auf die Akten notwendig. Die allgemeine E-Akte ist bereits eingeführt. Es sind aber noch nicht alle Fachanwendungen mit der E-Akte verknüpft. Auch die Arbeitsergebnisse, die auf den Tablets vermerkt werden, können noch nicht schnittstellenfrei in die E-Akte übertragen werden. Dennoch erleichtern die Tablets die Arbeit für zum Beispiel Hygienekontrolleurinnen und -kontrolleure.

Die mobilen Endgeräte – sowohl Laptops als auch Tablets und Smartphones – stehen nur für den dienstlichen Gebrauch zur Verfügung. Die Nutzbarkeit ist klar in einer Dienstanweisung geregelt. Laptops und Smartphones werden einheitlich für Tätigkeitsgruppen ausgegeben, so dass eine einheitliche Arbeitsweise ermöglicht wird. Dadurch können auch Prozessoptimierungen durch digitalisierte Arbeitsabläufe umgesetzt werden. Sowohl die klaren Handlungsrahmen beim mobilen Arbeiten als auch die Arbeitserleichterungen durch die Digitalisierung sind grundsätzlich geeignet, die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden positiv zu beeinflussen.

Neben den weichen Arbeitsbedingungen spielen auch monetäre Aspekte eine Rolle für die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeitenden. Die Entgelte sind zu einem großen Teil durch gesetzliche und tarifliche Regelungen bestimmt. Durch unterschiedliche Organisation der Arbeitsbereiche kann es aber zu Unterschieden unter den Gesundheitsämtern kommen.

Nachstehend vergleicht die gpaNRW die Entgelt- und Besoldungsstruktur der Stadt Münster 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



Die Verteilung der Entgeltgruppen in Münster weicht nur an wenigen Stellen vom Median der kreisfreien Städte ab. So sind in Münster anteilig weniger Mitarbeitende der Entgeltgruppe fünf zugeordnet. Einen deutlich höheren Anteil hat Münster in der Entgelt-/Besoldungsstufe neun. Das Gesundheitsamt ist somit in der Tendenz so organisiert, dass eher weniger Stellen mit fünf bis sieben bewertet werden. Hierzu passt, dass der Anteil an medizinischem Fachpersonal in Münster sehr gering ist. So werden zum Beispiel MFA überwiegend in den Gruppen fünf und sechs eingeordnet. Der hohe Anteil in der Gruppe neun spiegelt hingegen einen höheren Anteil der sonstigen Berufsgruppen, zum Beispiel mit Verwaltungsausbildung, wider.

Ebenfalls geringer sind die Gruppen 14 und 15 besetzt. Diese Stellen sind in der Regel mit Ärztinnen und Ärzten besetzt. Auch hier spiegelt sich der niedrige Anteil an Ärztinnen und Ärzten am Gesamtpersonal in Münster wider.

Andere Entgelt- und Besoldungsgruppen können auch durch Weiterbildungen und damit einem Aufgabenzuwachs erreicht werden. Neben Weiterbildungsmöglichkeiten sind auch laufende Fortbildungen und ein Wissensmanagement wichtig für eine hohe Expertise. 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.

Die **Stadt Münster** ist wie alle Kommunen im öffentlichen Dienst vom demografischen Wandel betroffen. In den nächsten fünf Jahren werden über zehn Prozent der Mitarbeitenden in den Ruhestand eintreten. Auch in den darauffolgenden Jahren scheidet erfahrene Mitarbeitende aus dem aktiven Dienst aus. Das stellt eine große Herausforderung für die Stadt dar. Ein erheblicher Teil des Personalkörpers fällt weg und muss neu rekrutiert werden. Wie bereits dargestellt, verhindert der Fachkräftemangel oftmals eine schnelle Wiederbesetzung. Der Wegfall von langjährigen Mitarbeitenden ist zudem immer auch mit wegfallendem Fachwissen und Erfahrungen verbunden. Gerade nur unregelmäßig vorkommende Fallkonstellationen lassen sich nur schwer übertragen. Das Gesundheitsamt Münster hat daher den Aufbau eines Wissensmanagements angestoßen. Das Projekt steht noch am Anfang und eine Arbeitsgruppe hat hierfür die Arbeit aufgenommen. Auf Dauer soll aber durch eine zentrale Sammlung des Erfahrungs- und Fachwissens der Wissensabfluss durch Fluktuation verringert werden. Um die hohe Fachlichkeit von langjährigen Mitarbeitenden zielgerichtet und frühzeitig zu bewahren, benötigt das Gesundheitsamt Kenntnisse über die altersbedingte Fluktuation. Im Laufe der Prüfung konnte erreicht werden, dass dem Gesundheitsamt die Informationen zum Erreichen der Regelaltersgrenze zur Verfügung gestellt werden. Beim Aufbau der Wissensdatenbank kann so eine Priorisierung vorgenommen werden. Eine automatische Auswertung wird dem Gesundheitsamt aber nicht zur Verfügung gestellt. Die Daten zum Ruhestandseintritt mussten extra für diese Prüfung vom Personalamt angefordert werden.

→ Empfehlung

Dem Gesundheitsamt Münster sollten zur besseren Koordination der Wissensdatenbank Informationen zum planmäßigen Ruhestandseintritt der Mitarbeitenden zur Verfügung stehen. Auch für die Personalentwicklung sind Kenntnisse über absehbare Fluktuationen bedeutsam.

Das vorhandene Fachwissen muss nicht nur bewahrt, sondern auch regelmäßig aktualisiert und erweitert werden. Regelmäßige Schulungen stellen daher einen wichtigen Punkt in einem Wissensmanagement dar. Zudem ist die Qualifizierung der Mitarbeitenden auch für diese ein wichtiger Aspekt zur persönlichen Weiterentwicklung. Das kann für potentielle Fachkräfte auch ein wichtiges Argument für oder gegen das Gesundheitsamt Münster als potenziellen Arbeitgeber sein. Aber auch die Gewissheit, ausreichend und umfassend für die Tätigkeiten qualifiziert zu werden, ist von großer Bedeutung.

Für Gesundheitsämter bietet die Akademie für Öffentliches Gesundheitswesen kostenfreie Seminare zu verschiedenen Bereichen des ÖGD an. Gerade auch für Quereinsteiger hält die Akademie viele Qualifizierungsmaßnahmen bereit. Schulungen, die allgemeine Verwaltungsbereiche oder die persönliche Weiterentwicklung betreffen, werden zum Beispiel durch Studieninstitute angeboten.

Für Auszubildende der Stadt gibt es zusätzlich die Möglichkeit, am Erasmus-Programm teilzunehmen. Ein Teil der praktischen Ausbildung erfolgt dann im Ausland, um internationale Erfahrungen zu sammeln. Erstmals konnte 2024 auch eine Auszubildende zur Hygienekontrolleurin an diesem Programm teilnehmen. Neben der zusätzlichen Qualifikation stellt gerade die Möglichkeit zur Auslandserfahrung einen zusätzlichen Reiz für Auszubildende dar, sich bei der Stadt Münster zu bewerben.

Neue Mitarbeitende werden von den Kolleginnen und Kollegen eingearbeitet. Mitarbeitende, die erstmals bei der Stadt Münster starten, erhalten zusätzlich noch allgemeine Informationen als „Willkommenspaket“. Eine Einarbeitung durch die scheidende Kraft gibt es nicht, da bis auf wenige Ausnahmen bei Führungskräften keine überlappende Wiederbesetzung vorgenommen wird. Wie bereits festgestellt gibt es in einigen Bereichen definierte Prozesse und Arbeitsanweisungen, die die Einarbeitung erleichtern. Das Gesundheitsamt erarbeitet darüber hinaus aktuell ein Boarding-System. Hierbei soll das Onboarding neuer Mitarbeitender verbessert werden. Ziel ist neben der schnellen Arbeitsfähigkeit auch, eine frühe Mitarbeitendenbindung zu erreichen. Durch ein Offboarding soll das Wissen ausscheidender Mitarbeitender bewahrt werden.

Für das bestehende Personal gibt es kein Fortbildungskonzept. Schulungsbedarfe werden individuell ermittelt. Dies kann proaktiv durch den Mitarbeitenden geschehen oder im jährlichen Personalgespräch Thema sein. Letzteres wird auch ausdrücklich in der Leitlinie für Fortbildungswesen des Gesundheitsamts geregelt. Es erfolgt durch das Gesundheitsamt keine systematische Erfassung des Vorwissens und bisheriger Kenntnisse. Auch gibt die Leitlinie bisher nicht vor, wie viele Fortbildungen in der Regel besucht werden sollten. Besuchen Mitarbeitende Fortbildungen, fungieren diese als Multiplikatoren für die Kolleginnen und Kollegen. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass bei manchen Mitarbeitenden das Fachwissen überholt ist. Es ist geplant, mit einem externen Dienstleister ein Fortbildungskonzept zu erstellen.

→ **Empfehlung**

Das Gesundheitsamt der Stadt Münster sollte wie geplant ein Fortbildungskonzept entwickeln, um eine hohe Fachlichkeit sicherzustellen. Eine Grundlage sollte auch die systematische Erhebung von bereits bestehendem Vorwissen der Mitarbeitenden sein.

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

- Das Gesundheitsamt Münster hat eine umfangreiche Digitalisierungsstrategie für den ÖGD beschlossen. Hieraus lassen sich sowohl die bereits beschlossenen Maßnahmen als auch Ziele für die zukünftige Steuerung ablesen.

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 Gesamtstrategie. 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	Münster	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

Durch den Pakt ÖGD und vor allem dem Reifegradmodell nach dem „Digitalen Gesundheitsamt 2025“ stehen dem Gesundheitsamt der **Stadt Münster** Mittel zur Digitalisierung zur Verfügung. Ein zentrales Ziel des Gesundheitsamts war die Erstellung einer fachspezifischen Digitalisierungsstrategie für den ÖGD. Die Stadt hat hierfür einen externen Dienstleister beauftragt, der die Strategie in Zusammenarbeit mit dem Gesundheitsamt erstellt hat. 2024 konnte der Prozess

abgeschlossen werden. Für die Erstellung konnten die Beteiligten auf die städtische Digitalisierungsstrategie zurückgreifen. Durch die fachspezifische Digitalisierungsstrategie werden eigene Schwerpunkte im Gesundheitsamt gesetzt. Die Digitalisierungsmaßnahmen fußen hierbei grundsätzlich auf einer Optimierung der Prozesse. Unter anderem werden folgende Grundsätze definiert:

- Schnittstellenoptimierung durch die E-Akte,
- Ausbau der digitalen Erreichbarkeit,
- Aufbau und Pflege strategischer Partnerschaften und interkommunaler Zusammenarbeit,
- Einbindung der Mitarbeitenden.

