

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Hagen im Jahr
2019*

Gesamtbericht

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Vorbericht der Stadt Hagen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen	3
Managementübersicht	3
→ Ausgangslage der Stadt Hagen	7
Strukturelle Situation	7
Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	8
→ Überörtliche Prüfung	9
Grundlagen	9
Prüfungsbericht	9
→ Prüfungsmethodik	11
Kennzahlenvergleich	11
Strukturen	11
Konsolidierungsmöglichkeiten	12
gpa-Kennzahlenset	12
→ Prüfungsablauf	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	15

→ Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen

Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen stellt die gpaNRW nachfolgend zunächst die Haushaltssituation dar und geht dann auf die einzelnen Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen der einzelnen Handlungsfelder ein.

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

Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der **Handlungsbedarf der Stadt Hagen**, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Sie ist seit 2013 überschuldet und seit 2011 pflichtige Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Es ist nicht absehbar, wann die Überschuldung überwunden wird. Somit unterliegt die Stadt weiterhin aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Die Haushaltssituation der Stadt Hagen hat sich in den letzten Jahren tendenziell verbessert. Die Stadt konnte ihre Haushaltsdefizite ab 2014 stetig verringern und in den Jahren 2017 und 2018 sogar Überschüsse erwirtschaften. Durch ihre **Konsolidierungserfolge** hat sie zu dieser positiven Entwicklung beigetragen. Hierdurch konnte sie Aufwandssteigerungen zumindest teilweise kompensieren. Eine strikte Fortführung des Konsolidierungskurses ist dennoch unverzichtbar. Denn die Stadt konnte ihre Jahresüberschüsse 2017 und 2018 nur mit der Unterstützung durch die Konsolidierungshilfe und getragen von der guten konjunkturellen Phase mit hohen Steuererträgen erreichen.

Nach den Plandaten wird die Stadt Hagen auch in den kommenden Jahren bis 2022 den Haushaltsausgleich erreichen, ab 2021 ohne Konsolidierungshilfe. Die Planung basiert auf einem weiteren Anstieg der Steuererträge und Schlüsselzuweisungen. Sie darf daher nicht als garantiert angesehen werden. Um den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rund 98 Mio. Euro sukzessive abtragen und den sehr hohen Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung reduzieren zu können, muss sie die positive Entwicklung daher bestätigen und verstetigen.

Handlungsmöglichkeiten, Empfehlungen und Feststellungen in den einzelnen Handlungsfeldern

Der Stadt Hagen liegen die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** vor. Über ein umfangreiches Berichtswesen auf verschiedenen Ebenen, das auch Risikoanalysen enthält, werden die Entscheidungsträger der Verwaltung und der politischen Gremi-

en regelmäßig informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, können sie so rechtzeitig gegensteuern.

Auf der Ertragsseite sieht die gpaNRW noch Handlungsmöglichkeiten für die Stadt Hagen bei den **Gebühren**. In der Kalkulation der Abwassergebühren sollte der Wirtschaftsbetrieb Hagen (WBH) die Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung ändern. Bisher wird das Abzugskapital (Beiträge und Zuschüsse Dritter) dabei konstant in voller Höhe angesetzt. Nach der im KAG NRW vorgesehenen Methodik sollte dies jährlich reduziert im Gleichklang mit dem Restwert des angeschafften Vermögens angesetzt werden. Von den daraus resultierenden höheren Gebührenerträgen sollte der städtische Haushalt über entsprechende Abführungen profitieren.

Handlungsbedarf zeigt außerdem der sehr niedrige Kostendeckungsgrad im Gebührenhaushalt „Friedhöfe“ auf. Zudem sollte die Stadt Hagen im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil würde den Haushalt entlasten.

Die **Zahlungsabwicklung und Vollstreckung** der Stadt Hagen erledigen ihre Aufgaben ordnungsgemäß und gut organisiert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich noch bei der personenbezogenen Führung von Handkassen und durch die Einführung einer kennzahlenorientierten Steuerung für diesen Bereich. Im Hinblick auf die Digitalisierung ist die Stadt Hagen bereits weiter fortgeschritten als viele Vergleichsstädte. In beiden Bereichen relativiert sich der einwohnerbezogene hohe Personaleinsatz in Gegenüberstellung zu den Fallzahlen. In der Zahlungsabwicklung sind durch einen hohen Anteil von Verkehrsordnungswidrigkeiten mehr Einzahlungen zu verarbeiten als in den meisten Vergleichsstädten. Die Aufwendungen je Einzahlung sind dennoch leicht überdurchschnittlich. In der Vollstreckung erreicht Hagen dagegen geringe Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung und einen hohen Aufwandsdeckungsgrad. Hier regt die gpaNRW an, die Formulierung der Vollstreckungsankündigungen zu ändern.

Die **Hilfe zur Pflege** und das Pflegewohngeld stellen mit einem Volumen von rund 15,7 Mio. Euro für den Haushalt der Stadt Hagen einen erheblichen Belastungsfaktor dar. Die Aufwendungen der Stadt haben sich ab 2017 zwar gegenüber den Vorjahren verringert. Da die Zahl älterer und hochbetagter Menschen wächst, ist aber davon auszugehen, dass die Zahl der Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege perspektivisch ansteigen wird. Aktuell sind in Hagen trotz eher ungünstiger Strukturbedingungen relativ wenig Senioren auf die Hilfe zur Pflege angewiesen. Da auch die Aufwendungen je Leistungsbezieher auf niedrigem Niveau liegen, hat die Stadt Hagen unter allen Vergleichsstädten die geringsten Aufwendungen je Einwohner ab 65 Jahren. Es wirkt sich positiv aus, dass sowohl die individuelle Fallsteuerung als auch die Pflege- und Wohnberatung das Ziel verfolgen, eine bedarfsgerechte ambulante Versorgung zu ermöglichen und eine deutlich teurere stationäre Pflegebedürftigkeit abzuwenden bzw. zu verzögern. Dies bestätigt sich 2018 durch steigende Aufwendungen für Hilfen zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und einen noch deutlicheren Rückgang der Aufwendungen im stationären Bereich. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW durch den Aufbau eines Fachcontrollings und die Verbesserung der IT-Unterstützung. Zudem empfiehlt die gpaNRW, die Arbeitsbelastung in der Sachbearbeitung zu überprüfen.

Die Aufwendungen für die **Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II** haben sich im Betrachtungszeitraum deutlich erhöht. Als Folge der Flüchtlingswelle ist die Zahl der Leistungsempfänger 2016 und 2017 deutlich angestiegen. In Hagen sind relativ viele Menschen

auf diese Sozialleistungen angewiesen. In Relation zur Einwohnerzahl liegen die Aufwendungen für die Grundsicherung dennoch auf mittlerem Niveau. Begünstigend wirkt sich hier das niedrige Mietniveau aus. Dadurch gehört Hagen zu den Vergleichsstädten mit den geringsten Aufwendungen je Leistungsbezieher. Die Leistungsgewährung basiert seit September 2019 auf einem neuen schlüssigen Konzept. Da sich die Systematik und Richtwerte für die Angemessenheitsprüfung darin gegenüber dem vorherigen Konzept geändert haben, müssen auch die Arbeitshilfen für die Sachbearbeiter zeitnah daran angepasst werden. Die Aufwendungen für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher stellen sich interkommunal unauffällig dar.

In vielen Kommunen hat sich der langjährige Konsolidierungsdruck negativ auf die Wertentwicklung und den Zustand der **Verkehrsflächen** ausgewirkt. Dies ist in Hagen nur ansatzweise erkennbar. Auch hier hat sich der Bilanzwert gegenüber der Eröffnungsbilanz um 110 Mio. Euro (16 Prozent) verringert, weil die Stadt kaum in ihr Straßennetz investiert hat. Trotzdem ist der Bilanzwert je m² deutlich höher als in den Vergleichsstädten, auch nach der in 2018 erfolgten Neubewertung. Dabei profitiert Hagen von einer ausgewogenen Altersstruktur, denn die meisten Straßen sind erst zu geringen Anteilen abgeschrieben. Die in 2016/17 durchgeführte Zustandserfassung und –bewertung zeigt ebenfalls ein positives Bild: Danach sind mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in gutem und nur elf Prozent in schlechtem Zustand. Da die Unterhaltungsaufwendungen dauerhaft unter dem erforderlichen Richtwert liegen, muss die Stadt dennoch darauf achten, dass hier keine sukzessive Verschlechterung eintritt.

Weiteres Potenzial für die Haushaltskonsolidierung bietet das **Friedhofswesen**. Die Stadt Hagen erreicht hier unter allen Vergleichsstädten den niedrigsten Kostendeckungsgrad. Im Jahr 2017 blieben rund 1,1 Mio. Euro der gebührenrelevanten Kosten ungedeckt. Bisher war keine ausreichende Datenlage für die Steuerung der Friedhöfe vorhanden, da Informationen zur Größe der Grün- und Wegeflächen sowie den belegten, freien bzw. freiwerdenden Grabstellen nicht vorlagen. Kennzahlen wie die Unterhaltungskosten je qm oder den Kostendeckungsgrad der Trauerhallen konnte die gpaNRW aufgrund fehlender Datenbasis nicht ermitteln. Die Stadt Hagen hat den Handlungsbedarf bereits erkannt und die Friedhofsdaten neu aufnehmen lassen. Sie erarbeitet außerdem ein Friedhofsentwicklungskonzept, das 2020 veröffentlicht werden soll. Das veränderte Bestattungsverhalten erfordert, dass die Stadt ihre Bedarfsplanung neu ausrichtet, um Flächenüberhänge zu reduzieren. Sie muss die Belegung der Friedhöfe verdichten, um langfristig Flächen freiziehen zu können. Mit den aktuellen Daten sollte die Stadt Hagen die Unterhaltungskosten für die Grün- und Wegeflächen ermitteln und auf eine mögliche Reduzierung untersuchen. Die Umgestaltung von Flächen kann eine kostengünstigere Pflege ermöglichen. Als Reaktion auf die rückläufige Zahl der kommunalen Bestattungen hat die Stadt Hagen neben dem RuheForst aktuell noch weitere innovative Bestattungsformen wie Stelen oder den Ewigkeitsbrunnen in ihr Angebot aufgenommen. Positiv hervorzuheben ist die gute Öffentlichkeitsarbeit, mit der die Stadt Aufmerksamkeit für die kommunalen Friedhöfe gewinnt.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Hagen hat in Relation zum Personaleinsatz in den Vergleichsjahren 2017 und 2018 wenig Bauanträge genehmigt. Die Ursache hierfür sieht die Bauaufsicht in einem hohen Anteil neuen Personals in der Sachbearbeitung und den erforderlichen Einarbeitungszeiten. Obwohl die Stadt eine umfangreichere Bauberatung bietet als die meisten Vergleichsstädte, wurde ein relativ hoher Anteil der Bauanträge zurückgewiesen. Sie begründet dies mit einer konsequenten Vorgehensweise, die zur Qualitätsverbesserung der eingereichten Bauanträge führen soll. Im vereinfachten Genehmigungsverfahren, auf das rund 75 Prozent der Anträge entfallen, erreicht die Stadt Hagen eine unterdurchschnittliche Laufzeit. Bei den normalen Genehmigungsverfahren war die Laufzeit in Hagen 2018 dagegen deutlich länger als in den

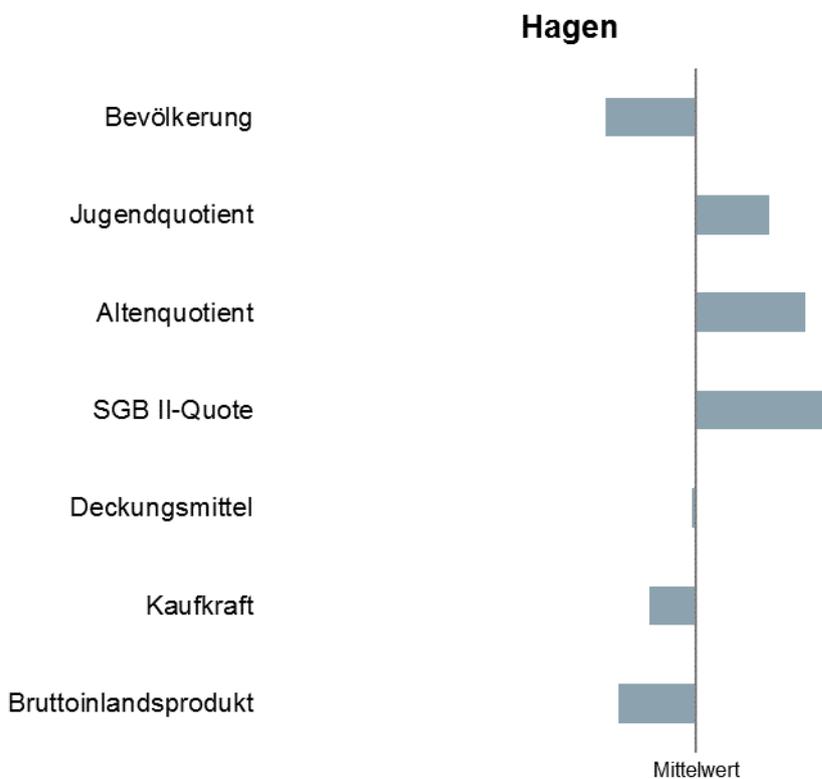
meisten Vergleichsstädten. Verzögerungen ergaben sich nach Angabe der Stadt aufgrund von Personalengpässen in der Brandschutzdienststelle. Hierauf hat sie inzwischen mit einer Personalaufstockung reagiert. Zusätzlich hat sie 2019 bereits Personal zugunsten der Vorprüfstelle verschoben und weitere Umstrukturierungen vorgenommen, um die Laufzeiten der Bauanträge zu verringern. Mit ihren Quartalsberichten verfügt die Stadt bereits über gute Steuerungsgrundlagen, um den Erfolg dieser Maßnahmen zu verfolgen.

Im Handlungsfeld **Hilfe zur Erziehung** hat die gpaNRW im Rahmen der überörtlichen Prüfung lediglich eine Kennzahlenerhebung und deren interkommunale Einordnung durchgeführt. Grund für dieses abweichende Vorgehen ist, dass in diesem Themenfeld eine aktuelle Stärkungspaktberatung erfolgt. Die erhobenen Daten werden der Task Force Stärkungspakt der gpaNRW übergeben und im Rahmen des Beratungsauftrags tiefergehend analysiert. Auf die Erstellung eines Prüfungsberichts wurde daher in Abstimmung mit der Stadt Hagen verzichtet.

→ Ausgangslage der Stadt Hagen

Strukturelle Situation

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



Die Bevölkerung der Stadt Hagen ist bis zum Jahr 2013 stetig gesunken. Nach einem zwischenzeitlichen durch die Flüchtlingsentwicklung bedingten Anstieg 2014 und 2015 hat sich der Rückgang ab 2016 vorge setzt. Zum Jahresende 2017 hatte Hagen 187.730 Einwohner und gehört damit zu den kleineren kreisfreien Städten in NRW.

Die Prognosen von IT.NRW gehen davon aus, dass sich der Bevölkerungsrückgang auch langfristig weiter fortsetzen wird. Bis 2040 könnte die Einwohnerzahl der Stadt Hagen demnach auf unter 170.000 absinken. Nur für eine Vergleichsstadt rechnet IT.NRW mit einem anteilig noch stärkeren Rückgang.

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

Bei der Bevölkerungsstruktur sind sowohl der Jugendanteil (unter 20jährige) als auch der Anteil älterer Menschen (Personen ab 65 Jahren) sehr hoch. Dadurch ist der Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter in Hagen der zweitniedrigste unter den Vergleichsstädten. Gleichzeitig wirkt sich die hohe SGB II-Quote in Hagen belastend aus. In lediglich sechs Vergleichsstädten sind anteilig mehr Menschen auf soziale Leistungen angewiesen.

Dies schlägt sich negativ in der Kaufkraft der Hagener Bevölkerung nieder. Nur fünf Vergleichsstädte haben ein geringeres Einkommensniveau. Auch beim Bruttoinlandsprodukt (je Erwerbstätigem), das einen Hinweis auf die wirtschaftliche Stärke der Kommune gibt, erreicht Hagen nur einen unterdurchschnittlichen Wert. Dennoch liegt die Stadt bei den Deckungsmitteln, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammensetzen, im Bereich des Mittelwertes. Die Ertragskraft des kommunalen Haushalts ist demnach nicht wesentlich geringer als in den Vergleichsstädten.

In der Gesamtbetrachtung weist die Stadt Hagen bei den meisten dargestellten Strukturmerkmalen eher ungünstige Ausprägungen auf. Die Rahmenbedingungen wirken sich daher belastend auf die Kommune aus.

Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Verwaltung der Stadt Hagen hat sich intensiv mit dem Prüfungsbericht zur letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW befasst. Sie hat inhaltliche Schwerpunkte gebildet und hierzu Aufträge an die Fachbereiche erteilt, deren Abarbeitung verwaltungsintern begleitet wurde.

Die Ergebnisse wurden dem Rechnungsprüfungsausschuss vorgelegt und anschließend vom Rat der Stadt Hagen beschlossen.

Insbesondere hat die Verwaltung die im Prüfungsbericht enthaltenen Hinweise auf mögliche Personalkostenreduzierungen geprüft. Dadurch konnten z.B. im Personenstandswesen sowie im Sozialbereich bei den Aufgaben Rentenversicherung und BAföG Stellen abgebaut werden. In anderen Bereichen konnten aufgezeigte Potenziale aufgrund gestiegener Fallzahlen bzw. zusätzlich anfallende Aufgaben durch gesetzliche Neuregelungen nicht realisiert werden.

Die in den Jahren 2016/17 durchgeführte Zustandserfassung und –bewertung der Verkehrsflächen, die zu einer erheblichen Bewertungskorrektur des Vermögens führte, wurde ebenfalls aufgrund der diesbezüglichen Hinweise der gpaNRW vorgenommen.

→ Überörtliche Prüfung

Grundlagen

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

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

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

Prüfungsbericht

Der Prüfungsbericht besteht aus dem Vorbericht und den Teilberichten:

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

Das gpa-Kennzahlenset für die Stadt Hagen stellen wir im Anhang zur Verfügung.

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

Ergebnisse von Analysen bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Korrektur oder eine weitergehende Überprüfung oder Begründung durch die Kommune erforderlich machen oder gemacht haben, werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

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

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.

² KGSt-Bericht Nr. 17/2017 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2017/2018) und KGSt-Bericht 9/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes (2018/2019)

→ Prüfungsmethodik

Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Strukturen

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

Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

gpa-Kennzahlenset

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

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

→ Prüfungsablauf

Die Prüfung in Hagen hat die gpaNRW von September 2018 bis Dezember 2019 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Hagen grundsätzlich die Daten des Jahres 2017. Soweit die erforderlichen Daten für das Jahr 2018 rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden konnten, beziehen wir auch dieses Jahr in die Analysen ein. Wenn ausreichend Vergleichswerte für 2018 vorliegen, werden ergänzend auch interkommunale Vergleiche abgebildet.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Dirk Hungermann
Finanzen	Mario Deckers
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Hilfe zur Pflege	Michael Neumann
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	Marcel Entrup
Verkehrsflächen	Marie-Kristin Klincker
Friedhofswesen	Marie-Kristin Klincker
Bauaufsicht	Thomas Scharf
Zahlungsabwicklung	Thomas Scharf

Das Prüfungsergebnis haben die Prüferinnen und Prüfer mit den beteiligten Beschäftigten in den betroffenen Organisationseinheiten erörtert. Zusätzlich sind die Ergebnisse auch mit den zuständigen Beigeordneten besprochen worden.

Einen Gesamtüberblick über die Prüfungsergebnisse hat die gpaNRW in der Sitzung des Verwaltungsvorstands am 03. Dezember 2019 gegeben.

Herne, den 18.02.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssituation

Feststellung	
Haushaltstatus	
F1	Die Stadt Hagen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2011 pflichtig an der 1. Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt Hagen plant einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.
F2	Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt Hagen erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.
Ist-Ergebnisse	
F3	Die Ergebnisrechnungen 2014 bis 2016 weisen ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. 2017 und 2018 schließen mit positiven Jahresergebnissen ab. In diesen Jahren können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.
F4	Ohne die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Hagen 2014 bis 2016 höhere Fehlbeträge sowie 2017 und 2018 ebenfalls Fehlbeträge ausweisen müssen.
Plan-Ergebnisse	
F5	Die Stadt Hagen plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Lediglich bei der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko.
Eigenkapital	
F6	Die Stadt Hagen ist überschuldet. Sie weist zum 31. Dezember 2018 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rund 98 Mio. Euro aus. Bis zum Ende der mittelfristigen Planung soll dieser um rund 11 Mio. Euro sinken.
Schulden und Vermögen	
F7	Im interkommunalen Vergleich weisen nur drei Kommunen 2018 höhere Schulden je Einwohner aus als die Stadt Hagen. Auch im Vergleich der Gesamtschulden 2014 gehört Hagen zu den Kommunen mit den höchsten Schulden. Dringend erforderliche Investitionen in das Anlagevermögen sind kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Hagen hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht immer ein. Den Jahresabschluss 2017 konnte die Stadt dagegen in der gesetzlichen Frist feststellen. Die Gesamtabschlüsse hat die Stadt bisher lediglich bis 2014 aufgestellt.		
F2	Der Stadt Hagen liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Sie verfügt über ein umfangreiches Controlling auf verschiedenen Ebenen. Entsprechend der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes berichtet die Stadt der Bezirksregierung Arnberg regelmäßig zum Stand der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans.		
F3	Die Stadt Hagen hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht aber auch, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.	E3	Die Stadt Hagen sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.
F4	Die Stadt Hagen hat im Betrachtungszeitraum nur einmal in geringem Umfang von der Möglichkeit, Haushaltsermächtigungen für die laufende Verwaltungstätigkeit ins Folgejahr zu übertragen, Gebrauch gemacht. Lediglich bei den investiven Auszahlungsermächtigungen erfolgt regelmäßig eine Übertragung. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpft sie jedoch jährlich nur zu durchschnittlich ca. 62 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hagen, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.
Kommunale Abgaben			
F1	Die Stadt Hagen erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei jedoch nicht aus.	E1	Die Stadt Hagen sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil entlastet den Haushalt der Stadt.
F2	Die Berücksichtigung des Abzugskapitals bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung im Bereich der Abwasserbeseitigung entspricht in der Stadt Hagen nicht der vorgesehenen Methodik des KAG NRW.	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hagen, die Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung im Rahmen der Abwassergebührenkalkulation abzuändern. Künftig sollten die tatsächlich gezahlten Beiträge und Zuschüsse Dritter als Prozentsatz und zwar im Verhältnis zum Anschaffungsrestbuchwert – jedes Jahr neu bestimmt – abgezogen werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Hagen hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Sie schöpft ihre Möglichkeiten diesbezüglich weitestgehend aus.		
Hilfe zur Pflege			
F1	In Hagen ist der Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamt-Einwohnerzahl relativ hoch. Die absolute Zahl älterer und hochbetagter Menschen wird spürbar wachsen. Daraus resultieren für die Stadt bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.		
F2	Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Hagen eher ungünstig. Vergleichsweise hohe SGB II- und Arbeitslosenquoten entfalten in Kombination mit niedriger Kaufkraft eine belastende Wirkung.		
F3	In der Stadt Hagen konnten durch zeitgerechte Neubegutachtung im Laufe des Jahres 2017 alle Leistungsberechtigten in den richtigen Pflegegrad eingestuft werden.		
F4	Trotz der belastenden Strukturbedingungen ist der Anteil der Senioren, die Hilfe zur Pflege beziehen, in Hagen geringer als in den meisten Vergleichsstädten.		
F5	Hagen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem geringsten Anteil pflegebedürftiger Menschen, die ihren individuellen Pflegebedarf nur mit ergänzender Hilfe zur Pflege decken können. Die Leistungen der Pflegeversicherung und Selbsthilfemöglichkeiten sind also häufiger auskömmlich als in der Mehrzahl der Städte.		
F6	Die Stadt Hagen weist bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege eine ambulante Quote im oberen Mittelfeld der kreisfreien Städte auf.		
F7	Im Zeitraum 2014 bis 2018 sind die Belastungen des Haushalts der Stadt Hagen durch die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege um insgesamt 19 Prozent gesunken.		
F8	2018 kam es zu einem erheblichen Anstieg der Transferaufwendungen im ambulanten Bereich, der aber durch eine noch höhere Entlastung in der stationären Hilfe zur Pflege kompensiert wurde.	E8	Die Stadt Hagen sollte die Ursachen des Anstiegs der Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen im Jahr 2018 klären. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten sollte die Stadt hier gegensteuern.
F9	Die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege sind einwohner- und fallbezogen im interkommunalen Vergleich niedrig. Doch beträgt die jährliche Mehrbelastung des städtischen Haushalts durch einen Fall der vollstationären Hilfe zur Pflege trotz des Anstiegs im ambulanten Bereich 2018 immer noch 7.700 Euro.	E9.1	Unabhängig von diesem Anstieg sollte die Stadt die ambulante Versorgung weiterhin aktiv stärken, um die finanzwirtschaftliche Belastung durch die Hilfe zur Pflege und das Pflegewohngeld insgesamt zu begrenzen.

Feststellung		Empfehlung	
		E9.2	Die Stadt Hagen sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.
F10	In der Stadt Hagen bestehen in Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege Optimierungsmöglichkeiten. Die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung sind in Bezug auf eine angemessene Stellenausstattung und technische Unterstützung nicht vollständig erfüllt.	E10	Die Stadt Hagen sollte prüfen, durch welche Maßnahmen sich das Wissensmanagement im Hinblick auf Bewahrung und jederzeitigen Abruf vorhandenen Wissens verbessern lässt.
F11	Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt Arbeitsprozesse und Steuerungsaufgaben nach Angaben des Fachbereichs nicht hinreichend. Allgemeine Digitalisierungsmaßnahmen wie etwa Online-Anträge oder E-Akte sind im Bereich der Hilfe zur Pflege nicht vorgesehen.	E11.1	Die Stadt Hagen sollte sich kritisch mit dem IT-Einsatz in der Hilfe zur Pflege auseinandersetzen. Die vom Fachbereich vorgetragene Unzulänglichkeit hemmt effektive und wirtschaftliche Leistungsprozesse und verschärft vorhandene Belastungen zusätzlich. In eventuelle Überlegungen zu einer Neuausrichtung der Software-Unterstützung sollten betroffene Sachgebiete aktiv eingebunden werden, damit Anforderungen aus der Praxis an künftige IT-Werkzeuge hinreichend berücksichtigt werden.
		E11.2	Die Hilfe zur Pflege sollte zu gegebener Zeit in den Themenkatalog mit einbezogen werden, wenn die Stadt Hagen konkrete Planungen zu Digitalisierung und E-Government aufnimmt.
F12	Nach der Kennzahlenausprägung ist die Fallzahlenbelastung in der Leistungssachbearbeitung im ambulanten Bereich auf durchschnittlichem, im stationären Bereich auf extrem hohem Niveau. Dies korrespondiert nicht mit der Einschätzung des Fachbereichs zur tatsächlichen Arbeitsbelastung.	E12	Die Stadt Hagen sollte die Ursachen für die scheinbare oder tatsächliche Diskrepanz zwischen der wahrgenommenen und der durch Kennzahlenwerte indizierten Arbeitsbelastung klären. Ziel ist eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung bei angemessener Belastungsverteilung unter Beachtung individueller Besonderheiten in den betroffenen Bereichen.
F13	In der Stadt Hagen beschränken sich Controllingaktivitäten bezüglich der Hilfe zur Pflege bisher praktisch auf ein Finanzcontrolling. Der Optimierungsbedarf hinsichtlich fachlicher Aspekte ist erkannt. Die Verwaltung arbeitet, durch externe Beratung begleitet, an einer Verbesserung der Informationsqualität für Steuerungsaufgaben.	E13	Die Stadt Hagen sollte ihre Aktivitäten zur Verbesserung des Controllings in der Hilfe zur Pflege fortsetzen. Sie sollte prüfen, welche konkreten Kennzahlen die Qualität steuerungsrelevanter Informationen erhöhen. Sinnvoll sind vor allem Wirkungskennzahlen, die verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Hilfefallsteuerung liefern.
F14	Die Strukturen und Prozesse der individuellen Hilfefallsteuerung orientieren sich, beispielweise in Bezug auf die Prüfung der Heimnotwendigkeit, an den strategisch vorgegebenen Zielen.		
F15	Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Hagen unterstützt den individuellen Hilfeprozess mit dem Ziel, bei bedarfsgerechter Versorgung stationäre Pflegebedürftigkeit	E15	Die Stadt Hagen sollte prüfen, ob eine angemessen erweiterte Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung sinnvoll

Feststellung		Empfehlung	
	abzuwenden bzw. zu verzögern. Der Informationszugang für Hilfe suchende Menschen ist bereits auf der Ebene vor der eigentlichen Beratung gut gelöst. Die Auswertung der Beratungsaktivitäten ließe sich im Detail verbessern.		ist.
F16	Die Stadt Hagen nimmt steuernd Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebotes. Sie bindet alle relevanten Akteure ein und nutzt die Möglichkeit der verbindlichen Bedarfsplanung.	E16	Die Stadt Hagen sollte die bewährte Praxis in der Steuerung der Pflegelandschaft beibehalten. Im Konsens der beteiligten Akteure festgelegte Strategien sind ein wichtiger Faktor für eine langfristig verlässliche und bedarfsgerechte Versorgung.
F17	In Zukunft stellt die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Pflegelandschaft die Stadt vor Herausforderungen. Ein Hauptrisiko ist der Fachkräftemangel in der Pflege. Auf Nachfragerseite bestehen aufgrund der Hagener Einwohnerstruktur sprachliche oder kulturelle Besonderheiten. Ob und in welchem Umfang daraus spezifische Anforderungen an die Pflegeangebote abzuleiten sind, wird in Verwaltung und Politik diskutiert.	E17	Welche konkreten Anforderungen an die Steuerung des Pflegeangebotes aus sprachlichen oder kulturellen Besonderheiten seitens der Pflegebedürftigen resultieren könnten, sollte objektiv ermittelt werden. Da es sich um einen Aspekt der Pflegeplanung handelt, sind belastbare Daten unverzichtbar.
F18	Die Stadt Hagen misst der Quartiersentwicklung auf Ebene der lokalpolitischen Zielsetzung hohe Bedeutung für die Stadtentwicklung bei. Strukturen zur Koordination, Kooperation und Vermittlung zwischen den maßgeblichen Akteuren in der Stadt sind jedoch noch nicht vorhanden.	E18	Politik und Verwaltung der Stadt Hagen sollten gemeinsam eine Strategie zur Quartiersentwicklung erarbeiten. Es sollten Kompromisse zwischen erstrebenswerten Zielen und bestehenden finanzwirtschaftlichen Grenzen gefunden werden. Im Ergebnis sollten realisierbare Ziele definiert und die zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden.
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II – Kosten der Unterkunft			
F1	Die Stadt Hagen bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Hagen werden engmaschig überwacht.		
F2	Die Stadt Hagen hat ab dem 01.09.2019 neue Richtwerte bei der Angemessenheitsprüfung der Kosten der Unterkunft vorgegeben. Die Beurteilung der Angemessenheit der Bedarfe erfolgt in Zukunft anhand der Bruttokaltmiete. Bis zum 31.08.2019 erfolgte eine separate Prüfung der Bedarfe nach Nettokaltmiete und Betriebskosten. Die Hinweise für die Sachbearbeitung zu den Kosten der Unterkunft stammen jedoch noch aus dem Jahr 2016 und sollten dringend aktualisiert werden. Laut Rückmeldung der Stadt Hagen wird aktuell an neuen Hinweisen gearbeitet.	E2	Die Stadt Hagen sollte darauf achten, ihre Arbeitsstandards so aktuell wie möglich zu halten. Nur so kann den Beschäftigten eine klare und eindeutige Orientierung gegeben werden.
F3	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Hagen vergleichsweise gering. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Hagen in einem Arbeitshinweis beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wurde bis zum 31.08.2019 im Be-		

Feststellung		Empfehlung	
	darfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Durch die Neuregelung der Richtwerte wurde dieses Verfahren ab September 2019 für Bestandsfälle vorläufig ausgesetzt. Die Aktualisierung wird durch die Stadt Hagen aktuell vorgenommen.		
F4	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Hagen unauffällig dar. Ob die Hinweise der Stadt Hagen zu den einmaligen Leistungen als Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis ausreichend sind, konnte nicht nachvollzogen werden. Diese Hinweise wurden von Seiten der Verwaltung nicht zur Verfügung gestellt.	...	
Verkehrsflächen			
F1	Die Stadt Hagen verfügt über eine Datenlage zu ihren Verkehrsflächen, mit denen sie ihr Erhaltungsmanagement zielgerichtet steuern kann.		
F2	Die Stadt Hagen führt bereits eine Straßendatenbank. Aktuell wird der darin vorhandene Datenbestand um weitere Informationen ergänzt.	E2.1	Die Stadt Hagen sollte zunächst noch nicht eingepflegten Informationen wie Verkehrs- und Inventardaten und die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen für Bauprogramme in ihre Straßendatenbank integrieren. In einem weiteren Schritt sollte sie ihre Daten zu den Kosten der Erhaltung der Verkehrsflächen hinterlegen.
		E2.2	Die Stadt Hagen sollte den bestehenden Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen.
F3	Die Stadt Hagen hat eine funktionsfähige Kostenrechnung für den Bereich der Verkehrsflächen aufgebaut.	E3	Die Stadt Hagen sollte prüfen, wie sie die Daten der Kostenrechnung als steuerungsrelevante Information in ihr Erhaltungsmanagement einbeziehen kann. Hierbei sollten sich die Straßendatenbank und die Kostenrechnung in der Struktur entsprechen.
F4	Die Stadt Hagen hat für die Verkehrsflächen keine strategische Ausrichtung mit begleitendem Controlling definiert.	E4	Die Stadt Hagen sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen aufbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und deren Erreichung anhand eines Controllings überprüft. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Hagen in Zusammenarbeit mit dem WBH ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Der WBH koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt der WBH sowohl während der Bauphase, bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme durch. Informationen zu den Aufbrüchen und hieraus resultierende Erkenntnisse werden in der Straßendatenbank gesichert.	E5.1	Die Stadt Hagen sollte entscheiden, ob sie zukünftig das Modul zum Aufbruchmanagement in der Straßendatenbank einsetzen möchte.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Sofern die Stadt Hagen sich für den Einsatz des Moduls zum Aufbruchmanagement entscheidet, sollte sie die Informationen zur Genehmigung des jeweiligen Aufbruches in der Straßendatenbank hinterlegen.
		E5.3	Die Stadt Hagen sollte überprüfen, ob sich Ortstermine mit dem Vorhabenträger vor dem Aufbruch auch bei kleineren Aufbrüchen anbieten
F6	In den wesentlichen Aspekten stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.	E6.1	Die gegenwärtige Abstimmung sollte genutzt werden, um ggf. auch eine Schnittstelle einzurichten. Hierdurch reduziert sich der Aufwand in der Datenpflege.
		E6.2	Mit einer optimierten Zusammenarbeit können der WBH und die Kämmerei die gemeinsamen Geschäftsprozesse verbessern und buchhalterische Fragen im konsumtiven und investiven leichter abstimmen.
F7	Durch die geringe Bevölkerungsdichte hat die Stadt Hagen in Relation zur Einwohnerzahl viele Verkehrsflächen zu unterhalten. Zudem wirkt sich auch die bergige Lage belastend aus.		
F8	Das Verkehrsflächenvermögen nimmt in Hagen mehr als ein Viertel der Bilanzsumme ein. Dieser Anteil ist genau wie der durchschnittliche Bilanzwert je qm höher als in allen anderen Vergleichsstädten. Auch durch die Veränderungen durch die Abwertung in 2018 positioniert sich Hagen weiterhin im Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten.		
F9	Gleichwohl ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen seit 2008 um 110 Mio. Euro (16 Prozent) gesunken. Der Stadt Hagen ist es damit nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten.		
F10	In der Stadt Hagen ist das Verhältnis von älteren Verkehrsflächen zu neueren ausgewogen. Durch die 2016/2017 durchgeführte Zustandserfassung hat sie einen relativ aktuellen Überblick über den Zustand ihrer Verkehrsflächen.		
F11	Nach der Zustandsklasseneinteilung befinden sich in Hagen mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in gutem oder sogar sehr gutem Zustand. Der Anteil schlechter Straßen ist mit elf Prozent relativ gering.		
F12	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen ohne Berücksichtigung der Instandhaltungsrückstellungen in Hagen auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf	E12.1	Die Stadt Hagen sollte die Datenlage nach Verkehrsflächenarten differenzieren und dann auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im

Feststellung		Empfehlung	
	deckt die Stadt nur etwa zu zwei Drittel ab.		Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.
		E12.2	Die Stadt Hagen sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.
		E12.3	Erkennt die Stadt Hagen, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte sie die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.
F13	Die gpaNRW sieht in der zu geringen Reinvestitionsquote der Stadt Hagen das Risiko des Wertverlusts an Anlagevermögen. Verkehrsflächen werden langfristig zur Aufgabenerfüllung der Stadt Hagen benötigt.	E13	Um den Werterhalt der Verkehrsflächen zu sichern, sollte die Stadt Hagen das Erhaltungsprogramm ausbauen und mit einer langfristigen Investitionsstrategie verknüpfen. Es muss erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang notwendig werden.
F14	Die Stadt Hagen beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.		
F15	Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.		
Friedhofswesen			
F1	Die Produktverwaltung für das Friedhofswesen ist vollständig bei den Wirtschaftsbetrieben Hagen angesiedelt. Der Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe und der Verwaltung dieser ist somit gewährleistet.		
F2	Separate strategische und operative Ziele für die Friedhöfe hat die Stadt Hagen bislang nicht verbindlich und formalisiert festgelegt.	E2	Die Stadt Hagen sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und auf diesem Wege ein internes Controlling ermöglicht. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.
F3	Die Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden in Hagen durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung unterstützt. Die Datenlage wird aktuell neu aufgenommen und in das Fachverfahren importiert.	F3.1	Beim Ausbau der Software sollte die Stadt Hagen prüfen, inwieweit eine technische Anbindung der Friedhofsgärtner auf den Friedhöfen ausführbar ist und diese dann auch bei Möglichkeit einrichten.
		F3.2	Um Synergieeffekte aufzubauen und zu nutzen, sollte die Stadt Hagen prüfen, inwieweit sich Verbindungen der Friedhofs-Fachsoftware sowohl zum Grüninformationssystem als auch zur Standesamts-Software herstellen lassen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Hagen hat geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit erarbeitet und umgesetzt.		
F5	Die Maßnahmen der Friedhofsverwaltung sind geeignet, um stadtweit als Partner bei Bestattungsangelegenheiten wahrgenommen zu werden und sich zudem positiv in der Bevölkerung zu präsentieren.	E5	Die Friedhofsverwaltung sollte ihre gute Öffentlichkeitsarbeit fortsetzen, um die Wettbewerbsfähigkeit weiter zu steigern.
F6	Die Stadt Hagen erreicht im Friedhofswesen den niedrigsten Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich. Für das Jahr 2017 ergibt sich in Hagen ein Gebührendefizit von rund 1,1 Mio. Euro, das letztlich durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen werden muss.		
F7	Außer der Weitergabe der jährlichen Unterdeckungen schöpft die Stadt Hagen bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren die übrigen gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch regelmäßige Gebührenanpassungen sind die aktuellen Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann Hagen den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen	E7.1	Auch zukünftig sollte die Stadt Hagen die aktuellen Entwicklungen im Friedhofswesen im gesamten Stadtgebiet, insbesondere die Gebührengestaltung der Mitbewerber im Auge behalten, um ggf. mögliche Unterdeckungen doch auffangen zu können.
		E7.2	Die Stadt Hagen sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung positiv zu beeinflussen.
F8	Die Kostendeckung beim Betrieb der kommunalen Trauerhallen lässt sich für Hagen nicht bestimmen, da die Kosten nicht ermittelt werden konnten.	E8.1	Die Stadt Hagen sollte kurzfristig die Kosten für die reine Trauerhallennutzung separat ermitteln. Diese sollte sie je Trauerhalle auswerten und mit den Erlösen abgleichen können.
		E8.2	Die Stadt Hagen sollte prüfen, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes von Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stärken. Möglichkeiten sind die Aufgabe und/oder die Umnutzung der Gebäude.
F9	Nach Einschätzung der Stadt Hagen bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Dies wirkt sich belastend auf die Kosten für die Pflege der Friedhöfe aus.		
F10	Die bisher eingeleiteten Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen zusammenhängende Überhangflächen zu schaffen, sind geeignet, um die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe zu senken. Hierdurch kann die Stadt Hagen direkt den bisher niedrigen Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.		