In der Digitalisierungsstrategie führt das Gesundheitsamt aus, dass Digitalisierung kein Selbstzweck sei. Über allem stehe, dass das Leben für die Mitarbeitenden und die Bürgerinnen und Bürger vereinfacht werden soll. Im Zentrum stehen daher die Ziele der Optimierung von Arbeitsabläufen und Prozessen sowie der Ausbau der digitalen Erreichbarkeit. Bei der Einbindung der Mitarbeitenden ist vorgesehen, diese auch zukünftig regelmäßig in Entscheidungsprozesse einzubeziehen und die Meinungen abzufragen. Neben einer zielgerichteten Digitalisierung kann dies auch die Arbeitszufriedenheit erhöhen (vergleiche dazu die Ausführungen im Kapitel 8.5.2 – Arbeitsbedingungen).

Zur Prozessoptimierung hat die Stadt zunächst alle Prozesse des Gesundheitsamts beschrieben. Nach und nach werden die Prozesse visualisiert. Eine Visualisierung ist insbesondere auch für die Erfordernisse des Onlinezugangsgesetz NRW (OZG NRW) notwendig. Visualisierte Prozesse können besser in die digitale Infrastruktur eingebaut werden, so dass Anträge oder ähnliche Bürgeranliegen automatisiert eingehen können.

Einige Maßnahmen konnte Münster bereits umsetzen, andere befinden sich noch am Anfang. Dies trifft zum Beispiel auf die Verknüpfung der E-Akte mit den Fachanwendungen zu. In der Digitalisierungsstrategie hat das Gesundheitsamt den aktuellen Stand der Umsetzung dargestellt. Dadurch können zukünftige Maßnahmen mit dem Ist-Stand sowie der Zielsetzung abgeglichen werden.

Verschiedene Aspekte der Digitalisierungsstrategie des Gesundheitsamts Münster sind auch Teil dieser Prüfung. Die gpaNRW geht in den folgenden Kapiteln besonders auf die Digitalisierung der Arbeitsabläufe, den Bürgerservice sowie die Zusammenarbeit mit Gesundheitsämtern ein.

8.6.2 Digitalisierung von Arbeitsabläufen

- Das Gesundheitsamt Münster konnte durch die Digitalisierung von Arbeitsabläufen bereits Verbesserungen für die Mitarbeitenden und die Einwohnerinnen und Einwohner erzielen.

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	Münster	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

Arbeitsabläufe und Prozessoptimierungen sind ein wichtiger Pfeiler der Digitalisierungsstrategie des Gesundheitsamts der **Stadt Münster**. Hierdurch sollen sowohl Arbeitserleichterungen für Mitarbeitende als auch verbesserte Servicemöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger geschaffen werden. Das Gesundheitsamt hat die eingesetzten Fachanwendungen evaluiert und bemüht sich, möglichst wenig unterschiedliche Programme zu nutzen. Daher soll die Anwendung für die Trinkwasserüberprüfung zukünftig abgelöst werden. Das Gutachtenwesen und der Sozialpsychiatrische Dienst werden aber auch perspektivisch eine andere Software nutzen als der Kinder- und Jugendärztliche Bereich sowie die Zahnmedizin. Unterschiedliche Fachanwendungen erzeugen zusätzlichen administrativen Aufwand und können den Schulungsaufwand erhöhen (vgl. hierzu auch die Ausführungen im Kapitel 8.4.2 – Organisation).

Wichtiger für die Prozessoptimierung ist aber eine Anbindung der E-Akte. Die allgemeine E-Akte ist in Münster bereits installiert. Die Anbindung der Fachanwendungen wird aktuell umgesetzt, ist aber noch nicht angeschlossen. Ist die Anbindung vollständig, wird zum Beispiel auch die Arbeit im Außendienst weiter erleichtert.

Auf Dauer kann auch die Anbindung an das Serviceportal Vorteile bieten. Das Gesundheitsamt strebt wie bereits beschrieben an, auch den digitalen Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern zu verbessern. Inwieweit sich die Serviceangebote für die Bürgerinnen und Bürger verbessert haben, führt die gpaNRW im Kapitel 8.6.2.2 - Bürgerservice und Öffentlichkeitsarbeit weiter aus.

Die digitale Bearbeitung endet an vielen Stellen im Austausch mit Dritten. Im Austausch mit Bürgerinnen und Bürger müssen zum einen analoge Angebote vorgehalten werden, um auch die Menschen mit nur geringem digitalen Grundverständnis zu erreichen. Zum anderen aber auch im Austausch mit dem niedergelassenen Bereich und anderen Behörden: Krankenhäuser, Ärztinnen und Ärzte sowie Amtsgerichte sind weiterhin sehr papiergebunden aufgestellt. Auf Dauer plant das Gesundheitsamt Münster durch die Einführung der Telematik-Infrastruktur, hier Verbesserungen zu erzielen. Gerade im Infektionsschutz hat aber auch die rein digitale Bearbeitung zugenommen. Ausführungen hierzu macht die gpaNRW im Kapitel 8.6.2.3 – Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz.

8.6.2.1 Kommunikation zwischen Gesundheitsämtern

- Das Gesundheitsamt Münster tauscht sich regelmäßig mit anderen Gesundheitsämtern aus. Durch den Wissensaustausch entstehen Synergieeffekte.

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.

Der Austausch zwischen dem Gesundheitsamt der **Stadt Münster** und anderen Gesundheitsämtern hat im Zuge der Corona-Pandemie deutlich zugenommen. Unter anderem geschieht dies in Arbeitskreisen. Die Arbeitskreise decken verschiedene Aufgabenbereiche des Gesundheitsamtes ab, zum Beispiel Psychiatriekoordination, Kinder- und Jugendgesundheit oder Digitalisierung. Zudem gibt es regionale Austausche mit den umliegenden Gesundheitsämtern oder auch im gesamten Regierungsbezirk Münster. Der Austausch erfolgt über unterschiedliche Kanäle. Neben Präsenzformaten gibt es Telefon- und Videokonferenzen sowie den schriftlichen Austausch über E-Mail. Eine weitere Möglichkeit bietet die Plattform Agora⁷³. Dieses Forum wurde im Zuge des Pakts ÖGD ins Leben gerufen und soll dem Austausch der Gesundheitsämter dienen. Münster nutzt den Austausch auf Agora zum Beispiel im Bereich Infektionsschutz.

In der Vergangenheit gab es auch schon eine intensivere Zusammenarbeit mit einem anderen Gesundheitsamt. Aufgrund des Fachkräftemangels hatten die zwei Gesundheitsämter in der Apothekenaufsicht eine gegenseitige Vertretungsvereinbarung. Noch aktiv ist die Mitgliedschaft im „Gesunde Städte-Netzwerk“. In diesem Zusammenschluss von deutschen Städten ist das Ziel, Synergieeffekte zu erzielen und Wissen zu teilen. So gibt es Best-Practice-Berichte, aber auch regelmäßige Veranstaltungen. Durch die Vernetzung werden Erfahrungen und Wissen ausgetauscht.

Mit umliegenden Gesundheitsämtern im Münsterland gab es die Überlegung einer gemeinsamen Softwarelösung für Gesundheitseinrichtungen. Die Idee wurde nicht realisiert. So kommt es, dass es außer im Infektionsschutz keine Datenbanken mit einheitlichen Schnittstellen gibt, die die Gesundheitsämter zum Austausch oder zur Übermittlung von Daten nutzen können. Während dieser Prüfung haben die Gesundheitsämter in den Gesprächen mehrfach geäußert, dass zentrale Vorgaben vom Land für die Kommunikation zwischen den Gesundheitsämtern und übergeordnete Regelungen fehlen. Gewünscht sind verbindliche Vorgaben zu den Pflichtaufgaben und eine verbesserte Abstimmung der Gesundheitsämter untereinander, insbesondere im Krisenfall. Aktuell wird eine Abstimmung insbesondere durch die unterschiedliche Ausgestaltung der Aufgabenwahrnehmung erschwert.

Das Land NRW plant zu diesem Zweck die Errichtung einer neuen Landesoberbehörde in NRW für Gesundheit und Arbeitsschutz, dem Landesamt für Gesundheit und Arbeitsschutz Nordrhein-Westfalen (LfGA NRW). Mit dem Landesamt soll nach den Erfahrungen aus der Pandemie schneller und effizienter gehandelt werden können. Die Aufgaben beziehen sich unter anderem darauf, die vorhandenen Strukturen im ÖGD und Arbeitsschutz zu bündeln, Synergien

⁷³ Kollaborationsplattform für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) des Bundesministeriums für Gesundheit

zu heben, Abstimmungsaufwände zu reduzieren und Arbeitsabläufe zu beschleunigen und zu optimieren.

Der Entwurf zum LfGA NRW sieht eine Aktualisierung des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGDG) vor. Einheitliche Handlungsweisen und Standards sollen die Arbeit der Gesundheitsämter erleichtern. Dafür sollen bisher pflichtige Aufgaben der unteren Gesundheitsbehörden zu Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung umgewandelt werden.

8.6.2.2 Bürgerservice und Öffentlichkeitsarbeit

→ **Feststellung**

Das Gesundheitsamt Münster informiert über verschiedene Kanäle zu gesundheitsrelevanten Themen. Vor allem der digitale Service ist ausgeweitet worden. Optimierungsmöglichkeiten bestehen beim Abbau von Barrieren auf der Internetseite.

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 den Bürgerinnen und Bürgern verschiedene Dienstleistungen des ÖGD digital anbieten, um Kommunikationswege zu vereinfachen.

Die **Stadt Münster** bietet Interessierten die Möglichkeit, sich auf der Internetseite zu verschiedenen Themen im Gesundheitsbereich zu informieren. Neben den Dienstleistungen des Gesundheitsamtes gibt es zum Beispiel auch Informationen zu Impfungen sowie den Hitzeaktionsplan. Um wichtige Gesundheitsinformationen inklusiver zu gestalten, hat die Stadt eine umfassende Broschüre in einfacher Sprache verfasst. Andere Gesundheitsämter bieten zusätzlich die Möglichkeit, die Sprache auf der Internetseite zu verändern. Für einen barrierearmen Zugang für Menschen mit Sehbeeinträchtigungen können auf vielen Internetseiten von Gesundheitsämtern die Ansichten verändert oder die Texte vorgelesen werden. Das ist in Münster nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte prüfen, ob und wie Barrieren auf der Internetseite abgebaut werden können. Zusätzliche Optionen für Sehbeeinträchtigte könnten diesen den Zugang zu Informationen erleichtern.

Vor allem zwei Zwecke erfüllt die Internetseite: Neben allgemeinen Gesundheitsinformationen werden Besucherinnen und Besuchern der Seite Informationen zu den Serviceleistungen des Gesundheitsamtes vermittelt. Für letztere stehen die Öffnungszeiten der Abteilungen sowie Rufnummern und E-Mailadressen zur Verfügung. Teilweise sind auch online-Terminvergaben möglich. Dies betrifft vor allem die online durchgeführten Hygienebelehrungen sowie Termine zur Testung sexuell übertragbarer Krankheiten (STI). Letztere können anonym getestet werden, um möglichst niedrigschwellig für möglicherweise Betroffene zu sein. Die online verfügbaren Dienstleistungen sollen auf Dauer noch weiter ausgebaut werden.

Für Schulen und Kindertageseinrichtungen sowie Apotheken und Ärztinnen und Ärzten bietet das Gesundheitsamt zusätzliche Informationsbroschüren und Flyer. Zudem gibt es Beratungsangebote, beispielsweise zur Verpflegung in Kindertagesstätten.

Um Verbesserungspotenziale im Umgang mit der Bevölkerung zu erkennen, sind ein Austausch und eine Rückmeldung sinnvoll. Das Gesundheitsamt hat hierfür im Eingangsbereich des Gesundheitsamtes eine Feedback-Box aufgestellt. Diese kann für positive wie negative Rückmeldungen, aber auch Anregungen genutzt werden. Die Meldungen werden den Abteilungsleitungen zugeleitet. Auf Grundlage eines stadtweiten Konzepts zum Beschwerdemanagements mit zentraler Koordination werden die Meldungen archiviert.

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.

- Die Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz werden im Münster digital bearbeitet. Durch den definierten Prozess und dem örtlichen Infektionsschutzplan ist die Stadt auch auf eine hohe Infektionslage gut vorbereitet.

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.*

Im Gesundheitsamt der **Stadt Münster** ist die Abteilung 53.6 – Infektionsschutz und Umwelthygiene für die Bearbeitung von Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz zuständig. Die Bearbeitung von Meldungen sowie die Bekämpfung von Infektionsgeschehen erfolgen auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes sowie des örtlichen Infektionsschutzplans.

Das Gesundheitsamt hat für verschiedene Infektionskrankheiten detaillierte Verfahrensabläufe sowie Zuständigkeiten entwickelt. Auch die Meldewege sind definiert. Der Prozess für Infektionsschutzmeldungen ist nicht nur definiert, sondern auch visualisiert. Die Stadt geht dabei auf die Besonderheiten in Münster ein und definiert auch zuständige Institutionen außerhalb des Gesundheitsamts. Der Plan wird ständig fortgeschrieben, vor allem nach Mitarbeiterwechseln.

Meldungen nach dem Infektionsschutzgesetz erfolgen überwiegend digital über das vorgeschriebene Meldeportal. Dadurch ist ein zusätzliches Scannen analoger Meldungen nicht mehr erforderlich. Lediglich in Einzelfällen erfolgt eine Meldung per Fax durch die niedergelassene Ärzteschaft. In dem Fall erfolgt ein händischer Abgleich mit den digitalen Meldungen, um Doppelerfassungen zu vermeiden.

Mit den Mitteln des Pakt ÖGD wurde auch die Abteilung für den Infektionsschutz ausgebaut. Eine Aufgabenausweitung wurde nicht vorgenommen. Stattdessen soll mit dem zusätzlichen Personal⁷⁴ das hohe Fallaufkommen bewältigt werden. Durch die Standardisierung und Regelung der Abläufe und Prozesse können die Mitarbeitenden schnell eingearbeitet werden. Auch ein hohes Meldeaufkommen kann durch die Standards besser bewältigt werden.

⁷⁴ 1,5 Stellen Hygienekontrollleurinnen bzw. -kontrollure, eine zusätzliche Ausbildungsstelle sowie 0,5 Stelle Arzt/Ärztin

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	Das Gesundheitsamt der Stadt Münster hat mit dem Leitbild strategische Ziele für die Ausrichtung seiner Arbeit gesetzt. Hieraus wurden aber bisher keine ausreichend konkreten Ziele entwickelt, deren Zielerreichung gemessen werden kann. Es fehlt zudem an einer grundlegenden Gesundheitsberichterstattung.	257	E1.1	Das Gesundheitsamt Münster sollte die bestehenden operativen Ziele aktualisieren und bei Bedarf weiterentwickeln. Der Fortschritt der Zielerreichung sollte auch ohne Abbildung im Haushalt intern nachvollzogen werden.	259
			E1.2	Die Stadt Münster sollte einen Gesundheitsbericht erstellen, der ein umfangreiches Bild zum Gesundheitszustand der Bevölkerung abbildet. Neben den geplanten Spezialberichten sollten auch Basisberichte erstellt und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.	259
F2	Die Stadt Münster hat schon viele Prozesse visualisiert und standardisiert. Durch den Einsatz verschiedener Fachanwendungen entsteht ein zusätzlicher administrativer Aufwand. Auch durch die nicht zentral definierten Vorgaben für Verfahrensstandards besteht noch Optimierungspotenzial.	260	E2.1	Das Gesundheitsamt Münster sollte Standards für die Erstellung von Verfahrens- und Handlungsanweisungen festlegen. Eine regelmäßige Aktualisierung sollte von zentraler Stelle überwacht werden.	261
			E2.2	Das Gesundheitsamt Münster sollte weiterhin prüfen, ob die Zahl der eingesetzten EDV-Programme reduziert werden kann.	262
Personal					
F3	Die Stadt Münster setzt im geringeren Maß medizinisches Fachpersonal ein als die anderen kreisfreien Städte. Aufgrund fehlender Stellenbeschreibungen sowie länger anhaltender Stellenvakanzen besteht hier noch Optimierungsbedarf.	264	E3.1	Die Stadt Münster sollte darauf hinwirken, dass bei planbaren Fluktuationen rechtzeitig eine Ausschreibung erfolgt. Dadurch kann ein Wissensverlust sowie die zusätzliche Belastung des bestehenden Personals vermieden werden.	266
			E3.2	Das Gesundheitsamt Münster sollte sich weiterhin bemühen, flächendeckend aktuelle Stellenbeschreibungen vorzuhalten.	266

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Münster hat viele Maßnahmen ergriffen, um gute Arbeitsbedingungen bei den Mitarbeitenden zu schaffen. Das Gesundheitsamt hat bisher noch kein fertiggestelltes Schulungskonzept, um den Bereich zu systematisieren.	268	E4.1	Dem Gesundheitsamt Münster sollten zur besseren Koordination der Wissensdatenbank Informationen zum planmäßigen Ruhestandseintritt der Mitarbeitenden zur Verfügung stehen. Auch für die Personalentwicklung sind Kenntnisse über absehbare Fluktuationen bedeutsam.	271
			E4.2	Das Gesundheitsamt der Stadt Münster sollte wie geplant ein Fortbildungskonzept entwickeln, um eine hohe Fachlichkeit sicherzustellen. Eine Grundlage sollte auch die systematische Erhebung von bereits bestehendem Vorwissen der Mitarbeitenden sein.	272
Digitalisierung					
F5	Das Gesundheitsamt Münster informiert über verschiedene Kanäle zu gesundheitsrelevanten Themen. Vor allem der digitale Service ist ausgeweitet worden. Optimierungsmöglichkeiten bestehen beim Abbau von Barrieren auf der Internetseite.	277	E5	Die Stadt Münster sollte prüfen, ob und wie Barrieren auf der Internetseite abgebaut werden können. Zusätzliche Optionen für Sehbeeinträchtigte könnten diesen den Zugang zu Informationen erleichtern.	277

9. Bauaufsicht

9.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Münster 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

Im Verhältnis zur Einwohnerzahl ist das Fallaufkommen in Münster größer als in drei Viertel der anderen kreisfreien Städte. Trotz dieser regen Bautätigkeit sind auch in Münster die Fallzahlen rückläufig, besonders bei den vereinfachten Verfahren. Anteilig bearbeitet Münster im Vergleich zu den anderen Städten viele normale Verfahren.

Für die Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren und für die Bauberatung setzt die Stadt Münster mehr Personalressourcen ein als die meisten anderen kreisfreien Städte.

Während der laufenden überörtlichen Prüfung führte Münster die vollständige digitale Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren ein. Die hohe Anzahl digital eingereicherter Anträge zeigt eine hohe Akzeptanz bei den Antragstellenden. Trotz des hohen Aufwandes für die Umstellung sind nach Ansicht der gpaNRW nun weitere optimierte Verfahrensschritte möglich, die zu beschleunigten Verfahren beitragen können.

Schon heute hält die Bauaufsicht die gesetzlich vorgesehene Bearbeitungszeit für die Vollständigkeitsprüfung häufig ein. Auch die Begrenzung der einzuholenden Stellungnahmen auf das notwendige Maß hilft, Bearbeitungszeiten zu verkürzen. Mit der Anwendung des Vieraugenprinzips schützt sich die Bauaufsicht vor Korruption.

In Teilbereichen zeigen sich Optimierungspotenziale, beispielsweise durch eine softwareunterstützte Gebührenfestsetzung oder die konsequente Anwendung der gesetzlichen Rücknahmefiktion. Münster hält ein umfassendes Bauberatungsangebot vor. Auskunftssuchende erhalten die Kontaktdaten der jeweils zuständigen Sachbearbeitung. So kann es zu Unterbrechungen von laufenden Genehmigungsprüfungen kommen, die konträr zur schnellen Bearbeitung stehen. Die geringe Anzahl zurückgenommener Anträge kann ein Erfolg des guten Beratungsangebotes sein.

Im Betrachtungszeitraum schaffte es die Bauaufsicht Münster, den Bestand von unerledigten Fällen zu verringern. Zum Teil hat die abschließende Bearbeitung von älteren Fällen dazu geführt, den Durchschnitt der ermittelten Gesamt- und Laufzeiten zu verlängern. Es fließen Anträge mit längeren Liegezeiten in die Berechnung ein.

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

Im 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 Münster 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	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 100.000 EW	385	212	260	300	340	416	23
Fälle je qkm	4,08	3,00	4,52	5,39	6,78	10,99	23
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	75,49	70,82	75,86	82,75	86,39	95,82	22
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	21,76	3,74	13,33	16,66	21,62	27,53	22
Anteil der Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	2,75	0,00	0,29	0,54	1,40	3,68	23

Die Fallzahlen bezogen auf 100.000 Einwohner lassen auf eine rege Bautätigkeit schließen. So werden in Münster mehr Baugenehmigungsverfahren eingereicht als in drei Viertel der anderen Vergleichsstädte. Nur zwei kreisfreie Städte haben bezogen auf die Einwohnerzahl noch ein größeres Fallaufkommen.

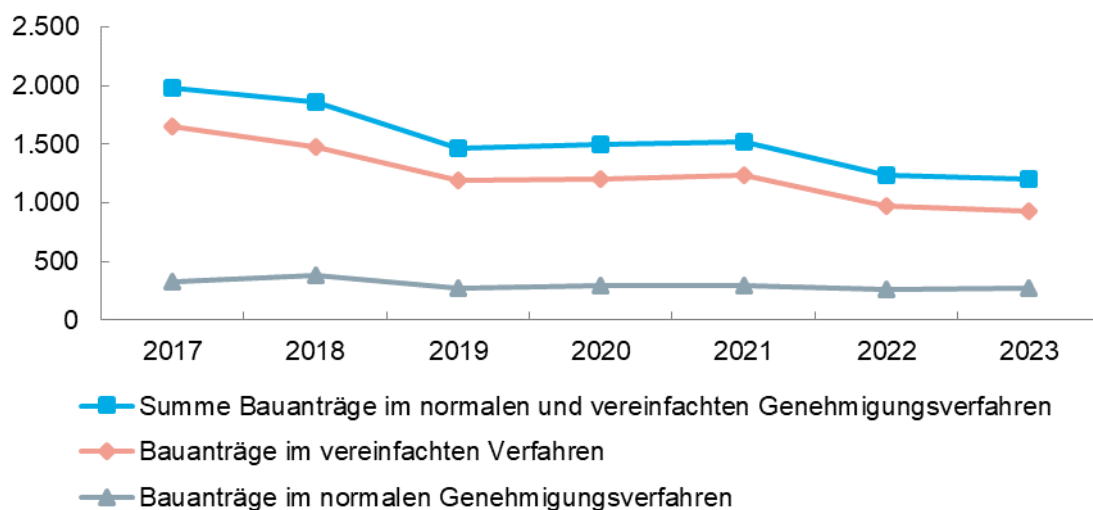
Vergleicht man die Fallzahlen bezogen auf die Stadtgebietsfläche, gehört Münster zu dem Viertel der Vergleichsstädte mit dem geringeren Fallaufkommen. Ein Grund ist die im Vergleich geringe Bevölkerungsdichte. Je qkm leben in Münster 1.058 Einwohner. Nur eine andere kreisfreie Stadt hat eine geringere Bevölkerungsdichte.