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die Stadt Hagen baut aktuell die Datengrundlagen für eine Analyse der die Entwicklung des Grabwahlverhaltens auf. Diese gleicht sie mit den künftigen Flächenbedarfen auf den kommunalen Friedhöfen ab. Diese Analyse wird Bestandteil des Friedhofentwicklungskonzeptes sein.	E11.1	Die Stadt Hagen sollte eine zukunftsgerichtete Bedarfsberechnung aufstellen. Hierzu sollte sie die bereits freien und die frei werdenden Grabstellen ins Verhältnis zu dem erwarteten Bedarf an Grabstellen setzen. Diese Berechnung sollte sie friedhofsscharf durchführen.
		E11.2	Die Stadt Hagen sollte mit Hilfe der neu gewonnenen Datenlage Flächen identifizieren, die zukünftig nicht mehr als Friedhofsfläche benötigt werden. Für diese Flächen sollte sie sich eine Folgenutzung überlegen und in ihrem Konzept verankern.
		E11.3	Die Stadt Hagen sollte die neu gewonnenen Erkenntnisse über ihre Friedhöfe stets auf aktuellem Stand halten. Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte sie die zukunftsorientierte Steuerung und Planung unterstützen. Vor diesem Hintergrund ist für die Zukunft auch ein Austausch mit Trägern und Betreibern von nicht kommunalen Friedhöfen ratsam.
F12	Die Stadt Hagen kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell zu großen Teilen noch nicht ermitteln. Somit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen. Dies wird jedoch mit der aktuellen Datenerfassung auf den kommunalen Friedhöfen möglich sein.	E12.1	Die Stadt Hagen sollte ihre neu erfassten Daten bezüglich der Flächen, Vegetationsarten, Ausstattung und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie die erbrachten Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E12.2	Die Stadt Hagen sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen in das Friedhofentwicklungskonzept einbeziehen. Sie sollte weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Unterhaltungskosten entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.
		E12.3	Mit Hilfe der neu erfassten Datenlage über die kommunalen Friedhöfe sollte die Stadt Hagen weiterhin regelmäßig prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.
Bauaufsicht			
F1	Die gesetzlich vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Hagen ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in einer zentralen Übersicht bei Ermessensentscheidungen.	E1	Die Bauaufsicht der Stadt Hagen sollte die Themen der wöchentlichen Protokolle aus den Bezirksleiterrunden in einer zentralen Liste bündeln, sodass getroffene Entscheidungen leichter auffindbar und auf gleich gelagerte Fälle übertragbar sind.
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Hagen weist mehr Anträge zurück als viele Vergleichskommunen.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Durch Checklisten in der eingesetzten Fachsoftware kann die Sachbearbeitung der Bauaufsicht Anträge einheitlich und sicher bearbeiten. Der Eingang von Stellungnahmen sowohl in digitaler als auch in Papierform führt zu Doppelarbeiten.	E3	Die Bauaufsicht der Stadt Hagen sollte auf die Papierform bei Stellungnahmen aus anderen Bereichen sofern möglich verzichten und diese nur noch digital annehmen. Dadurch kann die Sachbearbeitung ein zusätzliches Abheften vermeiden.
F4	Die Stadt Hagen verfügt über einen schlanken Prozessablauf im vereinfachten Genehmigungsverfahren.		
F5	Im vereinfachten Genehmigungsverfahren, auf das rund 75 Prozent der Anträge entfallen, erreicht die Stadt Hagen eine unterdurchschnittliche Laufzeit. Bei den normalen Genehmigungsverfahren ist die Laufzeit in Hagen dagegen deutlich länger als in den meisten Vergleichsstädten.		
F6	Die Stadt Hagen erreicht bei der Bearbeitung von Baugenehmigungen in den Jahren 2017 und 2018 nur niedrige Leistungswerte.		
F7	Das Beteiligungsverfahren läuft in Hagen bereits seit Jahren digital. Durch den entbehrlichen Aktenversand konnte die Stadt die Durchlaufzeiten um einige Tage verkürzen. Ab 2019 erfolgt die Speicherung der Akten in einem Dokumentenmanagementsystem. Papierakten hält die Stadt nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr vor.		
F8	Mit umfangreichen Grunddaten erreicht die Stadt Hagen mit ihren Quartalsberichten eine gute Steuerungsgrundlage. Diese kann sie durch den Einsatz verschiedener Kennzahlen noch verbessern.	E8	Die Bauaufsicht der Stadt Hagen sollte die vorliegenden Grunddaten aus den Quartalsberichten in ein Verhältnis zu Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Personal-, Leistungs- und Strukturzahlen stellen und für diese Kennzahlen erreichbare Zielwerte definieren. Diese können ihr dann als Steuerungsgrundlage für Qualitätsstandards (z.B. niedrige Klagequote) und Personalbemessung dienen.
F9	Die Stadt Hagen hält mehr Personal für die Bauberatung vor als viele Vergleichskommunen.		
F10	Die Stadt Hagen wird künftig die bisher geringe Anzahl an Bauüberwachungen deutlich erhöhen.		
F11	In der Stadt Hagen ist der Anteil an pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen gemessen an den Zustandsbesichtigungen insgesamt geringer als in vielen Vergleichskommunen.		
Erfüllungsgrade „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“ und „Digitalisierung“			
F1	Der Abgleich zwischen Soll- und Ist-Bestand ergab einen erklärbaren Unterschiedsbetrag.	E1.1	Die Stadt Hagen sollte aufgrund eines regelmäßigen Unterschiedsbetrages im Tagesabschluss beim zuständigen Rechenzentrum darauf hinwirken, dass die für

Feststellung		Empfehlung	
			den Unterschiedsbetrag verantwortliche Fehlbuchung zeitnah gelöscht wird.
		E1.2	Die Stadt Hagen sollte die Zahl ihrer Girokonten auf ein notwendiges Maß reduzieren. Die Wechselgeld- und Handvorschüsse sollte sie mit dem Bestand zum 01. Januar eines jeden Jahres in den Tagesabschluss aufnehmen.
F2	Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Hagen ist gut organisiert und erfüllt ihre Aufgaben ordnungsgemäß. Optimierungsmöglichkeiten sind im Hinblick auf die finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling in diesem konkreten Aufgabenbereich vorhanden.		
F3	Die Stadt Hagen führt nicht alle Handkassen personenbezogen. Hierdurch kann sie nicht nachvollziehen, wer für einen möglichen Fehlbetrag in diesen Handkassen verantwortlich ist.	E3	Die Stadt Hagen sollte grundsätzlich alle Einnahmekassen und Handvorschüsse (Handkassen) personenbezogen führen.
F4	Die Organisation der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Hagen entspricht weitgehend den Idealvorgaben der gpaNRW. Eine Verbesserungsmöglichkeit sieht die gpaNRW lediglich durch die Selbstabnahme der Vermögensauskunft.	E4	Die Stadt Hagen sollte die Vermögensauskunft selbst abnehmen, da sie über die meisten Informationen ihrer Schuldner selbst verfügt und so eventuelle Unklarheiten in Fremdberichten vermeiden kann.
F5	In der Zahlungsabwicklung der Stadt Hagen sind bisher keine produktorientierten Ziele definiert. Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet in diesem Aufgabenfeld nicht statt.	E5	Die Stadt Hagen sollte für den Bereich der Zahlungsabwicklung Ziele formulieren und die Erreichung dieser Ziele an Kennzahlen messbar machen. Hierzu kann sie auch die von der gpaNRW abgebildeten Grund- und Kennzahlen nutzen und diese regelmäßig fortschreiben.
F6	Die Stadt Hagen bearbeitet eingehende Rechnungen grundsätzlich nur noch digital. Sie hat damit einen höheren Digitalisierungsgrad als viele Vergleichsstädte.	E6.1	Die Stadt Hagen sollte auf das zusätzliche Vorhalten der Papierform bei den Girokontoauszügen sowie den eingehenden Rechnungen verzichten.
		E6.2	Die Stadt Hagen sollte in der Vollstreckung das gesamte Verfahren ausschließlich in der Vollstreckungsakte speichern und auf das zusätzliche Vorhalten von Papierakten verzichten.
Zahlungsabwicklung i.e.S.			
F1	In der Stadt Hagen sind sowohl der einwohnerbezogene Personaleinsatz als auch die Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten überdurchschnittlich. Viele Vergleichsstädte erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher.		
F2	In Hagen sind die Leistungswerte bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten niedrig, obwohl die Stadt insbesondere bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten auf viele Einzahlungen setzen kann.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Bei den SEPA-Lastschriftmandaten überzeugt die Stadt Hagen insbesondere bei der Musikschule. In den Bereichen Vergnügungssteuer und Kindergartenbeiträge gibt es Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Hagen sollte versuchen, den Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten insbesondere in den Bereichen Vergnügungssteuer, VHS und Kindertagesbetreuung weiter zu erhöhen.
F4	Bei den Lastschriften bildet die Stadt Hagen den Median der Vergleichsstädte. Dies spricht für einen unauffälligen Automatisierungsgrad im Zahlungsverkehr.		
F5	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Hagen weist nur wenige ungeklärte Einzahlungen aus. Gleichzeitig hat sie aber mehr ungeklärte Auszahlungen als drei Viertel der Vergleichskommunen.		
F6	Aufgrund wöchentlicher Mahnintervalle erreicht die Zahlungsabwicklung eine überdurchschnittliche Erfolgsquote. Hierdurch entlastet sie die Vollstreckung.		
Vollstreckung			
F1	Trotz hoher einwohnerbezogener Personalausstattung in der Vollstreckung kann die Stadt Hagen aufgrund hoher Fallzahlen die Aufwendungen je Fall niedrig halten.		
F2	Die Stadt Hagen erreicht in der Vollstreckung einen überdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad. Ein Verzicht auf Nebenforderungen ist nicht erkennbar.	E2.1	Die Stadt Hagen sollte ihre Schuldner in der Vollstreckungsankündigung darauf hinweisen, dass statt der halben die volle Pfändungsgebühr anfällt, sofern der Außendienst tätig wird.
		E2.2	Die Stadt Hagen sollte im Vollstreckungsdienst zunächst alle Möglichkeiten ausschöpfen, bevor sie Fälle im Rahmen des Amtshilfeersuchens abgibt.
F3	Die Stadt Hagen erreicht im Bereich der Vollstreckung überdurchschnittliche Leistungswerte und verzeichnet nur geringe Rückstände.		

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Finanzen der Stadt Hagen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Haushaltssituation	3
Haushaltssteuerung	3
Kommunale Abgaben	4
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Haushaltssituation	6
Haushaltsstatus	6
Ist-Ergebnisse	8
Plan-Ergebnisse	12
Gewerbesteuer	13
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	14
Zuwendungen und allgemeine Umlagen	14
Schlüsselzuweisungen	14
Personalaufwendungen	15
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	15
Finanzierungsbeitrag Einheitslasten	15
Eigenkapital	16
Schulden und Vermögen	18
→ Haushaltssteuerung	26
Informationen zur Haushaltssituation	26
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	28
Ermächtigungsübertragungen	31
→ Kommunale Abgaben	34
Beiträge	34
Gebühren	34
Steuern	35
→ Anlagen: Ergänzende Tabellen	37

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen 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

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Hagen, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist unverändert hoch. Die Stadt unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, da sie seit 2011 pflichtig an der ersten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teilnimmt. Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt zudem erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.

Positiv ist, dass es der Stadt Hagen in den letzten Jahren gelungen ist, ihre Haushaltsdefizite deutlich zu reduzieren. Im Jahresabschluss 2017 weist sie erstmals seit der Umstellung auf das Neue Kommunale Finanzmanagement 2008 einen Überschuss aus. Auch 2018 schließt die Stadt Hagen mit einem positiven Jahresergebnis ab. In den Folgejahren plant sie einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.

Handlungsbedarf für die Stadt Hagen sieht die gpaNRW nunmehr darin, diese gute Entwicklung zu bestätigen und zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um die Überschuldung der Stadt sukzessive zurückzuführen. Dies mit der langfristigen Zielsetzung, Eigenkapital ausweisen zu können. Überschüsse führen zudem zu finanziellen Handlungsspielräumen. Diese benötigt die Stadt, um den Bestand an Krediten zur Liquiditätssicherung zu reduzieren. Überschüsse benötigt sie zudem, um Investitionen finanzieren zu können. Soweit der Stadt keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, wird sie solche nur über neue Kredite finanzieren können.

Haushaltssteuerung

Die Haushaltssteuerung der Stadt Hagen erfüllt im Wesentlichen die diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben. Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung greift die Stadt auf ein funktionierendes umfangreiches Berichtswesen und Controlling auf verschiedenen Ebenen zurück. Auch durch hierauf zurückzuführende Maßnahmen hat sie in der Vergangenheit deutliche Konsolidierungserfolge erzielen können. Diese gilt es in der Zukunft weiter auszubauen.

Die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Hagen zeigen große Wirkung. Hierüber kann sie Aufwandssteigerungen kompensieren. Eigene Anstrengungen sind aber weiterhin erforderlich, um die Sanierung des Haushalts fortzuführen. Die Stadt kann sich dabei nicht alleine auf die

Entwicklung der Steuererträge und der Erträge aus dem kommunalen Finanzausgleich verlas-
sen.

Die Stadt Hagen macht von der Möglichkeit, nicht ausgeschöpfte Haushaltsermächtigungen in Folgejahre zu übertragen, nur im investiven Bereich regelmäßig Gebrauch. Dabei überträgt sie Ermächtigungen in geringerem Umfang in Folgejahre als die Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Sie hält sich damit an die Vorgabe der Bezirksregierung, mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltend umzugehen. Ihr Vorgehen trägt damit zur Transparenz des städtischen Haushalts bei.

Kommunale Abgaben

Die gpaNRW sieht bei der Stadt Hagen (Konzern) Handlungsmöglichkeiten bei der Kalkulation und Erhebung von Gebühren. So besteht Potenzial bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung im Bereich der Abwasserbeseitigung. Zudem könnte, nach Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung, ein geringerer von der Stadt zu tragender Öffentlichkeitsanteil im Bereich der Straßenreinigung den Haushalt der Stadt entlasten.

Neben allgemeinen Konsolidierungsmaßnahmen hat die Stadt in der Vergangenheit auch von einer Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B Gebrauch gemacht.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung: Liegen der Stadt die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor? Hat die Stadt ein Finanzcontrolling? Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus? Wie geht sie mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Haushaltskonsolidierung: Welche Möglichkeiten gibt es bei den kommunalen Abgaben? Weitere Handlungsmöglichkeiten beschreiben wir in den anderen Teilberichten.

Wir analysieren hierzu die Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht die gpaNRW die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse ein.

Die Prüfung stützt sich auf Kennzahlen zur Bewertung der Haushaltswirtschaft. In der Analyse und Bewertung berücksichtigt die gpaNRW die individuelle Situation der Stadt.

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

→ Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, ist in den interkommunalen Vergleich die Schulden-, Finanz- und Ertragslage der verbundenen Unternehmen, Sondervermögen und Mehrheitsbeteiligungen einzubeziehen. In den jeweiligen Kapiteln zur Haushaltssituation vergleicht die gpaNRW daher die Kennzahlen aus den Gesamtabschlüssen.

Wir haben die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	beschlossen	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2013. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014.

Die im Haushalt 2018/2019 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2022 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Hagen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2011 pflichtig an der 1. Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt Hagen plant einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.

→ **Feststellung**

Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt Hagen erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die bilanzielle Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.

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

Haushaltsstatus im Zeitverlauf

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X		X	X	X
Haushaltssanierungsplan nicht genehmigt			X			

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-47.507	-15.201	-12.705	3.827	11.578
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	84.626	104.491	117.181	69.268	98.203

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro (Plan)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	776	1.780	3.726	4.877
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	97.427	95.647	91.921	87.044

Mit den zum 01. Januar 2019 in Kraft getretenen Änderungen der Gemeindeordnung NRW haben sich auch die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresabschlüssen an die Rücklagen geändert. Die Zuführungsmöglichkeit an die Ausgleichsrücklage ist an die Voraussetzung gebunden, dass die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Kommune aufweist. Darüber hinaus ist ein Jahresüberschuss zunächst der allgemeinen Rücklage zuzuführen, soweit in den Jahresabschlüssen der letzten drei vorhergehenden Haushaltsjahre aufgrund entstandener Fehlbeträge der Ergebnisrechnung die allgemeine Rücklage reduziert wurde. Für Hagen ergibt sich hieraus aufgrund der Überschuldung zunächst keine Änderung.

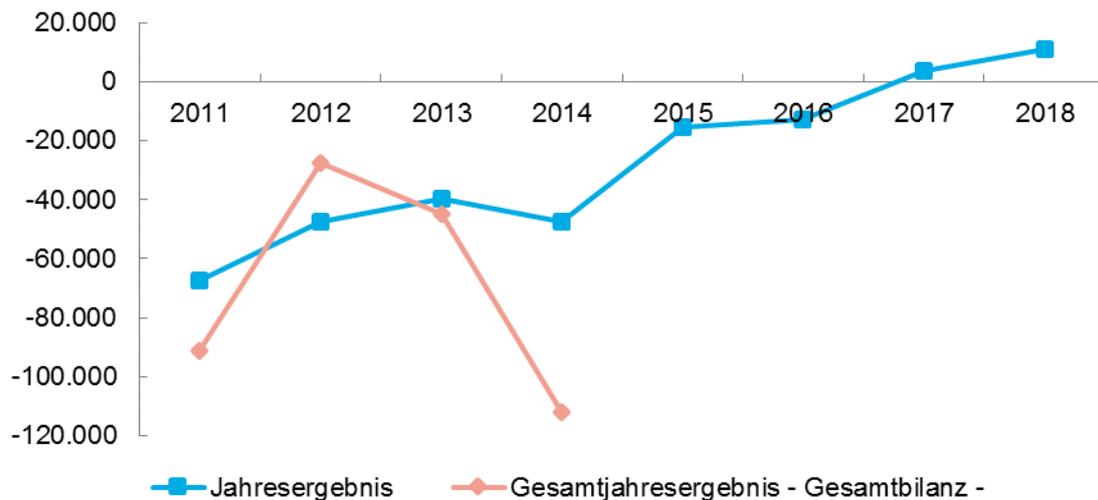
Ist-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Ergebnisrechnungen 2014 bis 2016 weisen ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. 2017 und 2018 schließen mit positiven Jahresergebnissen ab. In diesen Jahren können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.

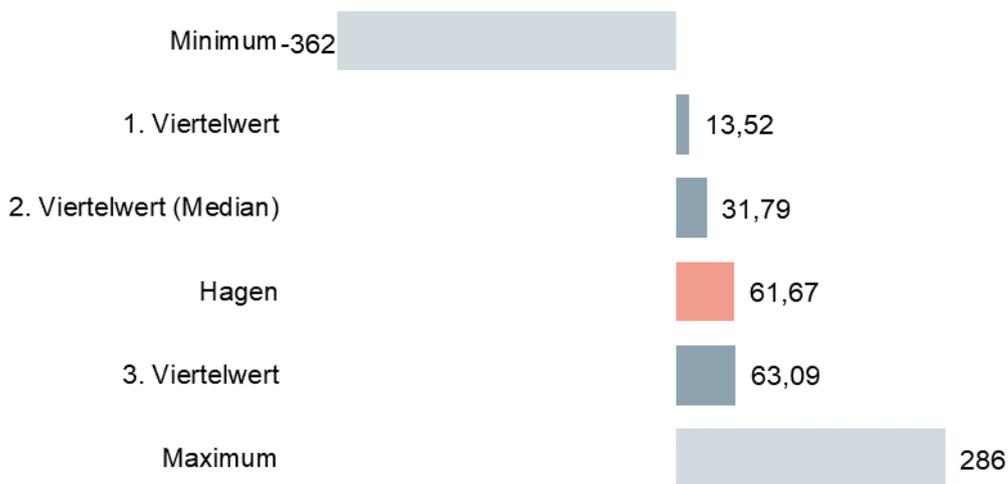
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse in Tausend Euro



Im Betrachtungszeitraum hat sich das Jahresergebnis der **Stadt Hagen** positiv entwickelt. Das Ergebnis 2011 mit rund minus 67,5 Mio. Euro stellt den mit Abstand schlechtesten Wert in der Zeitreihe dar. Neben der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben unter anderem auch die Konsolidierungsbemühungen der Stadt dazu geführt, dass sich dieser Wert bis 2018 deutlich verbessert hat. 2018 weist die Stadt ein positives Ergebnis von 11,6 Mio. Euro aus. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt ohne die Konsolidierungshilfe des Landes von rund 20,5 Mio. Euro einen Fehlbetrag hätte ausweisen müssen. Der Gesamtabschluss 2014 stellt sich mit einem Fehlbetrag von rund minus 112 Mio. Euro gegenüber dem Kernhaushalt der Stadt wesentlich schlechter dar. Das Ressourcenaufkommen des Konzerns Stadt reicht demnach in diesem Jahr bei weitem nicht aus, um den Ressourcenverbrauch zu decken. Dies widerspricht dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit. Das gegenüber 2013 deutlich schlechtere negative Gesamtergebnis 2014 beruht vorrangig auf einer negativen Ergebnissituation der ENERVIE – Südwestfalen Energie und Wasser AG. Hieran ist die Stadt Hagen über ihre 100-prozentige Tochter Hagener Versorgungs- und Verkehrs-GmbH mit rund 43 Prozent beteiligt. Die negative Ergebnisentwicklung des Jahres 2014 ist insbesondere auf Sondereffekte im Bereich der Erzeugung (unter anderem Sonderabschreibungen der Erzeugungsanlagen und Drohverlustrückstellungen) zurückzuführen. Für das Geschäftsjahr 2015 kann die ENERVIE bereits wieder einen Jahresüberschuss ausweisen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

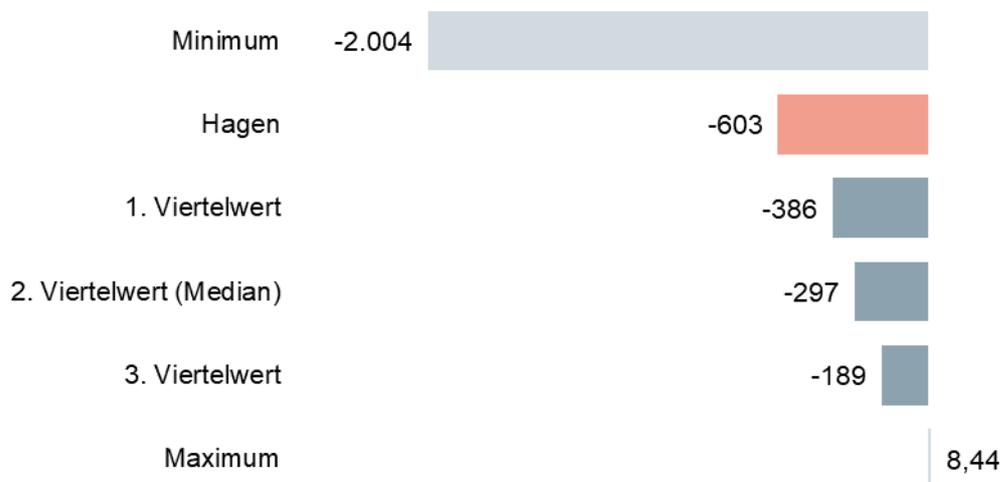


Das mit rund 11,6 Mio. Euro positive Jahresergebnis 2018 führt dazu, dass sich die Stadt Hagen bezogen auf das Jahresergebnis je Einwohner im interkommunalen Vergleich über dem Medianwert positioniert. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein schlechteres Jahresergebnis je Einwohner aus.

2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
20,33	-290	-55,65	17,35	92,77	403	23

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2014¹



Der Vergleich enthält Werte von 20 Städten.

Gesamtjahresergebnis je Einwohner in Euro 2015

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-477	-219	-161	-52,41	30,95	18

Im interkommunalen Vergleich der Gesamtjahresergebnisse 2014 je Einwohner stellt sich die Situation für die Stadt Hagen deutlich schlechter dar. Hier liegt die Stadt mit ihrem Wert unter dem 1. Viertelwert und gehört somit zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit den schlechteren Jahresergebnissen. Zu berücksichtigen sind hierbei jedoch die bereits oben beschriebenen Ursachen für das schlechte Gesamtjahresergebnis in diesem Jahr.

Im Rahmen der Analyse der Jahresergebnisse ist zudem die Betrachtung der Fehlbetragsquote im Zeitablauf von großer Bedeutung. Diese Kennzahl gibt Auskunft über den durch einen Fehlbetrag in Anspruch genommenen Eigenkapitalanteil. Aufgrund der bilanziellen Überschuldung der Stadt Hagen ist die Errechnung einer Fehlbetragsquote jedoch nicht möglich. An dieser Stelle bleibt lediglich der Hinweis darauf, dass der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag im Eckjahresvergleich (2014 bis 2018) um rund 13,6 Mio. Euro auf rund 98,2 Mrd. Euro ange-
stiegen ist.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Würde die aktuelle Hochkonjunkturphase enden, würde dies die Jahresergebnisse der Kommunen belasten. Die Erträge und Aufwendungen der

¹ Die Stadt Hagen hat den Gesamtabschluss 2015 noch nicht aufgestellt. Die Vergleiche zu den Gesamtabschlüssen beziehen sich jedoch auf das Jahr 2015. Für die Stadt Hagen werden deshalb Vergleiche für 2014 grafisch dargestellt. Zudem erfolgt im Folgenden informativ jeweils auch eine Darstellung der Vergleiche 2015. Hier allerdings ohne Werte für die Stadt Hagen.

Gewerbsteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse können zudem schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diesen hohe Beiträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund haben wir in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs haben wir Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre (2014 bis 2018) eingerechnet. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnen wir als „**strukturelles Ergebnis**“.

Für die Stadt Hagen errechnet sich als „strukturelles Ergebnis“ ein Defizit von ca. 60 Mio. Euro. Damit hat es sich im Vergleich zur letzten Prüfung um rund 26 Mio. verbessert. Seinerzeit hat die gpaNRW für 2013 ein strukturelles Ergebnis von rund minus 86 Mio. Euro ermittelt. Die zwischenzeitlich umgesetzten Konsolidierungsmaßnahmen haben zu dieser Verbesserung beigetragen.

Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigt die gpaNRW ebenfalls, jedoch erfolgt keine Hinzurechnung eines Durchschnittswertes. Grund hierfür ist die lediglich vorübergehende Zahlung der Konsolidierungshilfe. Die Stadt muss die Konsolidierungshilfe daher durch Konsolidierungsbeiträge oder andere haushaltswirtschaftliche Verbesserungen ersetzen. Das „strukturelle Ergebnis“ enthält somit nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von 20,5 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis um diesen Betrag.

Dennoch ist das von uns berechnete „strukturelle Ergebnis“ nach wie vor schlechter als das Jahresergebnis der Stadt.

→ **Feststellung**

Ohne die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Hagen 2014 bis 2016 höhere Fehlbeträge sowie 2017 und 2018 ebenfalls Fehlbeträge ausweisen müssen.

Zudem profitieren die letzten Jahresergebnisse der Stadt von hohen Steuererträgen und von hohen Erträgen des kommunalen Finanzausgleichs. Ohne diese außerordentlich positive Entwicklung wäre die Ist-Situation der Stadt Hagen deutlich schlechter. So ist der Durchschnittswert der Gewerbesteuer der Jahre 2014 bis 2018 rund 19 Mio. Euro niedriger als der Gewerbesteuerertrag von rund 111 Mio. Euro, den die Stadt 2018 erhalten hat. Darüber hinaus sind die Durchschnittswerte der Erträge und Aufwendungen des Finanzausgleichs insgesamt um rund 32 Mio. Euro niedriger als die tatsächlichen Positionen des Jahres 2018.

Für die Bewertung der Haushaltssituation ist die Frage, ob das „strukturelle Ergebnis“ ein exaktes Bild der Ist-Ergebnisse wiedergibt oder nicht, von nachrangiger Bedeutung. Die gpaNRW sieht die Stadt Hagen, Stand Jahresabschluss 2018, noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

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

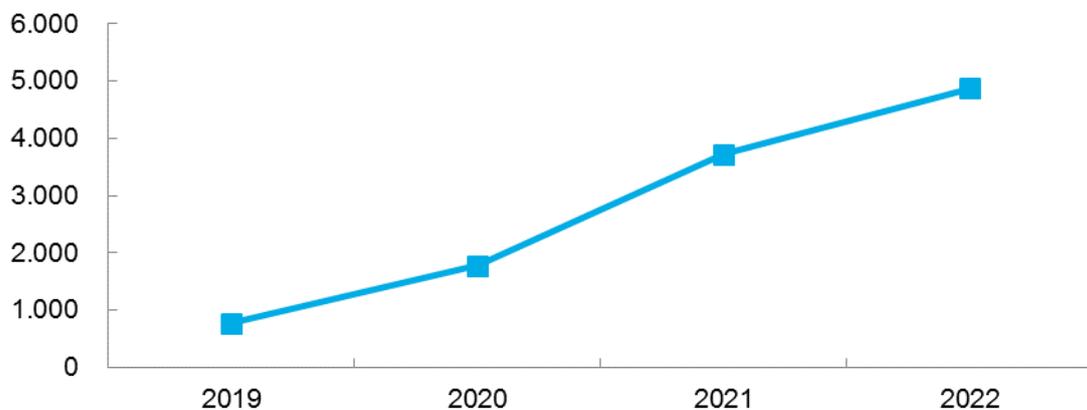
Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Hagen plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Lediglich bei der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko.

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

Jahresergebnisse in Tausend Euro



Die **Stadt Hagen** plant ausschließlich positive Jahresergebnisse. 2019 und 2020 erfolgt dies unter Einbeziehung der abnehmenden Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Nach dem aktuellen Haushaltsplan 2018/2019 plant die Stadt für 2022 mit einem Überschuss von 4,9 Mio. Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2022 - wesentliche Veränderungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2018 *(Durchschnitt 2014 bis 2018)	2022	Differenz	Jährliche Än- derung in Pro- zent
Erträge				
Gewerbesteuer	111.309 (92.516)	95.000	-16.309 (2.484)	-3,9 (0,7)
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	78.374 (71.990)	93.374	15.000 (21.384)	4,5 (6,7)
Zuwendungen und allgemeine Umlagen – standardbereinigt	72.599	87.637	15.039	4,8
Schlüsselzuweisungen vom Land	167.259 (141.254)	191.934	24.675 (50.680)	3,5 (8,0)
Übrige Erträge	296.096	270.728	-25.368	-2,2
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	150.542	154.429	3.887	0,6
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistun- gen	118.255	109.924	-8.331	-1,8
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	7.200 (6.434)	0	-7.200 (-6.434)	-100,0 (-100,0)
Übrige Aufwendungen	439.089	469.444	30.354	1,7

*Im Klammerzusatz Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 für die schwankungsanfälligen Positionen.

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

In unseren Analysen konzentrieren wir uns vorrangig auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken bzw. Chancen. Diese beziehen wir in die Bewertung der Plan-Ergebnisse ein.

Gewerbesteuer

Bis 2022 rechnet die Stadt Hagen mit einem Rückgang bei den Gewerbesteuererträgen von jährlich durchschnittlich 3,9 Prozent. Für 2018 und 2019 kalkuliert die Stadt mit jeweils 95 Mio. Euro. Das tatsächliche Ergebnis 2018 beläuft sich bereits auf rund 111 Mio. Euro und liegt somit deutlich über dem Planansatz. Auch 2017 hat die Stadt bei den Gewerbesteuererträgen bereits ein Ergebnis von 111 Mio. Euro erzielt. Diese positive Entwicklung hat die Stadt in der Kalkulation 2018/2019 noch nicht berücksichtigt. Bis 2022 plant die Stadt die Gewerbesteuererträge ohne Steigerungsraten ein. Die jährlich erwarteten Erträge von 95 Mio. Euro liegen deutlich unter der aktuellen tatsächlichen Entwicklung.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gewerbesteuererträge kein zusätzliches Risiko.

Gemeindeanteil an der Einkommensteuer

Den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt für 2018 mit 77,7 Mio. Euro und für 2019 mit 82,2 Mio. Euro veranschlagt. Der Einkommensteueranteil leistet somit neben der Gewerbesteuer einen erheblichen Beitrag zum angestrebten Haushaltsausgleich. Die Ansätze für den Gemeindeanteil an der Einkommensteuer hat die Stadt auf der Grundlage der Orientierungsdaten vom 09. November 2017 ermittelt. Für das letzte Jahr der mittelfristigen Planung hat sie dabei einen im Vergleich zu 2021 um drei Prozent niedrigeren Steigerungssatz angenommen. Der 2018 tatsächlich erzielte Einkommensteueranteil beträgt rund 78,4 Mio. Euro und liegt damit über der Planung der Stadt.

Die gpaNRW sieht in den Planungen des Gemeindeanteils an der Einkommensteuer ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen. Die Erträge aus der Einkommenssteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW jedoch in Hagen keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

Zuwendungen und allgemeine Umlagen

Bei den Zuwendungen und allgemeinen Umlagen, standardbereinigt um Schlüsselzuweisungen und Konsolidierungshilfe, rechnet die Stadt im Vergleich zum Jahresergebnis 2018 mit einer durchschnittlichen jährlichen Steigerungsrate von 4,8 Prozent. Das Jahresergebnis 2018 liegt mit 72,6 Mio. Euro deutlich unter der Planung für dieses Jahr (118 Mio. Euro). Jedoch entspricht die prognostizierte mittelfristige Entwicklung in etwa der tatsächlichen Entwicklung 2011 bis 2017.

In der Planung der Zuwendungen und allgemeinen Umlage sieht die gpaNRW kein zusätzliches Risiko für die Haushaltswirtschaft der Stadt Hagen.

Schlüsselzuweisungen

Die Stadt Hagen plant für 2018 mit rund 167 Mio. Euro Schlüsselzuweisungen. Dies entspricht der tatsächlichen Festsetzung für dieses Jahr. Die Fortschreibung für 2019 bis 2022 erfolgt mit einer jährlichen Steigerungsrate von jeweils 3,5 Prozent. Insgesamt liegt die Stadt Hagen mit diesen prozentualen Steigerungen deutlich unter denen des Orientierungsdatenerlasses. Für 2019 plant die Stadt mit einem Wert von rund 173 Mio. Euro. Demgegenüber beläuft sich die tatsächliche Festsetzung aufgrund der stark gestiegenen eigenen Steuerkraft in der maßgeblichen Referenzperiode für dieses Jahr auf 163 Mio. Euro. Für 2020 plant die Stadt mit Schlüsselzuweisungen von 179,2 Mio. Euro. Die Ergebnisse der Arbeitskreisrechnung zum GFG 2020 prognostizieren für Hagen Zuweisungen von 169,8 Mio. Euro.

Solange sich die eigene Steuerkraft der Stadt stabil entwickelt, sieht die gpaNRW in der Position Schlüsselzuweisungen keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken. Allgemeine Planungsrisiken bestehen beispielsweise in einer sich verschlechternden konjunkturellen Entwicklung, Änderungen an den Grundsätzen der Verteilung der Schlüsselzuweisungen und einer Verschlechterung der Haushaltslage des Landes.

Personalaufwendungen

Bei der Planung der Personalaufwendungen berücksichtigt die Stadt alle verfügbaren Informationen bezüglich der individuellen Veränderungen bei den Beschäftigten (z.B. Stufensteigungen, altersbedingte Fluktuation, Einstellungen) sowie die im HSP festgelegten Maßnahmen. Die Personalaufwendungen steigen in der Planung 2018 gegenüber den tatsächlichen Aufwendungen 2017 um 3,26 Prozent. Ab 2019 sieht die Stadt Erhöhungen um weitere 1,95 Prozent, 0,94 Prozent, 0,88 Prozent und 0,91 Prozent vor. Mit diesen Erhöhungen liegt die Stadt Hagen unterhalb der prognostizierten Orientierungsdaten. Die Zielwerte der Orientierungsdaten sind nur unter Anwendung von Konsolidierungsmaßnahmen zu erzielen. Nur durch die konsequente Umsetzung der im Haushaltssanierungsplan festgelegten Maßnahmen zur Personalkostenkonsolidierung wird es der Stadt möglich sein, ihre Personalaufwendungen im geplanten Umfang zu realisieren.

Das Ergebnis der Personalaufwendungen 2018 beläuft sich auf rund 150,5 Mio. Euro. Dagegen sieht die Planung der Stadt für dieses Jahr einen Wert von rund 147,6 Mio. Euro vor. An dieser Entwicklung ist zu erkennen, dass die Position Personalaufwendungen durchaus mit einem Risiko für die Jahresergebnisse künftiger Haushalte behaftet ist.

Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen

Die Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen stellen sich in Hagen sehr schwankend dar. Im Durchschnitt 2011 bis 2018 liegen die Aufwendungen bei rund 122 Mio. Euro. Dabei hat die Stadt 2014 mit rund 114 Mio. Euro die geringsten Aufwendungen aufbringen müssen. Während die Planung für 2018 lediglich einen Betrag von rund 110 Mio. Euro vorsieht, beläuft sich das tatsächliche Ergebnis auf rund 118 Mio. Euro. Der im letzten Jahr der mittelfristigen Planung eingeplante Haushaltsansatz von rund 110 Mio. Euro liegt demnach um sieben Prozent unter dem Ergebnis 2018. Allerdings beruht das gegenüber der Planung schlechtere Jahresergebnis 2018 in erster Linie auf Rückstellungszuführungen. Wie bereits bei den Personalaufwendungen erläutert, zeigt sich auch bei dieser Haushaltsposition, dass es der Stadt nur bei konsequenter Umsetzung der im Haushaltssanierungsplan festgelegten Maßnahmen möglich sein wird, den für 2022 eingeplanten Aufwand nicht zu überschreiten.

Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW bei der Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen jedoch nicht.

Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten

Die Planwerte der Stadt Hagen stimmen mit der Berechnungsmethode des § 6 Gemeindefinanzreformgesetz überein. Aufgrund des Solidarpakts II werden die Kosten der deutschen Einheit unter anderem durch einen von den Kommunen zu leistenden Zuschlag zur Gewerbesteuerumlage finanziert. Zum 31. Dezember 2019 läuft diese Regelung aus. Durch das Gesetz zur fortgesetzten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten der Länder und Kommunen und zur Regelung der Folgen der Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit vom 20. Dezember 2018 wurde der nach § 6 Absatz 5 GFRG zu leistende Erhöhungsbetrag vorzeitig bereits für 2019 abgeschafft. Zum Zeitpunkt der Haushaltsplanaufstellung war der Wegfall des Erhöhungsbetrages noch nicht bekannt, so dass dieser Betrag in der Planung 2019 noch enthalten ist. Nachlaufend erfolgen allerdings noch die Abrechnungen der Einheitslasten des Jahres 2018 in

2020 und des Jahres 2019 in 2021. Hierfür hat die Stadt keine Haushaltsmittel eingeplant, da sie diesbezüglich mit Erstattungen rechnet. Ein zusätzliches Risiko ist die Stadt bei der Haushaltsplanung nicht eingegangen.

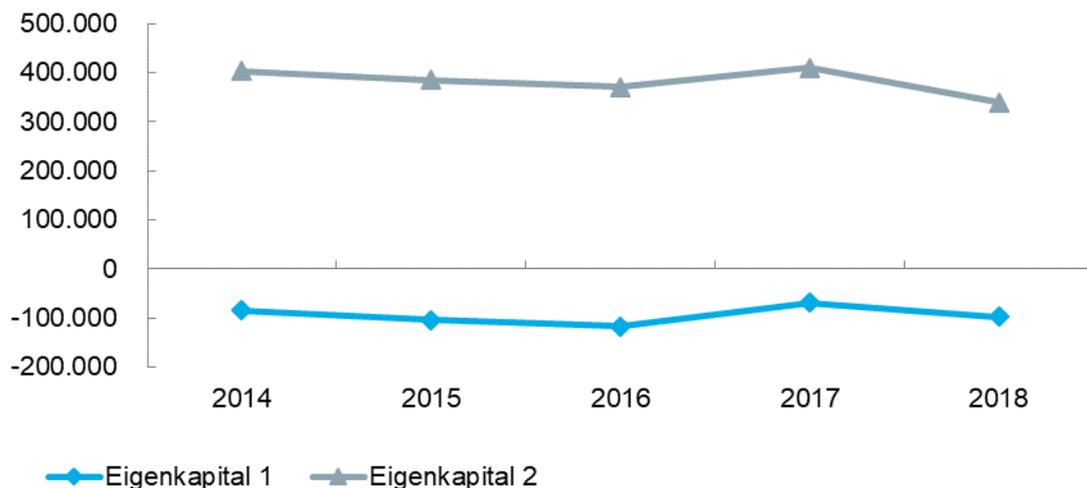
Eigenkapital

→ Feststellung

Die Stadt Hagen ist überschuldet. Sie weist zum 31. Dezember 2018 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rund 98 Mio. Euro aus. Bis zum Ende der mittelfristigen Planung soll dieser um rund 11 Mio. Euro sinken.

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

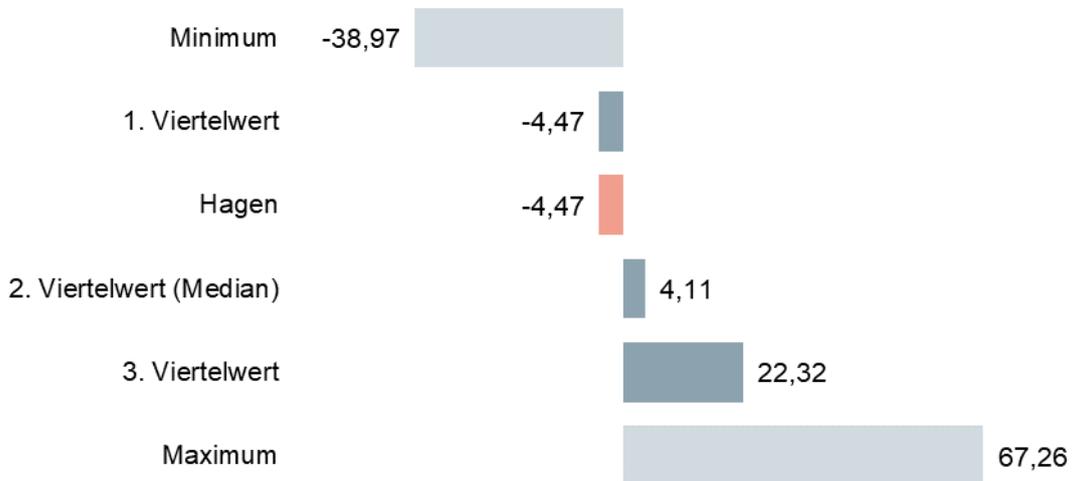
Eigenkapital in Tausend Euro



Der nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag der **Stadt Hagen** entwickelt sich im Eckjahresvergleich (2014 bis 2018) negativ und steigt um rund 14 Mio. Euro. Die Stadt ist seit 2013 überschuldet. Seit diesem Zeitpunkt hat sich der nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag um insgesamt 66 Mio. Euro erhöht. Die Stadt Hagen war im Neuen Kommunalen Finanzmanagement lediglich bis 2012 in der Lage, Eigenkapital auszuweisen. Sollte die Stadt auch die von ihr mittelfristig geplanten positiven Jahresergebnisse nicht erreichen, wird die Überschuldung weiter anwachsen.

Die Überschuldung wird auch weit über den Zeitraum der mittelfristigen Planung andauern. Der dauerhafte Verbrauch an Eigenkapital bzw. das fehlende Vorhalten von Eigenkapital ist nicht mit dem Grundsatz der intergenerativen Gerechtigkeit vereinbar. Ziel der Stadt muss es sein, Eigenkapital langfristig wiederaufzubauen. Die Wiederherstellung des Haushaltsausgleichs im Rahmen des HSP muss daher oberste Priorität für das gesamtstädtische Handeln haben.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



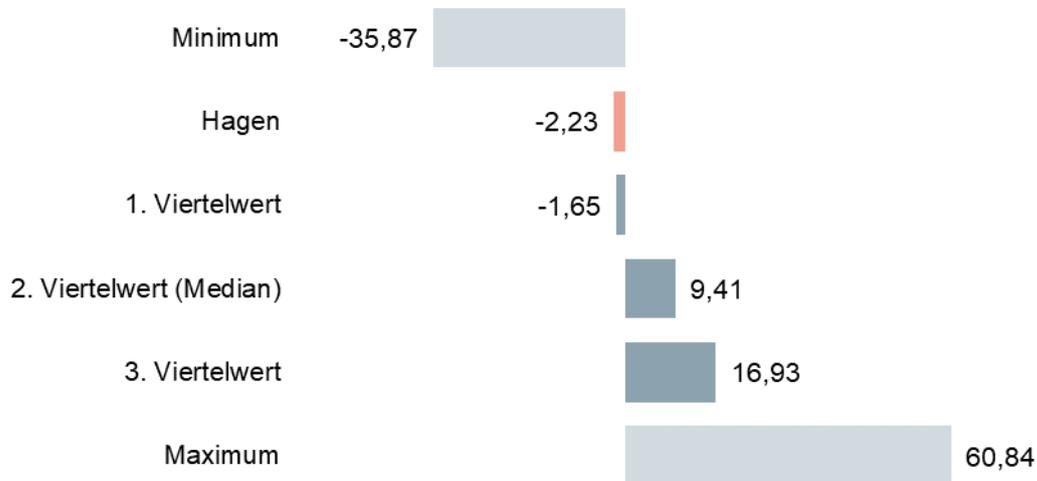
2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
-3,12	-39,08	-5,06	9,10	21,74	67,62	23

Die Stadt Hagen erzielt im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die mit minus 4,47 Prozent den 1. Viertelwert bildet. Dies gilt ebenfalls bei Berücksichtigung der Sonderposten. 75 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein höheres Eigenkapital aus.

Die Stadt Hagen weist einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag aus. Die gpaNRW hat im Berichtsteil Jahresergebnisse und Rücklagen die weitere Entwicklung auf Basis der geplanten Jahresergebnisse beschrieben.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2014



Der Vergleich enthält Werte von 20 Städten.

Auch die Gesamteigenkapitalquote 1 stellt sich für 2014 negativ dar und liegt mit minus 2,23 Prozent im Vergleich unter dem Wert von minus 1,65 Prozent, den 75 Prozent der Vergleichskommunen mindestens erreichen.

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2015

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	-37,23	-2,80	8,39	15,77	59,01	18

Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Im interkommunalen Vergleich weisen nur drei Kommunen 2018 höhere Schulden je Einwohner aus als die Stadt Hagen. Auch im Vergleich der Gesamtschulden 2014 gehört Hagen zu den Kommunen mit den höchsten Schulden. Dringend erforderliche Investitionen in das Anlagevermögen sind kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten.

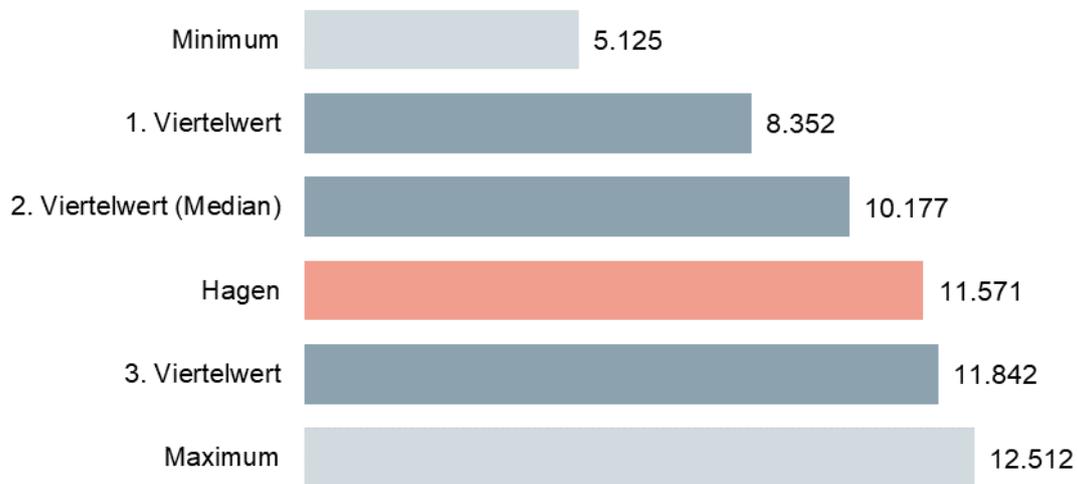
Schulden und hohe Reinvestitionsbedarfe begrenzen aktuelle und zukünftige Handlungsspielräume und können dem Grundsatz der Generationengerechtigkeit widersprechen. Je niedriger sie ausfallen, desto unabhängiger ist die Haushaltswirtschaft der Stadt.