Wie in allen kreisfreien Städten ist das vereinfachte Baugenehmigungsverfahren auch in Münster die häufigste Verfahrensart. Etwas mehr als Dreiviertel aller Verfahren sind vereinfachte Verfahren. Mit diesem Anteil gehört Münster zu dem Viertel der Vergleichsstädte, die diese Verfahren seltener durchzuführen haben. Es kommt vornehmlich für die Errichtung und Änderung von Wohngebäuden zur Anwendung. Es dient jedoch auch Vorhaben, die keine weitergehenden Anforderungen haben als bei Wohngebäuden.

Grund dafür ist der hohe Anteil normaler Verfahren. Dieses Verfahren ist für Sonderbauten erforderlich, wie beispielsweise Hochhäuser, Versammlungsstätten, Krankenhäuser oder Schulen. Dazu gehört beispielsweise das Klosterareal Pluggendorf Münster. Diese Verfahrensart kommt in Münster häufiger vor als in drei Viertel der anderen Vergleichsstädte.

Die Freistellungsverfahren haben in Münster eine untergeordnete Bedeutung, auch wenn der Anteil höher ist als bei drei Viertel der anderen kreisfreien Städte. Dieses Verfahren ist möglich, wenn das Bauvorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes liegt und Wohnzwecken dient. Nur in gut jedem 36. Fall nutzen Bauwillige in Münster dieses Verfahren.

Entwicklung der Antragszahlen Münster 2017 bis 2023



Wie bei vielen anderen Bauaufsichtsbehörden ist auch in Münster ein abnehmender Trend der Baugenehmigungsanträge festzustellen. Gingen 2017 noch 1.976 Anträge ein, waren es 2023 nur 1.202. Dieser Rückgang entspricht einem Anteil von rund 39 Prozent. Der Rückgang bei den vereinfachten Verfahren war im Betrachtungszeitraum größer (gut 43 Prozent) als bei den normalen Verfahren (gut 17 Prozent).

Nachträglich lieferte die Stadt Münster noch die Fallzahlen aus 2024. Danach nahm die Gesamtzahl der Genehmigungsanträge leicht zu. So hatte die Stadt 1.232 neue Fälle zu bearbei-

ten. Das stellt ein Plus von 30 Anträgen gegenüber dem Vorjahr dar. Die vereinfachten Verfahren nahmen um 51 Fälle zu. Die Anzahl der normalen Verfahren verringerte sich hingegen um 21 Fälle.

9.4.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bearbeitungsfristen hält die Stadt Münster häufig ein. Stellungnahmen holt die Stadt nur im notwendigen Umfang ein. Die Vorgehensweise hilft Verfahren zu beschleunigen. Die Anwendung der Rücknahmefiktion findet noch nicht ausnahmslos statt.

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.

Der Bauaufsicht der **Stadt Münster** gelingt es häufig, innerhalb von zehn Arbeitstagen eine Prüfung der eingehenden Bauanträge auf Vollständigkeit und Mangelfreiheit vorzunehmen. Diese Frist ergibt sich aus § 71 Abs. 1 BauO NRW⁷⁵. Die Stadt Münster bietet den Antragstellenden die Möglichkeit, die Genehmigungsanträge auch auf kurzem Weg bei einer der sechs Bezirksverwaltungen einzureichen. Durch zusätzliche Wegezeiten schafft es die Bauaufsicht dann nach eigenen Angaben zu rund 60 Prozent der Fälle nicht, die kurze Bearbeitungsfrist einzuhalten.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte durch organisatorische Maßnahmen die Einhaltung der Bearbeitungsfrist von zehn Arbeitstagen für die Prüfung der Vollständigkeit und Mangelfreiheit sicherstellen.

Überblick Anwendung Rücknahmefiktion

Merkmal	Münster	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
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

⁷⁵ Bauordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Landesbauordnung 2018 vom 21. Juli 2018 – BauO NRW 2018)

Merkmal	Münster	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
Konsequente Anwendung der Rücknahmefiktion (Umsetzung der gesetzlichen Regelung)	nein	17 von 23

Im Falle von unvollständigen oder mangelhaften Anträgen fordert die Bauaufsicht den Antragstellenden zur Nachbesserung innerhalb einer bestimmten Frist auf. Sollten die Antragstellenden die Unterlagen nicht in der vorgegebenen Zeit einreichen, wendet die Bauaufsicht der Stadt Münster die gesetzliche Rücknahmefiktion an. Um sicher zu sein, dass alle Posteingänge erfasst sind, wartet sie fünf Arbeitstage ab, bevor sie den Antragstellenden über den Eintritt der Rücknahmefiktion informiert. In absoluten Ausnahmefällen weicht sie von der Rücknahmefiktion ab, wenn beispielsweise mehrjährige Sanierungskonzepte mit genehmigungspflichtigen Bestandteilen umgesetzt werden.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Münster hat die gesetzliche Rücknahmefiktion konsequent anzuwenden.

Die Bauaufsicht führt die Beteiligungsverfahren digital durch. Dazu scannt sie die Antragsunterlagen an zentraler Stelle (Repro-Center der Stadt Münster) ein. Dort bestehen nach Aussage der Bauaufsicht teils Arbeitsspitzen, die zu Verzögerungen des Genehmigungsverfahrens führen können.

Die Stadt Münster führte während der laufenden überörtlichen Prüfung am 01. Januar 2024 die vollständige digitale Bearbeitung ein. Reichen die Antragstellenden die Unterlagen direkt digital ein, entfällt der zusätzliche Aufwand des Einscannens.

Seit diesem Zeitpunkt finden die Beteiligungsverfahren so weit möglich digital und sternförmig statt. Nur Stellen, die eine digitale Beteiligung ablehnen, erhalten noch auf konventioneller Weise die Beteiligungsunterlagen. Die Anzahl der vorliegenden Antragsausfertigungen spielt so in der Regel keine Rolle mehr. Um die Beteiligungszeiten kurz zu halten, weist die Bauaufsicht auf die maximale gesetzliche Frist von zwei Monaten hin. Sie erinnert die Beteiligten schon nach 35 Arbeitstagen, wenn noch keine Stellungnahme vorliegt. Die beteiligten Stellen hat die Stadt insofern sensibilisiert, dass eine schnelle Genehmigungsprüfung nur mit dem schnellen Mitwirken aller Beteiligten möglich ist. Nach Aussage der Stadt Münster werde die gesetzliche Frist nur in sehr seltenen Fällen überschritten. In diesen Fällen weist die Bauaufsicht auf den Eintritt der gesetzlichen Genehmigungsfiktion hin.

Eine Beteiligung der Bezirksvertretungen der Stadt Münster findet nicht statt. Diese Vorgehensweise hilft nach Ansicht der gpaNRW, die Genehmigungsverfahren kurz zu halten.

Einbindung der Bezirksvertretungen in den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens

Merkmal	Münster	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
Die Bezirksvertretungen werden beteiligt.	nein	2 von 23
Die Bezirksvertretungen werden vor erfolgter Genehmigung/Ablehnung informiert.	nein	8 von 23

Merkmal	Münster	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
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

Bis zur Einführung der digitalen Beteiligungsverfahren erfasste die Bauaufsicht die Anzahl der durchgeführten Beteiligungen. In den Genehmigungsverfahren gab es insgesamt 28 verschiedene Stellen, dessen Beteiligung notwendig sein konnte. Am häufigsten beteiligte die Bauaufsicht das Amt für Mobilität und Tiefbau, das Amt für Umwelt, Grünflächen und Nachhaltigkeit, das Stadtplanungsamt und die Feuerwehr. Eine solche Auswertung war nach Aussage der Stadt Münster seit der neu eingeführten digitalen Bearbeitung mit der eingesetzten Fachsoftware nicht mehr möglich. Noch während der laufenden überörtlichen Prüfung konnte die bisherige Auswertungsmöglichkeit wiederhergestellt werden.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2023

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,29	1,29	3,13	3,67	5,52	10,31	19
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	1,25	1,25	2,88	3,41	4,87	10,15	17
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag	0,04	0,04	0,08	0,10	0,20	0,93	17

Die Stadt Münster arbeitet nach eigenen Angaben schon seit langem daran, die Anzahl der beteiligten Stellen gering zu halten. Sie prüft in jedem Fall, welche Beteiligungen zwingend notwendig sind. Auf diese beschränkt sie sich. Sollten von einem Fachbereich mehrere Stellen betroffen sein, fordert sie eine zentrale Stellungnahme des betreffenden Fachbereiches an. So ist ihr Aufwand geringer, beispielsweise bei der Pflege der Wiedervorlagedatei. Zudem verringert diese Vorgehensweise die Anzahl einzuholender Stellungnahmen. Das beweisen auch die ermittelten Kennzahlen. Münster erreicht bei allen drei erhobenen Kennzahlen jeweils das Minimum.

Die BauO NRW legt für die Bauaufsichtsbehörden in § 71 Abs. 6 Bearbeitungsfristen fest. So hat die Bauaufsicht innerhalb von drei Monaten über einen normalen Bauantrag zu entscheiden. Bei vereinfachten Verfahren und bei Vorverfahren verkürzt sich die Bearbeitungsfrist auf sechs Wochen. Diese Fristen gelten, sobald die Anträge vollständig vorliegen und alle für die Entscheidung notwendigen Stellungnahmen vorliegen.

Die Stadt Münster wertet die Einhaltung der Fristen aus. Sie hat in ihrem Haushaltsplan Zielkennzahlen abgebildet. Beispielsweise verfolgt sie 2023⁷⁶ das Ziel, 80 Prozent der baurechtlichen Verfahren innerhalb von sechs Wochen abzuschließen. Diese Zielgröße ergänzt die Stadt mit dem tatsächlich für 2021 erreichten Wert von 70 Prozent.

Die Antragstellenden bekommen von der Bauaufsicht eine Eingangsbestätigung. Mit dieser erhalten sie einen Zugangscode, mit dem sie den Stand des Verfahrens jederzeit einsehen können.