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, beziehen wir die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahl	2010	2011	2012	2013	2014
Sonderposten für den Gebührenaussgleich - Gesamtbilanz -	5.059	5.511	4.785	2.888	2.735
Rückstellungen - Gesamtbilanz -	446.017	439.458	420.865	423.324	438.545
Verbindlichkeiten - Gesamtbilanz -	1.624.069	1.678.513	1.722.362	1.741.121	1.710.883
davon Liquiditätskredite	1.057.386	1.107.958	1.185.584	1.199.269	1.155.556
davon Instandhaltungsrückstellungen	43.148	15.168	9.502	10.679	5.827
davon Pensionsrückstellungen	350.823	362.444	352.567	343.362	366.108

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2014



Der Vergleich enthält Werte von 20 Städten.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	5.606	8.023	9.571	11.758	12.915	18

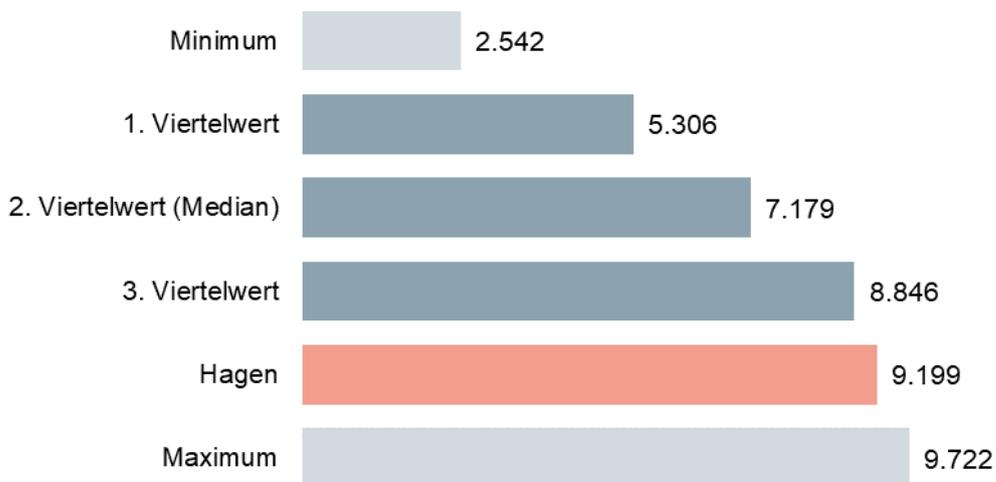
Während sich die Verbindlichkeiten der **Stadt Hagen** (Konzern) im Eckjahresvergleich (2010 bis 2014) steigend entwickeln (siehe Tabelle oben), sind die Rückstellungen im gleichen Zeitraum um rund 7,5 Mio. Euro bzw. rund 1,7 Prozent gesunken. Ursächlich für die gestiegenen Verbindlichkeiten ist in erster Linie ein Anstieg bei den Liquiditätskrediten um rund 100 Mio. Euro. Bei den Rückstellungen ergibt sich die Veränderung insbesondere durch einen Rückgang bei den Instandhaltungsrückstellungen um rund 37 Mio. Euro sowie einem Anstieg bei den Pensionsrückstellungen um rund 15 Mio. Euro. Weitere Hinweise hierzu finden sich im Berichtsschnitt Rückstellungen. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich spielen in Hagen lediglich eine untergeordnete Rolle. Insgesamt weist die Stadt Hagen vergleichsweise hohe Gesamtschulden je Einwohner aus.

Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten (Konzern)	1.710.883	./.	./.	./.	./.
davon Investitionskredite	384.933	./.	./.	./.	./.
davon Liquiditätskredite	1.155.556	./.	./.	./.	./.
Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes der Stadt Hagen					
Verbindlichkeiten	1.391.627	1.345.860	1.388.402	1.312.925	1.314.789
davon Investitionskredite	105.122	96.948	93.189	88.477	85.065
davon Liquiditätskredite	1.137.182	1.124.860	1.163.070	1.080.263	1.024.980

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2014



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



Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2015

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	3.066	5.313	6.625	8.431	9.743	18

Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Hagen belaufen sich 2014 auf 9.199 Euro je Einwohner. Bei 20 Vergleichskommunen stellt Hagen damit den dritthöchsten Wert. Hiervon entfallen 7.482 Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Auch bei diesem Betrag handelt es sich um den dritthöchsten Wert unter den Vergleichskommunen. Die Belastung durch den Gesamthaushalt bzw. die einzubeziehenden Beteiligungen ändert demnach nicht die Positionierung der Stadt im Vergleich.

Die Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung haben sich seit 2010 bis 2013 steigend entwickelt. 2013 weist die Stadt im Zeitverlauf seit 2010 den höchsten Stand ihrer Verbindlichkeiten aus Liquiditätskrediten aus. Bis Ende 2014 kann sie diesen Wert jedoch um rund 44 Mio. Euro verringern. Im betrachteten Zeitraum hat die Stadt im rechtlich zulässigen Umfang vermehrt Zinsvereinbarungen über eine mehrjährige Laufzeit getroffen. Bei den Verbindlichkeiten für Investitionen zeigt sich eine abnehmende Entwicklung. Dem Konzern Stadt ist es trotz seiner Haushaltssituation gelungen, seine Investitionskredite im Eckjahresvergleich (2010 bis 2014) um rund 59 Mio. Euro zu reduzieren.

Insgesamt betragen die Verbindlichkeiten 2014 rund 1,7 Mrd. Euro. Hiervon entfallen rund 1,4 Mrd. Euro auf den Kernhaushalt der Stadt. Dies entspricht rund 250 Prozent der Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit in diesem Jahr.

2018 belaufen sich die Verbindlichkeiten des Kernhaushalts der Stadt Hagen auf rund 1,3 Mrd. Euro. Einwohnerbezogen positioniert sich die Stadt mit diesem Wert im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum
7.004	484	4.270	5.030	6.047	10.194

In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung in Tausend Euro

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	24.342	30.188	38.059	39.112
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.852	2.940	14.320	15.440
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	16.490	33.128	52.379	54.553
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	4.611	-5.385	-9.158	-7.582
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	21.101	27.743	43.220	46.971

Die Stadt Hagen plant 2019 bis 2022 ausschließlich positive Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Diese Mittel kann die Stadt zur Reduzierung bestehender Verbindlichkeiten einsetzen. Der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen wird im mittelfristigen Planungszeitraum nicht weiter verringert. In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW lediglich zusätzliche Risiken bei der Planung der Personalaufwendungen und der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen festgestellt. Wenn die Ergebnisrechnung annähernd so verläuft wie geplant, wird es auch in der Finanzrechnung zu keinen großen Abweichungen kommen. Hiervon ausgenommen sind die im Bericht dargestellten Risiken, wie etwa die Zahlungsverpflichtungen für künftig entstehende Pensionszahlungen.

Rückstellungen

Rückstellungen in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	342.451	353.357	366.925	334.646	346.187
Rückstellungen für Deponien und Altlasten	380	441	541	431	431
Instandhaltungsrückstellungen	3.752	4.861	5.407	8.723	9.370
Sonstige Rückstellungen	31.087	30.253	26.295	25.157	25.598
Summe der Rückstellungen	377.669	388.912	399.168	368.957	381.585

Die Stadt Hagen hat für die zukünftigen Pensionslasten Rückstellungen gebildet. Unter den Wertpapieren des Anlagevermögens bilanziert die Stadt zum 31. Dezember 2018 rund 3,5 Mio. Euro Fondsvermögen (Westfälischer Versorgungsrücklagenfonds – WVR-Fonds) bei der Landesbank Hessen-Thüringen Helaba. Weitere Finanzanlagen wurden nicht erworben. Die Pensionsrückstellungen werden bei entstehenden Pensionszahlungen hauptsächlich die Aufwandsseite über die ertragswirksame Auflösung kompensieren. Die Zahlungsverpflichtungen werden die zukünftige Selbstfinanzierungskraft der Stadt belasten und möglicherweise Kreditmittel zur Finanzierung erfordern. Dies stellt ein Haushaltsrisiko dar.

Für die Bildung von Instandhaltungsrückstellungen sind der Stadt seit 2014 insgesamt Aufwendungen von rund 5,6 Mio. Euro entstanden. Die zum 31. Dezember 2018 bestehenden Rückstellungen entfallen mit rund 7,6 Mio. Euro auf Instandhaltungsmaßnahmen an Straßen und mit rund 1,8 Mio. Euro auf unterlassene Instandhaltungen an Gebäuden.

Unter den sonstigen Rückstellungen bildet die Stadt in erster Linie Rückstellungen für Altersteilzeit, Überstunden, Urlaub, Drohverluste und Dienstherrnwechsel ab.

Die seit 2014 erfolgten Rückstellungszuführungen, insbesondere die Zuführungen zu Pensionsrückstellungen, belasten den Haushalt der Stadt Hagen im Durchschnitt mit jährlich rund eine Mio. Euro.

Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf 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 ziehen wir die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzen wir anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnen wir aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzen wir die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind.

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, ziehen wir diese heran. So haben wir Informationen zur Altersstruktur des Straßenvermögens aus der Prüfung der Verkehrsflächen übernommen. Der dort für Verkehrsflächen ermittelte Anlagenabnutzungsgrad entspricht mit 40 Prozent nahezu dem nach der Anlagenbuchhaltung ermittelten Wert für das Straßenvermögen. Bezüglich des tatsächlichen Zustands der Verkehrsflächen wird auf den entsprechenden Teilbericht verwiesen.

Im Folgenden sind die Restbuchwerte zum 31. Dezember 2017 abgebildet. Informativ wird an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die Stadt Hagen zum 01. Januar 2018 eine Neubewertung ihres Straßenvermögens vorgenommen hat. Zu dieser Thematik wird ebenfalls auf den Teilbericht Verkehrsflächen verwiesen.

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent

Vermögensgegenstand	(Durchschnittliche) GND Hagen	Durchschnittliche RND Hagen	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert in Tausend Euro zum 31.12.2017 (Anlagenbuchhaltung)
Schulgebäude	36	27	25,00	241.690
Übrige Gebäude	41	27	34,15	155.849
Straßen	55	34	38,18	540.607
Abwasserkanäle	70	53	24,29	3.594

Die Anlagenabnutzungsgrade der Schulgebäude und der übrigen städtischen Gebäude liegen in der **Stadt Hagen** gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer weit unter der Hälfte der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. Bei den Schulgebäuden werden lediglich rund 2,6 Mio. Euro der Restbuchwerte zum 31. Dezember 2017 nach Ablauf von zehn Jahren vollständig abgenutzt sein. Nach Ablauf von 20 Jahren erhöht sich dieser Wert auf rund 36,1 Mio. Euro. Dies entspricht einem Anteil von 14,9 Prozent. Bei den übrigen Gebäuden belaufen sich diese Werte auf rund 4,5 Mio. Euro und rund 23,1 Mio. Euro, was einem Anteil von 14,8 Prozent entspricht.

Die Anlagenabnutzung bei den Straßen erreicht in Hagen gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer ebenfalls nicht die Hälfte der Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund 73,2 Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Straßen in den nächsten 25 Jahren abgeschrieben sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Straßen von rund 13,5 Prozent.

Bei den Abwasserkanälen erreicht die Anlagenabnutzung gemessen an der durchschnittlichen Restnutzungsdauer nur rund ein Viertel der durchschnittlichen Gesamtnutzungsdauer. In einem Umfang von rund eine Mio. Euro werden Vermögenswerte im Bereich der Abwasserkanäle in den nächsten 50 Jahren abgeschrieben sein. Dies entspricht einem Anteil am Gesamtrestwert der Abwasserkanäle von lediglich rund 30 Prozent. Der Großteil des Kanalvermögens wird somit erst im Zeitraum ab 50 Jahren vollständig abgenutzt sein.

Die Investitionsquote 2018 insgesamt beträgt in der Stadt Hagen 57 Prozent. Die Summe der Investitionen erreicht somit gerade die Hälfte des Werteverzehrs in diesem Jahr.

Bei der Betrachtung einzelner Vermögenspositionen greift die Formel Bruttoinvestitionen/Werteverzehr allerdings zu kurz. Sie berücksichtigt nicht Investitionen, die sich über mehrere Jahre erstrecken und erst in Folgejahren aktiviert werden. Diese Investitionen (z.B. in Gebäude oder Infrastrukturvermögen) werden zunächst bei der Position Anlagen im Bau bilanziert. Ist der Vermögensgegenstand fertiggestellt, wird er aktiviert. Dann wird der entsprechende Wert von der Position Anlagen im Bau umgebucht. Daher berechnet die gpaNRW für die Vermögensgegenstände differenzierte Investitionsquoten als durchschnittliche Investitionsquoten der Jahre 2008 bis 2018.

Die differenzierten Investitionsquoten stellen sich in Hagen wie folgt dar:

- Bebaute Grundstücke insgesamt 59 Prozent,
- Schulen 42 Prozent,

- Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen 125 Prozent,
- Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen 27 Prozent.

Werterhaltende Investitionen sollten das Ziel sein. Temporär kann es jedoch gerechtfertigt sein, nicht vollumfänglich in den Werterhalt zu reinvestieren. Dies zum Beispiel wegen Haushaltskonsolidierung oder Rückbau von Infrastruktur aus Gründen der demografischen Entwicklung.

Die Stadt Hagen plant 2019 bis 2022 Baumaßnahmen mit einem Volumen von rund 85 Mio. Euro. Hiervon entfallen rund 56 Mio. Euro auf Maßnahmen im Bereich Verkehrsflächen und –anlagen und rund acht Mio. Euro auf Baumaßnahmen an Schulen.

Insgesamt belaufen sich die Investitionen der Stadt auf rund 108 Mio. Euro. Damit liegen sie deutlich unter dem in diesem Zeitraum zu erwartenden Werteverzehr.

→ Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Hagen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vorliegen. Zudem analysieren wir, wie sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung der Stadtverwaltung auswirkt. Des Weiteren betrachten wir, wie die Stadt mit Ermächtigungsübertragungen umgeht.

Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Hagen hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht immer ein. Den Jahresabschluss 2017 konnte die Stadt dagegen in der gesetzlichen Frist feststellen. Die Gesamtabchlüsse hat die Stadt bisher lediglich bis 2014 aufgestellt.

→ Feststellung

Der Stadt Hagen liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Sie verfügt über ein umfangreiches Controlling auf verschiedenen Ebenen. Entsprechend der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes berichtet die Stadt der Bezirksregierung Arnsberg regelmäßig zum Stand der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans.

Eine Kommune sollte über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation verfügen. Die gpaNRW hält es daher für wichtig, dass Kommunen die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW sowie für die Aufstellung und Feststellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse (§ 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW, § 96 Abs. 1 GO NRW, § 116 Abs. 8 GO NRW bzw. § 96 Abs. 1 GO NRW in Verbindung mit § 116 Abs. 9 Satz 2 GO NRW) einhalten.

Unabhängig hiervon sollten die Fachbereichs- bzw. Amtsleitungen einer Kommune für ihre jeweiligen Zuständigkeitsbereiche über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert sein. Hierüber sollten sie unterjährig der Oberbürgermeisterin / dem Oberbürgermeister und der Kämmerin / dem Kämmerer berichten. Zudem sollten sie sie über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren.

Darüber hinaus sollte eine Oberbürgermeisterin / ein Oberbürgermeister bzw. eine Kämmerin / ein Kämmerer den Verwaltungsvorstand und den Rat über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung und über die voraussichtliche Entwicklung bis zum Ende des Haushaltsjahres informieren. Die Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten.

Der Rat der **Stadt Hagen** hat den Haushalt 2018/2019 am 22. Februar 2018 und 12. April 2018 beschlossen. Der Oberbürgermeister konnte somit die Haushaltssatzung für 2018 nicht fristgerecht (spätestens einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres) bei der Bezirksregierung Arnsberg anzeigen. Im Haushaltsplan 2018/2019 weist die Stadt entsprechend den haushaltsrechtlichen Vorgaben das Jahresergebnis des Vorjahres aus. Den Jahresabschluss 2017 hat die Stadt 2018 festgestellt. Die Frist nach § 96 Absatz 1 GO NRW kann sie somit einhalten. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Jahresabschluss bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Die Stadt Hagen hat die Gesamtabschlüsse bisher lediglich bis 2014 aufgestellt. Die Gemeindeordnung sieht vor, den Gesamtabschluss bis zum 30. September des Folgejahres aufzustellen und bis zum 31. Dezember des Folgejahres festzustellen.

Das Controlling der Stadt Hagen umfasst drei große Schwerpunkte: HSP-Controlling, Ergebniscontrolling einschließlich interne Leistungsverrechnungen und Risikocontrolling. Zuständig hierfür ist eine Sachgruppe „Haushaltscontrolling“, bestehend aus vier Mitarbeitern.

Das gesamtstädtische HSP-Controlling analysiert in regelmäßigen Abständen das Ergebnis aus HSP-Maßnahmen. Es werden Informationen ausgewertet, die Auskunft darüber erteilen, ob Maßnahmen wegbrechen könnten und Ersatzmaßnahmen oder neue Maßnahmen gebildet werden müssen.

Das Gesamtvolumen des städtischen Haushaltes stellt die Ausgangslage für die Controlling-Analysen dar und ist Bestandteil des Ergebniscontrollings. Das Haushaltsvolumen umfasst rund 700 Mio. Euro Erträge und Aufwendungen und stellt somit eine Analysemasse in Höhe von 1,4 Mrd. Euro dar. Das Gesamtvolumen setzt sich aus unterschiedlichen Themenfeldern zusammen und erfordert im Controlling-Prozess und in der gesamtstädtischen Controlling-Arbeit und Analyse eine strukturierte Herangehensweise und transparente Darstellung der Haushaltsdaten. Das Controlling der Stadt soll die Komplexität der fachbezogenen Themen in eine für die Führungsebene und für die Politik empfängerorientierten Weise aufbereiten, um daraus relevante Steuerungsmöglichkeiten erkennen zu lassen, die ein frühzeitiges Eingreifen ermöglichen.

Die Sekundärkostenverrechnung (interne Leistungsbeziehungen) wird in Abstimmung mit den Fachbereichen durch die Sachgruppe Controlling durchgeführt. Die Verteilung der Gemeinkosten ermöglicht eine eindeutige Zuordnung der Budgetverantwortung und verursachungsgerechte Zuordnung von Kosten. Damit gewinnt die Verrechnung seit Einführung des NKF erstmalig eine wichtige Bedeutung bei der Betrachtung und Analyse des Produkthaushaltes. Die Aufgabe des Controllings ist es, die Gemeinkosten mit einem Haushaltsvolumen von rund 220 Mio. Euro auf Basis von statistischen Kennzahlen verursachungsgerecht auf die Produkte zu verrechnen. In diesem Zusammenhang pflegt das Controlling die erforderlichen technischen Prozesse (von der Einrichtung der Stammdaten bis hin zur Pflege von Zyklen und Segmenten, statistischen Kennzahlen, etc.) um die Verrechnung durchführen und analysieren zu können.

Die Risikofrüherkennung gewinnt immer mehr an Bedeutung. Die Haushaltsplanung zeigt, dass der geplante Überschuss bereits durch geringfügige unbeeinflussbare Veränderungen in Gefahr geraten kann. Die Einführung eines Risikofrüherkennungssystems ermöglicht neben der frühzeitigen Erkennung von Risiken auch das Aufspüren von Chancen. Die Risikofrüherkennung in Hagen setzt den Fokus auf bestimmte Themenfelder, die ein potentielles Risiko (Chance) beim Erreichen der Planungsvorgaben darstellen. Unter anderem zählen dazu die Bereiche: Steuern, Zinsen, Soziales, Kinder- und Jugendhilfe, sowie andere Bereiche, die sich auf das Ergebnis risikobehaftet verhalten können. Ziel der Stadt ist es, das Risikopotential frühzeitig zu erkennen und darüber hinaus die Entwicklung in einigen Bereichen genauer zu analysieren.

Die Stadt Hagen stellt sowohl HSP-Controlling-Berichte, Ergebniscontrolling-Berichte als auch monatlich Risiko-Berichte auf.

Die Sachgruppe "Haushaltscontrolling" legt die Rahmenbedingungen (Controlling-Instrumente, Prozesse, Ablauf, etc.) fest, um das gesamtstädtische Controlling koordinieren und analysieren

zu können. Im Rahmen eines unterjährigen Berichtswesens obliegen der Sachgruppe Controlling folgende Aufgaben:

- Konzeptioneller Aufbau eines Controlling-Berichtswesens. Hierunter versteht man auch die Gestaltung und Weiterentwicklung der EDV-gestützten Controllingsysteme.
- Definition der Bearbeitungsprozesse im Rahmen der Berichterstattung (Aufgaben/Zuständigkeiten) und Koordination der Termineinhaltung.
- Konzipieren des gesamtstädtischen Berichts für die Führungsebene. Das Controlling greift auf die detaillierte Datenbasis zurück (158 Produkte und acht zentrale Budgets). Dabei berechnet das Controlling die gesamtstädtische Prognose, die vorab produktbezogen durch die zuständigen Fachbereiche ermittelt worden ist, und analysiert diese auf Plausibilität. Es stellt die erreichten Werte den vorgegebenen aus der Planung gegenüber, ermittelt die Abweichungen und deren Ursachen und bereitet sie zu benutzerorientierten Berichten für die Führungsebene auf.
- Ziel des Controllings ist es, eine Darstellung zu wählen, die möglichst direkt und übersichtlich erkennen lässt, in welchem Umfang die Planziele aktuell erreicht werden und welche Abweichungsursachen entstanden sind.

Im Rahmen des HSP-Controllings erfolgt eine maßnahmenbezogene Berichterstattung. In Bezug auf die Ergebnisrechnung werden die Abweichungen der Produktergebnisse vor interner Leistungsverrechnung sowie die Abweichungen in den zentralen Gemeinkostenbudgets betrachtet. Es findet derzeit noch keine Verknüpfung zu Kennzahlen und Zielen statt.

Es findet in Hagen eine unterjährige Prognoseermittlung zu den gesetzlich vorgegebenen Berichtsterminen statt. Im 4. Quartal erfolgt die Ermittlung der Abweichung zwischen Plan und vorläufigem Rechnungsergebnis. Das Risiko-Controlling ist erst seit 2019 im Einsatz und wird monatlich vorgenommen.

Die Umsetzungsberichte werden der Bezirksregierung, dem Rat und dem Haupt- und Finanzausschuss vorgelegt.

Auf Basis der Prognose sind Abweichungen (Risiken/Chancen) zum Plan erkennbar. Die Sachgruppe Controlling betrachtet die Haushaltssituation in erster Linie gesamtstädtisch. Es wird das Gesamtergebnis (Positiv, Negativ) betrachtet und die Abweichungsursachen erläutert. Daraus werden gesamtstädtische Maßnahmen abgeleitet. Diese könnten sein, dass durch den Kämmerer eine Haushaltssperre verhängt wird oder im Rahmen der Konsolidierung neue Maßnahmen benannt werden müssen.

Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

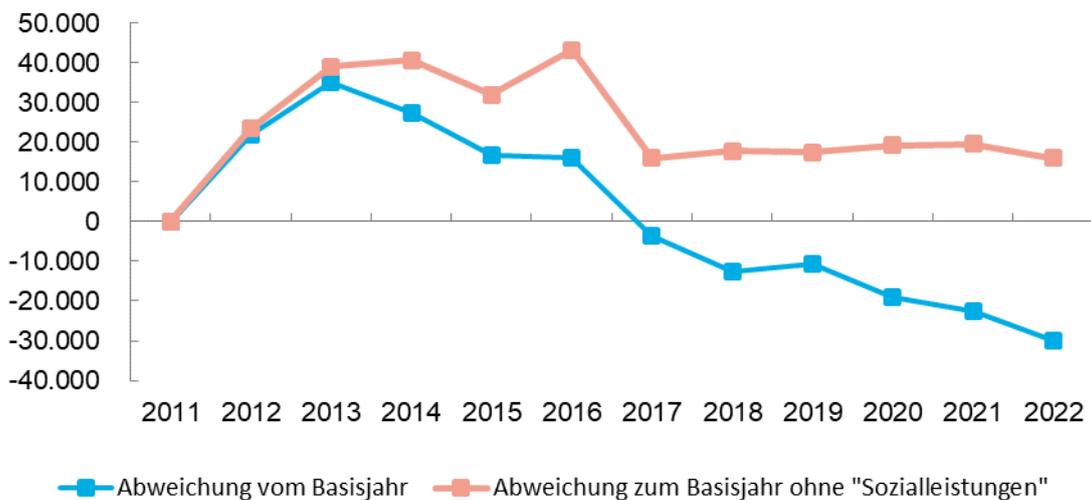
Die Stadt Hagen hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht aber auch, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.

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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG sowie um Sondereffekte. Sondereffekte, die die Jahresergebnisse 2011 bis 2022 der Stadt Hagen wesentlich beeinflusst haben bzw. beeinflussen werden, haben wir in Abstimmung mit der Stadt nicht identifiziert.

Die folgende Grafik macht die Wirkung des eigenen kommunalen Handelns und die Ergebnisse von Konsolidierungsmaßnahmen deutlich. Die Berechnung der bereinigten Jahresergebnisse stellt die gpaNRW im Anhang in den Tabellen 10 bis 12 dar.

Bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ in Tausend Euro



2011 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt nach einer anfänglichen deutlichen Verbesserung bis 2013 einen negativen Verlauf. 2018 verschlechtert sich dieses um rund 12,6 Mio. Euro gegenüber 2011. Die bereinigten Jahresergebnisse entwickeln sich damit gegenläufig zu den Ist-Ergebnissen. Diese verbessern sich ab 2011 kontinuierlich. 2018 ist das Jahresergebnis rund 79 Mio. Euro besser als sieben Jahre zuvor. Die positive Ergebnisentwicklung basiert damit wesentlich auf der Gewerbesteuer und dem Finanzausgleich.

Daneben verzeichnet die Stadt Hagen Konsolidierungserfolge bei den nicht bereinigten Haushaltspositionen. Der Stadt ist es seit 2011 gelungen, die Erträge in diesen Bereichen um rund 87 Mio. Euro bzw. rund 37,8 Prozent zu steigern. Den größten Anteil daran haben

- Grundsteuern A und B sowie sonstige Gemeindesteuern (rund 18,7 Mio. Euro),
- Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte (rund 7,4 Mio. Euro),
- Kostenerstattungen und –umlagen (rund 34,2 Mio. Euro) sowie
- Zuwendungen und allgemeine Umlagen (rund 18,8 Mio. Euro).

Die Aufwendungen haben im gleichen Zeitraum stärker zugenommen (um rund 109 Mio. Euro). Die Steigerungsrate von 19,1 Prozent ist allerdings geringer als bei den Erträgen. Belastend wirken hier insbesondere

- die Transferaufwendungen (rund 83,5 Mio. Euro) sowie
- die Personal- und Versorgungsaufwendungen (rund 42,2 Mio. Euro).

Die Konsolidierungsmaßnahmen der letzten Jahre haben zu einer nachhaltigen Entlastung der Haushaltswirtschaft geführt. Am Trend der bereinigten Jahresergebnisse lässt sich die positive Entwicklung allerdings nicht ablesen. Zu berücksichtigen ist, dass die Landschaftsumlage sowie die Teilergebnisse der Produktbereiche Soziale Leistungen sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe maßgeblich Einfluss auf die Jahresergebnisse haben. Diese Positionen stehen im Zusammenhang mit der Finanzierung sozialer Leistungen und können von der Stadt nur eingeschränkt beeinflusst werden. Die gpaNRW stellt deshalb das bereinigte Jahresergebnis differenziert dar.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist das bereinigte Jahresergebnis 2018 rund 195 Mio. Euro weniger negativ. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Landschaftsumlage: 56,8 Mio. Euro
- Produktbereich 06 - Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 61,7 Mio. Euro
- Produktbereich 05 - Soziale Leistungen: 76,6 Mio. Euro

Ohne Berücksichtigung der „Sozialleistungen“ verbessert sich das bereinigte Jahresergebnis. 2018 ist es rund 18 Mio. Euro höher als im Basisjahr 2011. Die Konsolidierungserfolge werden trotz negativer Entwicklungen bei anderen Haushaltspositionen im Steuerungstrend sichtbar. Zu den negativen Entwicklungen zählen insbesondere die Personal- und Versorgungsaufwendungen. Diese sind 2018 rund 31 Prozent (rund 42,2 Mio. Euro) höher als sieben Jahre zuvor. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 4,4 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.

Ab 2019 sinkt die Trendkurve mit Sozialleistungen kontinuierlich. Dies gilt nicht für die Kurve ohne Sozialleistungen. Die Stadt Hagen kann das Niveau von 2018 in den Folgejahren noch verbessern bzw. 2022 weitestgehend halten. Konsolidierungsmaßnahmen wirken somit weiteren (geplanten) Aufwandssteigerungen entgegen.

Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Hagen hat im Betrachtungszeitraum nur einmal in geringem Umfang von der Möglichkeit, Haushaltsermächtigungen für die laufende Verwaltungstätigkeit ins Folgejahr zu übertragen, Gebrauch gemacht. Lediglich bei den investiven Auszahlungsermächtigungen erfolgt regelmäßig eine Übertragung. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpft sie jedoch jährlich nur zu durchschnittlich ca. 62 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Einzahlungen und Auszahlungen sollte sie in Höhe der im Haushaltsjahr voraussichtlich eingehenden oder zu leistenden Beträge veranschlagen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO geregelt.

Eine Kommune hat nach § 22 Abs. 1 KomHVO Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen zu regeln.

Die **Stadt Hagen** macht im Betrachtungszeitraum lediglich 2018 Gebrauch von der Übertragung von Haushaltsermächtigungen für ordentliche Aufwendungen. In der folgenden Tabelle stellen wir dies entsprechend dar. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich der Haushaltsansatz hierdurch erhöht hat und zu welchem Anteil die Ansätze, auch in den vorangegangenen Jahren, von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

Ordentliche Aufwendungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	570.149	573.209	645.177	662.228	686.181
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	97
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	570.149	573.209	645.177	662.228	686.278
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	601.306	616.901	671.289	700.868	695.966
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	105	108	104	106	101

Die Stadt Hagen hat in den betrachteten Jahren mehr Aufwendungen geleistet, als sie in den jeweiligen Haushaltsplänen veranschlagt hatte.

Dadurch, dass die Stadt nur 2018 in einem geringen Umfang Haushaltsermächtigungen übertragen hat, hält sie sich an die Vorgabe der Bezirksregierung, mit Ermächtigungsübertragungen zurückhaltend umzugehen.

Im Vergleich „Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner 2018“ positioniert sich die Stadt wie folgt:

Ermächtigungsübertragungen (ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 15 kreisfreien Städten. Davon haben vier Städte 2018 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Investive Auszahlungen im Zeitverlauf

Grund- und Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	26.113	28.616	41.500	44.209	52.946
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.936	-1.328	15.789	6.232	15.568
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	11,24	-4,64	38,05	14,10	29,40
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	29.049	27.289	57.289	50.441	68.514
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	25.243	30.020	20.216	22.254	25.885
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	86,90	108	35,29	44,12	37,78

In den Jahren 2014 bis 2018 hat die Stadt Hagen investive Auszahlungsermächtigungen von jährlich durchschnittlich 7,8 Mio. Euro übertragen. Dieser Wert ist verglichen mit den anderen 22 kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen unterdurchschnittlich. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte haben 2018 je Einwohner höhere investive Auszahlungsermächtigungen übertragen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 15 Städten.

Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpfte die Stadt Hagen in den fünf Betrachtungsjahren zu durchschnittlich 62 Prozent aus. 2016 bis 2018 liegt der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes bei durchschnittlich lediglich 39 Prozent.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hagen, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Die Stadt Hagen verfügt über eine Dienstvereinbarung, in der die Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt sind. Die Vereinbarung hat die Stadt in diesem Jahr überarbeitet. Unter anderem hat sie das Verfahren in der neuen Version noch genauer beschrieben. Der Rat der Stadt Hagen hat die neue Dienstvereinbarung zwischenzeitlich beschlossen.

→ Kommunale Abgaben

Die kommunalen Abgaben sind ein wichtiges Finanzierungsinstrument für die Städte. Sofern die Stadt rechtlich mögliche Potenziale ausschöpft, leistet dies einen entscheidenden Beitrag zur Haushaltskonsolidierung. Bereits in den letzten beiden Prüfungen haben wir die kommunalen Abgaben ausführlich thematisiert. Die aktuelle Prüfung beschränkt sich daher auf eine Nachbetrachtung. Wir haben abgefragt, ob die wesentlichen Handlungsmöglichkeiten nun ausgeschöpft werden. Für ausführlichere Informationen verweisen wir auf die Ergebnisse der letzten Prüfungen.

Beiträge

Die Ausführungen zu den Straßenbaubeiträgen stehen im Berichtsteil Verkehrsflächen.

Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Hagen erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei jedoch nicht aus.

→ Feststellung

Die Berücksichtigung des Abzugskapitals bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung im Bereich der Abwasserbeseitigung entspricht in der Stadt Hagen nicht der vorgesehenen Methodik des KAG NRW.

Eine Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat, soweit vertretbar und geboten, für die von ihr erbrachten Leistungen, Gebühren und Entgelte zu erheben. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW und 6 KAG NRW.

Bereits in den letzten überörtlichen Prüfungen hat die gpaNRW die Gebührenhaushalte intensiv analysiert.

Die **Stadt Hagen** legt in allen Bereichen einen Kalkulationszeitraum von einem Jahr zugrunde. In den kostenrechnenden Einrichtungen Abwasserbeseitigung und Rettungsdienst erfolgen die Abschreibungen auf der Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten. Bei der Abfallentsorgung und der Straßenreinigung (einschließlich Winterdienst) legt die Stadt bei der Berechnung der Abschreibungen jeweils die Anschaffungs- und Herstellungskosten nach den LSP-Grundsätzen zugrunde.

Bei der Kalkulation der Gebühren bezieht die Stadt zudem kalkulatorische Zinsen ein. Vorhandenes Abzugskapital berücksichtigt sie im Gleichklang mit den Restwerten jährlich reduziert. Dies gilt jedoch nicht für den Bereich der Abwasserbeseitigung.

Die Abwasserbeseitigung übernimmt in Hagen die WBH AöR. Die Stadt Hagen wird an der Eigenkapitalverzinsung derart beteiligt, dass ein im HSP festgelegter Anteil des Unternehmensgewinns an die Stadt abgeführt wird. Dieser beläuft sich für 2018 auf rund 3,3 Mio. Euro und für 2019 auf rund 3,6 Mio. Euro.

Die WBH AöR berücksichtigt bei der Gebührenkalkulation (kalkulatorische Verzinsung) das Abzugskapital vom ersten bis zum letzten Jahr in voller Höhe und nicht jährlich reduziert im Gleichklang mit dem Restwert des angeschafften Vermögens. Durch diese Vorgehensweise schöpft die WBH AöR ihr Ertragspotenzial bei der kalkulatorischen Verzinsung nicht aus.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hagen, die Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung im Rahmen der Abwassergebührenkalkulation abzuändern. Künftig sollten die tatsächlich gezahlten Beiträge und Zuschüsse Dritter als Prozentsatz und zwar im Verhältnis zum Anschaffungsrestbuchwert – jedes Jahr neu bestimmt – abgezogen werden.

Den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil an den Gesamtkosten der Straßenreinigung hat die Stadt differenziert nach Straßenklassen mit 15, 25 und 35 Prozent festgelegt. Dies entspricht nach Aussage der Stadt den örtlichen Verhältnissen und 2018 einem Betrag von rund eine Mio. Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil entlastet den Haushalt der Stadt.

Die Stadt Hagen arbeitet in den nach § 6 des KAG NRW zu beurteilenden Aufgabenbereichen weitgehend kostendeckend. Kostenüberdeckungen und Unterdeckungen in den kostenrechnenden Einrichtungen berücksichtigt sie bei den Gebührenkalkulationen der Folgejahre entsprechend den Regelungen in § 6 Abs. 2 Satz 3 des KAG NRW.

Weitere Anhaltspunkte, die eine erneute eingehende Betrachtung erforderlich machen, haben sich nicht ergeben. Auf eine lediglich wiederholende Darstellung wird verzichtet. Die Friedhofsgebühren werden im Berichtsteil „Friedhofswesen“ thematisiert.

Steuern

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Sie schöpft ihre Möglichkeiten diesbezüglich weitestgehend aus.

Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW. Steuererhöhungen können in Einzelfällen angemessen sein und auch der Finanzierung von individuellen Standards dienen, wenn diese trotz Konsolidierungsbedarf weiter aufrechterhalten werden sollen. Ziel einer Kommune muss immer der ausgeglichene Haushalt gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW sein.

Realsteuerhebesätze 2018 im Vergleich

	Hagen	Kreisfreie Städte mit 150.000 bis unter 300.000 Einwohnern	Stärkungspaktkommunen (kreisfreie Städte)	Regierungsbezirk Arnsberg	fiktive Sätze (2019)
Grundsteuer A	375	261	273	319	217 (223)
Grundsteuer B	750	646	678	625	429 (443)
Gewerbsteuer	520	497	500	470	417 (418)

2013 hat die Stadt Hagen den Hebesatz der Grundsteuer B von 530 Punkte auf 750 Punkte erhöht. Den Hebesatz für die Gewerbesteuer hat sie zuletzt 2015 um zehn Punkte auf 520 Punkte angehoben. Der Haushaltsplan 2018/2019 sieht für 2019 gegenüber 2018 unveränderte Realsteuerhebesätze vor.

Mit diesen Hebesätzen liegt die Stadt im obenstehenden Vergleich sowohl deutlich über den Durchschnittswerten der kreisfreien Städte gleicher Größenklasse als auch über den Werten der Stärkungspaktkommunen. Der Haushaltssanierungsplan sieht keine weiteren Erhöhungen der Realsteuerhebesätze vor.

Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner in Euro 2017 im interkommunalen Vergleich

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
258	143	200	214	235	292	23

Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner in Euro 2018 im interkommunalen Vergleich

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
260	144	208	229	240	306	17

Bei den Erträgen aus der Grundsteuer B je Einwohner liegt die Stadt Hagen über dem 3. Viertelwert. Weniger als 25 Prozent der Vergleichskommunen (kreisfreie Städte) erzielen demnach höhere Erträge aus der Grundsteuer B je Einwohner. Weitere Erhöhungen sind daher nur ratsam, wenn dies zur Haushaltskonsolidierung unumgänglich ist.

→ Anlagen: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssituation

Haushaltssituation	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Hagen unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2011 pflichtig an der 1. Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil. Die Stadt Hagen plant einen dauerhaften Haushaltsausgleich, 2021 ohne Konsolidierungshilfe.
F2	Von aufsichtsrechtlichen Maßnahmen wird die Stadt Hagen erst dann befreit werden, wenn es ihr gelingt, die Überschuldung zu beenden und wieder Eigenkapital auszuweisen.
Ist-Ergebnisse	
F3	Die Ergebnisrechnungen 2014 bis 2016 weisen ausschließlich Jahresfehlbeträge aus. 2017 und 2018 schließen mit positiven Jahresergebnissen ab. In diesen Jahren können die erzielten Erträge die Aufwendungen der Stadt decken.
F4	Ohne die Konsolidierungshilfe hätte die Stadt Hagen 2014 bis 2016 höhere Fehlbeträge sowie 2017 und 2018 ebenfalls Fehlbeträge ausweisen müssen.
Plan-Ergebnisse	
F5	Die Stadt Hagen plant ab 2019 bis zum Ende der mittelfristigen Planung positive Jahresergebnisse. Sie plant vorwiegend risikoarm. Dies gilt auch für den Planungszeitraum der mittelfristigen Finanzplanung. Lediglich bei der Planung der Personalaufwendungen sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko.
Eigenkapital	
F6	Die Stadt Hagen ist überschuldet. Sie weist zum 31. Dezember 2018 einen nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag von rund 98 Mio. Euro aus. Bis zum Ende der mittelfristigen Planung soll dieser um rund 11 Mio. Euro sinken.
Schulden und Vermögen	
F7	Im interkommunalen Vergleich weisen nur drei Kommunen 2018 höhere Schulden je Einwohner aus als die Stadt Hagen. Auch im Vergleich der Gesamtschulden 2014 gehört Hagen zu den Kommunen mit den höchsten Schulden. Dringend erforderliche Investitionen in das Anlagevermögen sind kurz- und mittelfristig nicht zu erwarten.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Haushaltssteuerung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Hagen hält die Frist für die Anzeige der Haushaltssatzung nicht immer ein. Den Jahresabschluss 2017 konnte die Stadt dagegen in der gesetzlichen Frist feststellen. Die Gesamtabschlüsse hat die Stadt bisher lediglich bis 2014 aufgestellt.		
F2	Der Stadt Hagen liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Sie verfügt über ein umfangreiches Controlling auf verschiedenen Ebenen. Entsprechend der Vorgabe des Stärkungspaktgesetzes berichtet die Stadt der Bezirksregierung Arnsberg regelmäßig zum Stand der Umsetzung ihres Haushaltssanierungsplans.		
F3	Die Stadt Hagen hat in den vergangenen Jahren deutliche Konsolidierungserfolge erzielt. Der Verlauf des kommunalen Steuerungstrends im Vergleich zum Verlauf der Jahresergebnisse verdeutlicht aber auch, dass die Erträge und Aufwendungen, die sich einer direkten Steuerung entziehen, erheblich zur Verbesserung der Haushaltssituation beitragen.	E3	Die Stadt Hagen sollte ihre Haushaltskonsolidierung konsequent fortsetzen und die bisher erzielten Erfolge weiter ausbauen. Ziel sollte sein, dass insbesondere die beeinflussbaren Bereiche zu einer nachhaltigen Entlastung der Jahresergebnisse beitragen.
F4	Die Stadt Hagen hat im Betrachtungszeitraum nur einmal in geringem Umfang von der Möglichkeit, Haushaltsermächtigungen für die laufende Verwaltungstätigkeit ins Folgejahr zu übertragen, Gebrauch gemacht. Lediglich bei den investiven Auszahlungsermächtigungen erfolgt regelmäßig eine Übertragung. Ihre Haushaltsermächtigungen für investive Auszahlungen schöpft sie jedoch jährlich nur zu durchschnittlich ca. 62 Prozent aus. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt geregelt.	E4	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hagen, ihre investiven Maßnahmen bei künftigen Haushaltsplanungen realitätsnäher zu veranschlagen.

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Kommunale Abgaben

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Hagen erhebt für die von ihr erbrachten Leistungen in ausreichendem Umfang Gebühren. Die vorhandenen Möglichkeiten zur Erhebung kostendeckender Gebühren schöpft sie dabei jedoch nicht aus.	E1	Die Stadt Hagen sollte im Bereich der Straßenreinigung den von der Stadt zu tragenden Öffentlichkeitsanteil regelmäßig dahingehend überprüfen, ob dieser noch den tatsächlichen örtlichen Verhältnissen entspricht. Ein geringerer Anteil entlastet den Haushalt der Stadt.

	Feststellung		Empfehlung
F2	Die Berücksichtigung des Abzugskapitals bei der Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung im Bereich der Abwasserbeseitigung entspricht in der Stadt Hagen nicht der vorgesehenen Methodik des KAG NRW.	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Hagen, die Berechnung der kalkulatorischen Verzinsung im Rahmen der Abwassergebührenkalkulation abzuändern. Künftig sollten die tatsächlich gezahlten Beiträge und Zuschüsse Dritter als Prozentsatz und zwar im Verhältnis zum Anschaffungsrestbuchwert – jedes Jahr neu bestimmt – abgezogen werden.
F3	Die Stadt Hagen hat die Hebesätze der Realsteuern in der Vergangenheit deutlich angehoben. Sie schöpft ihre Möglichkeiten diesbezüglich weitestgehend aus.		

Tabelle 4: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	104	94,89	99,74	102	103	108	17
Eigenkapitalquote 1	-4,47	-38,97	-4,47	4,11	22,32	67,26	17
Eigenkapitalquote 2	15,43	-24,43	7,70	23,37	39,81	81,22	17
Fehlbetragsquote	./.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	31,42	14,45	20,27	28,96	31,42	41,05	17
Abschreibungsintensität	17,64	2,50	4,36	5,47	5,72	17,64	17
Drittfinanzierungsquote	16,19	16,19	43,35	47,82	57,35	81,68	17
Investitionsquote	59,11	59,11	80,18	105	116	172	17
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	65,10	41,74	64,34	72,10	80,33	99,88	17
Liquidität 2. Grades	49,37	8,18	14,88	22,87	30,10	435	17
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	31,00	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,23	0,88	11,23	13,16	17,09	27,32	17
Zinslastquote	2,89	0,57	1,35	1,90	2,42	3,38	17
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	36,62	26,36	32,83	35,33	37,72	55,19	17
Zuwendungsquote	35,99	10,54	25,06	31,18	35,99	47,33	17
Personalintensität	21,58	16,30	18,50	21,28	22,05	28,26	17
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,01	11,20	12,34	15,34	17,38	21,43	17
Transferaufwandsquote	36,32	33,69	38,17	40,14	48,37	57,68	17

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

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

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

Tabelle 5: Eigenkapital in Tausend Euro

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	84.626	104.491	117.181	69.268	98.203
Eigenkapital 1	-84.626	-104.491	-117.181	-69.268	-98.203
Sonderposten für Zuwendungen	375.026	380.544	381.040	375.736	352.588
Sonderposten für Beiträge	112.451	109.369	106.184	103.141	84.887
Eigenkapital 2	402.851	385.422	370.044	409.610	339.273
Bilanzsumme	2.312.406	2.282.324	2.332.233	2.220.818	2.198.937

Tabelle 6: Schulden in Tausend Euro

	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	105.122	96.948	93.189	88.477	85.065
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.137.182	1.124.860	1.163.070	1.080.263	1.024.980
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	28.179	4.547	4.164	4.051	3.664
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	23.376	12.204	15.189	15.011	16.769
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.230	207	3.241	4.366	4.444
Sonstige Verbindlichkeiten	95.538	107.094	109.549	120.756	179.866
Verbindlichkeiten	1.391.627	1.345.860	1.388.402	1.312.925	1.314.789
Rückstellungen	377.669	388.912	399.168	368.957	380.475
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.735	2.258	2.219	2.665	3.114
Schulden	1.772.032	1.737.029	1.789.789	1.684.547	1.698.378

Tabelle 7: Gesamtschulden in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014
Verbindlichkeiten	1.678.513	1.722.362	1.741.121	1.710.883
Rückstellungen	439.458	420.865	423.324	438.545
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	5.511	4.785	2.888	2.735
Gesamtschulden	2.123.483	2.148.012	2.167.332	2.152.163

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014
Anleihen	0	0	0	25.000
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	435.123	408.038	397.189	384.933
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	1.107.958	1.185.584	1.199.269	1.155.556
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	39	9	131	1.857
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	30.852	27.051	29.009	31.791
Sonstige Verbindlichkeiten	104.541	101.681	115.522	111.746
Gesamtverbindlichkeiten	1.678.513	1.722.362	1.741.121	1.710.883

Tabelle 9: Anlagevermögen (Gesamtabschluss) in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014
Anlagevermögen	2.600.152	2.579.857	2.540.234	2.460.081
davon Gebäudevermögen	834.624	857.433	784.607	758.703
davon Infrastrukturvermögen	1.281.120	1.236.674	1.266.204	1.242.318

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse in Tausend Euro (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung)

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Jahresergebnis	-67.500	-47.348	-39.728	-47.507	-15.201	-12.705	3.827	11.578	776	1.780	3.726	4.877
Gewerbesteuer	95.697	79.233	85.321	63.548	91.213	85.610	110.898	111.309	95.000	95.000	95.000	95.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	58.995	61.189	64.184	67.835	68.406	70.627	74.709	78.374	82.178	86.862	91.813	93.374
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	10.231	10.411	10.529	10.864	12.397	12.775	15.908	19.243	19.084	19.561	20.011	20.391
Ausgleichsleistungen	6.382	7.120	6.962	6.890	6.862	7.369	8.538	9.580	8.877	7.908	8.184	8.307
Schlüsselzuweisungen vom Land	103.478	111.812	100.680	116.733	132.606	139.248	150.426	167.259	173.114	179.172	185.444	191.934
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	40.492	39.858	35.988	35.988	35.988	35.988	28.070	20.513	13.315	6.478	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	0	0	728	0	571	0	1.047	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	315.275	309.624	304.392	301.858	348.043	351.617	389.597	406.279	391.568	394.981	400.452	409.006
Gewerbesteuerumlage	7.546	5.634	5.823	4.383	6.235	5.646	7.374	7.184	6.394	6.394	6.394	6.394
Finanzierungsbeitrag Einheitslasten	7.546	5.473	5.657	4.635	6.057	7.218	7.058	7.200	6.029	0	0	0
Summe der Aufwendungen	15.093	11.108	11.480	9.017	12.292	12.865	14.433	14.383	12.423	6.394	6.394	6.394
Saldo der Bereinigungen	300.183	298.516	292.912	292.841	335.751	338.753	375.165	391.895	379.145	388.586	394.058	402.612
Bereinigtes Jahresergebnis	-367.683	-345.864	-332.640	-340.349	-350.952	-351.458	-371.338	-380.317	-378.369	-386.807	-390.331	-397.735
Abweichung vom Basisjahr	0	21.819	35.043	27.334	16.731	16.225	-3.655	-12.635	-10.686	-19.124	-22.648	-30.052

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-367.683	-345.864	-332.640	-340.349	-350.952	-351.458	-371.338	-380.317	-378.369	-386.807	-390.331	-397.735
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	40.492	39.858	35.988	35.988	35.988	35.988	28.070	20.513	13.315	6.478	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-327.191	-306.006	-296.652	-304.361	-314.964	-315.470	-343.267	-359.804	-365.053	-380.329	-390.331	-397.735
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	21.185	30.539	22.830	12.227	11.721	-16.076	-32.613	-37.862	-53.138	-63.140	-70.544

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne "Sozialleistungen" in Tausend Euro

Grundzahlen	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Bereinigtes Jahresergebnis	-367.683	-345.864	-332.640	-340.349	-350.952	-351.458	-371.338	-380.317	-378.369	-386.807	-390.331	-397.735
Landschaftsumlage	38.243	43.261	44.525	45.907	47.926	51.433	56.097	56.780	58.200	59.655	61.146	62.675
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-78.914	-77.684	-78.891	-80.701	-76.489	-80.356	-72.355	-76.619	-77.060	-77.936	-78.822	-79.720
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend-, Familienhilfe	-47.452	-45.314	-45.197	-51.327	-55.386	-59.764	-55.858	-61.688	-57.456	-65.442	-66.805	-68.190
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-203.073	-179.604	-164.026	-162.414	-171.150	-159.905	-187.028	-185.230	-185.653	-183.774	-183.557	-187.150
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	23.469	39.047	40.659	31.923	43.168	16.045	17.843	17.420	19.299	19.516	15.923

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen
Heinrichstraße 1, 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Hilfe zur Pflege der Stadt
Hagen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Hilfe zur Pflege	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Strukturen	6
Demografische Entwicklung	6
Soziale Strukturen	8
Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III	9
→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung	10
Leistungsbezieher	10
Ambulante Quote	12
Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen	15
→ Organisation und Personaleinsatz	23
Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege	23
Personal- und Leistungskennzahlen	25
→ Steuerung und Controlling	28
Fach- und Finanzcontrolling	28
Steuerung der Leistungsgewährung	29
Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung	30
Steuerung der Pflegelandschaft	33
Quartiersmanagement	36
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	38

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen im Prüfgebiet Hilfe zur Pflege 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 Pflege

Wie in allen nordrhein-westfälischen Kommunen ist auch in der Stadt Hagen die Hilfe zur Pflege ein erheblicher haushaltswirtschaftlicher Belastungsfaktor. Die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege und das Pflegewohngeld betragen 2017 und 2018 jeweils mehr als 15,7 Mio. Euro. Zu berücksichtigen ist, dass Sozialleistungen Aufwendungen verursachen, die einem sehr begrenzten Steuerungseinfluss durch die Stadt unterliegen. Allein ihr finanzwirtschaftliches Volumen erfordert jedoch zwingend, dort steuernd einzugreifen, wo und soweit dies möglich ist.

Die maßgeblichen strukturellen Rahmenbedingungen fallen in der Stadt Hagen eher ungünstig aus. Der Anteil älterer und hochbetagter Menschen und damit der Bevölkerungsgruppe, in der das Risiko von Pflegebedürftigkeit drastisch ansteigt, ist hier im interkommunalen Vergleich bereits relativ hoch. Einkommensbezogene Merkmale wie die im Vergleich der kreisfreien Städte unterdurchschnittliche Kaufkraft bei überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote wirken zusätzlich belastend. Hinzu kommen Anforderungen an die Angebotsstruktur in der Pflege, die aufgrund des Migrationsanteils an der Bevölkerung aus sprachlichen oder kulturellen Besonderheiten resultieren könnten.

Die Ausprägungen der einwohner- bzw. fallbezogenen Kennzahlen fallen ungeachtet der relativ belastenden Rahmenbedingungen fast durchweg positiv aus. Auffällig ist, dass es 2018 gegenüber dem Vorjahr zu einem erheblichen Anstieg der Transferaufwendungen bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gekommen ist. Die Gesamtbelastung ist wegen eines noch höheren Rückgangs der Aufwendungen im stationären Bereich jedoch gesunken. Zudem haben sich die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege von 2014 bis 2018 insgesamt um 19 Prozent verringert.

Der Anteil der Leistungsbezieher, die außerhalb einer stationären Pflegeeinrichtung versorgt werden können, liegt im Mittelfeld des interkommunalen Vergleichs. Die Beachtung und Umsetzung des gesetzlich normierten¹ Grundsatzes „ambulant vor stationär“ spiegelt sich in der konzeptionellen Ausrichtung der Pflege- und Wohnberatung und in der individuellen Fallsteuerung wider. Dies ist von maßgeblicher Bedeutung, weil die Pflege in einer Einrichtung den Haushalt der Stadt Hagen pro Fall und Jahr durchschnittlich mit rund 7.700 Euro mehr belastet als eine ambulante Versorgung in der eigenen Wohnung. Eine Stärkung der ambulanten Quote wird weiterhin angestrebt und sollte – orientiert am Maßstab einer bedarfsgerechten Versorgung – konsequent fortgesetzt werden.

¹ § 13 Abs. 1 Satz 2 SGB XII: „Vorrang haben ambulante Leistungen vor teilstationären und stationären Leistungen sowie teilstationäre vor stationären Leistungen.“

In der Gesamtbetrachtung lieferte die überörtliche Prüfung der Hilfe zur Pflege ein überwiegend positives Ergebnis. Aus den jeweiligen Positionierungen der Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich ergaben sich nur wenige Indikatoren für nennenswerten Handlungsbedarf in Bezug auf Aufgabenerfüllung, Organisation der Leistungsprozesse und Steuerung des Pflegeangebotes. Gleichwohl bestehen Optimierungsmöglichkeiten: Dies unter anderem in Bezug auf das Fehlen einer leistungsfähigen IT-Unterstützung, auf die den Kennzahlenwerten widersprechende „gefühlte“ Fallbelastung in den einzelnen Organisationseinheiten sowie auf die Datenlage zu einzelnen Themen der Pflegeplanung und -steuerung.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Das Handlungsfeld Hilfe zur Pflege umfasst nach Definition der gpaNRW die folgenden Aufgabenfelder:

- Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII inklusive der Übergangsregelungen nach § 138 SGB XII,
- Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 nach anderen Rechtsgrundlagen,
- Pflege- und Wohnberatung,
- Pflegewohngeld (§ 14 Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen - APG NRW),
- Investitionskostenzuschüsse für teilstationäre Dienste (§ 13 APG NRW) und
- Investitionskostenzuschüsse für ambulante Dienste (§ 12 APG NRW).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Risiken für den Haushalt aufmerksam zu machen, Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten aufzuzeigen sowie auf Wirkungskontrollen hinzuweisen, um die Kosten bei bedarfsgerechter Versorgung möglichst niedrig zu halten.

Neben kennzahlengestützten Finanz- und Leistungsvergleichen bezieht die gpaNRW aufbau- und ablauforganisatorische Regelungen in die Prüfung ein. Die vergleichende Darstellung der Kennzahlen schafft Transparenz und ermöglicht eine Standortbestimmung unter den kreisfreien Städten in NRW.

Welchen steuernden Einfluss die Kommune auf die Gestaltung der Hilfe zur Pflege ausübt, betrachtet die gpaNRW in unterschiedlichen Zusammenhängen. Diese Prüfung bezieht neben dem Fach- und Finanzcontrolling die individuelle Hilfestellung selbst sowie die Steuerung der Pflegelandschaft in die Analyse ein. Dazu führt die gpaNRW Interviews mit den Verantwortlichen und wertet Verfahrensabläufe aus.

→ Strukturen

Demografische Entwicklung

→ Feststellung

In Hagen ist der Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamt-Einwohnerzahl relativ hoch. Die absolute Zahl älterer und hochbetagter Menschen wird spürbar wachsen. Daraus resultieren für die Stadt bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.

Die Bedeutung der Hilfe zur Pflege nimmt wegen der wachsenden Alterung der Gesellschaft zu. Mit zunehmendem Alter steigt die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein.

Neben der demografischen Entwicklung wirken sich die gesellschaftlichen Entwicklungen auf die Art der Leistung, die Betreuung und die Unterbringung in der Hilfe zur Pflege aus. Der Anteil der ausschließlich durch Familienangehörige oder Nachbarn versorgten pflegebedürftigen Menschen wird mittel- bis langfristig abnehmen. Einige der Gründe sind:

- Die Anzahl älterer Menschen nimmt tatsächlich und prozentual zu.
- Der Anteil älterer Menschen ohne familiären Hintergrund steigt.
- Die Familienstrukturen sind anders als früher (weniger Kinder, räumliche Entfernung).
- Der Anteil berufstätiger Frauen steigt, so dass die Möglichkeit zur ganztägigen Pflege abnimmt.
- Pflegebedürftige möchten länger in ihren Wohnungen bleiben und können das auch durch professionelle Unterstützung.
- Der Anteil dementer oder hochbetagter Pflegebedürftiger in Einrichtungen wächst.
- Die Angebotsstruktur der Träger ist unterschiedlich ausgeprägt.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in der Stadt Hagen

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2025	2040
Einwohner unter 45 Jahren	88.057	88.261	90.450	90.029	89.883	90.878	86.277
Einwohner ab 45 bis unter 65 Jahren	55.907	56.273	56.381	56.105	55.700	51.556	44.793
Einwohner ab 65 Jahren bis unter 80 Jahren	30.434	30.171	29.887	29.389	28.970	29.194	33.849
Einwohner ab 80 Jahren	11.598	12.011	12.326	12.743	13.177	14.304	15.456
Einwohner gesamt	185.996	186.716	189.044	188.266	187.730	185.932	180.375

Quelle: IT.NRW; Einwohnerzahlen für 2014 bis 2018 nach Bevölkerungsfortschreibung (Basis Zensus 2011) zum 31. Dezember des Vorjahres, für 2025 und 2040 lt. Bevölkerungsvorausberechnung (Basisvariante) 2018-2040.

Anteile der Bevölkerung ab 65 Jahren und ab 80 Jahren in Prozent

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	22,45	16,92	20,43	21,12	21,92	23,69	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2018	7,02	4,98	6,15	6,51	6,71	7,43	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	23,39	17,59	21,12	22,22	23,27	24,91	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2025	7,69	5,69	6,75	7,10	7,54	8,48	22
Anteil der Bevölkerung ab 65 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	27,33	20,95	24,30	25,91	27,31	30,97	22
Anteil der Bevölkerung ab 80 Jahren an der Gesamtbevölkerung 2040	8,57	6,06	7,65	8,10	8,72	10,09	22

Hagen gehörte 2018 zu den 25 Prozent der kreisfreien Städte mit dem höchsten Anteil älterer Menschen an der Gesamt-Einwohnerzahl. Dies gilt für die Altersgruppe der ab 65jährigen sowie für die hochbetagten Menschen ab 80 Jahren.

Diese Entwicklung wird sich mittel- bis langfristig fortsetzen. Nach der aktuellsten von IT.NRW veröffentlichten Bevölkerungsvorausberechnung wird der relative Anteil von Senioren in Hagen auch in den Jahren 2025 und 2040 jeweils nahe am 3. Viertelwert liegen.

Während die Zahl der Senioren nach absoluten Zahlen deutlich anwachsen wird, ist für die nächsten zwei Jahrzehnte insgesamt ein Bevölkerungsrückgang zu erwarten. Dieser findet dementsprechend vollständig zu Lasten der unter 65jährigen statt. Aller Voraussicht wird die Zahl der Menschen in Hagen, die auf Pflege angewiesen sind, also spürbar ansteigen. Gleichzeitig werden immer weniger in der Lage sein, zuhause die Pflege von Angehörigen zu gewährleisten. Auf diese Entwicklung nehmen neben der Altersstruktur verschärfend auch Veränderungen in den familiären Strukturen Einfluss.

In der Konsequenz sind bei ansonsten unveränderten Bedingungen deutliche Versorgungslücken im familiären Umfeld bei gleichzeitig wachsendem Bedarf an Pflegeleistungen zu befürchten. Hinzu kommen Probleme auf der Angebotsseite, insbesondere der Fachkräftemangel in der Pflege. Die Stadt Hagen wird – wie letztlich alle Kommunen – in den nächsten Jahren bei

der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Versorgung in der Pflege ebenso wie bei der Finanzierung dieser Versorgung also vor große Herausforderungen gestellt.

Soziale Strukturen

→ Feststellung

Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Hagen eher ungünstig. Vergleichsweise hohe SGB II- und Arbeitslosenquoten entfalten in Kombination mit niedriger Kaufkraft eine belastende Wirkung.

Inwieweit heute und auch zukünftig Pflegebedürftige in der **Stadt Hagen** Leistungen der Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie Pflegegeld in Anspruch nehmen müssen, hängt auch von den sozialen Strukturen innerhalb der Stadt ab. Indikatoren hierfür sind zum einen die SGB II-Quote, die Kaufkraft der Einwohner und die Arbeitslosenquote.

Die aktuellen politischen Diskussionen um die Einführung einer Grundrente weisen zudem darauf hin, dass davon auszugehen ist, dass die Altersarmut zunehmen wird. Immer weniger Menschen können somit für ihren eigenen Pflegebedarf aufkommen, was zu einer Steigerung der Kosten bei der Hilfe zur Pflege in den Kommunen beitragen wird.

Soziale Strukturen 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB II-Quote in Prozent ¹⁾	18,4	8,3	13,1	15,9	18,4	24,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	21.418	18.866	21.502	22.347	24.228	27.853	22
Arbeitslosenquote in Prozent ¹⁾	9,5	5,0	7,6	8,8	10,4	13,7	22

¹⁾ Stand Dezember 2017; Quelle: Bundesagentur für Arbeit

²⁾ Stand Kaufkraftbericht 2019 (Jahr der Veröffentlichung); Quelle: GfK Geomarketing GmbH

Neben den in der Prognose belastenden demografischen Bedingungen zeigen auch die gegenwärtigen sozialen Strukturen ein eher ungünstiges Lagebild. Dies gilt hier für die relevanten Merkmale für die Hilfe zur Pflege; die insgesamt eher ungünstige strukturelle Situation haben wir im Vorbericht dargestellt.

Die SGB II-Quote und die Arbeitslosenquote sind im Vergleich der kreisfreien Städte überdurchschnittlich hoch, während Hagen zu den 25 Prozent der Städte mit der geringsten Kaufkraft gehört. Damit addieren sich belastende Faktoren perspektivisch: Zu der Zunahme des Seniorenanteils an der Bevölkerung kommt eine im interkommunalen Vergleich höhere Wahrscheinlichkeit hinzu, dass pflegebedürftigen Menschen auf Leistungen der Hilfe zur Pflege angewiesen sein werden.

Wie in praktisch allen Großstädten existieren auch in Hagen Quartiere und Straßenzüge mit überdurchschnittlicher Abhängigkeit von Transferleistungen und signifikant erhöhtem Armutsrisiko. Innerhalb des Stadtgebietes besteht damit eine erkennbare Ungleichverteilung in den Sozialstrukturen. Allerdings ist diese weniger stark ausgeprägt als beispielsweise in Städten, in denen die Folgen von Gentrifizierungstendenzen in einem massiven Sozialgefälle zwischen "privilegierten" und "belasteten" Stadtteilen sichtbar werden. Nach Angaben der Stadt Hagen spielt neben den genannten Faktoren ein hoher Migrationsanteil unter der Bevölkerung eine Rolle. Bestehende Herausforderungen bei der Integration wirken sich auch auf die Situation in der Hilfe zur Pflege aus.

Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze I bis III

→ Feststellung

In der Stadt Hagen konnten durch zeitgerechte Neubegutachtung im Laufe des Jahres 2017 alle Leistungsberechtigten in den richtigen Pflegegrad eingestuft werden.

Die Pflegestärkungsgesetze I bis III haben eine grundlegende Neustrukturierung des Siebten Kapitels im SGB XII vollzogen. Durch die gesetzlichen Änderungen sind u.a. ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungssystem eingeführt worden. Die Pflegebedürftigkeit wird seit dem 1. Januar 2017 allein nach dem Grad der Selbständigkeit im Alltag beurteilt.

Aufgrund der Pflegestärkungsgesetze ist die Anzahl der Leistungsbezieher insbesondere außerhalb von Einrichtungen rückläufig. Weil die Pflegeversicherung nach dem SGB XI höhere Leistungen erbringt, fallen Leistungsbezieher aus dem SGB XII-Bezug. Daneben ergibt sich durch das Pflegestärkungsgesetz III eine Verlagerung von Leistungsbeziehern nach dem Siebten Kapitel in das Neunte Kapitel SGB XII. Dies betrifft im Wesentlichen Leistungsbezieher der ehemaligen Pflegestufe 0. Dieser Personenkreis musste 2017 neu begutachtet werden. Bis das von Amts wegen zu betreibende Verfahren zur Feststellung des Pflegegrades und Pflegebedarfs abgeschlossen war, wurden gemäß § 138 SGB XII die vorherigen Leistungen weitergewährt. Soweit eine erneute Begutachtung keinen Pflegegrad ergab, kamen verschiedene Anspruchsgrundlagen in Betracht.²

Die **Stadt Hagen** hat zeitgerecht Maßnahmen in die Wege geleitet, um den Übergang in die neue Rechtssystematik im Laufes des Jahres 2017 vollständig zu vollziehen. Alle betroffenen Leistungsberechtigten wurden zeitgerecht in den richtigen Pflegegrad eingestuft und erhielten die daraus resultierende Leistung nach dem SGB XII. Übergangsfälle nach § 138 SGB XII, in denen die am 31. Dezember 2016 zustehenden Leistungen bis zur abschließenden Feststellung des Pflegegrades und des notwendigen pflegerischen Bedarfs am Jahresende 2017 noch weitergewährt wurden, kamen in Hagen nicht vor.

² Dazu gehören die §§ 27, 70, 71 und 73 SGB XII, vgl. Handlungsempfehlungen der Konferenz der obersten Landesozialbehörde (KOLS): Auswirkungen des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes des Zweiten und Dritten Pflegestärkungsgesetzes auf die Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII.

→ Wirtschaftlichkeitsbetrachtung

Leistungsbezieher

→ Feststellung

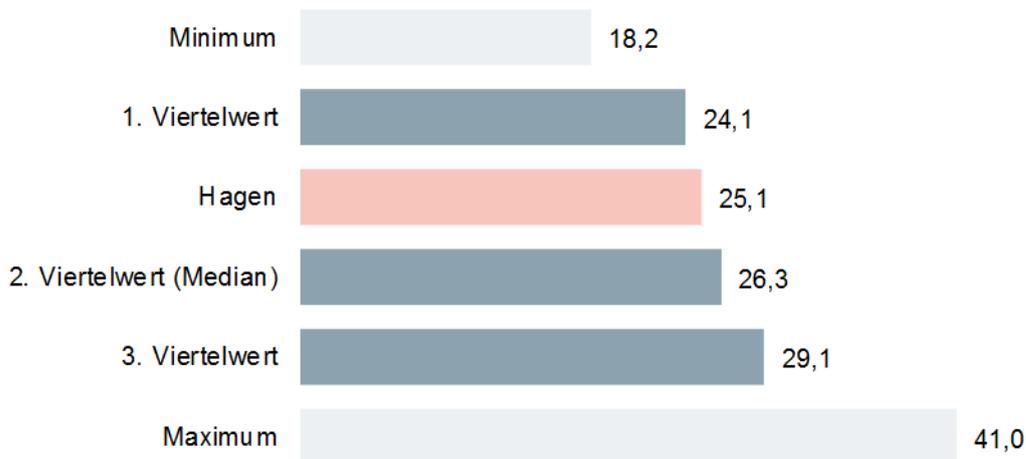
Trotz der belastenden Strukturbedingungen ist der Anteil der Senioren, die Hilfe zur Pflege beziehen, in Hagen geringer als in den meisten Vergleichsstädten.

→ Feststellung

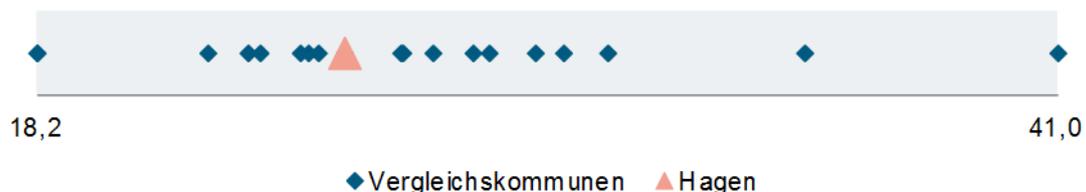
Hagen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem geringsten Anteil pflegebedürftiger Menschen, die ihren individuellen Pflegebedarf nur mit ergänzender Hilfe zur Pflege decken können. Die Leistungen der Pflegeversicherung und Selbsthilfemöglichkeiten sind also häufiger auskömmlich als in der Mehrzahl der Städte.

Als Leistungsbezieher versteht die gpaNRW eine statistische Größe, für die wir Jahresdurchschnittswerte zugrunde gelegt haben. Der aus dem Jahresdurchschnitt gewonnene Wert entspricht dem Jahresverlauf und somit der durchschnittlichen Anzahl der Hilfeempfänger in einem Jahr.

Leistungsbezieher von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2018



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



2017 positionierte sich die **Stadt Hagen** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25,9	21,4	24,4	26,4	31,4	42,0	19

Die Kennzahlenausprägung bei den Leistungsbeziehern von Hilfe zur Pflege je 1.000 Einwohner ab 65 Jahren 2018 (nachfolgend *Leistungsdichte*) wird wesentlich beeinflusst durch

- das Einkommensniveau und
- die Anzahl der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI.

Die Kaufkraft je Einwohner sowie die SGB II- und Arbeitslosenquoten (vgl. Abschnitt *Soziale Strukturen*) werden als Indikatoren für das durchschnittliche Einkommensniveau herangezogen.

Die Pflegestärkungsgesetze haben in der Pflegeversicherung nach dem SGB XI bereits im ersten Jahr nach Inkrafttreten der letzten Stufe (PSG III) sowohl zu einem Anstieg der Leistungsbezieher-Zahlen als auch zu einem Anstieg der Leistungsausgaben geführt. Insbesondere Personen mit demenziellen Erkrankungen können inzwischen in einen Pflegegrad eingestuft werden und sind nach dem SGB XI pflegebedürftig und leistungsberechtigt. Wir setzen zur Analyse die Anzahl der Pflegebedürftigen ins Verhältnis zu den Einwohnern ab 65 Jahren:³

Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
22,9	16,2	19,3	20,3	22,8	24,7	19

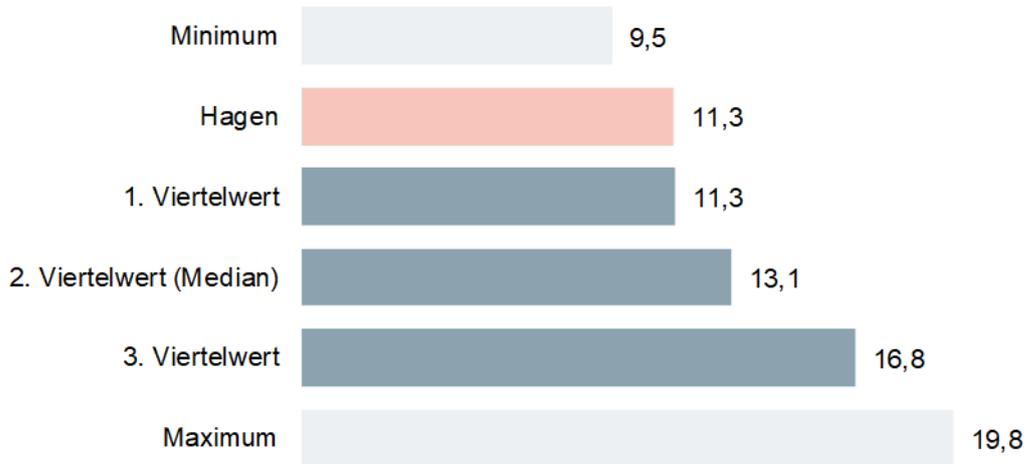
Quelle: Landespflegestatistik 2017 (Veröffentlichung alle zwei Jahre; keine Vergleichswerte für 2018)

Unabhängig von der Frage der *Sozialhilfebedürftigkeit* fällt der Anteil der Senioren, deren *Pflegebedürftigkeit* festgestellt worden ist, in der Stadt Hagen mit annähernd 23 Prozent recht hoch aus. Hagen gehört zu dem Viertel der geprüften Städte mit dem höchsten relativen Anteil pflegebedürftiger Menschen.

Ein weiterer Faktor, der die Leistungsdichte mit beeinflusst, sind die durchschnittlichen Kosten des einzelnen Pflegefalles. Ein hohes Pflegekostenniveau führt bei ansonsten unveränderten Bedingungen zu einem schnelleren Aufzehren der Selbsthilfemöglichkeiten. Damit erhöht sich der Anteil der Pflegebedürftigen, die auf SGB XII-Leistungen angewiesen sind. Ein aussagefähiger Indikator für das Kostenniveau der Pflege in einer Stadt sind die fallbezogenen Transferaufwendungen. Wie wir im Abschnitt *Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen* darstellen, fallen die Transferaufwendungen je Leistungsbezieher in Hagen moderat aus.

³ Zur methodischen Vereinfachung haben wir als Vergleichsgruppe die Menschen ab 65 Jahren festgelegt – also die Altersgruppe, in der das Risiko einer Pflegebedürftigkeit im Vergleich zur Gesamtbevölkerung weit überproportional hoch ist. Da auch Menschen unter 65 Jahren pflegebedürftig sein können, kommt es hier zu einer gewissen statistischen Verzerrung, die aber gleichermaßen für alle geprüften Städte gilt und für die hier getroffenen Kernaussagen nicht von maßgeblicher Bedeutung ist.

Anteil der Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege an den Pflegebedürftigen nach dem SGB XI 2017⁴



Bis hierhin haben wir die Anzahl der Leistungsbezieher nach dem SGB XII zunächst nur ins Verhältnis zu einer Vergleichsgruppe – den Einwohnern ab 65 Jahren bzw. den Pflegebedürftigen insgesamt – gesetzt. Diese Sichtweise zeigt sowohl einwohnerbezogen als auch in Bezug auf die Sozialhilfebedürftigkeit der pflegebedürftigen Menschen ein tendenziell günstiges Ergebnis: Die Leistungsdichte liegt zwischen 1. Viertelwert und Median, der Anteil der auf Hilfe zur Pflege angewiesenen Pflegebedürftigen bildet genau den 1. Viertelwert. Zur Gesamtbewertung der Situation ist die nachfolgend behandelte Betrachtung der Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen mit einzubeziehen.

Zudem spielt die Steuerungsleistung der Stadt eine wichtige Rolle. Generell wird der gesamte Bereich sozialer Hilfen zwar in erheblichem Umfang von externen Faktoren bestimmt und entzieht sich in Teilen einer aktiven Steuerung. Angesichts des absoluten Haushaltsvolumens der Hilfe zur Pflege ist dennoch geboten zu untersuchen, wo steuernd eingegriffen werden und so das Wirtschaftlichkeitsprinzip im engeren Sinne umgesetzt werden kann. Wie die Stadt Hagen den Zugang der hilfebedürftigen Menschen, die Vernetzung im Stadtbezirk und die Angebotsentwicklung der Pflegeinfrastruktur sowie der präventiven Angebote regelt, wird später im Kapitel „Steuerung der Leistungsgewährung“ behandelt. Zuvor unterziehen wir die Struktur der Fallkonstellationen einer näheren Betrachtung.

Ambulante Quote

→ Feststellung

Die Stadt Hagen weist bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege eine ambulante Quote im oberen Mittelfeld der kreisfreien Städte auf.

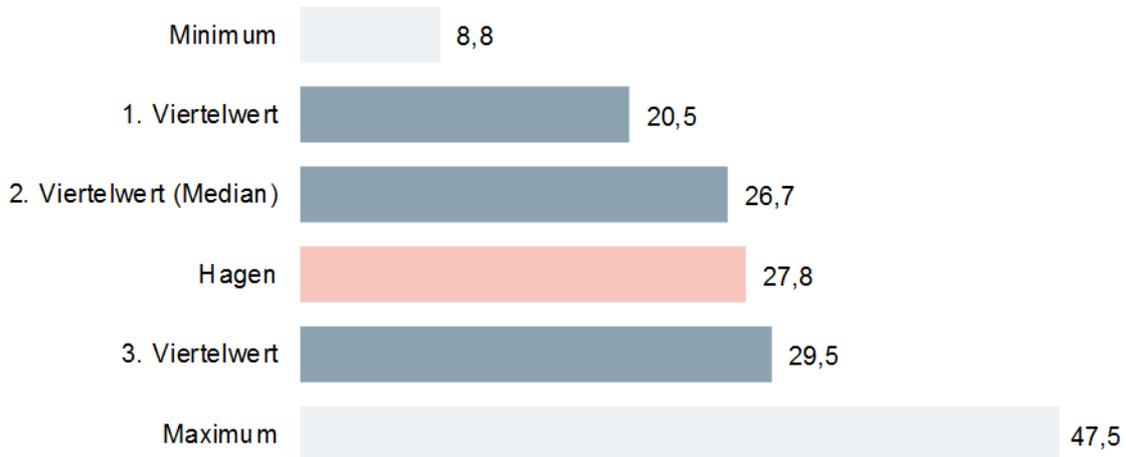
Die zunehmende Versorgung und Teilhabe von pflegebedürftigen Menschen im vertrauten Sozialraum spiegelt den Wunsch der Betroffenen und deren Angehörigen wider. Die Pflege im häuslichen Umfeld und die Bedarfsdeckung im Sinne einer passgenauen Hilfe stehen dabei im

⁴ Vgl. Tabelle Anteil der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI an den Einwohnern ab 65 Jahren 2017; keine Vergleichswerte für 2018

Vordergrund. Sie ist der stationären Unterbringung in einem Pflegeheim aus sozialen und auch aus finanziellen Aspekten vorzuziehen.

Die ambulante Quote drückt das Verhältnis der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen zur Anzahl der Leistungsbezieher insgesamt aus:

Ambulante Quote 2018



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



2017 positionierte sich die **Stadt Hagen** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
28,7	11,6	21,6	28,6	32,2	47,4	19

Unter den kreisfreien Städten weist Hagen eine genau im Mittelfeld liegende ambulante Quote auf. Allerdings ist sie für das Jahr 2017 durch den Umstellungsprozess aufgrund des Pflegestärkungsgesetz III nur eine grobe Orientierungsgröße. Das Jahr 2018 bietet repräsentativere Werte. Wir haben festgestellt, dass die ambulante Quote bei dem überwiegenden Teil der kreisfreien Städte im Vergleich 2017/2018 abnimmt. Einher geht dies mit einem Rückgang der Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen bei einer etwa gleichbleibenden Anzahl von Leistungsbezieher in Einrichtungen. Hintergrund sind die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze. Diese Situation ist auch in der Stadt Hagen erkennbar, allerdings in einer sehr geringen Ausprägung. Hier hat sich die Quote um weniger als einen Prozentpunkt verringert.

Die nachfolgende Tabelle stellt den Anteil der Menschen, die Hilfe außerhalb von bzw. in Einrichtungen beziehen, jeweils mit Einwohnerbezug ab 65 Jahren dar:

Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	6,98	1,59	5,28	7,18	8,09	12,50	18
Leistungsbezieher Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je 1.000 EW ab 65 Jahren	18,09	13,84	17,73	18,45	20,80	36,09	18

Bei dieser Analyse ist zu berücksichtigen, dass in der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen nur die Leistungsbezieher nach dem SGB XII betrachtet werden. Setzt man die Gesamtheit der Pflegebedürftigen nach dem SGB XI bezüglich ambulanter und vollstationärer Pflege ins Verhältnis, so zeigt sich: Nur etwas mehr als ein Fünftel aller pflegebedürftigen Menschen in Hagen wird in einer Einrichtung versorgt, bei allen anderen reichen ambulante Pflegeleistungen aus. In der Gesamtheit liegt die ambulante Quote also bei fast 80 Prozent.⁵

Wenn immer mehr Pflegebedürftige zuhause versorgt werden und die entsprechenden Aufwendungen aus eigenen Mitteln und den Leistungen der Pflegeversicherung decken können, so kann sich dies negativ auf die hier betrachtete, nur auf Leistungsbezieher nach dem SGB XII bezogene Quote auswirken. Das ist der Fall, wenn die Anzahl der Leistungsbezieher in Einrichtungen gleichzeitig nicht steigt. Insofern muss für eine sachgerechte Bewertung der Situation beachtet werden, dass eine niedrige ambulante Quote nicht mit der Verletzung des Grundsatzes *‘ambulant vor stationär’* gleichzusetzen ist. Ebenso ist eine hohe Quote nicht automatisch Folge einer sehr guten Steuerungsleistung.

Gleichwohl sollte ein vorrangiges Ziel der Stadt sein, dass ein möglichst hoher Anteil der Leistungsbezieher ambulant versorgt werden kann. Zudem muss es Ziel sein, alle Pflegebedürftigen, die zuhause versorgt werden, umfassend zu beraten, um eine zukünftige Heimaufnahme und einen damit eventuellen Bezug von Hilfe zur Pflege zu verhindern. Inwiefern dies der Stadt gelingt, wird in dem Kapitel „Steuerung der Leistungsgewährung“ näher analysiert. Aus der Perspektive der überörtlichen Prüfung setzen wir dabei eine ordnungsgemäße und rechtskonforme Einzelfallbearbeitung gewissermaßen als Konstante voraus und fokussieren uns auf eine strukturelle Betrachtung.

⁵ Vgl. IT.NRW, Pflegestatistik für Dezember 2017: Von 9.633 Leistungsempfängern der Pflegeversicherung wurden 2.073 (= 21,5 Prozent) in vollstationärer Pflege versorgt.

Finanz- und Wirtschaftlichkeitskennzahlen

→ Feststellung

Im Zeitraum 2014 bis 2018 sind die Belastungen des Haushalts der Stadt Hagen durch die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege um insgesamt 19 Prozent gesunken.

→ Feststellung

2018 kam es zu einem erheblichen Anstieg der Transferaufwendungen im ambulanten Bereich, der aber durch eine noch höhere Entlastung in der stationären Hilfe zur Pflege kompensiert wurde.

→ Feststellung

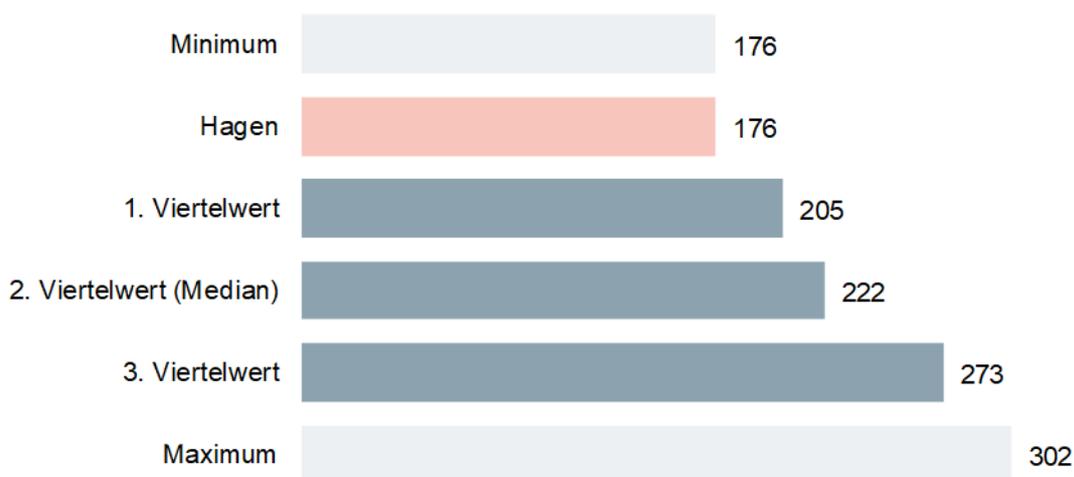
Die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege sind einwohner- und fallbezogen im interkommunalen Vergleich niedrig. Doch beträgt die jährliche Mehrbelastung des städtischen Haushalts durch einen Fall der vollstationären Hilfe zur Pflege trotz des Anstiegs im ambulanten Bereich 2018 immer noch 7.700 Euro.

Als örtlicher Träger der Sozialhilfe hat die Stadt das Ziel, die Aufwendungen der Hilfe zur Pflege bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Dabei ist der Grundsatz des Nachrangs der Sozialhilfe zu beachten. Der Sozialhilfeträger muss im Fall von Leistungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen nach § 2 Abs. 2 SGB XII i.V.m. § 94 SGB XII die Unterhaltspflichtigen zum Unterhalt heranziehen.

Im Folgenden werden die Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege nach dem Siebten Kapitel SGB XII sowie die Erträge aus der Unterhaltsheranziehung betrachtet. Die Transferaufwendungen des überörtlichen Trägers der Sozialhilfe sind in diesem Vergleich nicht enthalten.

Aufwendungen für Transferleistungen

Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege je Einwohner ab 65 Jahren in Euro 2018



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

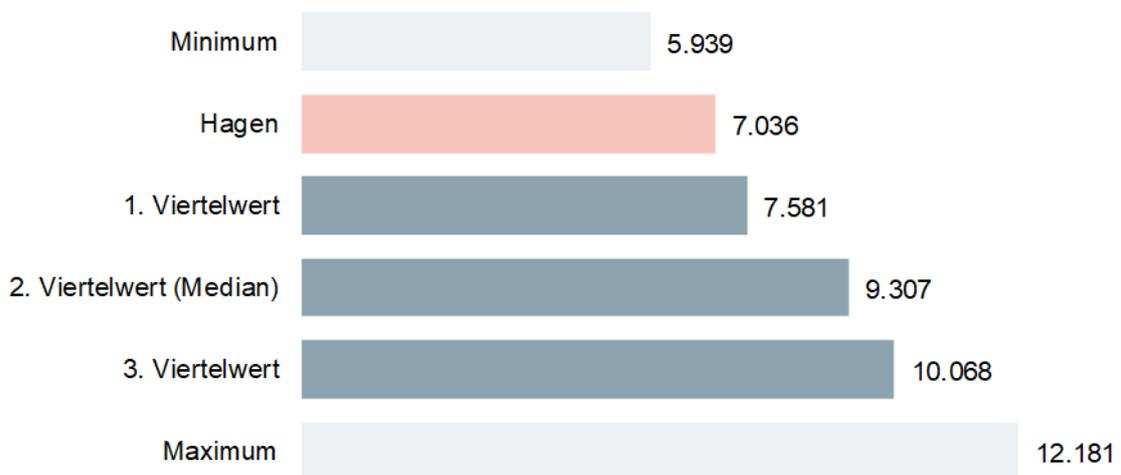


2017 positionierte sich die **Stadt Hagen** im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
179	174	203	224	280	358	21

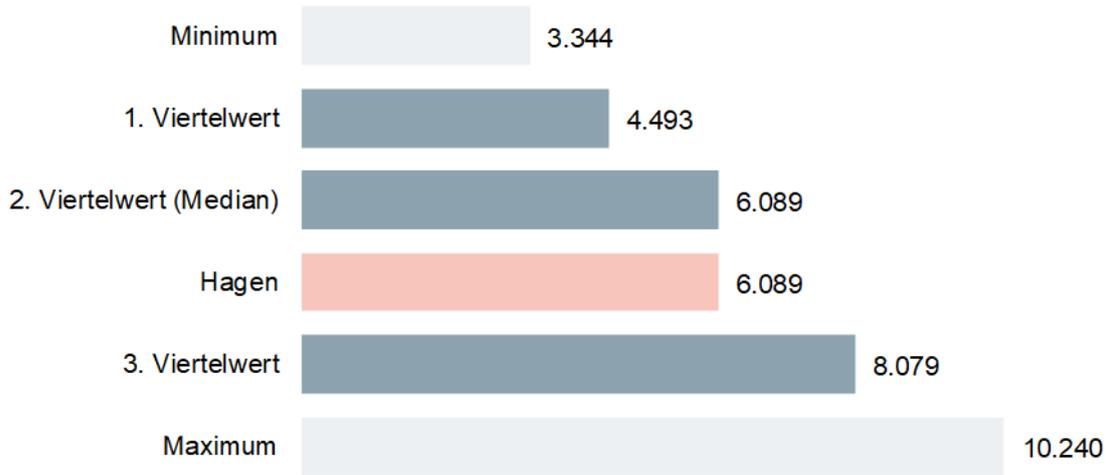
Wir haben im Abschnitt *Leistungsbezieher* aufgezeigt, dass die Leistungsdichte bei den Einwohnern ab 65 Jahren in der Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich leicht unterdurchschnittlich ausfällt. Dies stellt bereits einen entlastenden Faktor dar. Bei den Transferaufwendungen je Einwohner ab 65 Jahren erreicht Hagen 2018 sogar das Minimum. Im Vorjahr lag der Wert nur geringfügig darüber. Diese günstige Situation wird außer durch die Falldichte durch moderate fallbezogene Aufwendungen erreicht:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



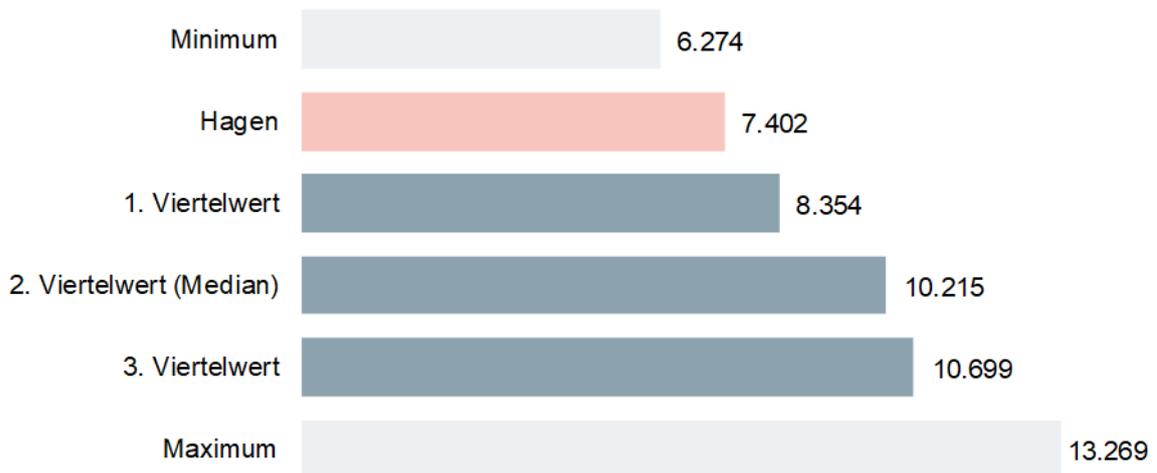
Eine ambulante Versorgung ist im Regelfall deutlich günstiger als eine stationäre Unterbringung. Gemessen an den fallbezogenen Transferaufwendungen beträgt der Belastungsunterschied für den städtischen Haushalt in der Regel mehrere Tausend Euro pro Jahr. Daher wirkt im Allgemeinen eine höhere ambulante Quote entlastend auf die einwohnerbezogenen Transferaufwendungen. Wir werden nachfolgend untersuchen, welchen Einfluss die Hilfe außerhalb und in Einrichtungen jeweils auf die Kennzahlenausprägung hat.