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**

Die zwischenzeitlich vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren hilft einheitliche und rechtssichere Verfahren sicherzustellen. Optimierungspotenzial gibt es noch bei der Gebührenerhebung und dem Einsatz der Baukontrolleure. Mit dem Vieraugenprinzip beugt die Bauaufsicht Korruption vor.

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 Anträge gehen bei der **Stadt Münster** teils über die Bezirksverwaltungsstellen, bei der zentralen Poststelle, im Nachtbriefkasten oder auch direkt in der Antragsannahme/Registratur der Bauaufsicht ein. Dort erfasst die Bauaufsicht die Antragsdaten in die Bearbeitungssoftware. Diese Tätigkeiten nehmen auf Grund früherer Umstrukturierungen Baukontrolleure im Gesamtumfang einer Vollzeit-Stelle wahr.

→ **Empfehlung**

Der Einsatz der Baukontrolleure sollte möglichst entsprechend ihrer Qualifikation erfolgen.

Die Zuständigkeiten in der Bauaufsicht Münster ergeben sich aus der regionalen Lage des Bauvorhabens. Das Stadtgebiet ist in drei Bauaufsichtsbezirke eingeteilt. Ein zusätzliches Team ist für die Außenbereichsvorhaben zuständig. Jedem Team ist ein Bezirksleiter beziehungsweise eine Bezirksleiterin zugeordnet. Diese erhalten entsprechend ihrer räumlichen Zuständigkeit

⁷⁶ Seite 417 Haushaltsplan 2023, Band 1 der Stadt Münster

den neu eingegangenen Bauantrag. Sie sichten zunächst den Antrag und entscheiden entsprechend der aktuellen Arbeitsbelastung, wer den neuen Antrag zur weiteren Bearbeitung erhält.

Die Bauaufsicht fordert im Falle von unvollständigen oder mangelbehafteten Genehmigungsanträge Unterlagen nach. Sie legt nach eigenen Aussagen die Vorlagefristen individuell und angemessen fest. Auf die weiteren Ausführungen im Kapitel 9.4.7 bezüglich der Dauer der Genehmigungsverfahren wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

Für die Nachforderung der Unterlagen erhebt die Stadt Münster Verwaltungsgebühren entsprechend der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW⁷⁷, Tarifstelle 3.1.5.2.1.

Die weitere Antragsprüfung nimmt im Wesentlichen die Sachbearbeitung vor. Im Sinne des Korruptionsschutzes sichten die jeweiligen Bezirksleitungen die durch die Sachbearbeitung erstellten Prüfvorgänge. So stellt die Bauaufsicht das Vieraugenprinzip sicher und schützt die Bediensteten vor Korruptionsvorwürfen.

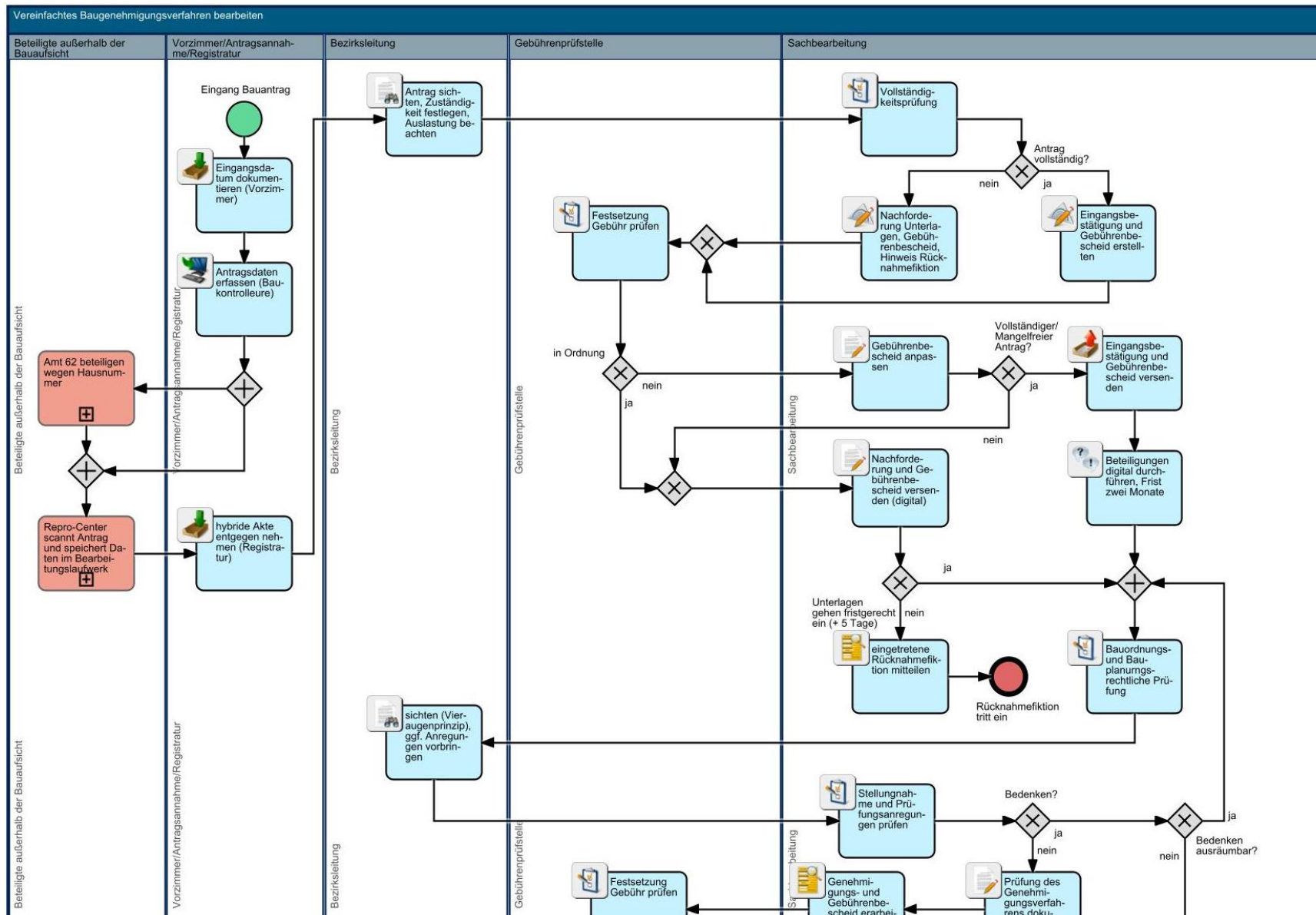
Die Stadt Münster nutzt die unterstützende Funktion ihrer Fachsoftware für die Erstellung der Gebührenbescheide. Trotz dieser Hilfestellung ist es auf Grund ähnlicher Tarifstellen schwierig, eine einheitliche Anwendung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung für das Land Nordrhein-Westfalen sicherzustellen. Aus diesem Grund hat die Stadt die zentrale Sichtung der Gebührenbescheide eingeführt. Hier findet eine Kontrolle der angewandten Tarifstellen statt. So sichert die Stadt einheitliche Vorgehensweisen.

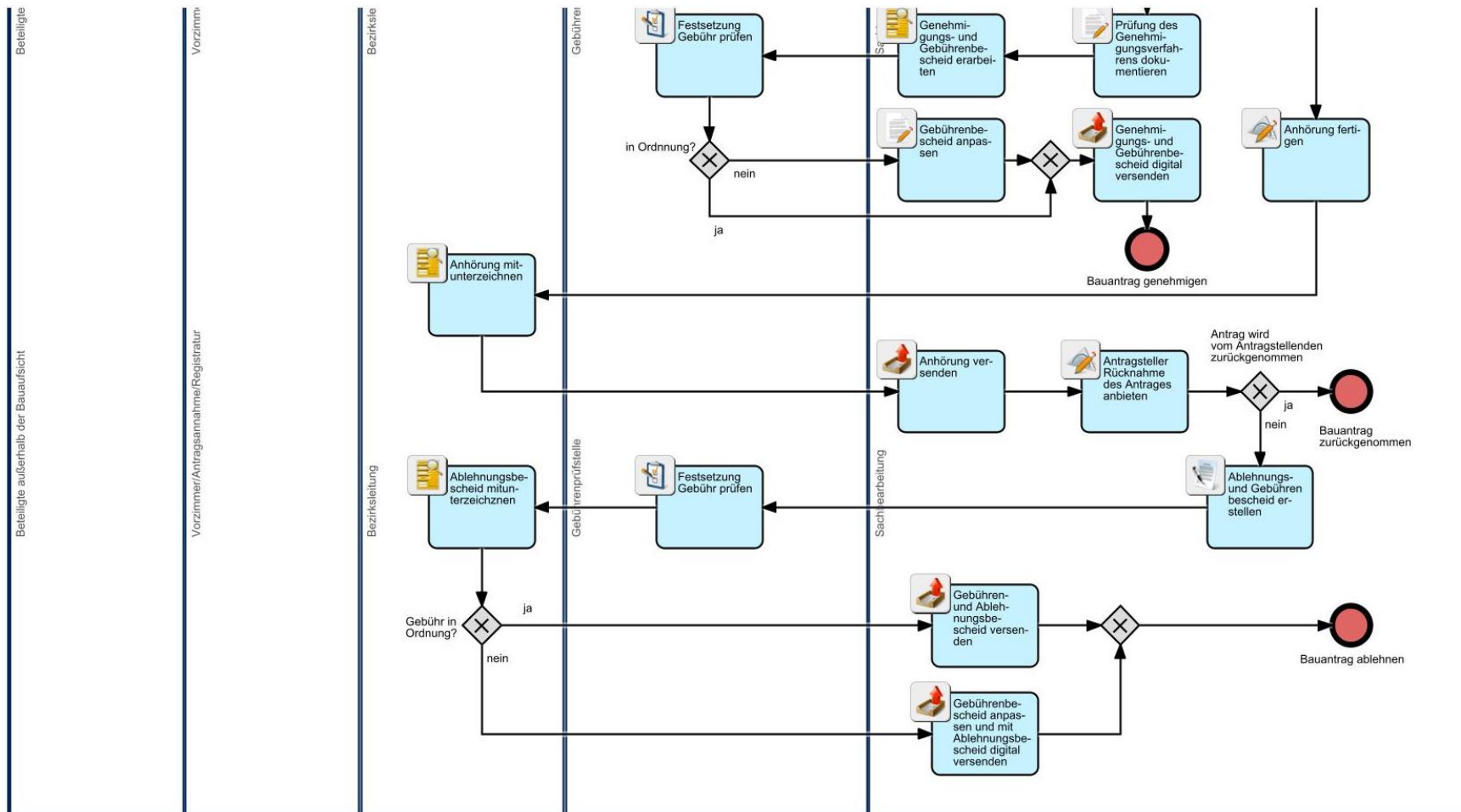
Die Bauaufsicht beabsichtigt die Gebührenhöhe zukünftig mittels ihrer eingesetzten Fachsoftware einheitlich zu ermitteln. Auf die zusätzliche Gebührenkontrolle könnte sie dann zumindest bei einfachen Festsetzungen verzichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Gebührenberechnung nach einem einheitlichen Maßstab mit Unterstützung der eingesetzten Fachsoftware vornehmen.