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro 2018



Bei den Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen bildet Hagen den Median der Vergleichsstädte. Die niedrigen Transferaufwendungen je Leistungsbezieher insgesamt müssen also maßgeblich durch die Situation in der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bestimmt worden sein. Der entsprechende Kennzahlenwert bestätigt diese Annahme:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro 2018



Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen sind die Transferaufwendungen 2018 im Vergleich zum Vorjahr um mehr als 1.000 Euro gesunken (2017: 8.432 Euro). Dies und die Tatsache, dass der Kennzahlenwert sich dem Minimum annähert, sind positiv zu bewerten. Dennoch sollte nicht übersehen werden, dass der einzelne Fall bei vollstationärer Versorgung generell höhere Auf-

wendungen verursacht als in der ambulanten Pflege. Zwar fällt die Mehrbelastung für die Stadt mit rund 1.300 Euro je Leistungsbezieher wesentlich geringer aus als in den meisten anderen kreisfreien Städten. Dazu sind jedoch noch die Aufwendungen für das Pflegewohngeld zu addieren, das mit fast 6.400 Euro je Leistungsempfänger relevanter ist als der Differenzbetrag in der eigentlichen Hilfe zur Pflege. So addiert sich die Mehrbelastung auf 7.700 Euro. Mit insgesamt rund 13.800 Euro je Leistungsbezieher und Jahr ist die stationäre Versorgung für die Stadt Hagen als Sozialhilfeträger mehr als doppelt so teuer wie die ambulante Pflege.

Auffallend ist in diesem Zusammenhang, dass sich die Transferaufwendungen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen in Hagen innerhalb eines Jahres von rund 1,1 Mio. Euro auf fast 1,8 Mio. Euro erhöht haben (vgl. Anhang, Tabelle 2: Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen einschl. Bestandsfälle unter Pflegegrad 2). Dieser drastischen Steigerung um fast zwei Drittel steht ein leichter Rückgang der Leistungsbezieher-Zahl von 313 auf 294 Personen gegenüber. Daraus resultiert eine ungewöhnlich starke Veränderung in der Kennzahlenausprägung bei den Transferaufwendungen der ambulanten Hilfe um rund 2.600 Euro bzw. 74 Prozent je Leistungsbezieher.

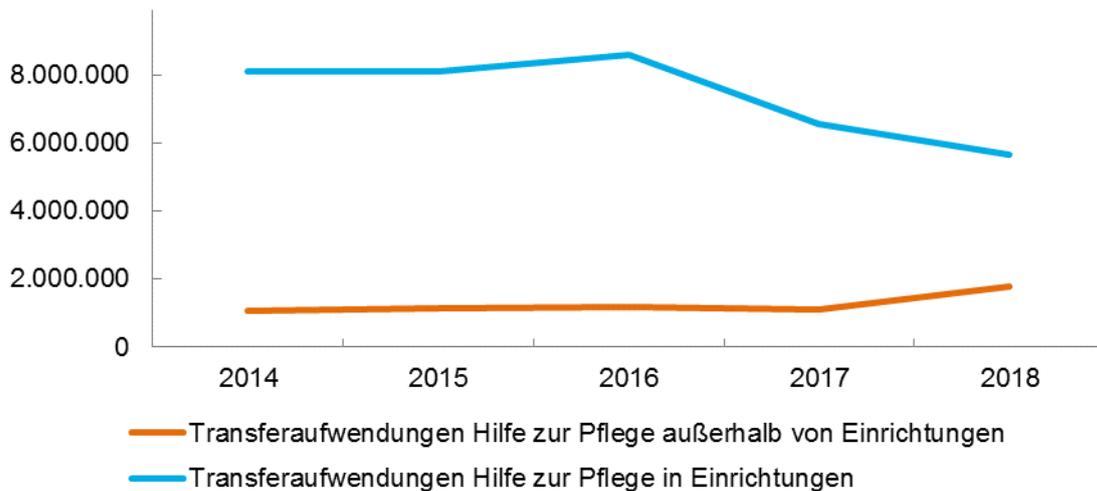
Sicher ist klärungsbedürftig, welche Faktoren für diese Entwicklung in der nicht vollstationären Versorgung in den beiden letzten Betrachtungsjahren verantwortlich sind. Möglicherweise spielt hier eine Rolle, dass eine wachsende Zahl Pflegebedürftiger in ambulanten Wohngemeinschaften versorgt wird. Nach Einschätzung der Stadt Hagen ist diese Alternative nicht wirtschaftlicher als eine konventionelle stationäre Versorgung. Da keine expliziten Daten zu den inzwischen häufiger von Pflegeanbietern unterhaltenen Demenz- oder Beatmungs-Wohngemeinschaften erhoben wurden, kann in dieser Prüfung dazu keine verlässliche Aussage getroffen werden.

Um die Gesamtsituation korrekt beurteilen zu können, muss allerdings die Entwicklung der Transferaufwendungen im Zeitverlauf 2014 bis 2018 insgesamt betrachtet werden. Hier haben wir - wie in den vorhergehenden Berechnungen auch - für die Jahre 2017 und 2018 die Transferaufwendungen für Bestandsfälle unterhalb von Pflegegrad 2 mit einbezogen. Per Saldo sind die Transferaufwendungen von 2017 auf 2018 um mehr als 220.000 Euro gesunken. Grund ist ein Rückgang der Aufwendungen bei der vollstationären Pflege um mehr als 900.000 Euro, der die drastische Steigerung im ambulanten Bereich mehr als kompensiert hat.

In der Zeitreihenbetrachtung über alle fünf Jahre wird deutlich, dass insgesamt eine positive Entwicklung stattgefunden hat. Von 2014 bis 2016 stetig steigenden Transferaufwendungen in sowie außerhalb von Einrichtungen folgte im Jahr 2017 eine erhebliche Entlastung des städtischen Haushalts um fast 2,15 Mio. Euro in beiden Hilfevarianten. 2018 kam der bereits genannte Rückgang um mehr als 220.000 Euro hinzu.

Nach einer stetigen Zunahme der finanzwirtschaftlichen Belastung für die Stadt Hagen in den ersten drei Betrachtungsjahren haben sich die Transferaufwendungen damit innerhalb von zwei Jahren um rund 2,37 Mio. verringert. Bezogen auf den Gesamtzeitraum 2014 bis 2018 liegt die Entlastung unter Berücksichtigung des zwischenzeitlichen Anstiegs der Aufwendungen immer noch bei fast 1,75 Mio. Euro bzw. 19 Prozent. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht die Entwicklung differenziert nach der ambulanten und der stationären Hilfe zur Pflege:

Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege in bzw. außerhalb von Einrichtungen 2014 bis 2018



Es ist davon auszugehen, dass als Einflussfaktoren auf die Gesamtentwicklung die Auswirkungen der Pflegestärkungsgesetze, aber auch eine aktive, am Grundsatz ‚ambulant vor stationär‘ ausgerichtete Pflegeberatung und Hilfefallsteuerung eine entscheidende Rolle gespielt haben.

Wenn auch im Jahr 2018 der Abstand zwischen den Aufwendungen der stationären und der ambulanten Versorgung geschrumpft ist, bleibt die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen die wirtschaftlichere Alternative. Konkreter formuliert: Im Durchschnitt entlastete 2018 jeder Einzelfall, in dem die Stadt durch entsprechende Beratung eine Heimaufnahme abwenden und in Richtung einer angemessenen und sachgerechten ambulanten Versorgung steuern konnte, den Haushalt um jährlich rund 7.700 Euro. Im Jahr 2017 lag die Entlastung durch die erheblich niedrigen Transferaufwendungen im ambulanten Bereich sogar noch bei rund 11.300 Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die Ursachen des Anstiegs der Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen im Jahr 2018 klären. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten sollte die Stadt hier gegensteuern.

→ **Empfehlung**

Unabhängig von diesem Anstieg sollte die Stadt die ambulante Versorgung weiterhin aktiv stärken, um die finanzwirtschaftliche Belastung durch die Hilfe zur Pflege und das Pflegegeld insgesamt zu begrenzen.

Aufwendungen für Pflegewohngeld

Aufwendungen für Pflegewohngeld 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je EW ab 65 Jahren in Euro	197	95	154	173	192	237	19
Aufwendungen für Pflegewohngeld für stationäre Einrichtungen je Leistungsbezieher Pflegewohngeld gesamt in Euro	6.381	5.850	6.325	6.912	7.612	8.375	19

Ebenso wie in vielen anderen kreisfreien Städten ist es in Hagen in den letzten Jahren beim Pflegewohngeld zu einer Erhöhung der Gesamtaufwendungen gekommen. Diese sind von 2014 bis 2018 von 7,71 Mio. Euro auf 8,29 Mio. Euro und damit um 7,5 Prozent gestiegen.

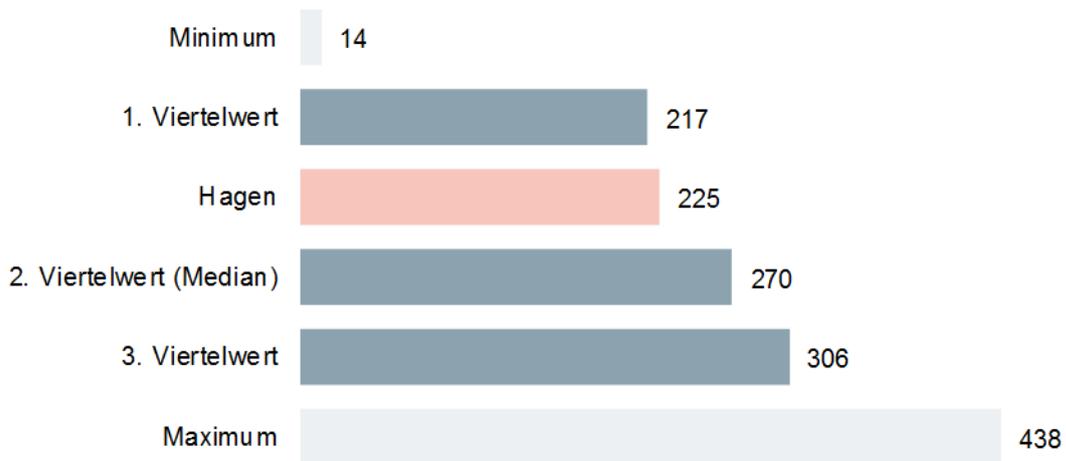
Die Aufwendungen für das Pflegewohngeld liegen fallbezogen etwas über dem 1. Viertelwert. Bis zum 31. Juli 2018 bestand eine Übergangsfrist zur Umsetzung der baulichen Mindestvorgaben für Pflegeeinrichtungen, die unmittelbare Auswirkungen auf das Pflegewohngeld haben. Erforderliche Investitionen der Träger zur Erfüllung der Vorgaben haben zum großen Teil stattgefunden. Es ist zu erwarten, dass das Niveau des Pflegewohngeldes steigt, wenn sich auch erst später durchgeführte Modernisierungsmaßnahmen auswirken werden. Zudem verzögert sich die finanzielle Abwicklung und Festsetzung der Investitionskosten durch die Landschaftsverbände erfahrungsgemäß um mehrere Monate nach Abschluss der Umbaumaßnahmen. Dies wiederum führt zu rückwirkenden Pflegewohngeldzahlungen an die Einrichtungen.

Darüber hinaus ist mit der Einführung des Alten- und Pflegegesetzes (APG NRW) eine Vielzahl von Änderungen zur Festsetzung der anererkennungsfähigen Investitionskosten umgesetzt worden. Deren Auswirkungen können derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Bisher sind noch nicht für alle Einrichtungen die Investitionskosten nach dem neuen Verfahren festgesetzt worden. Insbesondere fehlen Erfahrungswerte bezüglich der Auswirkungen auf die Höhe der Investitionskosten für Mieteinrichtungen.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung

Werden Leistungen nach dem SGB XII gewährt, gehen die bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsansprüche der Leistungsberechtigten gegen Verwandte ersten Grades auf den Träger der Sozialhilfe über. Dass die Sozialhilfeträger dem Grunde nach verpflichtet sind, die übergegangenen Unterhaltsansprüche zu überprüfen und zu verfolgen, ergibt sich aus dem in § 2 SGB XII verankerten Nachrangprinzip der Sozialhilfe.

Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege je Leistungsbezieher in Euro 2018



Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb und in Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb und in Einrichtungen in Euro 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Leistungsbezieher außerhalb von Einrichtungen in Euro	9,34	0,00	0,00	6,23	22,10	233	12
Erträge aus Unterhaltsheranziehung für Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Leistungsbezieher in Einrichtungen in Euro	308	17	301	338	429	648	14

Die Unterhaltserträge der Stadt Hagen überschreiten 2018 bezogen auf die Gesamtheit der Fälle leicht den 1. Viertelwert. Die Stadt bearbeitet auch die Unterhaltsangelegenheiten bei der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen. Der daraus resultierende Ertrag ist insgesamt zwar sehr gering, doch handelt die Stadt Hagen hier konform zur bislang geltenden Rechtslage. Da ein Teil der geprüften Städte die Unterhaltsüberprüfung und -heranziehung im Bereich der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen vollständig unterlässt, betragen das Minimum und der 1. Viertelwert 0,00 Euro.

Mit der Zustimmung des Bundesrates am 29. November 2019 hat das Angehörigen-Entlassungsgesetz abschließend das Gesetzgebungsverfahren durchlaufen. Unterhaltsverpflichtete Eltern und Kinder von Leistungsbeziehern sind vom Sozialhilfeträger mit Wirkung ab dem 01. Januar 2020 erst bei einem Jahresbruttoeinkommen von mehr als 100.000 Euro zur Zahlung von Unterhaltsleistungen heranzuziehen.

Durch die ab 2020 geltende Rechtslage ist davon auszugehen, dass die meisten Unterhaltsschuldner von den Unterhaltsansprüchen freigestellt bzw. nicht mehr herangezogen werden. Neben der finanziellen Mehrbelastung der Kommunen durch den Wegfall eines Großteils der Unterhaltserträge resultieren daraus zwei weitere nennenswerte Auswirkungen:

Aufgrund der gesetzlich normierten Vermutung, dass Unterhaltspflichtige im Regelfall nicht die Jahreseinkommensgrenze überschreiten, tritt einerseits eine erhebliche Entlastung in der Fallbearbeitung ein. Denn es liegt künftig in der Entscheidung des Sozialhilfeträgers, bei Anhaltspunkten für ein höheres Einkommen Unterhaltspflichtige zur Auskunft zu verpflichten. Andererseits kann eben dieser Grundsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen, dass Hilfe zur Pflege eher als bisher in Anspruch genommen wird.

Ungeachtet der grundlegenden gesetzlichen Änderungen hat die gpaNRW in der Prüfung die bislang geltende Rechtslage als Maßstab angelegt. Bestehende Unterhaltsansprüche für den Zeitraum der Hilfestellung bis zum 31. Dezember 2019 können unter Beachtung von Verjährungsfristen auch nach Inkrafttreten des Angehörigen-Entlastungsgesetzes verfolgt werden. Dies gilt auch und insbesondere dann, wenn die Unterhaltspflicht mit rechtswahrender Mitteilung zwar dem Grunde nach, wegen ausstehender Einkommens- und Vermögensüberprüfung aber noch nicht der Höhe nach festgestellt worden ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.

→ Organisation und Personaleinsatz

Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege

→ **Feststellung**

In der Stadt Hagen bestehen in Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege Optimierungsmöglichkeiten. Die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung sind in Bezug auf eine angemessene Stellenausstattung und technische Unterstützung nicht vollständig erfüllt.

→ **Feststellung**

Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt Arbeitsprozesse und Steuerungsaufgaben nach Angaben des Fachbereichs nicht hinreichend. Allgemeine Digitalisierungsmaßnahmen wie etwa Online-Anträge oder E-Akte sind im Bereich der Hilfe zur Pflege noch nicht konkret geplant.

Die Organisation und der Personaleinsatz im Aufgabenbereich der Hilfe zur Pflege sollen eine effektive, effiziente und rechtmäßige Aufgabenerledigung ermöglichen. Das setzt u.a. folgende Rahmenbedingungen voraus:

- Die Organisation der Hilfestellung und erforderliche Arbeitsprozesse sind strategisch und fachlich ausgerichtet.
- Aktuelle Arbeitshilfen, Stellen- und Prozessbeschreibungen unterstützen optimale Arbeitsabläufe.
- Es sind Standards zur Aufgabenerledigung vorhanden und dokumentiert.
- Es gibt Personalressourcen und eine Auslastungssteuerung.
- Ein Wissensmanagement ist eingerichtet.
- Die Mitarbeiter besuchen regelmäßig Fortbildungen.
- Eine aufgabengerechte Fachsoftware wird genutzt.

Die Gewährung von Hilfe zur Pflege nach dem SGB XII ist in der **Stadt Hagen** organisatorisch dem Fachbereich 55 (Jugend und Soziales) im Vorstandsbereich für Jugend und Soziales, Bildung und Kultur zugeordnet. Zentraler Standort für die Bearbeitung der Hilfe zur Pflege und entsprechende Anlaufstelle für hilfesuchende Bürgerinnen und Bürger ist das Verwaltungsgebäude am Berliner Platz in Hagen-Mitte. Nebenstellen des Sozialamtes im Stadtgebiet werden nicht unterhalten.

Zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung befand sich die Organisationsstruktur im Umbruch. Im Bereich der wirtschaftlichen Hilfen wurde die organisatorische Aufteilung der Hilfen in bzw. außerhalb von Einrichtungen inzwischen aufgehoben. Bedarfsfeststellung und Leistungsgewährung erfolgen inzwischen in einer Abteilung. Die Aufgaben des dezentralen Controllings sowie die Bearbeitung von Widersprüchen sind weiterhin bei Abteilung 55/0 angesiedelt.

Die Pflege- und Wohnberatung gehört organisatorisch als Sachgruppe 55/24 zur Abteilung 55/2. Die berufliche Qualifikation des eingesetzten Personals umfasst Sozialarbeiter, Sozialpädagogen und examinierte Pflegefachkräfte. Letztere führen neben der Pflegeberatung im eigentlichen Sinne auch die Bedarfsfeststellung durch. Eine systematische Zusammenarbeit der Pflege- und Wohnberatung mit der Sachbearbeitung in der Leistungsgewährung wird durch den Auftrag für den Hausbesuch initiiert und bei Bedarf in der laufenden Fallbearbeitung fortgesetzt.

Hinsichtlich der Kontinuität in der Stellenbesetzung, die eine wichtige Voraussetzung für die fach- und sachgerechte Aufgabenwahrnehmung ist, besteht nach Einschätzung des Fachbereichs eine ungünstige bis problematische Gesamtsituation. In der Prüfung wurde als maßgeblicher Belastungsfaktor unter anderem eine hohe Fluktuation in Kombination mit einer halbjährigen Wiederbesetzungssperre genannt. Eine Personalrekrutierung finde kaum aktiv und teils erst im Anschluss an die Halbjahresfrist statt. Die tatsächliche Vakanz freigewordener Stellen könne die sechsmonatige Sperre damit in der Praxis erheblich überschreiten, wenn keine geeigneten Bewerber gefunden werden. Zudem wurde darauf hingewiesen, dass im Laufe des Jahres 2019 vier von zwölf Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den betroffenen Organisationseinheiten das Ruhestandsalter erreichen und sich die bestehenden Probleme damit verschärfen würden. Nach Angaben des Fachbereichs hat es in den vergangenen Jahren kaum Phasen mit vollständiger personeller Besetzung geben.

Aus der geschilderten Situation resultieren Überlastungsindikatoren vor allem Bereich der ambulanten Hilfen. Große oder permanente Bearbeitungsrückstände konnten bisher verhindert werden, allerdings zulasten der Stelleninhaber. Eine kritische Anhäufung von Überstunden ließ sich durch flexible Arbeitszeitmodelle abmildern, doch wird die Krankheitsquote als hoch bezeichnet. Aus Sicht der gpaNRW ist allerdings ein (scheinbarer oder tatsächlicher) Widerspruch zwischen der Situationsbeschreibung durch den Fachbereich und den Kennzahlenausprägungen zur Stellenausstattung zu klären: Und zwar betrifft dies die Belastungsverteilung zwischen der Sachbearbeitung für ambulante Hilfen einerseits und stationäre Hilfe andererseits. Darauf gehen wir im nachfolgenden Abschnitt Personal- und Leistungskennzahlen näher ein.

Die Arbeitsprozesse in der Sachbearbeitung waren in der Vergangenheit nicht generell dokumentiert. Einheitliches Vorgehen in allen Fällen wird jedoch durch Maßnahmen zur Standardisierung und Qualitätssicherung unterstützt. Zudem erarbeitet die Abteilung 55/2 derzeit strukturierte Dokumentationen der Leistungsprozesse. Für den Antragsworkflow werden Checklisten verwendet, jede Neueingabe muss nach dem Vieraugen-Prinzip freigegeben werden. Die Innenrevision überprüft regelmäßig Stichproben von zwei Prozent aller im System erfassten Bestandsfälle. Zur Sachbearbeitung bei den vollstationären Hilfen liegen dokumentierte Arbeitsabläufe und Entscheidungskriterien für bestimmte, standardisierte Fallkonstellationen vor. Darüber hinaus tragen Dienstbesprechungen, Fallkonferenzen bei außergewöhnlichen Fällen sowie Fortbildungen dazu bei, dass Entscheidungen in der Bearbeitung von Fällen der Hilfe zur Pflege nach gleichen Maßstäben und Kriterien getroffen werden. Weitere strukturelle Maßnahmen zur Bewahrung vorhandenen Wissens (Wissensmanagement) werden nicht praktiziert. Für neue Kräfte finden Einarbeitung und Fortbildung pragmatisch nach Bedarf und nicht auf der Grundlage eines strukturierten Konzeptes statt.

Die in der Stadt Hagen zur Berechnung und Zahlbarmachung von Sozialhilfeleistungen verwendete Fachsoftware wird aufgrund einer strategischen Entscheidung des Hagener Betriebs für Informationstechnologie (HABIT) eingesetzt. Nach Einschätzung des Fachbereichs unterstützt die eingesetzte IT-Lösung die Arbeitsprozesse einer strukturierten Fallbearbeitung nicht

hinreichend. Als Nachteile werden insbesondere das Fehlen elementarer Funktionalitäten, unzureichende Auswertungsmöglichkeiten für Steuerungsaufgaben, umständliche Bedienung mit überflüssigen Arbeitsschritten, geringe Flexibilität sowie fehlende Schnittstellen zum Kasserverfahren genannt. Daraus resultieren nach Angaben der Verwaltung vor allem Zeitverluste bei ohnehin schon hoher Belastung. Hinsichtlich der Unterhaltsbearbeitung bzw. sonstigen Verbuchung von Einnahmen wie etwa Rückforderungsansprüchen werden ein hoher Zeitaufwand bei der Nachverfolgung von Forderungen sowie Probleme beim Abgleich mit Zahlungseingängen, u.a. wegen unklarer zeitlicher Zuordnung, bemängelt.

In Bezug auf die auch in der Hilfe zur Pflege immer bedeutender werdenden Themen Digitalisierung und Einführung von E-Government (E-Akte, Dokumenten-Managementsystem, Online-Anträge) gibt es für den Bereich der Sozialhilfe im Allgemeinen und der Hilfe zur Pflege im Besonderen bisher keine konkreten Planungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte prüfen, durch welche Maßnahmen sich das Wissensmanagement im Hinblick auf Bewahrung und jederzeitigen Abruf vorhandenen Wissens verbessern lässt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte sich kritisch mit dem IT-Einsatz in der Hilfe zur Pflege auseinandersetzen. Die vom Fachbereich vorgetragene Unzulänglichkeit hemmen effektive und wirtschaftliche Leistungsprozesse und verschärfen vorhandene Belastungen zusätzlich. In eventuelle Überlegungen zu einer Neuausrichtung der Software-Unterstützung sollten betroffene Sachgebiete aktiv eingebunden werden, damit Anforderungen aus der Praxis an künftige IT-Werkzeuge hinreichend berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Die Hilfe zur Pflege sollte zu gegebener Zeit in den Themenkatalog mit einbezogen werden, wenn die Stadt Hagen konkrete Planungen zu Digitalisierung und E-Government aufnimmt.

Personal- und Leistungskennzahlen

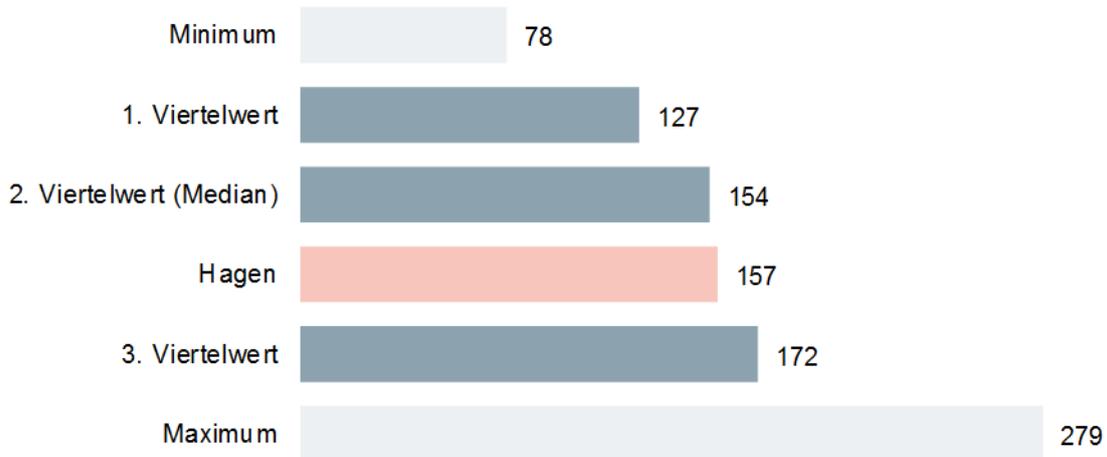
→ **Feststellung**

Nach der Kennzahlenausprägung ist die Fallzahlenbelastung in der Leistungssachbearbeitung im ambulanten Bereich auf durchschnittlichem, im stationären Bereich auf extrem hohem Niveau. Dies korrespondiert nicht mit der Einschätzung des Fachbereichs zur tatsächlichen Arbeitsbelastung.

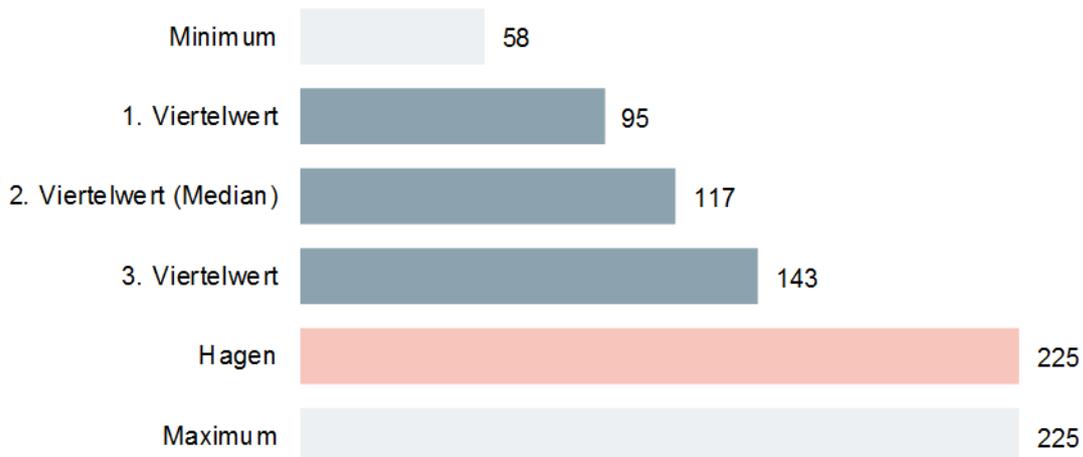
Die Stadt sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben der Hilfe zur Pflege effektiv und qualitativ bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt.

Für die **Stadt Hagen** haben wir nachfolgend die Stellenausstattung des Jahres 2017 dargestellt, da für das Vergleichsjahr 2018 die Daten nicht abschließend plausibilisiert werden konnten. Zudem beschränken wir uns auf die Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und differenzieren diese nach ambulanter und stationärer Hilfe zur Pflege.

Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2017



Leistungsbezogener Hilfe zur Pflege in Einrichtungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung 2017



Wie im Abschnitt *Organisation der Aufgabe Hilfe zur Pflege* ausgeführt, fällt die Arbeitsbelastung in der Leistungssachbearbeitung für ambulante Hilfen nach Einschätzung des Fachbereichs sehr hoch aus. Dies lässt sich aus der Kennzahlensausprägung nicht ableiten. Diese liegt lediglich geringfügig über dem Median.

Andererseits erreicht die Fallbelastung in der Stadt Hagen bei der stationären Hilfe zur Pflege das Maximum, während für diesen Bereich nicht von einer nennenswerten Überlastungssituation berichtet worden ist. Hier bearbeitet eine Vollzeit-Stelle in Hagen fast doppelt so viele Fälle wie beim Median der Vergleichsstädte.

Generell muss jede Kennzahl, deren Gegenstand die Fallbelastung je vollzeitverrechneter Stelle ist, unter Beachtung individueller Besonderheiten der untersuchten Organisationseinheit in-

terpretiert und bewertet werden. Liegt eine objektiv nachvollziehbare Überlastungssituation vor, kommt als Ursache zunächst eine nach dem Maßstab des interkommunalen Vergleichs unzureichende Stellenausstattung in Betracht. Diese wäre durch eine deutlich überhöhte Fallzahl je Vollzeit-Stelle erkennbar. Im vorliegenden Fall ist die Kennzahlenausprägung bei der Pflege außerhalb von Einrichtungen im Vergleich jedoch unauffällig. Damit wird es wahrscheinlicher, dass Einflussfaktoren wie ungünstig strukturierte Arbeitsprozesse oder unzureichende Unterstützung durch IT-Werkzeuge die entscheidende Rolle spielen. Auch subjektive Faktoren wie überdurchschnittlich häufige oder lange krankheitsbedingte Ausfälle sind denkbar, können allerdings gleichermaßen Ursache wie auch Wirkung der Belastung sein. Zudem kann sich eine starke Fluktuation mit vielen erforderlichen Einarbeitungszeiten ungünstig auswirken. Umgekehrt können erfahrene und motivierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mitentscheidend dafür sein, dass eine im Vergleich der Städte hohe Fallzahl je Vollzeit-Stelle ohne nennenswerte Schwierigkeiten bearbeitet werden kann.

Derartige individuellen personalwirtschaftlichen Besonderheiten zu thematisieren oder zu bewerten ist jedoch der Stadt selbst vorbehalten und nicht Gegenstand der überörtlichen Prüfung. Entscheidend ist, dass eine Position im interkommunalen Vergleich im Kontext der konkreten Situation in der Verwaltung intern richtig interpretiert wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die Ursachen für die scheinbare oder tatsächliche Diskrepanz zwischen der wahrgenommenen und der durch Kennzahlenwerte indizierten Arbeitsbelastung klären. Ziel ist eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung bei angemessener Belastungsverteilung unter Beachtung individueller Besonderheiten in den betroffenen Bereichen.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung der Hilfe zur Pflege betrachten wir in unterschiedlichen Zusammenhängen:

- Fach- und Finanzcontrolling,
- Steuerung der Leistungsgewährung und
- Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung,
- Steuerung der Pflegelandschaft und
- Quartiersmanagement.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

In der Stadt Hagen beschränken sich Controllingaktivitäten bezüglich der Hilfe zur Pflege bisher praktisch auf ein Finanzcontrolling. Der Optimierungsbedarf hinsichtlich fachlicher Aspekte ist erkannt. Die Verwaltung arbeitet, durch externe Beratung begleitet, an einer Verbesserung der Informationsqualität für Steuerungsaufgaben.

Eine Kommune sollte Kennzahlen erheben, für die jeweils ein Zielwert festgelegt ist. Die Planungen in der Kämmerei und im Sozialamt sollte übereinstimmen. Soll- und Ist-Werte sollte die Kommune in festgelegten Zeitabständen analysieren und daraus Maßnahmen entwickeln. Zudem sollte ein Berichtswesen installiert sein.

Für das Controlling im Sozialbereich steht in der **Stadt Hagen** eine Vollzeit-Stelle in der Abteilung 55/0 zur Verfügung. Stelleninhalt sind jedoch nicht ausschließlich Controllingaufgaben, vielmehr liegt dort vorrangig die Zuständigkeit für Haushaltsangelegenheiten des Fachbereichs. Nach Angaben der Verwaltung war es aufgrund der Personalkapazitäten bisher nicht möglich, eine über ein reines Finanzcontrolling hinausgehende Steuerungsunterstützung im Sinne eines Fachcontrollings zu realisieren. Organisatorisch und konzeptionell wird Controlling in Bezug auf die Hilfe zur Pflege demnach nur rudimentär praktiziert. Die maßgeblichen Finanzdaten können den Leitungsebenen und innerhalb der Abteilung 55/0 aus dem in Hagen eingesetzten Finanzverfahren zur Verfügung gestellt werden. Soweit Daten für Belange des Fachcontrollings erforderlich sind, wie etwa Zahlen zu Fällen bzw. Leistungsbeziehern oder Auswertungen zu bestimmten Hilfearten, lassen sich diese zwar grundsätzlich erzeugen. Die bereits beschriebenen Nachteile der Fachsoftware verursachen in der Steuerungsunterstützung jedoch ebenso wie in der Leistungsgewährung teilweise erheblichen Zeitaufwand bzw. lassen die Bereitstellung bestimmter Informationen mit vertretbarem Aufwand kaum zu.

Zum Zeitpunkt der Prüfung führte die Stadt Hagen ein von der Firma con_sens begleitetes Projekt zur strategischen Steuerung in der Sozialverwaltung durch. In diesem Kontext bildeten fachliche Aspekte einen Schwerpunkt. Als Erkenntnis aus dem Beratungsprojekt beabsichtigt die Verwaltung, die Strukturen zur angemessenen Wahrnehmung von Aufgaben des Fachcontrollings zu schaffen bzw. zu verbessern. Dies betrifft unter anderem einen Kennzahlenkatalog

für ein fachbezogenes Berichtswesen. Die Basisdaten für die Kennzahlen sollen in Zukunft einfacher und mit einem größeren Informationsumfang als bisher ausgewertet und zur Verfügung gestellt werden können.

Aus Sicht der gpaNRW sollte der Fokus insbesondere auf Wirkungskennzahlen gerichtet werden, um die Qualität steuerungsrelevanter Informationen zu erhöhen. So lassen sich beispielsweise die Erfolge von Beratungsaktivitäten besser nachvollziehen und bewerten. Sinnvoller als rein quantitative Zielwerte, deren Erreichen maßgeblich von externen Faktoren abhängt, sind Messgrößen zur Qualität und Wirkung von Maßnahmen, die auf der *steuerbaren* Ebene zum Erreichen eben dieser Zielwerte beitragen. Dabei sollte selbstverständlich ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem entstehenden Mehraufwand, etwa durch Dokumentation von Maßnahmen und deren Erfolgen, und dem Erkenntnisgewinn angestrebt werden. Ungeachtet der beschriebenen Optimierungsmöglichkeiten im Bereich des Fachcontrollings sind in der Pflege- und Wohnberatung bereits entsprechende Instrumente im Einsatz. Für die Dokumentation der Beratungsaktivitäten steht eine spezielle Software (synCASE) zur Verfügung. Eine Auswertung der Beratungsergebnisse findet beschränkt statt. Sie ist Grundlage für Berichte an Politik und Verwaltungsvorstand über Einsparungserfolge, die aus der konzeptionellen Ausrichtung der Beratung zur Vermeidung bzw. Verzögerung stationärer Versorgung resultieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte ihre Aktivitäten zur Verbesserung des Controllings in der Hilfe zur Pflege fortsetzen. Sie sollte prüfen, welche konkreten Kennzahlen die Qualität steuerungsrelevanter Informationen erhöhen. Sinnvoll sind vor allem Wirkungskennzahlen, die verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Hilfefallsteuerung liefern.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Die Strukturen und Prozesse der individuellen Hilfefallsteuerung orientieren sich, beispielsweise in Bezug auf die Prüfung der Heimnotwendigkeit, an den strategisch vorgegebenen Zielen.

Zu einer optimalen Zugangssteuerung der Hilfe zur Pflege gehört ein geregeltes Hilfeverfahren. Über das Hilfeverfahren muss die Kommune eine individuelle, bedarfsgerechte und wirtschaftliche Leistungserbringung gewährleisten. Dazu zählt für die gpaNRW insbesondere:

- eine leistungsrechtliche Prüfung des Hilfeanspruchs,
- ein strukturiertes (softwaregestütztes) Hilfeverfahren,
- der Grundsatz *'ambulant vor stationär'*,
- eine passgenaue Bedarfsdeckung,
- der Einsatz von Pflegefachkräften,
- die Förderung präventiver Maßnahmen,
- eine regelmäßige Überprüfung der Hilfestellung.

Die Steuerungsmöglichkeiten der Stadt sind in Bezug auf diese Gesamtsituation differenziert zu beurteilen. Demografische oder soziale Strukturen entziehen sich weitgehend einer Beeinflussung durch die Kommune oder sind durch diese allenfalls langfristig veränderbar. In der Ausgestaltung des Leistungsprozesses ist die Ausgangslage der Stadt besser: Über eine optimale Hilfefallsteuerung lassen sich alle Belange vom Recht der Hilfesuchenden auf passgenaue Versorgung bis hin zum Ziel des Sozialhilfeträgers, die Hilfen wirtschaftlich bereitzustellen, angemessen austarieren.

In der **Stadt Hagen** arbeiten die Leistungssachbearbeitung und die Pflege- und Wohnberatung systematisch zusammen. Zwar findet kein Hilfeplanverfahren im engeren Sinne statt. Doch erfolgt in der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen vor Aufnahme der Leistungsgewährung ein obligatorischer Hausbesuch durch die Pflegeberatung. Parallel dazu werden vorliegende Kostenvoranschläge des ausgewählten Pflegedienstes vom Sozialamt geprüft. Sofern in Einzelfällen Zweifel an der Richtigkeit eines MDK-Gutachtens bezüglich des festgestellten Pflegegrades bestehen, würde das Gesundheitsamt mit der Überprüfung beauftragt; dies spielt in der Praxis jedoch kaum eine Rolle. Um zu klären, ob festgestellte Bedarfe noch bestehen bzw. gewählte Maßnahmen zur passgenauen Bedarfsdeckung weiterhin geeignet sind, werden laufende Fälle generell einmal jährlich überprüft.

Bei der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen liegt per Definition eine vollumfassende Betreuung vor, so dass kein Anlass für eine individuelle Hilfeplanung durch den Sozialhilfeträger besteht. Maßgeblichen Steuerungseinfluss hat dieser jedoch auf der vorgelagerten Ebene, d.h. der Prüfung der Heimnotwendigkeit. Zwar werden MDK-Gutachten wegen der gesetzlichen Bindung an die Entscheidung der Pflegekasse auch bei eventuellen Bedenken an der Richtigkeit nicht durch ein weiteres Gutachten überprüft. Allerdings besteht in der Entscheidungspraxis der Stadt Hagen ein bedingter Ermessensspielraum bei der Anerkennung von Heimnotwendigkeit. Über die passgenaue Bedarfsdeckung durch ambulante oder stationäre Versorgung wird abhängig vom Pflegegrad entschieden. Hierbei gilt die Regel, dass bei

- Pflegegrad 2 generell eine Prüfung durch die eigenen Pflegefachkräfte erfolgt,
- Pflegegrad 3 die Prüfung von Inhalt und Schlüssigkeit des MDK-Gutachtens abhängt und
- ab Pflegegrad 4 die Heimnotwendigkeit generell anerkannt wird.

Häufig entsteht Pflegebedürftigkeit bei älteren Menschen unmittelbar im Anschluss an einen Krankenhausaufenthalt. Der Zusammenarbeit zwischen dem Sozialamt und den örtlichen Krankenhäusern kommt daher eine nennenswerte praktische Bedeutung zu. Nach Angaben der Verwaltung soll das Entlassmanagement der Krankenhäuser ausgebaut bzw. verbessert werden. In der Praxis zeigt die Kommunikation Unzulänglichkeiten, die daraus resultierenden Informationsdefizite oder Verzögerungen im Informationsaustausch wirken sich zulasten der Betroffenen aus.

Steuerung des Hilfeangebotes durch die Pflege- und Wohnberatung

→ Feststellung

Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Hagen unterstützt den individuellen Hilfeprozess mit dem Ziel, bei bedarfsgerechter Versorgung stationäre Pflegebedürftigkeit abzuwenden bzw. zu verzögern. Der Informationszugang für Hilfe suchende Menschen ist bereits auf der

Ebene vor der eigentlichen Beratung gut gelöst. Die Auswertung der Beratungsaktivitäten ließe sich im Detail verbessern.

Die Kommune sollte über eine trägerunabhängige (kommunale) Pflege- und Wohnberatung verfügen und dafür qualifiziertes Personal einsetzen. Eine gut aufgestellte Pflege- und Wohnberatung sollte folgende Faktoren erfüllen:

- Einsatz von Pflegefachkräften,
- enge Zusammenarbeit zwischen Pflegefachkräften und Sachbearbeitung HzP,
- vorgeschaltete Beratungsgespräche zu Beginn des Hilfeverfahrens,
- Beratung sowohl telefonisch als auch persönlich,
- Durchführung von Hausbesuchen,
- Dokumentation der Beratung,
- Beratung beinhaltet die Themen Pflege und Wohnen,
- bei allen Beratungen steht der Grundsatz *'ambulant vor stationär'* im Fokus,
- Informationen im Internet zur Pflege- und Wohnberatung und
- Auf- und Ausbau eines örtlichen Netzwerkes.

Die Pflege- und Wohnberatung der **Stadt Hagen** befindet sich im gleichen Verwaltungsgebäude wie das Sozialamt. Ein gemeinsamer Pflegestützpunkt mit den örtlichen Pflegekassen wird nicht unterhalten. Finanziert wird die Beratung aus dem städtischen Haushalt. Derzeit wird diese Aufgabe noch durch einen Zuschuss der Pflegekassen unterstützt. Dieser fällt wegen Bestandsschutzes mit jährlich rund 88.000 Euro relativ hoch aus. Die Erfahrungen der Stadt bezüglich der eigenen Beratungsangebote der Pflegekassen sind unterschiedlich. So geben Hilfesuchende zur Pflegeberatung der AOK überwiegend positive Rückmeldungen. Einige von den Pflegekassen unterhaltene Beratungsstellen verweisen nach Angaben Betroffener jedoch lediglich auf das Beratungsangebot der Stadt, ohne selbst nennenswerte Beratungsleistungen zu erbringen. Teilweise handelt es sich um Callcenter mit sehr beschränkter Kenntnis der örtlichen bzw. regionalen Situation, so dass lediglich allgemeine Informationen gegeben werden können.

In der städtischen Pflege- und Wohnberatung ist die Zuständigkeit der Ansprechpersonen nach Stadtbezirken organisiert. Der Beratung im engeren Sinne, also dem persönlichen oder telefonischen Kontakt, gehen unterschiedliche Maßnahmen mit dem Ziel voraus, von Pflegebedürftigkeit bedrohte Menschen und deren Angehörige zu erreichen. Bei einschlägigen Stellen, etwa den Sozialdiensten der Krankenhäuser, sind die Möglichkeit und Bedingungen der Antragstellung auf Hilfe zur Pflege generell bekannt. Neben Broschüren und Flyern gewinnen auch für ältere Menschen online abrufbare Informationen immer mehr an Bedeutung. Gängige Internet-Suchmaschinen verweisen bei Eingabe der Begriffe „Hagen“ und „Pflege“ unter den ersten Treffern auf die städtische Internetpräsenz www.Hagen.de und die dort verfügbaren Informationen zu unterschiedlichen Lebenssituationen. So sind unter anderem zur häuslichen bzw. stationären Versorgung, zur Demenz, aber auch zu dem für die nächsten Angehörigen der Betroffenen relevanten Thema Unterhalt Informationen verfügbar. Eine Vielzahl von Links zu maßgeblichen Akteuren wie den örtlichen Anbietern unterschiedlicher Pflege- und Unterstützungsvarianten,

dem Netzwerk Demenz und der Pflegekonferenz sind vorhanden. Der Informationsumfang ist gut strukturiert, umfangreich und verschafft eine erste, und dennoch umfassende und auf die jeweilige Situation der Hilfesuchenden zugeschnittene Übersicht.