⁷⁷ Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung NRW – AVwGebO NRW) vom 08. August 2023





9.4.4 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Münster hat 2024 die vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge eingeführt. Es ist eine hohe Akzeptanz dieser Verfahren feststellbar, was die hohe Anzahl an digitalen Anträgen belegt. Noch nicht alle externen Stellen nehmen am digitalen Beteiligungsverfahren teil.

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.*

Die **Stadt Münster** hat zwischenzeitlich alle Voraussetzungen geschaffen, das Baugenehmigungsverfahren vollständig digital abzuwickeln. Sie hat sich dafür an das Bauportal des Landes NRW angeschlossen. Zum Zeitpunkt des Interviews am 26. Januar 2024 wickelte die Stadt bisher sechs Anträge digital ab. Erfreulich ist die aktuelle Entwicklung der digitalen Antragstellungen. So reichten rund 31 Prozent der Antragstellenden in 2024 ihre Genehmigungsanträge digital über das Bauportal des Landes NRW ein. Diese Zahlen belegen die große Akzeptanz der Antragstellenden für das digitale Verfahren. Dieses ist auch ein Verdienst der Stadt, die umfassende Informationen zum digitalen Verfahren vermittelt hat. So erreichte sie beispielsweise durch Videokonferenzen, dass sich in kurzer Zeit bereits elf Architekturbüros an das neue Verfahren angeschlossen haben. Die Stadt Münster betreibt zur weiteren Bearbeitung ihrer Anträge eine eigene Plattform.

Die Bauaufsicht Münster bedauert, dass das Bauportal NRW noch nicht alle Antragsarten abbildet. So seien beispielsweise noch keine Antragsassistenten für Freistellungsverfahren, Anträge auf Abgeschlossenheitsbescheinigungen sowie Abweichungen, Ausnahmen und Befreiungen verfügbar. Ziel sollte es nach Ansicht der Bauaufsicht sein, alle Verfahren über das Bauportal abwickeln zu können.

Die für ein Bauantragsverfahren notwendigen Vordrucke hält die Stadt durch eine Verlinkung zum Bauportal des Landes NRW vor. Diese können heruntergeladen und digital ausgefüllt werden. Die mittels des Bauportals hochgeladenen Antragsdaten übernimmt die Fachsoftware der

Stadt Münster medienbruchfrei. Anträge, die noch in Papierform eingehen, scannt die Stadt zu Beginn der Genehmigungsprüfung ein. So ist eine nachfolgende ausschließliche digitale Bearbeitung möglich.

Trotz der vollständigen digitalen Bearbeitung führt die Bauaufsicht noch für den Übergangszeitraum hybride Akten. Grund hierfür ist, dass die Software der Stadt Münster noch nicht die Möglichkeit bietet, die Daten revisionssicher zu speichern. Ziel der Bauaufsicht ist es nun, mit Hilfe des städtischen IT-Dienstleisters ein zentrales Dokumentenmanagementsystem auch für die Baugenehmigungsverfahren zu etablieren. So könnte sie schon bald auf die Archivierung der Papierakte verzichten. Die Stadt Münster plant im vierten Quartal 2025 soweit zu sein.

Die Fachsoftware der Bauaufsicht ermöglicht die vollständige digitale Kommunikation mit den Antragstellenden und Entwurfsverfassern. Bisher führte die Bauaufsicht mit den Antragstellenden noch auf konventionelle Art und Weise den Austausch. Seit der vollständigen digitalen Bearbeitung kommuniziert sie ausschließlich digital.

Die Bauaufsicht hält in ihrer Fachsoftware Musterschreiben vor. So verringert sie den Verwaltungsaufwand für wiederkehrende Schreiben. Zudem fördert diese Vorgehensweise rechtssichere und einheitliche Verfahren.

Die notwendigen Beteiligungsverfahren finden im Regelfall digital statt. Es gibt allerdings noch wenige Stellen, die weiterhin eine analoge Beteiligung wünschen. So ist neben dem zeitaufwendigen Postversand keine medienbruchfreie Übernahme der eingehenden Stellungnahme möglich. Vorteile der digitalen Bearbeitung bleiben ungenutzt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte den Beteiligten die Vorteile der digitalen Abwicklung aufzeigen. Der Verzicht auf analoge Beteiligungen hilft, Verwaltungsaufwand zu verringern und Verfahren zu beschleunigen.

Wie bereits dargestellt, bekommen die Antragstellenden zu Beginn des Genehmigungsverfahrens einen Zugangslink. Damit können sie den Verfahrensstand jederzeit einsehen. So ist eine jederzeitige Information möglich, ohne die zuständige Sachbearbeitung beanspruchen zu müssen. Diese Möglichkeit fördert eine beschleunigte Antragsbearbeitung, da weniger Unterbrechungen eintreten.

Die Bearbeitungssoftware unterstützt die Mitarbeitenden der Bauaufsicht durch eine im Programm integrierte Terminverwaltung einschließlich einer Wiedervorlage. Diese setzt die Stadt beispielsweise im Zuge von Beteiligungsverfahren ein. Läuft der Termin zur Stellungnahme ab, generiert das Programm eine automatisierte Erinnerung. Zur Beschleunigung der Verfahren erfolgt diese bereits vor Ablauf der gesetzten Zweimonatsfrist, wie bereits im Kapitel 9.4.2 beschrieben.

Die verbindlich durchzuführenden Prüfschritte sind in der Bearbeitungssoftware hinterlegt. So wird die Sachbearbeitung Schritt für Schritt durch das Genehmigungsverfahren geleitet. Die einzelnen Prüfungsergebnisse können in der Fachsoftware dokumentiert werden. Diese Vorgehensweise fördert einheitliche Verfahren und erleichtert die spätere Anwendung des Vieraugenprinzips. Die einzelnen Prüfschritte sind so übersichtlich nachvollziehbar.

Die Bauaufsicht führt regelmäßig eine Nachbetrachtung der neuen digitalen Prozessschritte durch. Nach Aussage der Bauaufsicht bedürfen die neuen Abläufe häufig einer Anpassung. So sei dieser Einführungsprozess mit einem hohen Personaleinsatz und zusätzlicher Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden verbunden.

Einheitliche und rechtssichere Ermessensentscheidungen fördert die Stadt Münster durch die Anwendung von Checklisten. Im Zuge der Entscheidungsfindung erfolgt eine Abstimmung in der Fachstellenleiterrunde. Die Ergebnisse der Besprechungen dokumentiert die Bauaufsicht in einer entwickelten Besprechungsdatenbank.

Wie bereits beschrieben, digitalisiert die Bauaufsicht alle in Papierform eingehenden Bauanträge zu Beginn des Genehmigungsverfahrens. Da aktuell ein revisionssicheres Dokumentenmanagement noch nicht zur Verfügung steht, archiviert die Stadt auch die Papierakte. Diese kann nach Aussage der Stadt später ohne weitere Arbeitsschritte vernichtet werden, sobald die Daten in das revisionssichere Dokumentenmanagement der Stadt Münster übernommen sind.

Alle Genehmigungsvorgänge sind in die Aktenstruktur der Stadt Münster eingepflegt und in der Bearbeitungssoftware hinterlegt. Über Such- und Filterfunktionen lassen sich die Akten auffinden. Noch während der laufenden überörtlichen Prüfung begann die Bauaufsicht Münster mit der vollständigen Digitalisierung des Altaktenbestandes.

Die Stadt Münster hat alle von der gpaNRW abgefragten Anforderungen zur Digitalisierung erfüllt, wie nachfolgende Tabelle belegt.

Überblick über die Erfüllung der Anforderungen Digitalisierung zum Stichtag 01.06.2024

Merkmal	Münster	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
Bauanträge können digital über eine Plattform angenommen werden.	ja	7 von 23
Bauvorlagenberechtigte können über die Plattform Vordrucke ausfüllen und Unterlagen hochladen.	ja	7 von 23
Es erfolgt eine automatische Übernahme aus dem Antragsvordruck in die Fachsoftware.	ja	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).	ja	4 von 23
Schriftverkehr sowie die Anforderung fehlender Unterlagen erfolgt in elektronischer Form.	ja	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

Merkmal	Münster	Wie viele kreisfreie Städte antworten mit ja?
Die Überwachung von Fristen erfolgt mithilfe der Fachsoftware.	ja	20 von 23
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.	ja	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.	ja	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 Gewichungen verzichtet.

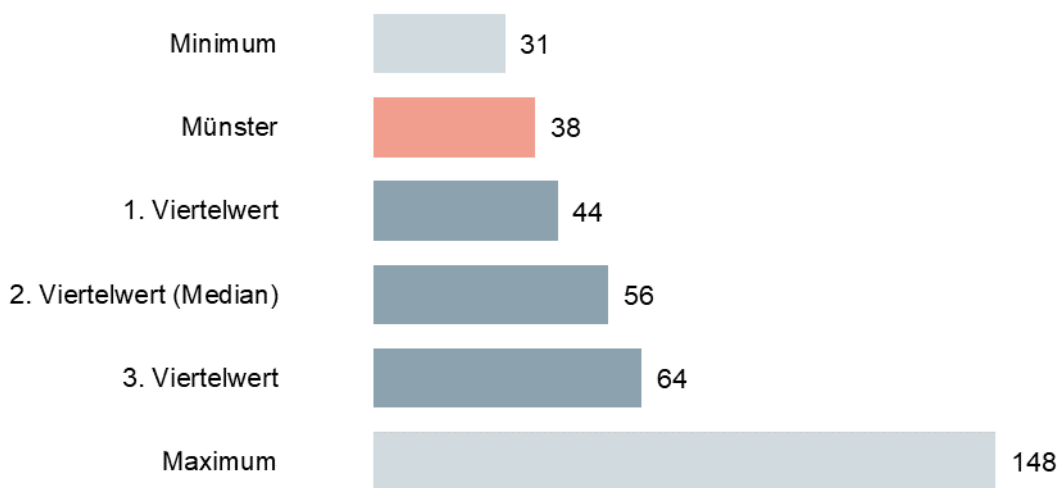
→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Münster setzt für die Baugenehmigungsverfahren mehr Personalressourcen ein als drei Viertel der anderen kreisfreien Städte. Ein Grund ist der hohe Anteil an Bauberatungsleistungen. Münster schafft es im Betrachtungszeitraum, den Bestand an unerledigten Fällen zu verringern.

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.

Dabei ist mit dem vorgenannten Zuweisen anderer Aufgaben nicht zwingend 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 Digitalisierung der Altakten übernehmen können. Im Übrigen ist die bereits eingetretene und zu erwartende hohe Personalfluktuations zu berücksichtigen. Auf Einzelheiten geht die gpaNRW in diesem Kapitel noch näher ein.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht inkl. Bauberatung 2023



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



Das Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle der Bauaufsicht der **Stadt Münster** ist geringer als in drei Viertel der anderen kreisfreien Städte. Die gpaNRW betrachtet bei dieser Kennzahl nur die eingegangenen Fälle. Sie berücksichtigt nicht, ob die neuen Bauanträge auch abschließend bearbeitet wurden. Hierfür nutzt sie die im nachfolgenden Teil des Prüfungsberichtes ermittelte Kennzahl über die je Vollzeit-Stelle erarbeiteten Bescheide sowie den Anteil unerledigter Fälle.