Die eigentlichen Beratungsaktivitäten decken inhaltlich unter anderem folgende Themen ab:

- Ambulante Dienste,
- Essen auf Rädern,
- Hausnotruf,
- hauswirtschaftliche Unterstützung,
- Tagespflege,
- vollstationäre Pflege,
- Kurzzeit - und Verhinderungspflege,
- Wohnraumanpassung und
- Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung.

Nicht direkt pflegebezogene Belange von Senioren, etwa zu Begegnungsstätten, Seniorenprojekten und -veranstaltungen, sind zwar nicht Gegenstand der Pflege- und Wohnberatung, werden aber im Seniorenwegweiser der Stadt behandelt.

Es ist konzeptionell verankertes Ziel der Beratung, in den Fällen ambulanter Hilfe zur Pflege eine stationäre Pflegebedürftigkeit zu vermeiden bzw. soweit wie möglich hinauszuzögern. Die systematische Einbindung der Pflege- und Wohnberatung in die individuelle Hilfefallsteuerung findet unter anderem durch den obligatorischen Hausbesuch beim erstmaligen Antrag auf Pflegeleistungen statt. Die Prüfung der Heimnotwendigkeit entfaltet als elementares Steuerungsverfahren erkennbare Wirkung. Nach Angaben der Verwaltung haben sich Beratungserfolge auch in Form monetärer Einsparungen gezeigt, wenn Alternativen für eine bedarfsgerechte Versorgung anstelle einer beabsichtigten vollstationären Heimaufnahme aufgezeigt werden konnten.

Von einer Dokumentation erfolgter Beratungen sieht die Stadt Hagen weitgehend ab und beschränkt sich auf Berichte zu Einsparungserfolgen. Eine umfangreichere Dokumentation in Kombination mit entsprechenden anonymisierten Auswertungen würde hilfreiche Informationen liefern: So ließe sich beispielsweise erkennen, welche Personen (Geschlecht, Alter, Herkunft usw.) mit welchen Problemstellungen in welchem Umfang Beratung und Unterstützung in Anspruch genommen haben. Hierüber kann die Stadt Entwicklungen und Veränderungen im Bedarf der Hilfesuchenden analysieren und die Beratungsaktivitäten künftig noch zielgenauer ausgestalten. Dokumentationsaufgaben sollen selbstverständlich nicht aus einem Selbstzweck heraus Personalressourcen binden; eine Abwägung zwischen dem Mehraufwand einer obligatorischen Dokumentation und dem daraus entstehenden Nutzen ist daher unerlässlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte prüfen, ob eine angemessen erweiterte Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung sinnvoll ist.

Steuerung der Pflegelandschaft

→ Feststellung

Die Stadt Hagen nimmt steuernd Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebotes. Sie bindet alle relevanten Akteure ein und nutzt die Möglichkeit der verbindlichen Bedarfsplanung.

→ Feststellung

In Zukunft stellt die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Pflegelandschaft die Stadt vor Herausforderungen. Ein Hauptrisiko ist der Fachkräftemangel in der Pflege. Auf Nachfragerseite bestehen aufgrund der Hagener Einwohnerstruktur sprachliche oder kulturelle Besonderheiten. Ob und in welchem Umfang daraus spezifische Anforderungen an die Pflegeangebote abzuleiten sind, wird in Verwaltung und Politik diskutiert.

Die Steuerung der Pflegelandschaft erfolgt in den Kommunen über die kommunale Pflegeplanung. Diese soll Trends und Handlungsbedarfe aufzuzeigen, weiterführende Diskussionen initiieren und somit eine auskömmliche Pflegeinfrastruktur fördern. Die Stadt sollte eine koordinierende Rolle in der Demografie- und Sozialraumplanung einnehmen.

Die Stadt muss zudem auf ein bedarfsgerechtes Angebot an stationären Pflegeplätzen achten. Kurzzeitpflegeplätze müssen in einem angemessenen Umfang in der Stadt vorhanden sein.

Die Anbieterstruktur zeichnet sich in der **Stadt Hagen** durch ein relativ ausgewogenes Verhältnis zwischen kirchlichen Trägern wie Caritas und Diakonie, Wohlfahrtsverbänden wie dem Deutschen Roten Kreuz und verschiedenen privaten Trägern aus. Zudem gibt es stadteigene Angebote zur pflegerischen Versorgung: Der Betrieb für Sozialeinrichtungen Hagen (BSH)⁶ unterhält Einrichtungen für Langzeit-, Kurzzeit- und Tagespflege, Seniorenwohnungen und betreibt das ambulante Angebot "Hagen-Pflege-Mobil".

Organisatorisch ist die Aufgabe der kommunalen Pflegeplanung in der Stabstelle Jugendhilfe- und Sozialplanung im Fachbereich 55 angesiedelt. Für die Pflegeplanung steht dort eine halbe vollzeitverrechnete Stelle zur Verfügung. Die Planung wird in Abstimmung mit Abteilung 55/2 (Beteiligung der Sachbearbeiter und Sozialarbeiter) sowie unter Einbindung der Konferenz Alter und Pflege erstellt und jährlich fortgeschrieben. Die Stadt nutzt seit 2016 die Möglichkeiten der verbindlichen Bedarfsplanung nach § 7 Abs. 6 APG zur Angebotssteuerung und berichtet von grundsätzlich positiven Erfahrungen mit diesem Instrument.

Als vorrangiges strategisches Ziel definiert die Pflegeplanung in Hagen die Quartiersnähe der bedarfsgerechten und angemessenen Hilfeangebote bei hoher Versorgungssicherheit.

Netzwerkarbeit und erfolgreiche Kooperation sind elementare Aspekte erfolgreicher Pflegeplanung und zielgenauer Bereitstellung der örtlichen Pflegeinfrastruktur. Institutionalisiert findet diese Netzwerkarbeit vor allem in der Kommunalen Konferenz Alter und Pflege nach § 8 APG statt, deren Einrichtung durch die Kreise und kreisfreien Städte eine gesetzlich normierte Aufgabe im Kontext der Pflegeplanung ist. In der Stadt Hagen setzt sich die Konferenz unter Vorsitz der Fachdezernentin und Geschäftsführung der Sozialplanung (50/010) im Wesentlichen zusammen aus Vertretern der

⁶ Der BSH ist Tochtergesellschaft der Hagener Versorgungs- und Verkehrsgesellschaft mbH (HUG). Die Stadt Hagen hält 100 Prozent der Gesellschaftsanteile der HUG, so dass es sich bei den Leistungen des BSH vollständig um kommunale Angebote handelt.

- Verwaltung (Sozialdezernat, Fachbereich Jugend und Soziales einschließlich Wohn- und Pflegeberatung, Fachbereich Gesundheit und Verbraucherschutz)
- im Rat vertretenen Parteien bzw. Wählergemeinschaften,
- örtlichen Träger stationärer Einrichtungen,
- örtlichen Anbieter ambulanter Dienste,
- gesetzlichen sowie privaten Pflegeversicherung und des MDK,
- freien Wohlfahrtspflege,
- kommunalen Seniorenvertretung und des Integrationsrates,
- Selbsthilfegruppen und Interessenvertretungen pflegebedürftiger Menschen,
- Krankenhaussozialdienste,
- Beiräte der Hagener Pflegeheime und anderer Einrichtungen sowie der
- Hagener Wohnungswirtschaft.

Neben der Konferenz Alter und Pflege spielen in Bezug auf die Kooperation der relevanten Akteure weitere Gremien eine wichtige Rolle, so etwa die Heimleiterrunde der örtlichen Anbieter stationärer Versorgungsleistungen. Perspektivisch soll in Hagen-Wehringhausen ein Netzwerk zum Thema Pflege aufgebaut werden. Nach gegenwärtiger Ausrichtung wird der Schwerpunkt allerdings vor dem Hintergrund des sehr hohen Zuwandereranteils aus dem südosteuropäischen Raum eher in Integrationsmaßnahmen liegen. In Hagen-Hohenlimburg hat der Bauverein (Wohnungsgenossenschaft) viele einschlägige Kooperationspartner, stellt einer Demenz-WG Wohnraum zur Verfügung und fördert Freizeitangebote zur sozialen Teilhabe. Der Arbeitskreis Sozialplanung Südwestfalen bildet unter anderem mit Beteiligung der Stadt Hagen, des Kreises Unna, des Ennepe-Ruhr-Kreis und des Märkischen Kreises ein interkommunales Vernetzungskonzept in Belangen der Pflege.

Der Sozialhilfeträger sollte die vorhandenen ambulanten, teilstationären und stationären Angebote der Pflege kennen, um planen und zielgenaue Hilfe sicherstellen zu können.

Die Stadt Hagen verfügt über Informationen zur Anzahl der Anbieter und deren Standorten im Stadtgebiet. Um Daten für die Pflegeplanung zu erhalten, werden lediglich einmal jährlich Platz- und Auslastungszahlen bei den voll- und teilstationären Einrichtungen abgefragt. Ein für operative Zwecke nutzbares Instrument zur Auslastungs- und individuellen Hilfefallsteuerung steht nicht zur Verfügung. Erste Gespräche zur Einrichtung einer entsprechenden technischen Lösung haben zwischen Verwaltung und Angebotsträgern stattgefunden. Angestrebt wird die Nutzung einer internetbasierten Plattform, um den Anforderungen des WTG entsprechend möglichst tagesaktuelle Informationen zur Belegungssituation und zu freien Kapazitäten zur Verfügung stellen zu können. Konkrete Planungen liegen dazu jedoch noch nicht vor.

Neben der aktuellen sowie zukünftig zu erwartenden Angebotssituation müssen strukturelle, demografische und sozioökonomische Besonderheiten berücksichtigt werden. Mit Blick auf den hohen Anteil nicht deutschstämmiger Menschen an den Hagener Einwohnern wurde aus der

Politik die Erwartung formuliert, Bedürfnisse bezüglich Sprache und kultureller Besonderheiten auch im Kontext der Pflege zu berücksichtigen. Nach Einschätzung der Verwaltung liegen zu wenige belastbare Informationen vor, um in Bezug auf diese Erwartung aktiv zu werden. So ist beispielsweise nicht geklärt, ob die vom Integrationsrat vermutete mangelnde Berücksichtigung der spezifischen Bedarfe pflegebedürftiger Migranten tatsächlich kausal für den geringen Anteil dieser Bevölkerungsgruppe an den stationär versorgten Pflegebedürftigen ist. Ursache kann nach Einschätzung der Verwaltung ebenso sein, dass bestehender Pflegebedarf überdurchschnittlich häufig innerhalb der familiären Strukturen gedeckt werden kann.

Eine aussagefähige Informationsquelle etwa bezüglich zukünftiger Bedarfe oder der Erwartungen der für die Pflege relevanten Zielgruppen sind Bürgerbefragungen. Diese ergänzen die Netzwerkarbeit mit den professionellen bzw. institutionellen Beteiligten um wichtige Kenntnisse aus der Perspektive der „Nachfragerseite“. Die Stadt Hagen führt Bürgerbefragungen bedarfsabhängig durch. Als aktuelles Beispiel wurde eine in Kürze vorgesehene Befragung aller Personen ab 75 Jahren in ausgewählten Quartieren zum Thema „Älterwerden im Quartier“ genannt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die bewährte Praxis in der Steuerung der Pflegelandschaft beibehalten. Im Konsens der beteiligten Akteure festgelegte Strategien sind ein wichtiger Faktor für eine langfristig verlässliche und bedarfsgerechte Versorgung.

→ **Empfehlung**

Welche konkreten Anforderungen an die Steuerung des Pflegeangebotes aus sprachlichen oder kulturellen Besonderheiten seitens der Pflegebedürftigen resultieren könnten, sollte objektiv ermittelt werden. Da es sich um einen Aspekt der Pflegeplanung handelt, sind belastbare Daten unverzichtbar.

Pflegeplatzdichte

Die Pflegeplatzdichte verdeutlicht die Ausprägung der Angebote stationärer Versorgung.

Anzahl stationärer Pflegeplätze und Kurzzeitpflegeplätze (Pflegeplatzdichte) 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW	10,69	7,66	8,80	9,45	10,75	12,20	16
Stationäre Pflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	47,62	37,94	43,16	46,05	50,40	56,68	16
Kurzzeitpflegeplätze je 1.000 EW ab 65 Jahren	5,29	0,33	3,44	4,18	4,66	6,25	15

Bezogen auf die relevante Altersgruppe der ab 65jährigen Einwohner liegt die Dichte stationärer Pflegeplätze in der Stadt Hagen im Mittelfeld der kreisfreien Städte. Auf die Gesamt-Einwohnerzahl bezogen entspricht dies einer Position nahe am 3. Viertelwert. Die Anzahl der

Kurzzeitpflegeplätze fällt relativ hoch aus. Auf Grundlage der Kennzahlen wäre insgesamt bei der gegebenen Pflegeplatzdichte und den vorhandenen bzw. angestrebten Alternativen zur rein stationären Pflege von einem bedarfsgerechten Versorgungsangebot auszugehen.

Auch aus Sicht der Verwaltung ist die Versorgungslage in der Pflege derzeit auch in Stadtteilen mit hohem Altenquotienten insgesamt gut. Dass sich in Zukunft größere Herausforderungen ergeben, zeichnet sich aber bereits sichtbar ab. Beispielsweise ist es bereits heute kaum möglich, für Menschen mit sehr hohem Pflegebedarf einen Anbieter für eine angemessene ambulante Versorgung zu finden. Grund sind mangelnde Kapazitäten. Auch wenn Hagen zu den Städten mit hoher Dichte von Kurzzeitpflegeplätze gehört, entstehen in diesem Bereich zunehmend Versorgungslücken. Andererseits gab es in der jüngsten Vergangenheit in der Tagespflege einen regelrechten Boom auf der Anbieterseite, der volle Bedarfsdeckung gewährleistet.

Ein nennenswerter Angebotsengpass bestand zum Zeitpunkt der Prüfung im Bereich der vollstationären Versorgung. Es fehlten rund 80 in der verbindlichen Pflegebedarfsplanung vorgesehene stationäre Pflegeplätze für den Bezirk Hagen-Nord/Hohenlimburg. Als maßgebliches Problem bei der Suche nach Investoren hat sich nach Angaben der Verwaltung erwiesen, dass die von grundsätzlich interessierten Bauinvestoren angestrebte Monatsmiete um rund zwei Euro je m² über dem Angebot der potenziellen Einrichtungsträger lag. Die Einrichtungsträger selbst, im Regelfall die örtlichen Wohlfahrtsverbände, hätten ihrerseits geringe Bereitschaft gezeigt, als Bauträger eigenes neues Immobilienvermögen zu schaffen. Im Laufe des zweiten Halbjahres 2019 konnte eine Lösung gefunden werden, so dass das in der Pflegebedarfsplanung vorgesehene Versorgungsangebot voraussichtlich in absehbarer Zeit zur Verfügung stehen wird.

Quartiersmanagement

→ Feststellung

Die Stadt Hagen misst der Quartiersentwicklung auf Ebene der lokalpolitischen Zielsetzung hohe Bedeutung für die Stadtentwicklung bei. Strukturen zur Koordination, Kooperation und Vermittlung zwischen den maßgeblichen Akteuren in der Stadt sind jedoch noch nicht vorhanden.

Das Quartiersmanagement sollte in der Kommune bzw. in den Stadtteilen eine ständige Verbindung zwischen den Bürgern und der Stadtverwaltung schaffen. Es sollte pflegebedürftige Menschen, Nachbarn, Vereine und Initiativen im „Quartier“ beraten und für die Kommune eine koordinierende, kooperative und vermittelnde Rolle einnehmen.

Quartiersbezogene Ansätze zu stärken ist in der **Stadt Hagen** ausdrücklich erklärte sozialpolitische Absicht. Kernziele sind dabei unter anderem

- selbstbestimmtes Leben im Quartier,
- bedarfsgerechte, an den Wünschen der Betroffenen orientierte Versorgungssicherheit bei ambulanten und stationären Hilfeangeboten und
- Sicherung von seniorengerechtem und barrierefreiem Wohnraum.

Bei der Bereitstellung von seniorenrechtlichen und barrierefreien Wohnungsangeboten besteht in Hagen zumindest für ältere Menschen mit Anspruch auf Grundsicherungsleistungen eine paradoxe Situation: Wegen des niedrigen Hagener Mietniveaus überschreitet Wohnraum, der die genannten Anforderungen erfüllt, in aller Regel den Rahmen der sozialhilferechtlich angemessenen Unterkunftskosten.

Jenseits der diesbezüglichen politischen Willenserklärung wird das Thema Quartiersmanagement in der Stadt Hagen nach gegenwärtigem Stand mit geringer Priorität behandelt. Zwar weist auch die kommunale Pflegeplanung die lebenslange Versorgung mit bedarfsgerechten Hilfen im Quartier als strategisches Ziel aus. Hinderlich bei der Umsetzung ist aus Sicht der Verwaltung jedoch, dass keine entsprechenden Finanzmittel zur Verfügung stehen. Eine Stelle oder Stellenanteile mit der Aufgabe, konkrete oder perspektivische Maßnahmen zur Quartiersentwicklung zu bündeln, zu dokumentieren und zwischen weiteren möglichen Akteuren (z.B. Wohlfahrtsverbänden, Kirchengemeinden oder Vereinen) zu koordinieren und als Ansprechperson in der Verwaltung zur Verfügung zu stehen, wird nicht vorgehalten.

→ **Empfehlung**

Politik und Verwaltung der Stadt Hagen sollten gemeinsam eine Strategie zur Quartiersentwicklung erarbeiten. Es sollten Kompromisse zwischen erstrebenswerten Zielen und bestehenden finanzwirtschaftlichen Grenzen gefunden werden. Im Ergebnis sollten realisierbare Ziele definiert und die zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung Hilfe zur Pflege

	Feststellung		Empfehlung
F1	In Hagen ist der Anteil der älteren Bevölkerung an der Gesamt-Einwohnerzahl relativ hoch. Die absolute Zahl älterer und hochbetagter Menschen wird spürbar wachsen. Daraus resultieren für die Stadt bezüglich der Hilfe zur Pflege belastende Rahmenbedingungen.		
F2	Die für die Hilfe zur Pflege relevanten Merkmale zur Sozialstruktur sind in Hagen eher ungünstig. Vergleichsweise hohe SGB II- und Arbeitslosenquoten entfalten in Kombination mit niedriger Kaufkraft eine belastende Wirkung.		
F3	In der Stadt Hagen konnten durch zeitgerechte Neubegutachtung im Laufe des Jahres 2017 alle Leistungsberechtigten in den richtigen Pflegegrad eingestuft werden.		
F4	Trotz der belastenden Strukturbedingungen ist der Anteil der Senioren, die Hilfe zur Pflege beziehen, in Hagen geringer als in den meisten Vergleichsstädten.		
F5	Hagen gehört zu dem Viertel der kreisfreien Städte mit dem geringsten Anteil pflegebedürftiger Menschen, die ihren individuellen Pflegebedarf nur mit ergänzender Hilfe zur Pflege decken können. Die Leistungen der Pflegeversicherung und Selbsthilfemöglichkeiten sind also häufiger auskömmlich als in der Mehrzahl der Städte.		
F6	Die Stadt Hagen weist bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege eine ambulante Quote im oberen Mittelfeld der kreisfreien Städte auf.		
F7	Im Zeitraum 2014 bis 2018 sind die Belastungen des Haushalts der Stadt Hagen durch die Transferaufwendungen der Hilfe zur Pflege um insgesamt 19 Prozent gesunken.		
F8	2018 kam es zu einem erheblichen Anstieg der Transferaufwendungen im ambulanten Bereich, der aber durch eine noch höhere Entlastung in der stationären Hilfe zur Pflege kompensiert wurde.	E8	Die Stadt Hagen sollte die Ursachen des Anstiegs der Transferaufwendungen für die Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen im Jahr 2018 klären. Im Rahmen ihrer Möglichkeiten sollte die Stadt hier gegensteuern.

F9	Die Transferaufwendungen in der Hilfe zur Pflege sind einwohner- und fallbezogen im interkommunalen Vergleich niedrig. Doch beträgt die jährliche Mehrbelastung des städtischen Haushalts durch einen Fall der vollstationären Hilfe zur Pflege trotz des Anstiegs im ambulanten Bereich 2018 immer noch 7.700 Euro.	E9.1	Unabhängig von diesem Anstieg sollte die Stadt die ambulante Versorgung weiterhin aktiv stärken, um die finanzwirtschaftliche Belastung durch die Hilfe zur Pflege und das Pflegewohngeld insgesamt zu begrenzen.
		E9.2	Die Stadt Hagen sollte Unterhaltsansprüche für Zeiträume der Hilfestellung bis einschließlich Dezember 2019 auch nach Inkrafttreten der neuen Rechtslage weiterverfolgen. Den Untergang von Ansprüchen durch Verjährung sollte sie konsequent vermeiden.
F10	In der Stadt Hagen bestehen in Organisation und Personaleinsatz für die Hilfe zur Pflege Optimierungsmöglichkeiten. Die Voraussetzungen für eine effektive und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung sind in Bezug auf eine angemessene Stellenausstattung und technische Unterstützung nicht vollständig erfüllt.	E10	Die Stadt Hagen sollte prüfen, durch welche Maßnahmen sich das Wissensmanagement im Hinblick auf Bewahrung und jederzeitigen Abruf vorhandenen Wissens verbessern lässt.
F11	Die eingesetzte Fachsoftware unterstützt Arbeitsprozesse und Steuerungsaufgaben nach Angaben des Fachbereichs nicht hinreichend. Allgemeine Digitalisierungsmaßnahmen wie etwa Online-Anträge oder E-Akte sind im Bereich der Hilfe zur Pflege nicht vorgesehen.	E11.1	Die Stadt Hagen sollte sich kritisch mit dem IT-Einsatz in der Hilfe zur Pflege auseinandersetzen. Die vom Fachbereich vorgetragene Unzulänglichkeit hemmen effektive und wirtschaftliche Leistungsprozesse und verschärfen vorhandene Belastungen zusätzlich. In eventuelle Überlegungen zu einer Neuausrichtung der Software-Unterstützung sollten betroffene Sachgebiete aktiv eingebunden werden, damit Anforderungen aus der Praxis an künftige IT-Werkzeuge hinreichend berücksichtigt werden.
		E11.2	Die Hilfe zur Pflege sollte zu gegebener Zeit in den Themenkatalog mit einbezogen werden, wenn die Stadt Hagen konkrete Planungen zu Digitalisierung und E-Government aufnimmt.
F12	Nach der Kennzahlenausprägung ist die Fallzahlenbelastung in der Leistungsbearbeitung im ambulanten Bereich auf durchschnittlichem, im stationären Bereich auf extrem hohem Niveau. Dies korrespondiert nicht mit der Einschätzung des Fachbereichs zur tatsächlichen Arbeitsbelastung.	E12	Die Stadt Hagen sollte die Ursachen für die scheinbare oder tatsächliche Diskrepanz zwischen der wahrgenommenen und der durch Kennzahlenwerte indizierten Arbeitsbelastung klären. Ziel ist eine ordnungsgemäße Aufgabenerledigung bei angemessener Belastungsverteilung unter Beachtung individueller Besonderheiten in den betroffenen Bereichen.
F13	In der Stadt Hagen beschränken sich Controllingaktivitäten bezüglich der Hilfe zur Pflege bisher praktisch auf ein Finanzcontrolling. Der Optimierungsbedarf hinsichtlich fachlicher Aspekte ist erkannt. Die Verwaltung arbeitet, durch externe Beratung begleitet, an einer Verbesserung der Informationsqualität für Steuerungsaufgaben.	E13	Die Stadt Hagen sollte ihre Aktivitäten zur Verbesserung des Controllings in der Hilfe zur Pflege fortsetzen. Sie sollte prüfen, welche konkreten Kennzahlen die Qualität steuerungsrelevanter Informationen erhöhen. Sinnvoll sind vor allem Wirkungskennzahlen, die verlässliche Erkenntnisse über den Erfolg von Beratung und Hilfefallsteuerung liefern.
F14	Die Strukturen und Prozesse der individuellen Hilfefallsteuerung orientieren sich, beispielweise in Bezug auf die Prüfung der Heimnotwendigkeit, an den strategisch vorgegebenen Zielen.		

F15	Die Pflege- und Wohnberatung der Stadt Hagen unterstützt den individuellen Hilfeprozess mit dem Ziel, bei bedarfsgerechter Versorgung stationäre Pflegebedürftigkeit abzuwenden bzw. zu verzögern. Der Informationszugang für Hilfe suchende Menschen ist bereits auf der Ebene vor der eigentlichen Beratung gut gelöst. Die Auswertung der Beratungsaktivitäten ließe sich im Detail verbessern.	E15	Die Stadt Hagen sollte prüfen, ob eine angemessene erweiterte Dokumentation und anonymisierte Auswertung der Aktivitäten der Pflege- und Wohnberatung sinnvoll ist.
F16	Die Stadt Hagen nimmt steuernd Einfluss auf die Entwicklung des Pflegeangebotes. Sie bindet alle relevanten Akteure ein und nutzt die Möglichkeit der verbindlichen Bedarfsplanung.	E16	Die Stadt Hagen sollte die bewährte Praxis in der Steuerung der Pflegelandschaft beibehalten. Im Konsens der beteiligten Akteure festgelegte Strategien sind ein wichtiger Faktor für eine langfristig verlässliche und bedarfsgerechte Versorgung.
F17	In Zukunft stellt die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Pflegelandschaft die Stadt vor Herausforderungen. Ein Hauptrisiko ist der Fachkräftemangel in der Pflege. Auf Nachfragerseite bestehen aufgrund der Hagener Einwohnerstruktur sprachliche oder kulturelle Besonderheiten. Ob und in welchem Umfang daraus spezifische Anforderungen an die Pflegeangebote abzuleiten sind, wird in Verwaltung und Politik diskutiert.	E17	Welche konkreten Anforderungen an die Steuerung des Pflegeangebotes aus sprachlichen oder kulturellen Besonderheiten seitens der Pflegebedürftigen resultieren könnten, sollte objektiv ermittelt werden. Da es sich um einen Aspekt der Pflegeplanung handelt, sind belastbare Daten unverzichtbar.
F18	Die Stadt Hagen misst der Quartiersentwicklung auf Ebene der lokalpolitischen Zielsetzung hohe Bedeutung für die Stadtentwicklung bei. Strukturen zur Koordination, Kooperation und Vermittlung zwischen den maßgeblichen Akteuren in der Stadt sind jedoch noch nicht vorhanden.	E18	Politik und Verwaltung der Stadt Hagen sollten gemeinsam eine Strategie zur Quartiersentwicklung erarbeiten. Es sollten Kompromisse zwischen erstrebenswerten Zielen und bestehenden finanzwirtschaftlichen Grenzen gefunden werden. Im Ergebnis sollten realisierbare Ziele definiert und die zur Zielerreichung erforderlichen Ressourcen bereitgestellt werden.

Tabelle 2: Aufwendungen Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Hagen

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen	1.063.950	1.121.661	1.187.211	991.885	1.725.388
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen	8.114.478	8.122.936	8.613.650	6.520.509	5.603.250
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege 7. Kapitel SGB XII gesamt	9.178.428	9.244.597	9.800.861	7.512.394	7.328.638
Transferaufwendungen ambulante Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 (nur 2017 und 2018)				103.769	64.800
Transferaufwendungen stationäre Hilfe zur Pflege für Bestandsfälle unterhalb des Pflegegrades 2 (nur 2017 und 2018)				38.572	38.596
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen gesamt (einschließlich Hilfen für Bestandsfälle 2017 und 2018)				1.095.654	1.790.188
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege in Einrichtungen gesamt (einschließlich Hilfen für Bestandsfälle 2017 und 2018)				6.559.081	5.641.846
Transferaufwendungen Hilfe zur Pflege 7. Kapitel SGB XII und Hilfen für Bestandsfälle 2017 und 2018 gesamt				7.654.735	7.432.034

Tabelle 3: Aufwendungen Pflegewohngeld in Euro Stadt Hagen

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Pflegewohngeld	7.713.183	7.862.060	8.152.988	8.134.690	8.289.332

Tabelle 4: Erträge aus Unterhaltsheranziehung Hilfe zur Pflege in Euro Stadt Hagen

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Ersatz von sozialen Leistungen außerhalb von Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	6.486	7.896	6.922	7.268	2.745
Ersatz von sozialen Leistungen in Einrichtungen – Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	252.726	203.136	194.194	198.081	235.014
Summe der Erträge aus Unterhaltsheranziehung in Euro	259.212	211.032	201.116	205.349	237.759

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Grundsicherung für Arbeits-
suchende nach dem SGB II
der Stadt Hagen im Jahr
2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Strukturen	5
→ Steuerung und Controlling	7
Fach- und Finanzcontrolling	7
Steuerung der Leistungsgewährung	8
→ Kosten für Unterkunft und Heizung	10
→ Einmalige Leistungen	13
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	15

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen im Prüfgebiet Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II 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.

Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

Die **sozialen Strukturen** in der **Stadt Hagen** sind schlechter als bei einer Mehrzahl anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Die Anzahl der **SGB II Leistungsbezieher** ist in den letzten Jahren in Hagen auch aufgrund der Flüchtlingswelle stark gestiegen ist. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen ist, ist vergleichsweise hoch. Die Lage auf dem Hagener Wohnungsmarkt ist vergleichsweise entspannt. Freier Wohnraum ist vorhanden. Die Nachfrage nach preisgünstigen Wohnraum stieg jedoch u.a. an, weil geflüchtete Menschen in geeigneten Wohnungen untergebracht werden mussten.

Das **Fach- und Finanzcontrolling** des Fachbereiches Finanzen und Controlling der Stadt Hagen ist so aufgebaut, dass sowohl die stadtinternen Stellen als auch die politischen Gremien mit ausreichenden Informationen versorgt werden. Die notwendige **Transparenz** ist damit gegeben.

Um die **Leistungsgewährung steuern** zu können, liegt ein neues **schlüssiges Konzept** vor, welches zum 01. September 2019 in Kraft trat. Entsprechende Arbeitshinweise für die Sachbearbeitung müssen aktuell aktualisiert werden.

Die Stadt Hagen gehört 2017 zu den 50 Prozent der Kommunen mit den geringsten **Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner**. Dies korrespondiert mit der geringen SGB II-Quote der Stadt.

Bei den **Transferaufwendungen für einmalige Leistungen** positioniert sich Hagen im Mittelfeld der Vergleichsstädte. Im Jahr 2016 sind die einmaligen Leistungen deutlich angestiegen. Ursache war der Rechtskreiswechsel von vielen Menschen vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Hagen, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Dadurch entstanden Bedarfe an einer Erstausrüstung.

Ob die Hinweise der Stadt Hagen zu den einmaligen Leistungen als Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis ausreichend sind, konnte nicht nachvollzogen werden. Diese Hinweise wurden von Seiten der Verwaltung nicht zur Verfügung gestellt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW beschränkt sich in diesem Prüfgebiet auf die Leistungen der kommunalen Träger nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) - Grundsicherung für Arbeitssuchende - in der zurzeit geltenden Fassung. Das sind im Wesentlichen die Kosten für Unterkunft und Heizung sowie einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II.

Wir betrachten, wie der einzelne Leistungsfall den kommunalen Haushalt belastet. Dabei legt die gpaNRW ihr Hauptaugenmerk auf die Kennzahlen „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro“ und „Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro“. Wir untersuchen: Welche Faktoren wirken auf die Kennzahlen ein? Wie stark machen sich diese Faktoren in der jeweiligen Kommune bemerkbar? Kann die Kommune sie beeinflussen, evtl. sogar steuern? Kann die Kommune durch gezielte Steuerung ihren Haushalt entlasten?

Das SGB II sieht in der derzeitigen Fassung eine geteilte Leistungsträgerschaft vor. Danach ist grundsätzlich die Bundesagentur für Arbeit zuständig. Die kommunalen Träger sind für die in § 6 Abs. 1 Nr. 2 SGB II genannten Leistungen verantwortlich:

- Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II,
- Kosten für Unterkunft und Heizung nach §§ 22, 27 Abs. 3 SGB II,
- abweichende Erbringung von Leistungen nach § 24 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 SGB II und
- Bedarfe für Bildung und Teilhabe nach § 28 SGB II.

Abweichend hiervon nehmen Optionskommunen alleinverantwortlich alle Aufgaben des SGB II wahr. Sie sind anstelle der Bundesagentur für Arbeit Aufgabenträger und haben insoweit Rechte und Pflichten der Bundesagentur für Arbeit. In Nordrhein-Westfalen sind sechs kreisfreie Städte Optionskommunen.

Die gpaNRW geht davon aus, dass sich Faktoren wie z.B. das lokale Mietniveau und der lokale Wohnungsmarkt sowie die Leistungsgewährung durch die Jobcenter auf die Kosten für Unterkunft auswirken.

Ziel der gpaNRW ist es,

- transparent zu machen, welche Finanzressourcen die Kommunen einsetzen,
- auf Einflussfaktoren und deren Ursachen hinzuweisen sowie

zu untersuchen, ob die Leistungsgewährung ziel- und kennzahlengestützt erfolgt und durch Richtlinien des Trägers die bedarfsgerechte Versorgung der Leistungsberechtigten gesteuert wird. Dazu stellt die gpaNRW zunächst die örtlichen Strukturen dar und analysiert mithilfe von Wirtschaftlichkeitskennzahlen die maßgeblichen Einflussfaktoren der Kosten für Unterkunft und Heizung sowie die einmaligen Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II. Zudem betrachten wir, ob und wie die Kommune die Leistungsgewährung steuert.

→ Strukturen

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune nicht oder nicht zeitnah ändern. Sie beeinflussen die Sozialaufwendungen und sind auch Einflussfaktoren für die Kosten für Unterkunft nach dem SGB II. Dabei sind u.a. folgende Einflüsse bedeutsam:

- das lokale Mietniveau und die damit verbundenen Angemessenheitsgrenzen,
- der lokale Wohnungsmarkt und die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum sowie
- die SGB II-Quote.

In den kommunalen Aufwendungen spiegeln sich zudem die unterschiedlichen SGB II-Anteile in der Bevölkerung wider. Sie können als ein Indikator der Strukturschwäche betrachtet werden. Die damit einhergehenden Aufwendungen belasten die Haushalte der kreisfreien Städte. Der Bund beteiligt sich zweckgebunden an den Ausgaben für die Leistungen für Unterkunft und Heizung nach § 22 Absatz 1 SGB II.

Strukturkennzahlen Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
SGB-II Quote in Prozent ¹⁾	17,9	8,4	13,2	15,7	18,3	24,2	22
Schulabgänger ohne Schulabschluss je 100 Schulabgänger des Schuljahres 2015/2016	5,3	3,3	4,8	5,4	6,5	11,8	22
Kaufkraft je Einwohner in Euro (GfK) ²⁾	20.901	18.463	20.949	21.777	23.553	27.067	22
Monatlicher Bestand Bedarfsgemeinschaft mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt	12.529	5.916	10.785	14.939	23.904	58.119	22
Monatlicher Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft in Euro im Jahresdurchschnitt	396	391	404	420	450	502	22

¹⁾Stand Dezember 2016;

²⁾Stand Kaufkraftbericht 2018

Die sozialen Strukturen in der **Stadt Hagen** sind schlechter als bei der Mehrzahl der anderen kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen. Der Anteil der Menschen, die auf soziale Leistungen angewiesen ist, ist vergleichsweise hoch. In lediglich sechs Vergleichsstädten sind anteilig mehr Menschen auf soziale Leistungen angewiesen.

Anzahl der SGB II Leistungsbezieher von 2015 bis 2018 Stadt Hagen

2015	2016	2017	2018
24.835	26.053	27.046	26.247

Bis 2017 ist die Zahl der Leistungsbezieher in Hagen deutlich angestiegen. Dies liegt primär an den geflüchteten Menschen.

Die Nettoeinkünfte (Kaufkraft je Einwohner) werden als Indikator für das Einkommensniveau bzw. die finanzielle Leistungsfähigkeit der Einwohner und Einwohnerinnen herangezogen. Die Nettoeinkünfte sind in Hagen im Vergleich zu den anderen Städten unterdurchschnittlich. Nur fünf Vergleichsstädte haben ein geringeres Einkommensniveau. Dies hat z.B. Auswirkungen auf das anrechenbare Einkommen bei einem Bezug von sozialen Leistungen.

Hagen gehört zu den 50 Prozent der Städte mit dem geringsten Anteil an Schülern und Schülerinnen, die die Schule ohne einen Abschluss verlassen. Es ist also davon auszugehen, dass Hagen zukünftig einen leicht geringeren Anteil an Menschen mit einem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt hat.

Der monatliche Bestand an Bedarfsgemeinschaften mit Zahlungsanspruch auf Kosten für Unterkunft im Jahrdurchschnitt ist in Hagen vergleichsweise gering. Dies korreliert mit der geringen Einwohnerzahl Hagens im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten. Zum Jahresende 2017 hatte Hagen 187.730 Einwohner und gehört damit zu den kleineren kreisfreien Städten in NRW.

Vergleichsweise gering ist der monatliche Zahlungsanspruch je Bedarfsgemeinschaft für Kosten für Unterkunft. Es lässt sich damit ableiten, dass in der Stadt Hagen ein sehr günstiges Mietniveau vorliegt und auch Wohnungen des unteren Wohnungsmarktsegments verfügbar sind. Dies birgt grundsätzlich das Risiko, dass Personen, die auf SGB II-Leistungen angewiesen sind, nach Hagen ziehen. Damit steigt die Gefahr, dass zukünftig die Anzahl der SGB II-Leistungsbezieher in Hagen zusätzlich steigen wird.

→ Steuerung und Controlling

Die Steuerung und das Controlling der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung betrachten wir zum einen im Zusammenhang mit dem Fach- und Finanzcontrolling und zum anderen in Bezug auf die Leistungsgewährung.

Fach- und Finanzcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Hagen bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Hagen werden engmaschig überwacht.

Ein Finanzcontrolling sollte Transparenz in der Entwicklung von Finanz-, Fall- und Stellendaten herstellen und diese anhand von aussagefähigen Kennzahlen und Berichten für die Steuerungsebenen aufbereiten. Anhand von steuerungsrelevanten Kennzahlen sollte gemessen werden, ob die vereinbarten Ziele erreicht werden. Auf Basis der Kennzahlen sollten als Grundlage für die Steuerung regelmäßige Auswertungen und Controllingberichte erstellt werden. Hierdurch wird Transparenz zum Ressourceneinsatz und –verbrauch und zur Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen geschaffen. Abweichungen von den gesetzten Zielen können durch einen Soll-Ist-Vergleich erkannt und zeitnah gegengesteuert werden.

Darüber hinaus sollte die Stadt ein Fachcontrolling für die Grundsicherung für Arbeitssuchende eingerichtet haben. Dieses soll die Wirksamkeit der Leistungen und die qualitative Zielerreichung sowie die Einhaltung von Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüfen. Die Ergebnisse bilden die Grundlage für eine kontinuierliche Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung.

In der **Stadt Hagen** ist die Aufgabe Controlling für den Bereich Jobcenter organisatorisch im Fachbereich Finanzen und Controlling zusammengefasst. Die relevanten Informationen zu Steuerung, Statistik und Haushalt sind damit grundsätzlich an einer Stelle gebündelt, stehen aber bei Bedarf dezentral den Sachgebieten zur Verfügung.

Das Jobcenter Hagen ist eine gemeinsame Einrichtung der Agentur für Arbeit und der Stadt Hagen. Jedes Jahr wird eine Zielvereinbarung zwischen dem Vorsitzenden der Geschäftsführung der Agentur für Arbeit Hagen, dem Geschäftsführer des Jobcenters und dem Oberbürgermeister der Stadt Hagen abgeschlossen. Inhalt dieser Zielvereinbarungen sind neben den geschäftspolitischen Zielen nach § 48b SGB II, den lokalen Zielen zwischen der Agentur für Arbeit und der gemeinsamen Einrichtung auch kommunale Ziele.

Um die finanzielle Auswirkungen für den Haushalt der Stadt Hagen im Blick zu behalten, erfolgt eine Kontrolle der Transferaufwendungen des Jobcenters durch den Fachbereich Finanzen und Controlling der Stadt.

Sofern sich ein Risiko abzeichnet, dass die Haushaltsansätze nicht eingehalten werden können oder andere Auffälligkeiten bestehen, erfolgt ein Austausch mit dem Jobcenter. Gegenmaßnahmen werden geprüft und ergriffen. Sofern nötig, werden die Haushaltsansätze für zukünftige Haushaltspläne angepasst.

Steuerung der Leistungsgewährung

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen hat ab dem 01.09.2019 neue Richtwerte bei der Angemessenheitsprüfung der Kosten der Unterkunft vorgegeben. Die Beurteilung der Angemessenheit der Bedarfe erfolgt in Zukunft anhand der Bruttokaltmiete. Bis zum 31.08.2019 erfolgte eine separate Prüfung der Bedarfe nach Nettokaltmiete und Betriebskosten. Die Hinweise für die Sachbearbeitung zu den Kosten der Unterkunft stammen jedoch noch aus dem Jahr 2016 und sollten dringend aktualisiert werden. Laut Rückmeldung der Stadt Hagen wird aktuell an neuen Hinweisen gearbeitet.

Die Kommune sollte über ein schlüssiges Konzept zur Ermittlung der angemessenen Unterkunfts-kosten verfügen. Für Kaltmiete, kalte Betriebskosten und warme Betriebskosten (Heizkosten) hat die Kommune Richtwerte festgelegt. Bei der Anwendung der Richtwerte wird die sozialgerichtliche Rechtsprechung zur „Produkttheorie“ beachtet. Diese besagt, dass die beiden Faktoren Wohnungsgröße und Wohnungsstandard – ausgedrückt durch Quadratmeterpreis – nicht je für sich betrachtet angemessen sein müssen, sondern insgesamt eine angemessene Wohnungsmiete (Referenzmiete) ergeben.

Die **Stadt Hagen** hat mit der Herleitung von Mietobergrenzen für die angemessenen Unterkunfts-kosten erstmals in 2019 ein externes Unternehmen beauftragt. Dieses Konzept trat zum 01. September 2019 in Kraft. Angemessene Nettokaltmieten und kalte Betriebskosten wurden festgelegt. Unter Berücksichtigung der getroffenen Feststellungen werden die angemessenen Unterkunfts-kosten (Bruttokaltmiete ohne Heizkosten) festgelegt. Hiermit verfügt sie über ein schlüssiges Konzept. Datengrundlagen und Herleitungen von Richtwerten im schlüssigen Konzept waren nicht Gegenstand der Prüfung der gpaNRW.

In einem regelmäßigen Turnus soll zukünftig eine Überprüfung und Aktualisierung stattfinden.

Bis Ende August 2019 erfolgte die Anwendung eines durch die Stadt Hagen erstellten schlüssigen Konzeptes. Die Beurteilung der Angemessenheit einer Wohnung erfolgte dabei grundsätzlich getrennt nach Nettokaltmiete, Betriebskosten sowie Heizkosten. Bei Bedarf wurden gesonderte Einzelfallentscheidungen durch festgelegte Berechtigte getroffen.

Die Stadt Hagen verfügt über einen Arbeitsstandard zur Erstattung der Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II vom 02. Februar 2016. Zur Ermittlung der Angemessenheit von Unterkunfts-kosten wurde ein Mittelwert aus den Mietpreisen des Mietspiegels für Hagen gebildet. Laut örtlichen Hinweisen wurden diese Werte und Richtlinien regelmäßig überprüft. Für die Angemessenheit von Nebenkosten wurden der Grundsatz vorgegeben, dass diese Kosten in tatsächlicher Höhe zu übernehmen sind, wenn der Kaltmietzins angemessen ist. Ausnahmeregelungen wurden ebenfalls benannt. Konkrete Richtwerte wurden nicht festgelegt.

Durch den Wechsel der Angemessenheitsprüfung von Nettokaltmiete auf Bruttokaltmiete sind die Hinweise aus dem Jahr 2016 zum 01.09.2019 nicht mehr korrekt. Laut Rückmeldung des Jobcenters Hagen erfolgt damit aktuell nur für Leistungsbezieher mit einem aktuellen Wohnungswechsel oder einer Antragsstellung eine Prüfung der Angemessenheit. Für sämtliche Bestandsfälle wird eine weitere Entscheidung über ggf. notwendige Anpassungen der Bedarfe bis zur Anpassung der Hinweise der Stadt Hagen zurückgestellt. Eine Neufassung der Hinweise ist aktuell durch die Stadt Hagen in Erarbeitung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte darauf achten, ihre Arbeitsstandards so aktuell wie möglich zu halten.
Nur so kann den Beschäftigten eine klare und eindeutige Orientierung gegeben werden.

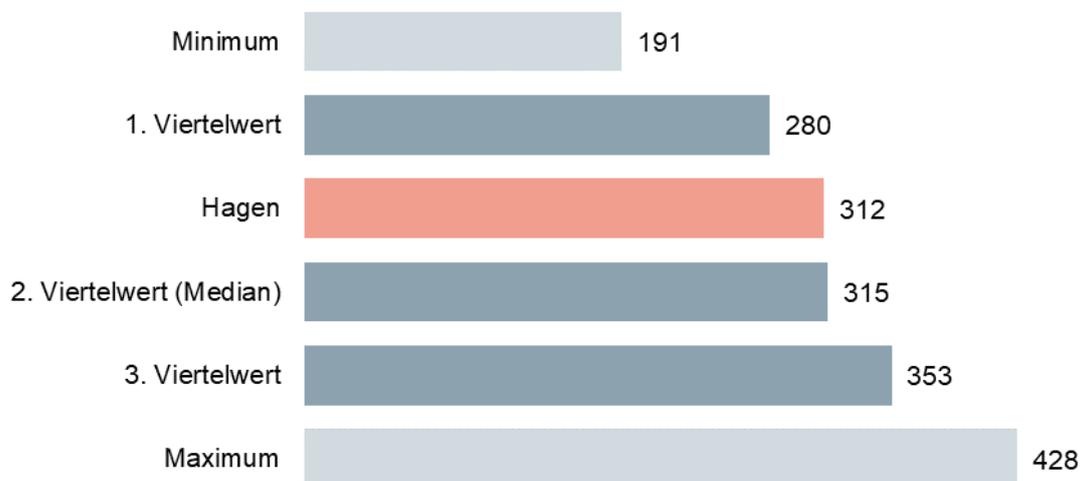
→ Kosten für Unterkunft und Heizung

→ Feststellung

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Hagen vergleichsweise gering. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Hagen in einem Arbeitshinweis beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wurde bis zum 31.08.2019 im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Durch die Neuregelung der Richtwerte wurde dieses Verfahren ab September 2019 für Bestandsfälle vorläufig ausgesetzt. Die Aktualisierung wird durch die Stadt Hagen aktuell vorgenommen.

Ziel jeder Kommune sollte es sein, die Aufwendungen bei bedarfsgerechter Versorgung so niedrig wie möglich zu halten. Das kann bei der Leistungsgewährung beispielsweise erreicht werden durch eine möglichst niedrige Angemessenheitsgrenze, eine wirtschaftliche Durchsetzung der Angemessenheitsgrenzen oder die Überprüfung der Neben- und Betriebskostenabrechnung. Ein Anspruch auf Heizkosten besteht zunächst jeweils in Höhe der tatsächlichen Kosten. Wird ein festgelegter Grenzwert überschritten, so sollte von der Kommune eine Einzelfallprüfung durchgeführt werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2017



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

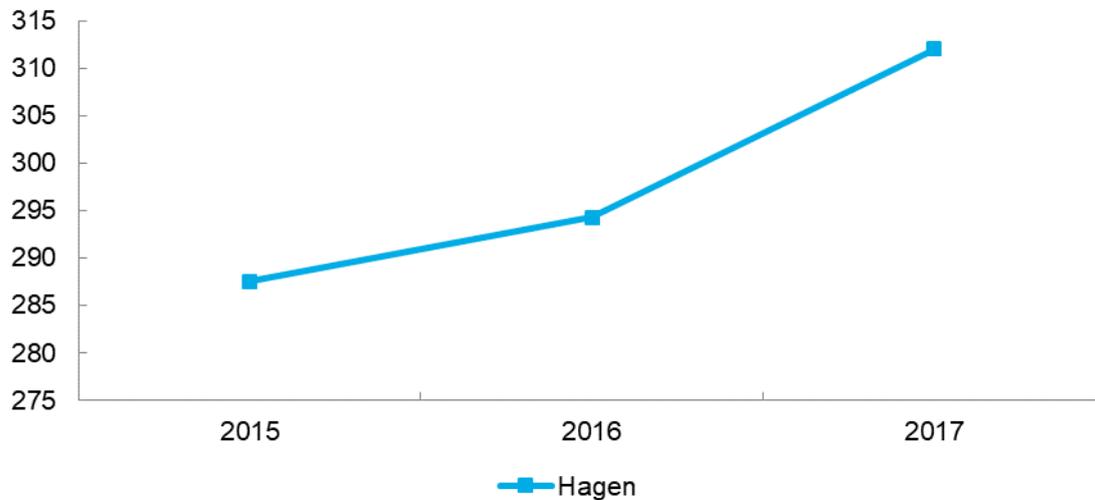


Die Stadt Hagen konnte für das Jahr 2018 keine Werte zur Verfügung stellen. Die Daten der Vergleichsstädte für **2018** werden daher informativ abgebildet:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	184	262	321	347	425	19

Die **Stadt Hagen** gehört 2017 zu den 50 Prozent der Kommunen mit den geringsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner.

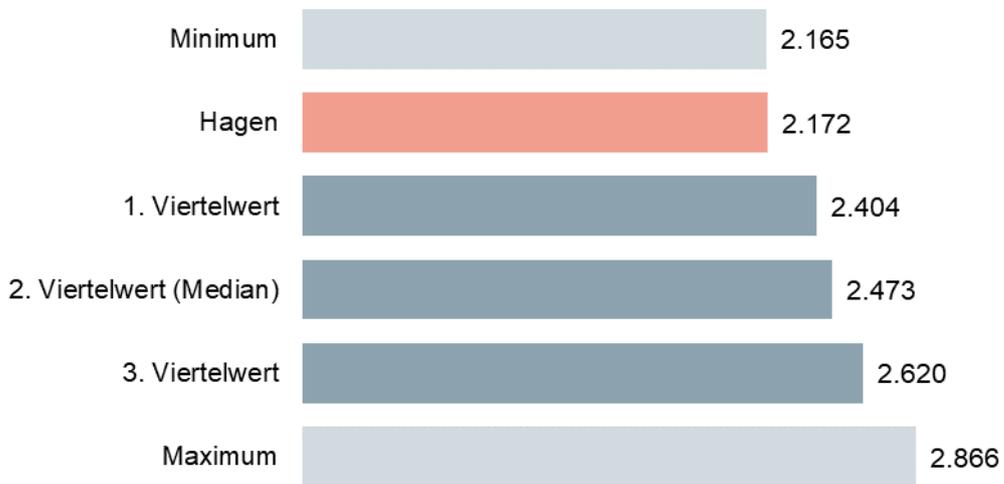
Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Einwohner in Euro 2015 bis 2017



Auffällig ist der Anstieg um Euro von 2016 zu 2017. Grund hierfür war im Wesentlichen, dass es im Jahresdurchschnitt 2017 etwa 993 mehr Leistungsbezieher als im Vorjahr gab.

Die Richtwerte für die Mietobergrenzen sind ab 2019 in Hagen durch ein neues schlüssiges Konzept und Festlegung einer Bruttokaltmiete angehoben worden, zum Beispiel von 230,00 Euro (Nettokaltmiete) auf 260,00 Euro (Anteil der Nettokaltmiete in der Bruttokaltmiete) für eine Ein-Personen Bedarfsgemeinschaft. Daher ist zukünftig mit höheren Kosten für Unterkunft und Heizung zu rechnen.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher in Euro 2017



Auch hier bilden wir die Vergleichswerte aus **2018** informativ ab:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	2.128	2.384	2.491	2.598	3.011	19

Die **Stadt Hagen** gehört 2017 und 2018 zu den 25 Prozent der Kommunen mit den geringsten Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung je Leistungsbezieher. Ursache hierfür sind die geringen Richtwerte für die Angemessenheit einer Wohnung.

Werden diese Richtwerte überschritten, wurde bis 31.08.2019 ein Verfahren zur Absenkung der Kosten für Unterkunft eingeleitet. Dieses ist in einer Arbeitshilfe der Stadt Hagen beschrieben. Durch die Anpassung der Richtwerte von Nettokaltmiete auf Bruttokaltmiete wurden ab September 2019 keine Verfahren zur Senkung der Kosten der Unterkunft mehr eingeleitet. Für zukünftige Verfahren sind neue Regelungen in Arbeitshinweisen notwendig. Für die Prüfung und Bearbeitung einer Betriebskostenabrechnung wurden innerhalb des Jobcenters Hagen Regelungen geschaffen. Abrechnungen müssen von der Sachbearbeitung jährlich angefordert werden.

Die Angemessenheitsprüfung der warmen Betriebskosten erfolgt getrennt von der Prüfung der Angemessenheit der Unterkunftskosten. Für die Überprüfung der Angemessenheit der Heizkosten sind Arbeitshinweise vorhanden. Hagen hat aus dem bundesweiten Heizspiegel dazu einen angemessenen Energiebedarf pro Quadratmeter festgelegt. Alle Verbräuche unter diesem Wert werden nicht im Einzelfall geprüft. Im Umkehrschluss werden alle Fälle über dem Grenzwert im Einzelfall geprüft und ggf. wird der Leistungsbezieher zur Kostensenkung aufgefordert.

→ Einmalige Leistungen

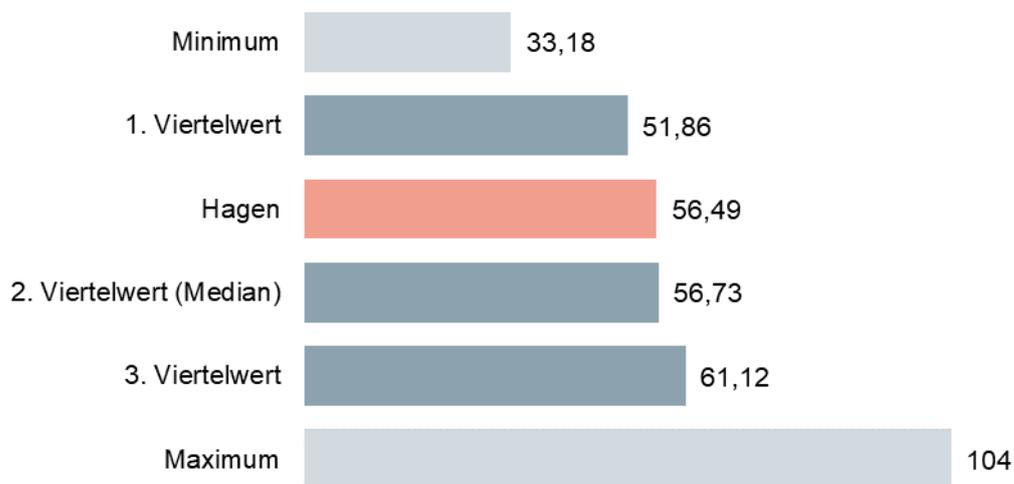
→ Feststellung

Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Hagen unauffällig dar.

Ob die Hinweise der Stadt Hagen zu den einmaligen Leistungen als Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis ausreichend sind, konnte nicht nachvollzogen werden. Diese Hinweise wurden von Seiten der Verwaltung nicht zur Verfügung gestellt.

Die Kommune sollte mit Vorgaben sicherstellen, dass eine bedarfsgerechte Gewährung von einmaligen Leistungen stattfindet. So sollte die Kommune für die Erstausstattungen Richtwerte festlegen. Zur Ermittlung der Höhe der Leistung im Einzelfall sollte eine Staffelung der Richtwerte nach weiteren Kriterien (u.a. Anzahl der zum Haushalt zählenden Personen) vorgenommen werden. Zwischen der Gewährung einer Erstausstattung als Beihilfe nach § 24 Abs. 3 SGB II durch die Kommune und der Ersatzbeschaffung als Darlehen nach § 24 Abs. 1 SGB II durch den Bund als Kostenträger sollten klare Abgrenzungen vorgenommen werden.

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende für einmalige Leistungen nach § 24 Absatz 3 SGB II je Leistungsbezieher in Euro 2017



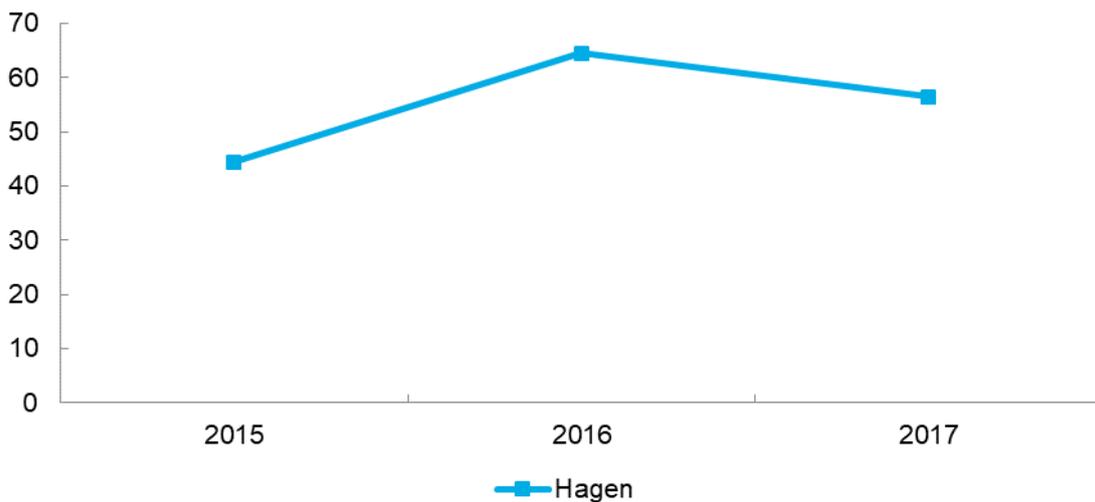
In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In den Vergleichsstädten haben wir für **2018** folgende Werte erhoben:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
./.	33,93	40,49	49,94	53,44	90,31	19

Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in Euro 2015 bis 2017



Eine Betrachtung im Zeitreihenvergleich zeigt, dass die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen je Leistungsbezieher in der **Stadt Hagen** in 2016 am höchsten waren. Dies hat seinen Grund in der Flüchtlingskrise. Es kam hierdurch zu einem vermehrten Zuzug von Menschen nach Hagen, die über keinen eigenen Hausstand verfügten. Im Rahmen der Rechtskreiswechsel vom Asylbewerberleistungsgesetz zum SGB II und dem ggf. gleichzeitigen Umzug in eine eigene Wohnung entstanden die Bedarfe an einer Erstausstattung.

Hinweise zu den einmaligen Leistungen als Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis konnte die Stadt Hagen der gpaNRW im Rahmen der Prüfung nicht vorlegen. Im Nachgang zur Prüfung teilte die Stadt im Januar 2020 mit, dass der Fachbereich Jugend und Soziales aktuell einen Katalog mit Richtwerten für einmalige Leistungen erarbeite. Der Aufbau solle voraussichtlich im Februar 2020 abgeschlossen sein.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019– Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Hagen bringt ihre kommunalen Ziele gut über Zielvereinbarungen mit dem Jobcenter ein. Die Überwachung dieser Ziele aber auch der finanziellen Auswirkungen des Jobcenters für den Haushalt der Stadt Hagen werden engmaschig überwacht.		
F2	Die Stadt Hagen hat ab dem 01.09.2019 neue Richtwerte bei der Angemessenheitsprüfung der Kosten der Unterkunft vorgegeben. Die Beurteilung der Angemessenheit der Bedarfe erfolgt in Zukunft anhand der Bruttokaltmiete. Bis zum 31.08.2019 erfolgte eine separate Prüfung der Bedarfe nach Nettokaltmiete und Betriebskosten. Die Hinweise für die Sachbearbeitung zu den Kosten der Unterkunft stammen jedoch noch aus dem Jahr 2016 und sollten dringend aktualisiert werden. Laut Rückmeldung der Stadt Hagen wird aktuell an neuen Hinweisen gearbeitet.	E2	Die Stadt Hagen sollte darauf achten, ihre Arbeitsstandards so aktuell wie möglich zu halten. Nur so kann den Beschäftigten eine klare und eindeutige Orientierung gegeben werden.
F3	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für Unterkunft und Heizung sind in Hagen vergleichsweise gering. Die Überprüfung der Angemessenheit der Kosten für Unterkunft ist in Hagen in einem Arbeitshinweis beschrieben. Bei Überschreitung der Angemessenheitswerte wurde bis zum 31.08.2019 im Bedarfsfall ein Kostensenkungsverfahren eingeleitet. Durch die Neuregelung der Richtwerte wurde dieses Verfahren ab September 2019 für Bestandsfälle vorläufig ausgesetzt. Die Aktualisierung wird durch die Stadt Hagen aktuell vorgenommen.		
F4	Die Transferaufwendungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende für einmalige Leistungen stellen sich in Hagen unauffällig dar. Ob die Hinweise der Stadt Hagen zu den einmaligen Leistungen als Hilfestellung zur bedarfsgerechten Gewährung in der Praxis ausreichend sind, konnte nicht nachvollzogen werden. Diese Hinweise wurden von Seiten der Verwaltung nicht zur Verfügung gestellt.		

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Verkehrsflächen der Stadt Hagen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Verkehrsflächen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Steuerung	5
Datenlage	5
Straßendatenbank	6
Kostenrechnung	7
Strategische Ausrichtung und operatives Controlling	7
→ Prozessbetrachtung	9
Aufbruchmanagement	9
Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement	12
→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung	15
Strukturen	15
Bilanzkennzahlen	15
→ Erhaltung der Verkehrsflächen	17
Alter und Zustand	18
Unterhaltung	20
Reinvestition	22
→ Finanzierung	25

→ Managementübersicht

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

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

Verkehrsflächen

Die Stadt Hagen und der Wirtschaftsbetrieb Hagen (WBH) haben die wesentlichen Grundlagen für die Steuerung der Verkehrsflächenflächenerhaltung geschaffen. Mit Blick auf ein an wirtschaftlichen Maßstäben orientiertes, strategisches Erhaltungsmanagement können die Stadt und der WBH aber noch weitere Optimierungen vornehmen. So sollten sie den Planungszeitraum des vorhandenen Erhaltungskonzeptes fortschreiben und in ihrer Strategie berücksichtigen. Eine Differenzierung nach Straßenarten und den verschiedenen Erhaltungsmaßnahmen ermöglicht eine genauere Analyse und einen zielgerichteten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel. Hierzu ist es auch erforderlich, eine Gesamtstrategie zu entwickeln, wie und nach welchen Zielvorgaben die Verkehrsflächen erhalten werden sollen.

Wesentliche Voraussetzung für eine systematische Erhaltung ist die in Hagen bereits vorhandene Straßendatenbank. In die Straßendatenbank sollte die Stadt noch die Daten aus dem Straßenbauprogramm und die entsprechenden Kosten für die Erhaltung implementieren. Informationen zu den Aufbrüchen und hieraus resultierende Erkenntnisse werden bereits in der Straßendatenbank gesichert.

Die Stadt Hagen hat zuletzt in den Jahren 2016/2017 eine Zustandserfassung und –bewertung durchführen lassen. Die Ergebnisse der Zustandserfassung wurden für die körperliche Inventur genutzt und sind damit auch in die Anlagenbuchhaltung eingeflossen. In der Folge kam es dann zur einer Abwertung des Verkehrsflächenvermögens in 2018.

Seit 2008 ist in Hagen ein kontinuierlicher Vermögensverzehr bei den Verkehrsflächen von inzwischen 110 Mio. Euro bzw. 16 Prozent zu verzeichnen. Diesem Trend konnte die Stadt bislang nicht durch ausreichende Investitionen entgegenwirken. Der Anlagenabnutzungsgrad von rund 40 Prozent der Verkehrsflächen deutet jedoch auf eine ausgewogene Altersstruktur hin. Diese liegt trotz der Abwertung in 2018 weiterhin vor. Ein Risiko indizieren die geringen Unterhaltungsaufwendungen. Diese liegen bei nur rund 65 Prozent des für eine wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarfs. Insofern indizieren die beiden Einflussfaktoren –Unterhaltung und Reinvestitionen – ein Risiko für den Haushalt und die Bilanz und somit auch den bislang überwiegend guten Zustand der Verkehrsflächen. Eine nachhaltige, wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen ist damit mittel- und langfristig nicht sichergestellt.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet wie die Kommunen mit ihren Verkehrsflächen und dem entsprechenden Vermögen umgehen.

Die Verkehrsfläche definiert sich dabei abschließend aus den folgenden Anlagenbestandteilen:

- Fahrbahnen (Fahrstreifen, Mehrzweckstreifen, befestigte Wirtschaftswege, Fußgängerzonen, Busspuren),
- sonstigen Verkehrsflächen (Geh- und Radwege, Radfahrstreifen, Parkstreifen, Parkplätze, Parkbuchten, Busbuchten, Plätze, Trennstreifen und Inseln (befestigt)) und
- sonstigen Anlagenteilen (Bankette, Gräben/Mulden, Durchlässe, Regenwasserkanäle (nur Straßenentwässerung), Straßenabläufe, Markierung, Poller, Schutzplanken).

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Risiken für den Haushalt und den Zustand der Verkehrsflächen aufzuzeigen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den Verkehrsflächen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihrem Verkehrsflächenvermögen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung der Erhaltung der Verkehrsflächen. Ein besonderes Augenmerk richten wir dabei auf den Prozess des Aufbruchmanagements und die Schnittstellen zwischen Finanzmanagement und Verkehrsflächenmanagement.

Die örtlichen Strukturen und die Bilanzkennzahlen bilden die Ausgangslage für die nachfolgende Analyse der einzelnen Einflussfaktoren auf die Erhaltung der Verkehrsflächen. Die drei wesentlichen Einflussfaktoren Alter, Unterhaltung und Reinvestitionen analysiert die gpaNRW dazu einzeln wie auch in ihrer Wirkung miteinander.

→ Steuerung

Die Erhaltung der Verkehrsflächen ist eine Aufgabe, die nicht mit dem Blick auf einen kurz- oder mittelfristigen Zeitraum betrachtet werden darf. Eine nachhaltige, systematische und somit auch wirtschaftliche Erhaltung muss sich auf den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsfläche erstrecken. Bei den Verkehrsflächen muss insofern ein Zeitraum von 25 bis 50 Jahren in den Blick genommen werden. Allein dieser zeitliche Aspekt wie aber auch die Bedeutung der Verkehrsflächen und die Komplexität der Einflussfaktoren auf die Erhaltung machen eine bewusste und zielgerichtete Steuerung unabdingbar.

Ziel muss es daher sein, die wirtschaftlich sinnvollste Handlungsweise zum Werterhalt und Sicherstellen der Gebrauchstauglichkeit der Verkehrsflächen unter den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune zu finden. Gerade die Haushaltslage zwingt die Kommunen verstärkt dazu, die Wirtschaftlichkeit des eigenen Handelns nachzuweisen und zu dokumentieren.

Datenlage

→ Feststellung

Die Stadt Hagen verfügt über eine Datenlage zu ihren Verkehrsflächen, mit denen sie ihr Erhaltungsmanagement zielgerichtet steuern kann.

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

In der **Stadt Hagen** liegt die zentrale Produktverantwortung für die Verkehrsflächen im Fachbereich 60 – Immobilien, Bauverwaltung Wohnen der Stadt Hagen. Die Unterhaltung des bestehenden Straßenvermögens ist Aufgabe des Wirtschaftsbetriebes Hagen (WBH). Die Bereiche Planung, Bau und Unterhaltung stimmen sich untereinander ab. Leit-, Funktions-, Querschnitts-, Zustands- und Inventardaten zu den Verkehrsflächen werden durch den WBH in der Straßendatenbank geführt. Andere Informationen wie z.B. Verkehrsdaten liegen wiederum der Stadt Hagen als Träger der Straßenbaulast vor. Über die vorhandenen Daten erfolgt ein regelmäßiger Austausch aller Beteiligten. Über den Straßenaufbau hat die Stadt Hagen bislang kaum Kenntnis. Sie hat es sich jedoch zum Ziel gesetzt, bei Aufbrüchen sukzessive den jeweiligen Aufbau zu ermitteln und in der Straßendatenbank zu hinterlegen.

Begehungen der Straßen werden regelmäßig durchgeführt. Die Erkenntnisse werden vom Straßenbegeher an den zuständigen Straßenmeister weitergegeben. Im Anschluss wird mit betrieblichen und baulichen Unterhaltungsmaßnahmen, also kleinflächigen Arbeiten, die weitere Verkehrssicherheit gewährleistet.

Straßendatenbank

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen führt bereits eine Straßendatenbank. Aktuell wird der darin vorhandene Datenbestand um weitere Informationen ergänzt.

Die Straßendatenbank bildet die wesentliche Voraussetzung, um die Erhaltung der Verkehrsflächen systematisch und nachhaltig zu steuern. Um die Straßendatenbank im Sinne eines Erhaltungsmanagements nutzen zu können, bedarf es neben dem Aufbau mit den wesentlichen Informationen zu den Flächen auch einer regelmäßigen Pflege und Fortschreibung der Daten.

Für die **Stadt Hagen** hat der WBH eine Straßendatenbank mit einigen wichtigen Informationen zu den Verkehrsflächen angelegt. So kann sie hierüber Leit-, Funktions-, Querschnitts-, Zustands- und Inventardaten abrufen. Auch die jeweiligen Flächenarten sind mit Hilfe der Straßendatenbank erkennbar. Die Aufbaudaten werden nach der Ermittlung ebenfalls in die Straßendatenbank aufgenommen.

Andere Informationen wie Verkehrs- und Inventardaten sind zwar bekannt, jedoch noch nicht in der Straßendatenbank hinterlegt.

Um ein vollständiges Bild über die Verkehrsflächen und deren Unterhaltungsbedarf zu erhalten, muss eine Kommune auch Erhaltungs- und Verkehrsdaten im Zusammenhang betrachten können. Erhaltungsdaten wie bspw. Art, Umfang und Jahr der letzten Maßnahmen sind in die Straßendatenbank integriert. Jedoch werden bislang nicht die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen für Bauprogramme und die Haushaltsaufstellung eingepflegt. Ein Erhaltungsmanagement bietet jedoch den Vorteil, dass strategische Szenarien abgebildet werden können. Solche Szenarien können z. B. die gegenseitigen Abhängigkeiten von Budget und Straßenzustand langfristig deutlich machen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte das Erhaltungsmanagement ausbauen, um die nach Schadensbild der Verkehrsflächen geeigneten und dabei wirtschaftlich sinnvollen Maßnahmen zum richtigen Zeitpunkt ergreifen zu können. Auch bei begrenzten Mitteln wird hiermit Transparenz über die weitere Entwicklung der Verkehrsflächen geschaffen.

Der Zustand der Verkehrsflächen der Stadt Hagen wurde zuletzt in den Jahren 2016/2017 visuell durch Befahrung der Straßen von einem beauftragten externen Unternehmen erfasst. Hierauf aufbauend pflegt der WBH die Straßendatenbank und aktualisiert sie, sobald Veränderungen bekannt werden. Auf Grundlage dieser Erkenntnisse ist durch das externe Unternehmen ein Erhaltungsprogramm für die Verkehrsflächen der Stadt Hagen für die nächsten zehn Jahre erstellt worden. Hiermit wird die Stadt Hagen den aktuell kurz- und mittelfristigen Anforderungen der Erhaltung der Verkehrsflächen gerecht. Dieses Erhaltungsprogramm schreibt die Stadt Hagen jedoch derzeit noch nicht fort. Für die strategische Planung zum Erhalt des Verkehrsflächenvermögens sollte dies jedoch geschehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte den bestehenden Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen. Hierzu sollte sie die gesamten Lebenszyklen der Verkehrsflächen berücksichtigen.

Kostenrechnung

→ Feststellung

Die Stadt Hagen hat zusammen mit dem WBH eine funktionsfähige Kostenrechnung für den Bereich der Verkehrsflächen aufgebaut.

Für die interne Steuerung benötigt die Kommune eine Kostenrechnung, die den Ressourceneinsatz für die Verkehrsflächen vollständig und transparent abbildet. Die Struktur der Kostenrechnung und der Straßendatenbank sollte aufeinander abgestimmt sein.

Die **Stadt Hagen** verfügt über eine Kostenrechnung im Bereich ihrer Verkehrsflächen. So wird ein reibungsloser Informationsfluss zwischen den Systemen möglich. Die Kostenrechnung ist nicht in die Straßendatenbank integriert bzw. über eine Schnittstelle verknüpft. Derzeit gibt es jedoch zwischen der Stadt Hagen und dem WBH aktuelle Entwicklungen mit dem Ziel eines verbesserten Informationsaustausches.

→ Empfehlung

Die Stadt Hagen sollte prüfen, wie sie die Daten der Kostenrechnung als steuerungsrelevante Information in ihr Erhaltungsprogramm einbeziehen kann. Hierbei sollten sich die Straßendatenbank und die Kostenrechnung in der Struktur entsprechen.

Strategische Ausrichtung und operatives Controlling

→ Feststellung

Die Stadt Hagen hat für die Verkehrsflächen keine strategische Ausrichtung mit begleitendem Controlling definiert.

Die Kommune sollte eine Gesamtstrategie mit Zielvorgaben zur Erhaltung und Erneuerung ihrer Verkehrsflächen formulieren. Die Leitziele wie Verkehrssicherheit, Leistungsfähigkeit/ Befahrbarkeit, Substanzerhalt und Umweltverträglichkeit ergeben sich aus dem § 9 Straßen- und Wegegesetz NRW in Verbindung mit § 75 Abs. 1 GO NRW. Diese Leitziele sollte die Kommune individuell konkretisieren. Im Rahmen des operativen Controllings sollte sie die Ziele über Kennzahlen messbar machen und steuern.

Die Steuerungsoptimierung der **Stadt Hagen** bedarf einer Gesamtstrategie für die Erhaltung der Verkehrsflächen. Hierzu sollte sie zunächst strategischen Ziele definieren. Diese Zielvorgaben sollten durch die Verwaltungsführung formuliert und insbesondere auch dokumentiert werden. Aus diesen sollte die Stadt Hagen dann operative Ziele mit aussagekräftigen Kennzahlen ableiten.

Die Stadt Hagen nennt als strategisches Ziel für die Verkehrsflächen die Werterhaltung ihrer Verkehrsflächen. Dieses Ziel wurde jedoch bislang nicht im Produktplan festgeschrieben.

Es sollte deutlich werden, was die Stadt erreichen möchte. Anschließend sollte sie für sich dieses strategische Ziel konkreter fassen. Um zu überprüfen, ob die Stadt Hagen dann ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Hier bieten sich folgende Kennzahlen an:

- Aufwendungen von „X“-Euro für die Erhaltungsmaßnahmen pro Jahr
- Aufwendungen von „X“-Euro für die Instandsetzung von einer Fläche von „Y“ m²

- eingestufte Verkehrsflächen auf Grundlage der Zustandserfassung in „X“-Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen aufbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und deren Erreichung anhand eines Controllings überprüft. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.

→ Prozessbetrachtung

Aufbruchmanagement

Aufbrüche von Verkehrsflächen gehören zwar zum kommunalen Alltag, sie sind aber immer ein Eingriff in das Gesamtbauwerk und bieten damit eine Angriffsfläche für langfristige Folgeschäden. Damit steigt durch Aufbrüche - insbesondere, wenn sie nicht fachgerecht wiederhergestellt werden - das Risiko eines erhöhten Erhaltungsbedarfs oder sogar einer dauerhaften Wertminderung. Um die Substanz des Verkehrsflächenvermögens möglichst zu erhalten bedarf es daher eines professionellen Aufbruchmanagements.

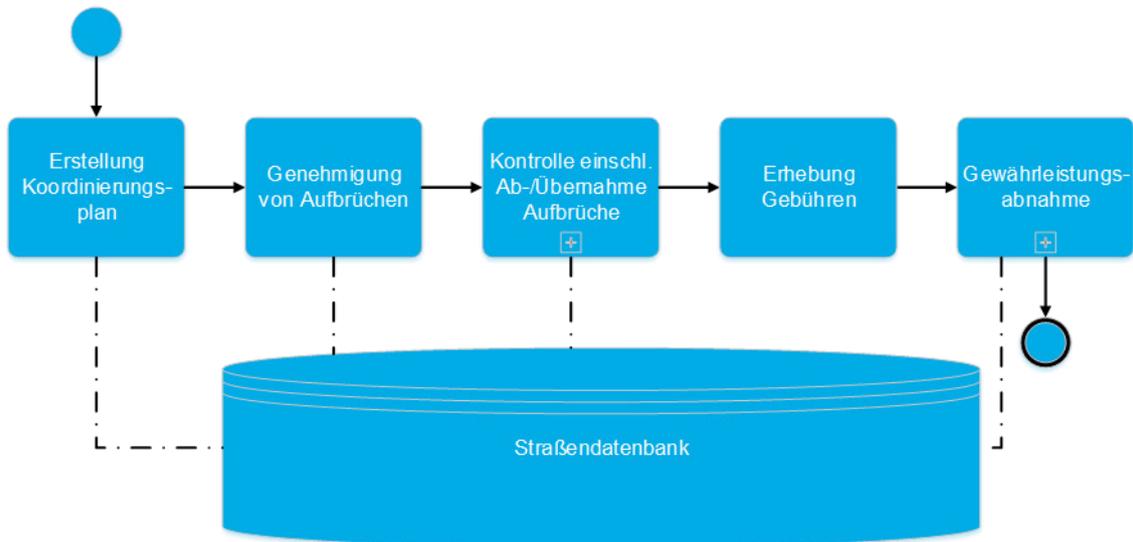
→ **Feststellung**

Das Aufbruchmanagement der Stadt Hagen in Zusammenarbeit mit dem WBH ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Der WBH koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt der WBH sowohl während der Bauphase, bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme durch. Informationen zu den Aufbrüchen und hieraus resultierende Erkenntnisse werden in der Straßendatenbank gesichert.

Das Aufbruchmanagement setzt einen systematisch strukturierten und organisierten Ablaufprozess voraus. Die Anzahl der Aufbrüche soll möglichst geringgehalten werden. Dazu muss die Kommune in enger Abstimmung mit allen Beteiligten die Aufbrüche koordinieren und bündeln und mit eigenen Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen kombinieren. Zudem muss sie die Kontrolle und Übernahme der Aufbrüche bis hin zur Gewährleistungsabnahme in den Prozess integrieren, um so die ordnungsgemäße und fachgerechte Wiederherstellung des Aufbruchs sicher zu stellen. Dieser Prozess sollte optimaler Weise digital über die Straßendatenbank mit einem webbasierten Portal ablaufen, zu dem alle Beteiligten Zugang haben.

Die Grafik zeigt die einzelnen Teilprozesse des Aufbruchmanagements. Die gpaNRW hat in dieser Prüfung den Schwerpunkt auf die Kontrolle und Übernahme sowie die Gewährleistungsabnahme gelegt. Die Koordinierung der Aufbrüche und deren Genehmigung haben wir als wesentliche Voraussetzung in die Betrachtung einbezogen.

Teilprozesse des Aufbruchmanagements



Die **Stadt Hagen** und der WBH führen regelmäßige Koordinierungs-Gespräche mit den lokalen Versorgungsträgern. Die Ergebnisse aus der Abstimmung von geplanten Aufbrüchen werden protokolliert und in einer fortgeschriebenen Tabelle dokumentiert. Auf diese Tabelle haben alle Beteiligten Zugriff.

Die Informationen aus dem Koordinierungsplan werden jedoch bislang nicht in die Straßendatenbank eingepflegt bzw. integriert. Hierzu fehlt das erforderliche Modul. Dadurch können bislang nicht die geplanten Aufbrüche in der Straßendatenbank aufgerufen und mit anderen Maßnahmen in der Planung verknüpft werden. Dies geschieht bislang in einer separaten Datei.

→ Empfehlung

Die Stadt Hagen sollte entscheiden, ob sie zukünftig das Modul zum Aufbruchmanagement in der Straßendatenbank einsetzen möchte.

Die Genehmigung von Aufbrüchen erfolgt nach Größe entweder durch den FB 60 der Stadt Hagen oder den WBH. Der Abgleich mit dem Koordinierungsplan ist sichergestellt. Zu der Genehmigung des Aufbruches erhält der Maßnahmenträger konkrete Wiederherstellungsvorgaben. Wenn das Unternehmen erstmalig eine Genehmigung eines Aufbruches in der Stadt Hagen erhält, wird diese Genehmigung um die technischen Richtlinien für Aufbrüche ergänzt. Die Kontrolle der Aufbrüche wird durch einen dem Stadtbezirk fest zugeordneten Straßenmeister sichergestellt.

→ Empfehlung

Sofern die Stadt Hagen sich für den Einsatz des Moduls zum Aufbruchmanagement entscheidet, sollte sie die Informationen zur Genehmigung des jeweiligen Aufbruches in der Straßendatenbank hinterlegen.

Entsprechend der Genehmigungsverfügung ist der Vorhabenträger verpflichtet, den tatsächlichen Baubeginn dem WBH anzuzeigen.

Gemeinsame Begehung mit dem Vorhabenträger und die Abstimmung der Wiederherstellung des Aufbruchs finden nur bei größeren Aufbrüchen statt. Diese Termine nutzt der WBH, um den Ausgangszustand der Verkehrsflächen zu dokumentieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte überprüfen, ob sich Ortstermine mit dem Vorhabenträger vor dem Aufbruch auch bei kleineren Aufbrüchen anbieten.

Der WBH kontrolliert die Arbeiten an den Aufbrüchen stichprobenhaft. Bei diesen Kontrollen dokumentiert der WBH die vorgefundene Situation. Die Regelungen zur Kontrolle der Ausführung bei Aufbrüchen sind auf einem aktuellen Stand. Bei Mängeln bei der Wiederherstellung des Aufbruchs wird der Vorhabenträger dazu aufgefordert, diese zu beseitigen. Die Beseitigung der Mängel wird kontrolliert.

Nachdem die Baumaßnahme beendet wurde, werden die Informationen aus den Kontrollen in die Straßendatenbank aufgenommen und somit eindeutig dokumentiert.

Die Dokumentation im Rahmen der Aufbrüche wird auch dazu genutzt, den Informationsstand in der Straßendatenbank bezüglich der Aufbaudaten sukzessive zu verbessern und so das Erhaltungsmanagement weiter zu optimieren.

Die Vorhabenträger sind verpflichtet, formell die Fertigstellung nach dem Ende der Baumaßnahme anzuzeigen.

Die Abnahme erfolgt durch einen Vorort-Termin der Stadt mit allen Beteiligten. Der WBH protokolliert die Abnahme. Bei größeren Baumaßnahmen übernimmt die Abnahme ein Bauingenieur des WBH. Bei etwaigen Mängeln wird der Vorhabenträger bereits im Protokoll zur Beseitigung dieser innerhalb einer bestimmten Frist aufgefordert.

Der WBH überprüft während der Gewährleistungsfrist die Aufbrüche über die Straßenbegehung im Rahmen der Verkehrssicherheitskontrolle. Mängel werden dokumentiert, dem Vorhabenträger angezeigt und die Mängelbeseitigung abschließend kontrolliert.

Zum Ende der Gewährleistungsfrist erfolgt dann die endgültige Gewährleistungsabnahme. Um diesen Zeitpunkt nicht zu verpassen, wird bereits bei der ersten Abnahme des Aufbruchs softwaregestützt eine Wiedervorlage generiert. Ein Protokoll über die Gewährleistungsabnahme wird erstellt. Die Dokumentation der festgestellten Mängel leitet der WBH dann an den Vorhabenträger mit einer Frist zur Beseitigung der Mängel weiter. Auch hier kontrollieren und protokolliert der WBH die Mängelbeseitigung. In Einzelfällen führt der WBH auch anlassbezogen Kernbohrungen durch.

Schnittstelle Finanz- und Verkehrsflächenmanagement

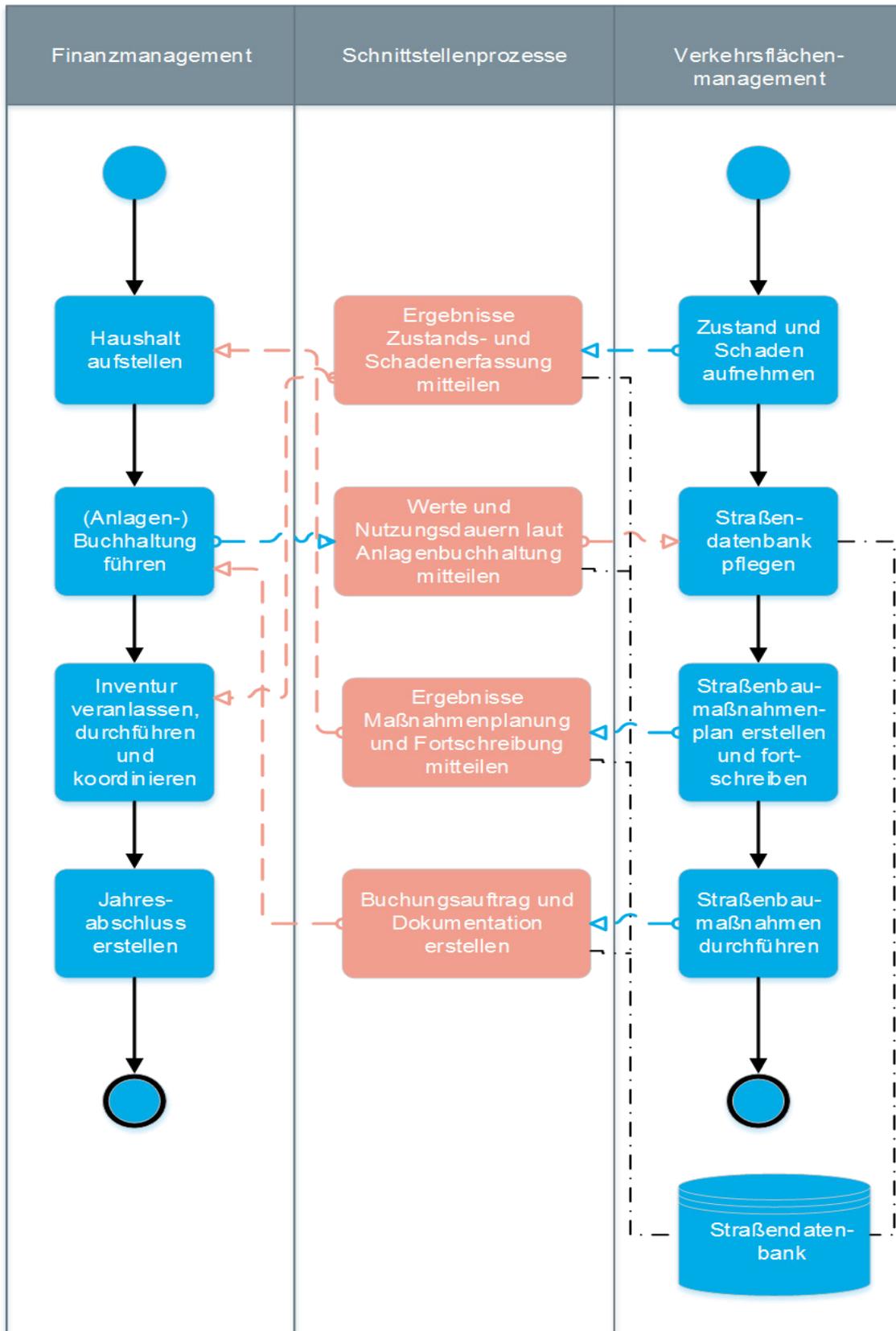
→ **Feststellung**

In den wesentlichen Aspekten stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.

Ein wirtschaftliches Erhaltungsmanagement der Verkehrsflächen setzt voraus, dass insbesondere finanzwirtschaftliche und technische Aspekte im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtung eng miteinander abgestimmt und verbunden sind. Hierzu ist es notwendig, dass die organisatorischen Schnittstellenprozesse zwischen Finanz- und Verkehrsflächenmanagement in der Kommune eindeutig geregelt sind und in der Praxis entsprechend bedient werden.

Die nachfolgende Grafik zeigt die einzelnen Schnittstellenprozesse, die eine Kommune bedienen muss.

Schnittstellenprozess



Bei der **Stadt Hagen** werden die Anlagenbuchhaltung und die Straßendatenbank als zwei getrennte Systeme geführt. Eine Schnittstelle gibt es nicht. Derzeit laufen zwischen der Stadt Hagen und dem WBH Abstimmungen, um dem WBH Zugriffsrechte einzuräumen, damit sie auf die Straßendaten der Stadt Hagen zugreifen können.

→ **Empfehlung**

Die gegenwärtige Abstimmung sollte genutzt werden, um ggf. auch eine Schnittstelle einzurichten. Hierdurch reduziert sich der Aufwand in der Datenpflege.

Den Zustand der Verkehrsflächen hat die Stadt Hagen zuletzt in 2016/2017 erfassen lassen. Diese war direkt mit einer Bewertung des Verkehrsflächenvermögens verbunden. Somit hat sie auch eine körperliche Inventur durchgeführt. Diese Inventur hat zu Abwertung des Verkehrsflächenvermögens in 2018 geführt.

Der WBH hinterlegt in der Straßendatenbank Informationen zum Zustand, die hieraus resultierende Restnutzungsdauer und die Dokumentation der Inventur.

Sobald die o.g. Zugriffsrechte eingerichtet worden sind, soll die Zusammenarbeit und Abstimmung untereinander noch weiter verstärkt werden. Bereits heute bezieht der WBH und die Stadt Hagen die buchhalterischen Auswirkungen für den Haushalt in die Überlegungen und Entscheidungen hinsichtlich anstehender Baumaßnahmen ein.