Die Stadt Münster prüft generell beim Ausscheiden einer Stelleninhaberin beziehungsweise eines Stelleninhabers, ob eine Neubesetzung erforderlich ist. Eine Stellenmehrung erfolgt aktuell nicht. Bei der Entscheidung fließen Parameter wie das Fallaufkommen, die gesetzlichen Anspruchsprofile und der Bauberatungsbedarf mit ein. Nach Aussage der Bauaufsicht ist der Beratungsbedarf der Antragstellenden aufgrund zahlreicher Denkmalschutzbereiche und Gestaltungssatzungen häufig sehr hoch. Daher setzt die Stadt Münster mehr Personal in der Bauberatung ein, als alle anderen Vergleichskommunen. Ein interkommunaler Vergleich stellt sich wie folgt dar:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 1.000.000 EW



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

Das Streudiagramm zeigt den hohen Personaleinsatz für die Bauberatung in der Stadt Münster deutlich. Diese hohe Anzahl an Stellen für die Bauberatung ist auch ein Grund für die geringere Fallzahl je Vollzeit-Stelle, wie zu Beginn dieses Kapitels dargestellt. Auf weitere Einzelheiten der Bauberatung geht die gpaNRW in nachfolgenden Kapitel noch ein.

In den letzten vier Jahren haben drei Mitarbeitende, die mit dem Genehmigungsverfahren zu tun hatten, die Bauaufsicht der Stadt Münster verlassen. Zusätzlich sind drei Kräfte aus den übrigen Bereichen der Bauordnung aus Altersgründen ausgeschieden. Dieser Trend höherer Personalfluktuationen hält auch in den nächsten Jahren an. So scheidet bis 2027 neun Mitarbeitende aus dem aktiven Dienst aus, die bisher im Bereich des Genehmigungswesens tätig waren. Vier weitere Personen verlassen aus Altersgründen andere Bereiche der Bauaufsicht.

Um den Verlust des baurechtlichen Fachwissens, welches sich die Mitarbeitenden teils über Jahrzehnte angeeignet haben, zu erhalten, hat die Bauaufsicht der Stadt Münster eine Intranet-Lösung mit allen relevanten Informationen und Neuerungen erarbeitet. Diese soll den notwendigen Wissenstransfer und die Einarbeitung neuer Mitarbeitende erleichtern, auch wenn damit der Einsatz weiterer Personalressourcen einhergeht.

Weitere Kennzahlen 2023

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung (ohne Bauberatung)	49	32	51	61	74	170	19

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)	36	22	39	43	55	125	23
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent	59,15	5,72	36,26	56,88	68,96	148	18

Bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung ohne Bauberatung“ gehört die Stadt Münster zum Viertel der Vergleichsstädte mit einer geringeren Fallzahl. Sie positioniert sich knapp unter dem 1. Viertelwert. Anders ausgedrückt steht den Mitarbeitenden der Stadt mehr Zeit je Fall zu Verfügung als in dreiviertel der anderen Städte.

Eine ähnliche Positionierung erreicht die Stadt auch mit der Kennzahl „Bescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht (inkl. Bauberatung)“. Drei Viertel der anderen Städte erarbeiten danach mehr Bescheide. Als ein möglicher Grund kommt auch die Entwicklung der unerledigten Fälle in Betracht.

Wir betrachten diese Entwicklung mit der Kennzahl „Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01.01. zu den neuen Bauanträgen in Prozent“. Mit einem Anteil von 59,15 Prozent gehört Münster zum 01. Januar 2023 zu der Hälfte der kreisfreien Städte mit dem höheren Anteil unerledigter Fälle. Im Betrachtungszeitraum von 2022 bis 2024 hat es die Stadt erfreulicherweise geschafft, den Bestand unerledigter Fälle abzubauen. In absoluten Zahlen stellt sich die Entwicklung wie folgt dar:

Entwicklung der unerledigten Fälle in absoluten Zahlen von 2022 - 2024

Bauaufsicht Münster	01. Januar 2022	01. Januar 2023	01. Januar 2024
Bestand unerledigter Fälle	840	711	624

Häufig erfordert die Bearbeitung alter Fälle mehr Zeit. Es handelt sich vielfach um schwierige Fälle. Das ist ein möglicher Grund für die geringeren Fallzahlen je Vollzeit-Stelle in der Stadt Münster.

Aus Sicht der gpaNRW sollte daher die positive Entwicklung der letzten drei Jahre fortgeführt werden, um die Bauaufsicht nicht zusätzlich mit einem hohen Bestand unerledigter Fälle zu belasten. Daher sollte der Bestand unerledigter Fälle weiter abgebaut und nachgehalten werden, um gegebenenfalls Fehlentwicklungen mit gegensteuernden Maßnahmen zu begegnen.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte den Bestand unerledigter Fälle nachhalten. Sie sollte den anhaltenden Trend abnehmender Altfälle weiter fortsetzen.

9.4.6 Bauberatung

→ Feststellung

Die Stadt Münster hält ein umfassendes Beratungsangebot bereit. Dafür setzt sie mehr Personal ein als die Vergleichsstädte. Ihr gelingt es, die Anzahl zurückgenommener Anträge gering zu halten. Allerdings führt die Beratung auch zu Unterbrechungen bei der Antragsprüfung.

Eine 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 Münster** hat keine zentrale Stelle für die Bauberatung eingerichtet. Auf der Homepage⁷⁸ bietet sie Bauinteressierten die Möglichkeit, über die Eingabe der Bauanschrift herauszufinden, wer im Bauordnungsamt in Sachen Bauberatung, Baugenehmigung oder Bauvoranfrage zuständig ist.

Alternativ dazu kann die zuständige Ansprechperson auch über eine Karte des Stadtgebietes herausgefunden werden, indem in den entsprechenden Baubereich hereingezoomt wird. Die Karte zeigt dann die Kontaktdaten der jeweils regional zuständigen Ansprechperson. Auf der Homepage der Stadt werden zudem die Sprechzeiten veröffentlicht. Persönliche Vorsprachen sind nur nach vorheriger Terminvereinbarung möglich.

Mit dem Angebot der Kontaktaufnahme mit den zuständigen Mitarbeitenden der Bauaufsicht besteht die Gefahr von häufigen Unterbrechungen während der Antragsbearbeitung. Teils handelt es sich um komplexe Vorhaben, die bei Unterbrechungen einer erneuten Einarbeitung bedürfen. Aus Sicht der gpaNRW sollte daher eine Unterbrechung während der Genehmigungsprüfung möglichst vermieden werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Münster sollte mit geeigneten Maßnahmen die Sachbearbeitung der Bauaufsicht vor regelmäßigen Unterbrechungen bei der Genehmigungsprüfung schützen. Als geeignete Maßnahmen kommt beispielsweise eine Zentralisierung der Bauberatung in Betracht.

Zudem ist es den Auskunftssuchenden möglich, den maßgeblichen Bebauungsplan für ihr Bauvorhaben über die Adresseingabe zu finden. Alternativ dazu können Interessierte die entsprechenden Pläne durch Planumrisse im Stadtplan der Stadt Münster finden. So können sie selbstständig zeichnerische und textliche Festsetzungen des jeweils gültigen Bebauungsplanes einsehen.

⁷⁸ <https://www.stadt-muenster.de/bauordnungsamt/kontakt> (Stand 18. März 2024)

Zurückgenommene, abgelehnte und unvollständige Bauanträge 2023

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	8,99	5,00	9,13	11,48	14,99	29,43	23
davon durch den Antragstellenden	84,26	9,91	33,49	46,31	51,78	89,23	20
davon durch Gesetz (Rücknahmefiktion)	15,74	10,77	48,22	54,97	66,52	90,09	20
Anteil Ablehnungen an den Bescheiden in Prozent	3,66	0,16	1,04	2,02	3,64	9,46	23
Anteil unvollständig eingegangener Bauanträge an den Bauanträgen in Prozent	k. A.	39,01	62,91	75,00	89,97	95,78	21

Zurückgenommene Anträge wie auch Ablehnungen erfordern einen teils hohen Verwaltungsaufwand. Häufig sind lange Begründungen für die Ablehnungsbescheide zu erarbeiten. Sie verschlingen unnötige Personalressourcen. Gute Vorabinformationen tragen dazu bei, den Anteil zurückgenommener Anträge gering zu halten. Mit guten Informationen steigt die Qualität der eingereichten Unterlagen. Der Anteil unvollständiger oder mangelhafter Anträge reduziert sich. So können schon im frühen Stadium, bestenfalls bereits vor der Antragstellung, die Anteile der zurückgenommenen oder abzulehnenden Anträge verringert werden.

Die für die Stadt Münster ermittelte Kennzahl „Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen“ zeigt, dass der Anteil in Münster geringer ist, als in dreiviertel der anderen Vergleichsstädte. Trotzdem erledigt sich in Münster rund jeder elfte Antrag durch Zurücknahme. So entsteht für eine doch nennenswerte Anzahl von Baugenehmigungsanträgen, die zwar für Antragstellenden wie auch für die Bauaufsichtsbehörde Aufwand verursachen, am Ende aber keine positiven Ergebnisse liefern. Dieser entbehrliche Aufwand sollte möglichst durch umfassende Information reduziert werden.

Gleiches gilt für die von der Stadt Münster abzulehnenden Anträge. Münster gehört hier zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Anteil. Rund jeder 27. Fall muss von der Stadt abgelehnt werden. Hier können gegebenenfalls Informationen über eine nicht gegebene Genehmigungsfähigkeit helfen, auf einzelne Antragstellungen zu verzichten.

Bisher verzichtete die Stadt Münster auf die Erfassung der Anzahl unvollständiger Anträge. Noch während der laufenden überörtliche Prüfung richtete die Stadt eine entsprechende Auswertbarkeit in ihrer Software ein.

Die ermittelten Kennzahlen der anderen Vergleichsstädte zeigen, dass in mehr als dreiviertel der Städte mehr als jeder zweite Bauantrag unvollständig ist. Das Nachfordern von Unterlagen führt zu verzögerten Genehmigungsverfahren und erzeugt beim Antragstellenden wie auch bei der Bauaufsichtsbehörde vermeidbaren Aufwand.

Für die Prüfung fragte die gpaNRW auch Daten zu Vollzeit-Stellenanteilen für die Bauberatung ab. Die Stadt Münster setzte 2023 rund 9,4 Vollzeitstellen für die Bauberatung ein. Wie sich die Bauberatung im interkommunalen Vergleich darstellt, verdeutlicht nachfolgendes Streudiagramm:

Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung 2023



Die Stadt Münster setzt für die Bauberatung mehr Personalkapazitäten ein als die anderen Vergleichsstädte. Der erhobene Wert stellt das Maximum dar. Aus dieser Grundzahl hat die gpaNRW noch folgende Kennzahl ermittelt:

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauberatung



Die Stadt Münster hat für die Beratung je eingegangenen Fall mehr Zeit als die anderen Vergleichsstädte. Laut Aussage der Stadt sind zahlreiche Vorgaben aus Gestaltungssatzungen bei Bauantragstellung zu berücksichtigen. Dieser Umstand führt häufig zu einem erhöhten Beratungsbedarf. Auf die Ausführungen im Kapitel 9.4.5 wird in diesem Zusammenhang verwiesen.

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 Gesamtlaufzeiten der Stadt Münster überschreitet deutlich den Orientierungswert der gpaNRW. Die Abarbeitung von bisher unerledigten Fällen vergrößert die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten. Die Differenz zwischen Lauf- und Gesamtlaufzeit weist auf lange Zeiträume hin für die Vervollständigung von Anträgen.

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.

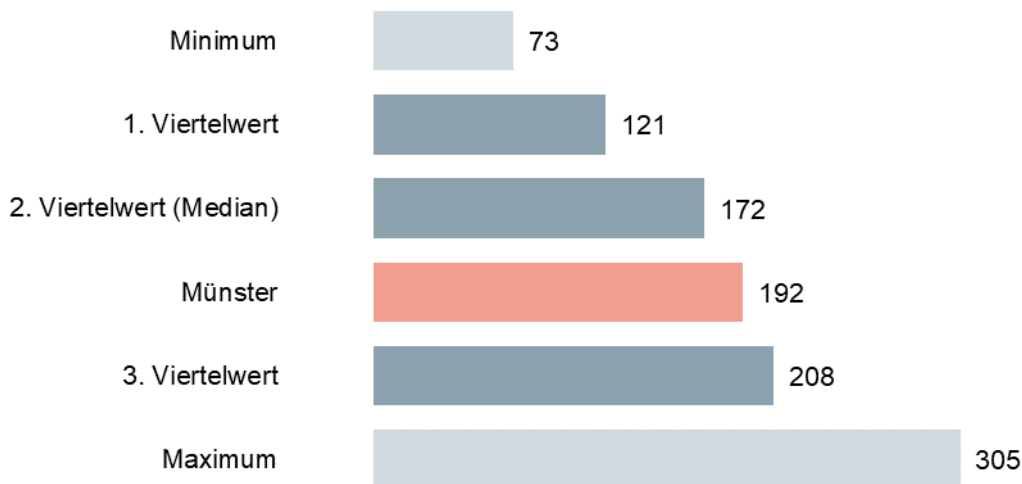
Die durchschnittliche Dauer der Genehmigungsverfahren der Bauaufsicht der **Stadt Münster** bildet die gpaNRW nachfolgend für das vereinfachte und normale Baugenehmigungsverfahren ab.

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

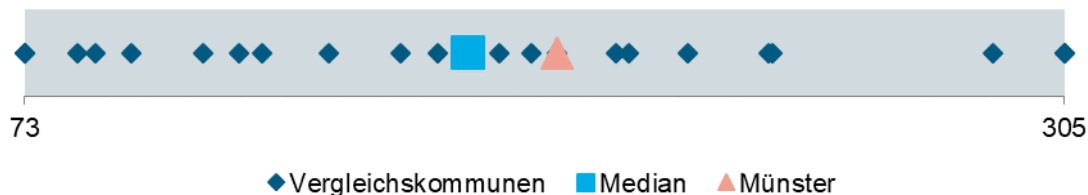
- Als „Gesamtlaufzeit“ ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als „Laufzeit“ ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag seitens des Antragstellers bzw. der Antragstellerin mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs-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

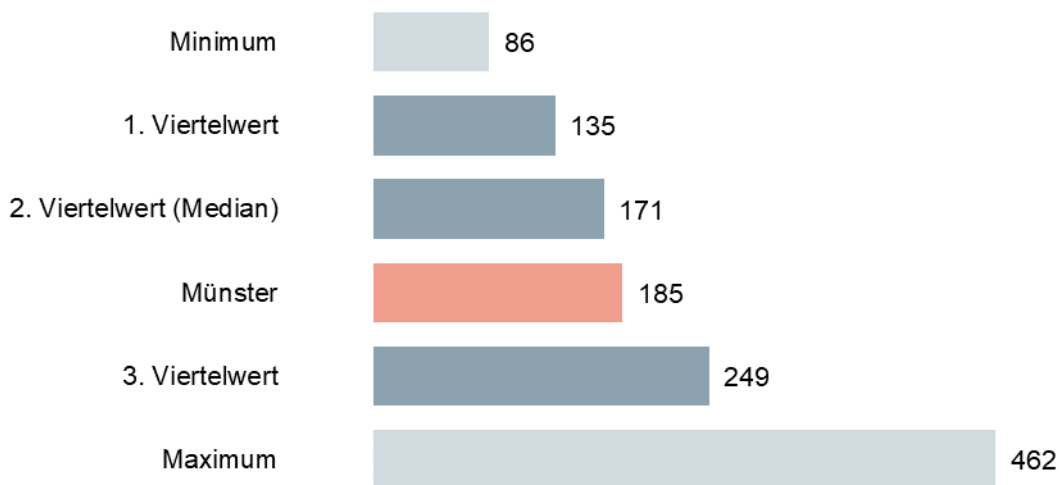
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2023



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:



Die Bauaufsicht der Stadt Münster benötigt für die vereinfachten wie auch normalen Verfahren mehr Zeit als die meisten anderen Vergleichsstädte. So vergehen durchschnittlich rund mehr als sechs Monate, bevor die Bauaufsicht über einen Bauantrag entscheidet. Der Orientierungswert der gpaNRW wird so um mehr als das doppelte überschritten.

Die gpaNRW hat im Zuge der überörtlichen Prüfung auch die Entwicklung der unerledigten Fälle in den Blick genommen. Erfreulicherweise hat sich 2023 deren Zahl um 87 Fälle verringert. Damit fließen allerdings auch lange Gesamtlaufzeiten schon älterer Verfahren in die Betrachtung mit ein, die die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten verlängern.

Als ein weiterer Grund für die langen Gesamtlaufzeiten kommt in Betracht, dass die Stadt Münster den Antragstellenden zu viel Zeit einräumt, um die Anträge zu vervollständigen oder

Mängel zu beseitigen. Daher schaut sich die gpaNRW noch die Laufzeiten an. Diese stellen sich für die Stadt Münster wie folgt dar:

Laufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen 2023

Kennzahlen	Münster	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
vereinfachtes Genehmigungsverfahren	99	17	45	85	103	147	15
normales Genehmigungsverfahren	97	27	45	88	121	430	14

Die für die Stadt Münster ermittelten Laufzeiten sind gut 80 Tage kürzer als die ermittelten Gesamtlafzeiten. Damit vergeht durchschnittlich eine Zeit von knapp drei Monaten, bevor der Stadt ein vollständiger beziehungsweise mangelfreier Antrag vorliegt. Mit diesen langen Zeiträumen kann ein schnelles Genehmigungsverfahren nicht gelingen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Münster sollte die Auswertung der Gesamt- und Laufzeiten und die Kennzahlen fortschreiben, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Sie sollte die Potenziale für ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren nutzen, wie beispielsweise möglichst kurze Fristsetzungen.

Nach Aussage der Stadt Münster hat sie noch während der laufenden überörtlichen Prüfung damit begonnen, weitere Grund- und Kennzahlen zu bilden. Sie beabsichtigt, den Umfang dieser Zahlen noch weiter auszubauen.

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 Bearbeitungsfristen hält die Stadt Münster häufig ein. Stellungnahmen holt die Stadt nur im notwendigen Umfang ein. Die Vorgehensweise hilft Verfahren zu beschleunigen. Die Anwendung der Rücknahmefiktion findet noch nicht ausnahmslos statt.	286	E1.1	Die Stadt Münster sollte durch organisatorische Maßnahmen die Einhaltung der Bearbeitungsfrist von zehn Arbeitstagen für die Prüfung der Vollständigkeit und Mangelfreiheit sicherstellen.	286
			E1.2	Die Stadt Münster hat die gesetzliche Rücknahmefiktion konsequent anzuwenden.	287
F2	Die zwischenzeitlich vollständige digitale Bearbeitung der Genehmigungsverfahren hilft einheitliche und rechtssichere Verfahren sicherzustellen. Optimierungspotenzial gibt es noch bei der Gebührenerhebung und dem Einsatz der Baukontrolleure. Mit dem Vieraugenprinzip beugt die Bauaufsicht Korruption vor.	289	E2.1	Der Einsatz der Baukontrolleure sollte möglichst entsprechend ihrer Qualifikation erfolgen.	289
			E2.2	Die Stadt Münster sollte die Gebührenberechnung nach einem einheitlichen Maßstab mit Unterstützung der eingesetzten Fachsoftware vornehmen.	290
F3	Die Stadt Münster hat 2024 die vollständige digitale Bearbeitung der Bauanträge eingeführt. Es ist eine hohe Akzeptanz dieser Verfahren feststellbar, was die hohe Anzahl an digitalen Anträgen belegt. Noch nicht alle externen Stellen nehmen am digitalen Beteiligungsverfahren teil.	293	E3	Die Stadt Münster sollte den Beteiligten die Vorteile der digitalen Abwicklung aufzeigen. Der Verzicht auf analoge Beteiligungen hilft, Verwaltungsaufwand zu verringern und Verfahren zu beschleunigen.	294
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Münster setzt für die Baugenehmigungsverfahren mehr Personalressourcen ein als drei Viertel der anderen kreisfreien Städte. Ein Grund ist der hohe Anteil an Bauberatungsleistungen. Münster schafft es im Betrachtungszeitraum, den Bestand an unerledigten Fällen zu verringern.	296	E4	Die Stadt Münster sollte den Bestand unerledigter Fälle nachhalten. Sie sollte den anhaltenden Trend abnehmender Altfälle weiter fortsetzen.	299

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Münster hält ein umfassendes Beratungsangebot bereit. Dafür setzt sie mehr Personal ein als die Vergleichsstädte. Ihr gelingt es, die Anzahl zurückgenommener Anträge gering zu halten. Allerdings führt die Beratung auch zu Unterbrechungen bei der Antragsprüfung.	300	E5	Die Stadt Münster sollte mit geeigneten Maßnahmen die Sachbearbeitung der Bauaufsicht vor regelmäßigen Unterbrechungen bei der Genehmigungsprüfung schützen. Als geeignete Maßnahmen kommt beispielsweise eine Zentralisierung der Bauberatung in Betracht.	300
F6	Die Gesamtlaufzeiten der Stadt Münster überschreitet deutlich den Orientierungswert der gpaNRW. Die Abarbeitung von bisher unerledigten Fällen vergrößert die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten. Die Differenz zwischen Lauf- und Gesamtlaufzeit weist auf lange Zeiträume hin für die Vervollständigung von Anträgen.	303	E6	Die Stadt Münster sollte die Auswertung der Gesamt- und Laufzeiten und die Kennzahlen fortschreiben, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen. Sie sollte die Potenziale für ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren nutzen, wie beispielsweise möglichst kurze Fristsetzungen.	305

→ 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