In Jahren ohne körperliche Inventur müssen sich der WBH und die Kämmerei hinsichtlich der Bewertung des Verkehrsflächenvermögens eng miteinander abstimmen. Denn diese Abstimmung ist von großer Bedeutung, um neben der technischen Sicht bei Entscheidungen zu Erhaltungsmaßnahmen auch die haushalterischen Auswirkungen zu berücksichtigen. Es bestehen nach Einschätzung der Stadt Hagen noch Optimierungspotenziale. Bislang erhält die Kämmerei keine Informationen außer der Rechnung. Durch die fehlende Verknüpfung zur Straßendatenbank dient diese der Kämmerei auch nicht als zusätzliches Dokumentationssystem zum Jahresabschluss. Hintergründe, Begründungen und Berechnungen müssen für den Jahresabschluss belegt sein. Insoweit sind häufig über die Rechnung hinaus weitergehende Dokumentationen für den Jahresabschluss erforderlich und sollten dem Buchungsauftrag beigelegt werden.

→ **Empfehlung**

Mit einer optimierten Zusammenarbeit können der WBH, der Fachbereich 60 der Stadt und die Kämmerei die gemeinsamen Geschäftsprozesse verbessern und buchhalterische Fragen im konsumtiven und investiven Bereich leichter abstimmen.

→ Ausgangslage für die Verkehrsflächenerhaltung

Strukturen

→ Feststellung

Durch die geringe Bevölkerungsdichte hat die Stadt Hagen in Relation zur Einwohnerzahl viele Verkehrsflächen zu unterhalten. Zudem wirkt sich auch die bergige Lage belastend aus.

Strukturelle Rahmenbedingungen kann die Kommune in der Regel nicht steuern oder ändern. Diese Strukturen können aber begünstigenden wie belastenden Einfluss auf die Erhaltung der Verkehrsflächen nehmen. Daher macht die gpaNRW die Strukturen transparent und greift mögliche individuelle Besonderheiten auf.

Strukturkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bevölkerungsdichte in Einwohner je qkm	1.173	793	1.504	2.068	2.503	3.049	23
Verkehrsfläche in qm je Einwohner	37,69	29,06	31,20	33,15	40,40	45,83	22
Anteil Verkehrsfläche an Gemeindefläche in Prozent	4,42	3,63	4,85	6,44	8,35	11,92	22

Aufgrund der niedrigen Bevölkerungsdichte ist die Kennzahl „Verkehrsfläche in qm je Einwohner“ überdurchschnittlich. Durch die bergige Lage ist Hagen strukturell stärker belastet als andere Kommunen. Die Aufwendungen für den Neubau und die Unterhaltung der Verkehrsflächen sind unter diesen topografischen Bedingungen höher als in flacheren Regionen. Sowohl die durchschnittliche Größe des Gemeindegebietes als auch die vergleichsweise geringen Verkehrsflächen sind ursächlich für den kleinen Anteil der Verkehrsflächen gemessen an der Größe des Gemeindegebietes. Eine Differenzierung der Verkehrsflächen in Straßen und (befestigte) Wirtschaftswege bis hin zur Unterscheidung in z.B. Hauptverkehrs- und Anliegerstraßen ist bislang in Hagen nicht möglich. Daher kann die gpaNRW hier keine Aussagen zu Be- und Entlastungen durch unterschiedliche Unterhaltungsnotwendigkeiten (Straßen/Wirtschaftswege/Straßenkategorien) und Verkehrsbelastungen (Hauptverkehrs-/Anliegerstraßen) treffen.

Bilanzkennzahlen

→ Feststellung

Das Verkehrsflächenvermögen nimmt in Hagen mehr als ein Viertel der Bilanzsumme ein. Dieser Anteil ist genau wie der durchschnittliche Bilanzwert je qm höher als in allen anderen Vergleichsstädten. Auch durch die Veränderungen durch die Abwertung in 2018 positioniert sich Hagen weiterhin im Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten.

→ **Feststellung**

Der Bilanzwert der Verkehrsflächen ist seit 2008 um 110 Mio. Euro (16 Prozent) gesunken. Der Stadt Hagen ist es damit nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten.

Bilanzkennzahlen Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verkehrsflächenquote in Prozent	25,62	3,95	8,55	10,58	15,41	25,62	21
Durchschnittlicher Bilanzwert je qm Verkehrsfläche in Euro	75,93	11,50	21,06	32,50	45,16	75,93	21

Die Verkehrsflächenquote zeigt den Anteil des Verkehrsflächenvermögens an der Bilanzsumme der Stadt Hagen. In keiner der bisher geprüften Vergleichskommunen bildet das Vermögen der Verkehrsflächen einen so großen Anteil am Bilanzwert der Kommune wie in der Stadt Hagen. Der bilanziell hohe Wert je qm Verkehrsfläche hat maßgeblichen Anteil an der Situation. Keine der Vergleichskommunen weist einen höheren Wert auf. Auch die Korrektur des Anlagevermögens in 2018 verursacht keine veränderte Tendenz der Werte der Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich. So liegt die Verkehrsflächenquote in 2018 bei noch rund 21 Prozent und der durchschnittliche Bilanzwert bei etwa 61 Euro je qm Verkehrsfläche.

Dennoch ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen seit 2008 um rund 110 Mio. Euro zurückgegangen. Dies entspricht einem Rückgang von 16 Prozent. Abschreibungen und Anlagenabgänge mindern den Vermögenswert. Demgegenüber stehen Investitionen und Zuschreibungen, die den Vermögenswert erhöhen. Die Abschreibungen als regelmäßiger Werteverzehr haben das Vermögen in der Stadt Hagen also stärker verringert als durch Investitionen ein Vermögenszuwachs zu verzeichnen war.

Wodurch die Entwicklung des Vermögens der Verkehrsflächen begründet war, analysiert die gpaNRW nachfolgend näher.

→ Erhaltung der Verkehrsflächen

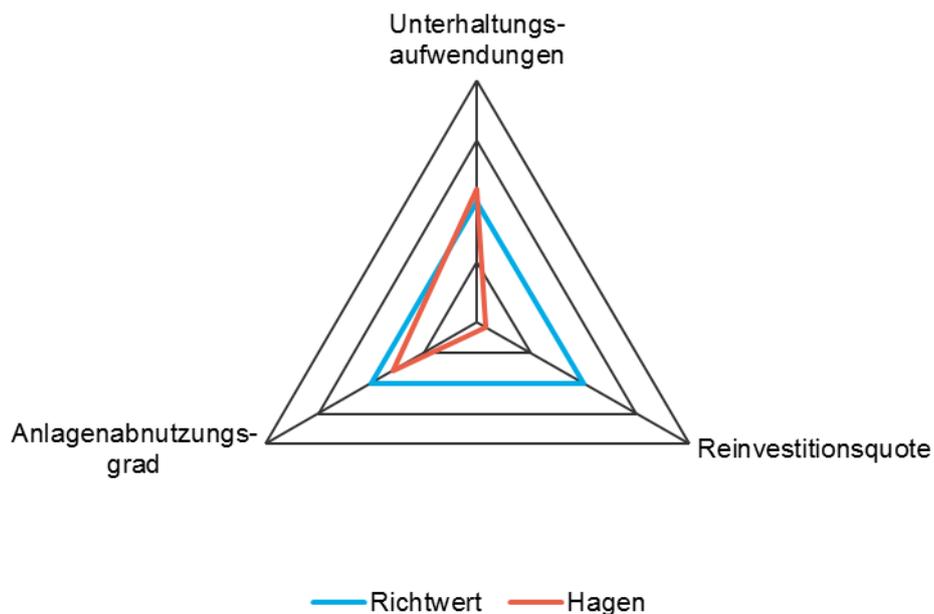
Die Verkehrsflächen sind Teil des Infrastrukturvermögens der Kommunen. Die Kommune muss den Zustand und damit auch den Wert dieses Vermögens langfristig erhalten. Inwieweit sie dieses Ziel erreicht, hängt im Wesentlichen von den durchgeführten Unterhaltungsmaßnahmen und Reinvestitionen in die Verkehrsflächen ab. Entscheidend ist ebenso die aktuelle Ausgangsposition bezogen auf Alter und Zustand des Vermögens.

Für diese drei Einflussfaktoren bildet die gpaNRW Kennzahlen, die sie dann Richtwerten gegenüberstellt. Die Richtwerte sind als Orientierung für eine wirtschaftliche Erhaltung der Verkehrsflächen über den gesamten Lebenszyklus hinweg zu betrachten.

Für die Unterhaltungsaufwendungen je m² Verkehrsfläche liegt ein Wert von 1,30 Euro je m² zugrunde. Er basiert auf dem in dem Merkblatt der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen ermittelten Finanzbedarf der Straßenerhaltung in Kommunen (M FinStrKom – Ausgabe 2019). Für die Reinvestitionsquote hat die gpaNRW einen Richtwert von 100 Prozent angesetzt. Dieser Wert beruht darauf, dass über die gesamte Nutzungsdauer der Verkehrsflächen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig reinvestiert werden. Der Richtwert für den Anlagenabnutzungsgrad liegt bei 50 Prozent. Dieser ist als Durchschnittswert aller Verkehrsflächen über ihren gesamten Lebenszyklus zu verstehen.

In dem nachfolgenden Netzdiagramm haben wir die Richtwerte indexiert und den Kennzahlenwerten der Stadt Hagen gegenübergestellt.

Einflussfaktoren 2017



Kennzahlen	Richtwert	Hagen
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,30	1,44
Reinvestitionsquote in Prozent	100	8,5
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	50,0	40,0

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen für das Vergleichsjahr deutlich über dem Richtwert. Dies liegt daran, dass die Stadt Hagen allein in 2017 über vier Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen gebildet hat. Diese vier Millionen sind jedoch (noch) nicht für die Unterhaltung eingesetzt worden. Ohne die Rückstellungen betragen die Unterhaltungsaufwendungen 0,85 Euro. Somit unterschreiten sie den Richtwert deutlich. Zum 31.12.2018 wurden bereits rund 1,28 Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen aufgelöst ohne für die Unterhaltung in Anspruch genommen worden zu sein. Dies stellt ein Risiko für den Zustand der Verkehrsflächen der Stadt Hagen dar.

Besonders kritisch zu bewerten ist die Reinvestitionsquote von gerade einmal acht Prozent. Die Stadt Hagen reinvestiert somit nur einen sehr geringen Teil der Abschreibungen.

Der Anlageabnutzungsgrad liegt in Hagen unter dem Richtwert. Dieser Wert deutet auf ein noch junges Alter der Verkehrsflächen hin.

Alter und Zustand

→ Feststellung

In der Stadt Hagen ist das Verhältnis von älteren Verkehrsflächen zu noch jüngerem Vermögen ausgewogen. Durch die 2016/2017 durchgeführte Zustandserfassung hat sie einen aktuellen Überblick über den recht guten Zustand ihrer Verkehrsflächen.

Die Altersstruktur des Verkehrsflächenvermögens sollte ausgeglichen sein. Dies ist der Fall, wenn der Anlagenabnutzungsgrad über alle Verkehrsflächen hinweg bei 50 Prozent liegt. Entsprechend zur buchhalterischen Kennzahl sollte auch der tatsächliche Zustand der Verkehrsflächen eine ausgewogene Verteilung aufweisen.

Die durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen hat die **Stadt Hagen** für die Eröffnungsbilanz auf 55 Jahre festgelegt. Somit entspricht sie damit dem zulässigen Rahmen der NKF-Rahmentabelle.¹

Anlagenabnutzungsgrad Verkehrsflächen 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	40,00	40,00	49,50	60,11	76,67	87,50	20

¹ Mittlerweile hat die Stadt Hagen die Nutzungsdauer auf 50 Jahre festgelegt.

Der Anlagenabnutzungsgrad zeigt das Verhältnis der bereits genutzten Lebensdauer zur Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsflächen. Er liegt in Hagen deutlich niedriger als in allen anderen Vergleichsstädten.

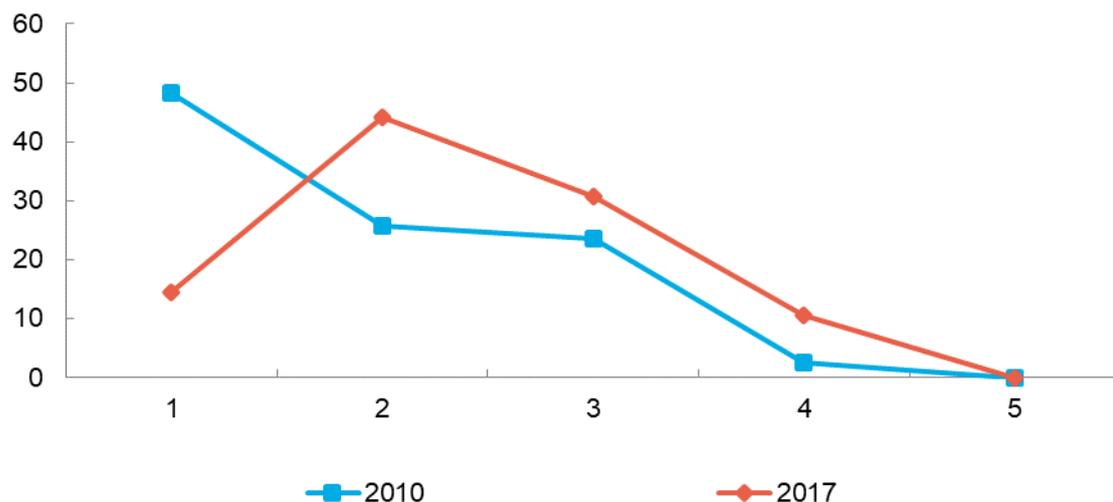


Der Wert von rund 40 Prozent bedeutet, dass im Durchschnitt nicht einmal die Hälfte der angesetzten Nutzungsdauer der Verkehrsflächen abgelaufen ist. Der geringe Abnutzungsgrad spiegelt sich auch in dem hohen Bilanzwert wider. In den meisten anderen Städten sind die Verkehrsflächen schon zu höheren Anteilen abgeschrieben und wiesen z.B. daher einen geringeren Bilanzwert auf. Auch nach der Abwertung des Verkehrsflächenvermögens liegt der Anlagenabnutzungsgrad noch bei rund 48 Prozent. So ist auch weiterhin keine Überalterung zu erkennen.

Beim Anlagenabnutzungsgrad ist allerdings zu beachten, dass es sich um einen rechnerisch gemittelten Wert handelt. Er sollte jedoch mit dem tatsächlichen Zustand der Verkehrsflächen korrespondieren. So sind die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen vom Alter und vom Zustand der Verkehrsflächen abhängig.

Die Stadt Hagen hat in 2016/2017 den Zustand der Verkehrsflächen mit Hilfe eines externen Unternehmens neu ermittelt. Für die Prüfung hat die Stadt Hagen die von ihr gebildeten acht Zustandsklassen in die o.g. fünf Zustandsklassen umgeordnet.

Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in Prozent für das Jahr 2010 und 2017



Verteilung der Zustandsklassen nach der Verkehrsfläche in m² 2017

Jahr	Zustands- klasse 1	Zustands- klasse 2	Zustands- klasse 3	Zustands- klasse 4	Zustands- klasse 5	Verkehrsfläche gesamt in m²
2010	3.022.473	1.608.273	1.476.184	160.839	0	6.267.768
2017	1.019.670	3.096.968	2.148.145	743.201	2.444	7.010.431

→ **Feststellung**

Nach der Zustandsklasseneinteilung befinden sich in Hagen mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in aktuell gutem oder sogar sehr gutem Zustand. Der Anteil schlechter Straßen ist mit elf Prozent auch im Vergleich zu 2010 relativ gering.

Dennoch wird durch die Verschiebung der Einteilung der Verkehrsflächen in die Zustandsklassen die Grundlage für die Abwertung des Verkehrsflächenvermögens deutlich.

Der Anlageabnutzungsgrad und die Verteilung der Zustandsklassen korrespondieren miteinander. Eine ausgewogene Altersstruktur bei den Verkehrsflächen der Stadt Hagen liegt vor. Aktuell zeigt sich kein erhöhtes Risiko. Dennoch sollte sie die 745.645 qm bzw. elf Prozent der Verkehrsflächen in den schlechtesten Zustandsklassen vier und fünf in den nächsten Jahren verstärkt in ihre Maßnahmenplanung einbeziehen.

Unterhaltung

→ **Feststellung**

Die Unterhaltungsaufwendungen liegen ohne Berücksichtigung der Instandhaltungsrückstellungen in Hagen auf einem nicht ausreichenden Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur etwa zu zwei Drittel ab.

Um die festgesetzte Gesamtnutzungsdauer der Verkehrsfläche zu erreichen ist eine entsprechende auskömmliche Unterhaltung erforderlich. Wie hoch die Unterhaltungsaufwendungen im Einzelfall sein müssen, ist von vielen verschiedenen Faktoren abhängig. Eine Orientierung bietet der Richtwert von 1,30 Euro je qm.

Unterhaltungsaufwendungen 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungsaufwendungen je qm Verkehrsfläche in Euro	1,44	0,42	0,65	0,77	0,93	1,44	21

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je qm Verkehrsfläche in Euro 2017



Keine andere Stadt hat im Vergleichsjahr so hohe Unterhaltungsaufwendungen aufgewendet. Doch hat die **Stadt Hagen**, wie oben bereits thematisiert, im Jahr 2017 Rückstellungen in Höhe von rund 4,1 Mio. Euro gebildet. Dieser Betrag ist fast so hoch wie der tatsächlich für die Unterhaltung eingesetzte Betrag. Diesen Rückstellungen liegen unterlassene Instandhaltungen zu Grunde. Den Rückstellungen müssen konkreten Einzelmaßnahmen zugeordnet sein und diese müssen innerhalb einer Drei-Jahres-Frist erledigt sein. Gelingt dies nicht, müssen die Rückstellungen wieder aufgelöst werden; gleichzeitig sind jedoch die bis dato unterlassenen Arbeiten an den Verkehrsflächen auch nicht umgesetzt. Als Ergebnis verschlechtert sich der Zustand der Verkehrsflächen schneller als geplant. Dies kann zu dauerhaften Wertminderungen, verkürzten Restnutzungsdauern bis hin zu außerplanmäßigen Abschreibungen auf die Verkehrsflächen führen. Bereits im Jahr 2015 hat die Stadt Hagen rund 2,2 Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen gebildet. Allerdings wurden auch diese nicht der Höhe nach in Anspruch genommen.

Ohne die Rückstellungen betragen die Unterhaltungsaufwendungen im Jahr 2017 0,85 Euro je qm. Auch wenn diese der Höhe nach am Richtwert gemessen nicht auskömmlich sind, wendet Hagen damit mehr für die Unterhaltung auf als ein Großteil der Vergleichskommunen.

Unterhaltungsaufwendungen gesamt je qm Verkehrsfläche in Euro 2014 – 2017 (ohne Rückstellungen für Instandhaltungsmaßnahmen)

2014	2015	2016	2017
1,00	0,97	0,86	0,85

Die Zeitreihenbetrachtung der Unterhaltungsaufwendungen zeigt, dass die Unterhaltungsaufwendungen stetig gesunken sind. Gleichzeitig wird jedoch auch deutlich, dass bereits in den Vorjahren weniger für die Unterhaltung der Verkehrsflächen aufgewendet wurde als erforderlich wäre. Trotzdem zeigt die Verteilung der Flächen auf Schadenklassen einen guten Zustand. Ein Grund kann sein, dass bei neueren Verkehrsflächen geringere Unterhaltungsaufwendungen erforderlich sind als bei älteren Verkehrsflächen.

Neben der tatsächlichen absoluten Höhe der Unterhaltungsaufwendungen ist für eine tiefergehende Analyse ebenso von Bedeutung zu wissen,

- welche Unterhaltungsmaßnahmen die Stadt durchgeführt hat und
- wie hoch die Aufwendungen für die einzelnen Erhaltungsmaßnahmen sind.

→ Empfehlung

Die Stadt Hagen sollte die Datenlage zusätzlich nach Verkehrsflächenarten differenzieren und dann auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen.

Nach einer zukunftsgerichteten Planung ermöglicht dies eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

Mittel- und langfristig birgt der geringe Ressourceneinsatz für die Unterhaltung das Risiko, dass die veranschlagte Nutzungsdauer nicht erreicht werden kann. Ein vorzeitiger Substanzverlust droht und damit auch das Risiko von außerplanmäßigen Abschreibungen oder Verlusten aus Anlageabgängen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, die Nutzungsdauern der Verkehrsflächen zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.

Ein nachhaltiges Erhaltungsmanagement setzt voraus, dass der Ressourceneinsatz für die Unterhaltung langfristig, also über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsflächen, geplant wird. Somit sollte der Planungszeitraum des aktuellen Erhaltungsprogramms, wie oben bereits dargestellt, ausgedehnt werden. Nur so können aktuell noch junge Verkehrsflächen langfristig in die Strategie der Stadt Hagen zum Erhalt einbezogen werden. Im Vordergrund sollte dabei der wirtschaftliche und bautechnische Bedarf stehen, der mit dem gesamtstädtischen haushalterischen Handlungsspielraum abgeglichen werden muss. Geringere Unterhaltungsaufwendungen entlasten zwar den Haushalt kurzfristig, auf lange Sicht führt dies jedoch in der Regel zu Mehrbelastungen. Umfangreichere Maßnahmen werden erforderlich oder Maßnahmen müssen früher durchgeführt werden. Dadurch ist der Haushalt langfristig stärker belastet.

→ **Empfehlung**

Erkennt die Stadt Hagen, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte sie die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.

Der WBH erbringt Leistungen für die betriebliche Erhaltung. Die Instandhaltung und Instandsetzung wird fast vollständig von Fremdunternehmen erledigt; lediglich kleinste Flächen werden selbst bearbeitet, sofern die eigenen Mittel und Fähigkeiten bei dem WBH vorhanden sind. Positiv ist, dass der WBH sich hier auf diese Erhaltungsmaßnahmen beschränkt. Grundsätzlich sollte aber auch hier regelmäßig überprüft werden, ob diese Leistungen nicht durch private Dritte wirtschaftlicher erbracht werden können und die vorhandenen finanziellen Mittel effizienter eingesetzt werden können.

Reinvestition

→ **Feststellung**

Die gpaNRW sieht in der zu geringen Reinvestitionsquote der Stadt Hagen das Risiko des Wertverlusts an Anlagevermögen. Verkehrsflächen werden langfristig zur Aufgabenerfüllung der Stadt Hagen benötigt.

Über den gesamten Lebenszyklus hinweg sollen die erwirtschafteten Abschreibungen vollständig über Reinvestitionen wieder in die Verkehrsflächen fließen. Das heißt, dass die Reinvestitionsquote über den gesamten Lebenszyklus aller Verkehrsflächen 100 Prozent betragen sollte.

Reinvestitionen 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Reinvestitionsquote in Prozent	8,48	8,48	25,69	38,70	51,52	91,89	20

Reinvestitionsquote Verkehrsflächen in Prozent 2017



Keine Vergleichskommune hat im Vergleichsjahr eine so geringe Reinvestitionsquote wie die **Stadt Hagen**.

Zeitreihe Reinvestitionen und Abschreibungen für die Jahre 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
Reinvestitionen Verkehrsflächen in Euro	1.997.872	1.265.291	2.381.902	1.392.256
Abschreibungen Verkehrsflächen in Euro	17.435.322	16.827.241	16.255.224	16.268.358
Reinvestitionsquote in Prozent	11,5	7,3	13,5	8,5

Die Tabelle zeigt die Reinvestitionen in die Verkehrsflächen im Zusammenhang mit den Abschreibungen auf die Verkehrsflächen in der Zeitreihe. Die durchschnittliche Reinvestitionsquote liegt bei rund zehn Prozent. Sie liegt somit in den betrachteten Jahren dauerhaft auf einem sehr niedrigen Niveau. Auch die Ergebnisse der vorigen Prüfrunde wiesen eine durchschnittliche Reinvestitionsquote für die Jahre 2008 bis 2012 von nur 2,4 Prozent aus. Diese geringen Reinvestitionen sind u.a. ursächlich für den deutlichen Wertverlust bei den Verkehrsflächen in der Vergangenheit. In jedem Jahr, in dem die Abschreibungen höher als die Reinvestitionen sind, entsteht ein Delta, das im weiteren Lebenszyklus der Verkehrsflächen ausgeglichen werden muss. Zeitweise kann eine Reinvestitionsquote von unter 100 Prozent sinnvoll und technisch gerechtfertigt sein. Hierfür muss die Stadt Hagen allerdings eine Strategie verfolgen, in denen sie optimale Ersatzzeitpunkte festlegt. So können unter Umständen dann auch in mehreren Jahren nur wenige Verkehrsflächen erneuert werden.

Daher kann eine geringere Reinvestitionsquote über einen gewissen Zeitraum durchaus akzeptabel sein. Setzt sich die Differenz aus Abschreibungen und Reinvestitionen aber über einen längeren Zeitraum fort, so sind damit Risiken für die Bilanz aber auch für den Zustand der Ver-

verkehrsflächen verbunden. Zu geringe Reinvestitionen können zu außerplanmäßigen Abschreibungen führen. Dies ist immer dann der Fall, wenn Bilanzwert und Zustand der Verkehrsfläche nicht mehr übereinstimmen.

→ **Empfehlung**

Um den Werterhalt der Verkehrsflächen zu sichern, sollte die Stadt Hagen das Erhaltungsprogramm ausbauen und mit einer langfristigen Investitionsstrategie verknüpfen. Es muss erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang notwendig werden.

→ Finanzierung

→ Feststellung

Die Stadt Hagen beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.

Die Kommune hat die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung zu beachten. Sie hat Beiträge zu erheben. Der Gesetzgeber verpflichtet die Bürger, sich in angemessenem Umfang am Erhalt des Infrastrukturvermögens zu beteiligen. Dies ergibt sich aus den §§ 77 GO NRW, 127 ff. Baugesetzbuch und §§ 8, 9 Kommunalabgabengesetz NRW.

In welchem Umfang die **Stadt Hagen** davon Gebrauch gemacht hat, veranschaulicht die Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen.

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent

2014	2015	2016	2017	2018
15,34	15,93	16,67	16,25	17,53

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2017

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
16,25	6,00	10,25	16,87	22,78	38,53	22

Drittfinanzierungsquote aus Beiträgen in Prozent 2018

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
17,53	1,21	8,42	11,08	18,61	36,49	12

Bei der Stadt Hagen sind 2018 demnach rund 18 Prozent der Abschreibungen auf das Straßennetz durch die Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Straßenbaubeiträge finanziert. Dieser Wert liegt leicht unter dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen von rund 19 Prozent. Die Netto-Belastung durch Abschreibungen ist demnach in Hagen niedriger als in vielen Vergleichskommunen.

Eine wesentliche Ursache für die Deckung der Abschreibungen liegt in der Ausgestaltung der Straßenbaubeitragssatzung nach § 8 Kommunalabgabengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (KAG). Hier analysiert die gpaNRW nachfolgend die satzungsrechtlichen Möglichkeiten für die Stadt Hagen.

Erschließungsbeiträge

→ Feststellung

Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.

Die Stadt Hagen verfügt über eine Erschließungsbeitragssatzung nach dem BauGB aus 2008. Die Satzung regelt, dass zehn Prozent des beitragsfähigen Aufwands von der Stadt Hagen getragen werden. Wenn die Stadt Grundstücke selber erschließt, nutzt sie das Instrument der Vorausleistungen zur Vorfinanzierung der Baumaßnahmen. Die Stadt macht bei der Abrechnung der Erschließungskosten auch von der Möglichkeit der Abschnittsbildung und/oder Kostenspaltung Gebrauch. Ablösevereinbarungen zur Abrechnung der Erschließungskosten schließt die Stadt Hagen ebenfalls ab. Für die Erschließung von Neubaugebieten werden vorrangig mit den Erschließungsträgern Verträge geschlossen. Nach Fertigstellung werden dann die Verkehrsanlagen der Stadt kostenfrei übertragen.

Straßenbaubeiträge

Die Satzung der Stadt Hagen über die Erhebung von Beiträgen nach § 8 des KAG datiert ebenfalls aus 2008.

Der in § 1 der Satzung verwendete weitergehende Anlagenbegriff des KAG erfasst grundsätzlich auch Straßen im Außenbereich und Wirtschaftswegen. Für die Abrechnung von Wirtschaftswegen enthält die Satzung keine Beitragssätze. Nach Aussage der Stadt sind solche im Stadtgebiet nicht vorhanden.

Die von der Stadt Hagen angesetzten Anteile der Beitragspflichtigen für Straßenbaumaßnahmen orientieren sich durchschnittlich etwa 20 Prozent unter dem Maximalwert des in der Mustersatzung vorgesehenen Korridors. So ermöglicht die Mustersatzung bei Anliegerstraßen einen Höchstsatz von 80 Prozent für die Fahrbahn. Die Satzung der Stadt sieht hier 60 Prozent vor. Die allgemeinen Anteile der Investitionen werden über die Gesamtdeckung des Haushaltes finanziert und damit letztendlich auch über die Erträge aus Realsteuern.

Das Land NRW hat den Kommunen mit dem am 18. Dezember 2019 beschlossenen Gesetz zur Änderung des Kommunalabgabengesetzes NRW (KAG NRW) die Möglichkeit eröffnet, die Anlieger von Straßen finanziell zu entlasten. Zur Kompensation von Mindereinnahmen sollen Kommunen Mittel aus einem Förderprogramm des Landes abrufen können. Durch das Förderprogramm und die Änderung des KAG NRW haben sich die Rahmenbedingungen zur Erhebung von Straßenausbaubeiträgen geändert. Diese geänderte Rechtslage sollte die Kommune in ihre Entscheidungen zur Höhe der Beitragssätze im Rahmen der Gestaltung der örtlichen Straßenbeitragssatzung einbeziehen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Verkehrsflächen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Stadt Hagen verfügt über eine Datenlage zu ihren Verkehrsflächen, mit denen sie ihr Erhaltungsmanagement zielgerichtet steuern kann.		
F2	Die Stadt Hagen führt bereits eine Straßendatenbank. Aktuell wird der darin vorhandene Datenbestand um weitere Informationen ergänzt.	E2.1	Die Stadt Hagen sollte zunächst noch nicht eingepflegten Informationen wie Verkehrs- und Inventardaten und die Kosten für die Erhaltungsmaßnahmen für Bauprogramme in ihre Straßendatenbank integrieren. In einem weiteren Schritt sollte sie ihre Daten zu den Kosten der Erhaltung der Verkehrsflächen hinterlegen.
		E2.2	Die Stadt Hagen sollte den bestehenden Planungszeitraum ausweiten, um ein strategisches Erhaltungsmanagement aufzubauen.
F3	Die Stadt Hagen hat eine funktionsfähige Kostenrechnung für den Bereich der Verkehrsflächen aufgebaut.	E3	Die Stadt Hagen sollte prüfen, wie sie die Daten der Kostenrechnung als steuerungrelevante Information in ihr Erhaltungsmanagement einbeziehen kann. Hierbei sollten sich die Straßendatenbank und die Kostenrechnung in der Struktur entsprechen.
F4	Die Stadt Hagen hat für die Verkehrsflächen keine strategische Ausrichtung mit begleitendem Controlling definiert.	E4	Die Stadt Hagen sollte die systematische Steuerung der Verkehrsflächen aufbauen, indem sie strategische und operative Ziele festgelegt und deren Erreichung anhand eines Controllings überprüft. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.
F5	Das Aufbruchmanagement der Stadt Hagen in Zusammenarbeit mit dem WBH ist mit den erforderlichen Prozessen gut strukturiert. Der WBH koordiniert die Aufbrüche regelmäßig gemeinsam mit den Versorgungsträgern. Die Kontrollen der Aufbrüche führt der WBH sowohl während der Bauphase, bei Mängeln und bei der Gewährleistungsabnahme durch. Informationen zu den Aufbrüchen und hieraus resultierende Erkenntnisse werden in der Straßendatenbank gesichert.	E5.1	Die Stadt Hagen sollte entscheiden, ob sie zukünftig das Modul zum Aufbruchmanagement in der Straßendatenbank einsetzen möchte.
		E5.2	Sofern die Stadt Hagen sich für den Einsatz des Moduls zum Aufbruchmanagement entscheidet, sollte sie die Informationen zur Genehmigung des jeweiligen Aufbruches in der Straßendatenbank hinterlegen.

	Feststellung		Empfehlung
		E5.3	Die Stadt Hagen sollte überprüfen, ob sich Ortstermine mit dem Vorhabenträger vor dem Aufbruch auch bei kleineren Aufbrüchen anbieten
F6	In den wesentlichen Aspekten stimmen sich das Finanz- und Verkehrsflächenmanagement gut untereinander ab. Durch eine Schnittstelle von Anlagenbuchhaltung und Straßendatenbank kann die Abstimmung noch weiter verbessert werden.	E6.1	Die gegenwärtige Abstimmung sollte genutzt werden, um ggf. auch eine Schnittstelle einzurichten. Hierdurch reduziert sich der Aufwand in der Datenpflege.
		E6.2	Mit einer optimierten Zusammenarbeit können der WBH und die Kämmerei die gemeinsamen Geschäftsprozesse verbessern und buchhalterische Fragen im konsumtiven und investiven leichter abstimmen.
F7	Durch die geringe Bevölkerungsdichte hat die Stadt Hagen in Relation zur Einwohnerzahl viele Verkehrsflächen zu unterhalten. Zudem wirkt sich auch die bergige Lage belastend aus.		
F8	Das Verkehrsflächenvermögen nimmt in Hagen mehr als ein Viertel der Bilanzsumme ein. Dieser Anteil ist genau wie der durchschnittliche Bilanzwert je qm höher als in allen anderen Vergleichsstädten. Auch durch die Veränderungen durch die Abwertung in 2018 positioniert sich Hagen weiterhin im Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Werten.		
F9	Gleichwohl ist der Bilanzwert der Verkehrsflächen seit 2008 um 110 Mio. Euro (16 Prozent) gesunken. Der Stadt Hagen ist es damit nicht gelungen, das Vermögen der Verkehrsflächen zu erhalten.		
F10	In der Stadt Hagen ist das Verhältnis von älteren Verkehrsflächen zu neueren ausgewogen. Durch die 2016/2017 durchgeführte Zustandserfassung hat sie einen relativ aktuellen Überblick über den Zustand ihrer Verkehrsflächen.		
F11	Nach der Zustandsklasseneinteilung befinden sich in Hagen mehr als die Hälfte der Verkehrsflächen in gutem oder sogar sehr gutem Zustand. Der Anteil schlechter Straßen ist mit elf Prozent relativ gering.		
F12	Die Unterhaltungsaufwendungen liegen ohne Berücksichtigung der Instandhaltungsrückstellungen in Hagen auf einem niedrigen Niveau. Den nach dem Richtwert der FGSV für eine langfristig wirtschaftliche Unterhaltung erforderlichen Finanzbedarf deckt die Stadt nur etwa zu zwei Drittel ab.	E12.1	Die Stadt Hagen sollte die Datenlage nach Verkehrsflächenarten differenzieren und dann auch eine Unterteilung nach den einzelnen Erhaltungsmaßnahmen vorsehen. Dies ermöglicht eine differenzierte Analyse, inwieweit die Ressourcen im Sinne einer nachhaltigen Unterhaltung eingesetzt werden.

	Feststellung		Empfehlung
		E12.2	Die Stadt Hagen sollte überprüfen, ob die Höhe der eingesetzten Unterhaltungsaufwendungen ausreicht, die Nutzungsdauer zu erreichen und damit eine angemessene Unterhaltung sichergestellt ist.
		E12.3	Erkennt die Stadt Hagen, dass die Unterhaltungsaufwendungen für eine langfristig wirtschaftliche Erhaltung erhöht werden müssen, sollte sie die zusätzlichen Finanzressourcen insbesondere für nachhaltige Erhaltungsmaßnahmen einsetzen.
F13	Die gpaNRW sieht in der zu geringen Reinvestitionsquote der Stadt Hagen das Risiko des Wertverlusts an Anlagevermögen. Verkehrsflächen werden langfristig zur Aufgabenerfüllung der Stadt Hagen benötigt.	E13	Um den Werterhalt der Verkehrsflächen zu sichern, sollte die Stadt Hagen das Erhaltungsprogramm ausbauen und mit einer langfristigen Investitionsstrategie verknüpfen. Es muss erkennbar sein, welche Maßnahmen wann und in welchem Umfang notwendig werden.
F14	Die Stadt Hagen beachtet die Grundsätze der Finanzmittelbeschaffung und erhebt Straßenbaubeiträge von ihren Bürgern.		
F15	Durch die Vereinbarung von Erschließungsverträgen sichert sich die Stadt eine hohe Drittfinanzierung bei dem Neubau der Verkehrsanlagen. Die Drittfinanzierungsquote wird hierdurch bei künftigen Maßnahmen steigen.		

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Friedhofswesen der Stadt Hagen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Friedhofswesen	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	5
→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens	6
→ Steuerung und Organisation	8
Strukturen und Prozesse	8
Strategische und operative Ausrichtung	8
Datenlage/ IT	9
Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung	11
→ Gebühren	12
→ Flächenmanagement	17
Ausgangslage	17
Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation	20
Entwicklung künftiger Flächenbedarf	21
→ Grünpflege	23
Ausgangslage	23
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen	24
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	27

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen im Prüfgebiet Friedhofswesen 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.

Friedhofswesen

Bei den zehn städtischen Friedhöfen in Hagen waren – bedingt durch die Wettbewerbssituation und weiteren Krematorien in der näheren Umgebung – bis zum Jahr 2010 abnehmende Bestattungszahlen festzustellen. Doch durch das Angebot des Ruheforstes der Stadt Hagen steigen seitdem die kommunalen Bestattungszahlen wieder an. Dennoch werden zunehmend weniger flächenintensive und pflegeärmere Bestattungsformen nachgefragt und der Flächenüberhang auf den Friedhöfen steigt. Nicht mehr vollständig durch Gräber belegte Flächen müssen zumindest für die Dauer der Ruhezeiten weiter unterhalten werden. Dies führt zu einem Handlungsdruck, der sich in der Gebührenkalkulation, der Grün- und Wegeunterhaltung und dem Flächenmanagement niederschlägt.

Günstig ist, dass die friedhofsrelevanten Aufgaben in Hagen an zentraler Stelle gebündelt und funktionierende Informationsflüsse vorhanden sind. In der Vergangenheit erfolgte die Steuerung ohne die Grundlage einer verlässlichen und umfassenden Datenbasis. Diese Steuerungslücke hat die Stadt Hagen nunmehr nahezu geschlossen. Fortan kann sie auf umfassende Daten zu Belegung und Grünflächen zurückgreifen. Die Stadt Hagen hat eine geeignete Öffentlichkeitsarbeit aufgebaut, um die Nachfrage nach kommunalen Bestattungen zu stabilisieren bzw. sogar zu stärken. In Hagen gibt es zwar strategische Ziele für die Friedhofsplanung, jedoch sind hieraus noch keine operativen Ziele mit passenden Kennzahlen gebildet worden. Diese Überlegungen sollten in das Friedhofentwicklungskonzept, das aktuell entwickelt wird, einbezogen werden.

Die Stadt Hagen erzielt im Friedhofswesen den niedrigsten Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich. Im Jahr 2017 bleiben rund 1,1 Mio. Euro der gebührenrelevanten Kosten ungedeckt. Die Stadt Hagen sieht sich in einer Konkurrenzsituation zu den Bestattungsangeboten von anderen Trägern. Sie befindet sich hier im Spannungsfeld, dass bei zu hohen Gebührensätzen, die Nachfrage zurückgehen kann. Dennoch sollte sie bei der strategischen Ausrichtung und Steuerung der kommunalen Friedhöfe auch eine höhere Kostendeckung verfolgen. Eine Aussage zur Kostendeckung der Trauerhallen lässt sich nicht treffen, da die Kosten der Trauerhallen nicht separat von anderen Aspekten wie den Abschiedsräumen ermittelt werden konnten. Gleichwohl schätzt die Stadt Hagen ein, dass gerade wenig frequentierte Trauerhallen die Kostendeckung negativ beeinflussen. Hier bieten sich Anknüpfungspunkte, den Betrieb der Trauerhallen wirtschaftlicher zu gestalten.

Mit Hilfe der neuen Datengrundlage kann die Stadt Hagen die Steuerung z. B. durch Finanzkennzahlen verbessern. So kann sie die Auswertungen nach Flächen, Vegetationsarten, Ausstattung und Kosten nutzen, um die wirtschaftliche Erbringung der Leistung zu hinterfragen.

Die Stadt Hagen hat die Möglichkeit, mit Hilfe aller steuerungsrelevanten Daten, ein zukunftsfähiges und wirtschaftlich ausgerichtetes Friedhofsentwicklungskonzept aufzubauen. Hiermit kann sie sich gezielt am Markt platzieren und ein bedarfsorientiertes Angebot an Friedhofsflächen mit nachgefragten Bestattungsarten vorhalten. Dadurch kann es ihr gelingen, sowohl die Kosten als auch die Erlöse auf den Friedhöfen positiv zu beeinflussen und somit einen besseren Kostendeckungsgrad zu erzielen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Veränderungen der Bestattungskultur einhergehend mit einem gravierenden Wandel im Nachfrageverhalten sowie die zunehmende Konkurrenzsituation im Friedhofswesen stellen kommunale Friedhofsverwaltungen vor erhebliche Herausforderungen. Zahlreiche Friedhöfe weisen inzwischen kontinuierlich wachsende Flächenüberhänge aus.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen mit ihren Friedhöfen hinsichtlich der Flächenauslastung, aber auch der Grünflächenpflege und der Gebührenkalkulation verfahren.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale und Risiken hinzuweisen. Die Darstellung der Kennzahlen zu den kommunalen Friedhöfen schafft Transparenz und sensibilisiert die Kommunen für einen bewussten und zielgerichteten Umgang mit ihren Friedhöfen.

Dazu untersucht die gpaNRW zunächst die Steuerung und Wirtschaftlichkeit der kommunalen Friedhöfe. Die örtlichen Strukturen und die Kennzahlen bilden die Ausgangslage für die v.g. drei Prüfungsschwerpunkte.

Ausgehend vom Gesamtkostendeckungsgrad liegt der Hauptfokus der Prüfung bei den Gebühren auf den rechtlichen und betriebswirtschaftlichen Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Grünpflege steht die wirtschaftliche Aufgabenerfüllung im Mittelpunkt. Die Friedhofsflächen betrachten wir unter dem Aspekt der aktuellen Auslastungs- und Belegungssituation. Wir runden unsere Prüfung mit einem Ausblick auf den sich voraussichtlich abzeichnenden Entwicklungstrend bei den städtischen Friedhofsflächen ab.

Der gpaNRW ist bewusst, dass eine die Totenruhe achtende Gestaltung der Friedhöfe unverzichtbar ist. Die in der Prüfung gebildeten Kennzahlen werden global für alle Friedhöfe der Stadt gebildet. Es ist Aufgabe der Stadt, individuell für jeden Friedhof zu entscheiden, inwieweit die gegebenen Empfehlungen umgesetzt werden können.

→ Örtliche Bedeutung des Friedhofswesens

Die örtlichen Friedhofsstrukturen haben einen erheblichen Einfluss auf den kommunalen Ressourcenbedarf im Friedhofswesen, denn die kreisfreien Städte in NRW halten Friedhöfe bzw. Friedhofsflächen in sehr unterschiedlichem Umfang vor. So gibt es kreisfreie Städte, die viele kommunale Friedhöfe haben. Andere Kommunen in diesem Segment haben wiederum nur wenige eigene Friedhöfe, jedoch eine Vielzahl an Friedhöfen in Trägerschaft von Dritten wie z.B. den Kirchen und von privaten Betreibern.

Strukturkennzahlen Friedhofswesen 2017

Grund- Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anzahl der kommunalen Friedhöfe	10	1	7	11	21	55	23
Flächen der kommunalen Friedhöfe in qm	612.500	37.538	590.467	1.235.603	1.872.821	4.851.200	23
Anteil kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl in Prozent	50,18	5,38	45,24	63,39	76,51	93,15	23
Kommunale Beisetzungen je 1.000 qm Friedhofsfläche	2,06	1,06	1,46	1,73	2,04	6,23	23
Anteil der Erholungs- und Grünfläche* an der Gemeindefläche in Prozent	67,50	34,75	46,72	53,72	61,66	69,60	23
Erholungs- und Grünfläche* in qm je Einwohner	575	114	180	275	423	878	23
Friedhofsfläche je Einwohner in qm	3,25	0,11	3,21	4,39	5,62	6,50	23

* Die Erholungs- und Grünfläche umfasst Erholungsflächen, landwirtschaftliche Flächen, Waldflächen, Wasserflächen, Flächen anderer Nutzungen und Straßenbegleitgrün im Stadtgebiet unabhängig vom Eigentumsverhältnis (IT.NRW)

In der **Stadt Hagen** gibt es aktuell zehn kommunale Friedhöfe. Hierzu zählt auch der RuheForst Philipphöhe, der als jüngster Friedhof der Stadt Hagen im Jahr 2006 eingerichtet worden ist. Mit Ausnahme von Hohenlimburg liegen die Ruhestätten gleichmäßig im Stadtgebiet verteilt. Neben den kommunalen Friedhöfen existieren noch 16 weitere Ruhestätten auf dem Hagener Stadtgebiet. Insgesamt werden etwa die Hälfte der in Hagen Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen beigesetzt. Im interkommunalen Vergleich erreicht allerdings die Mehrzahl der kreisfreien Städte einen Anteil von über 50 Prozent kommunaler Beisetzungen an der Gesamtsterbefallzahl. Der auch von der Stadt Hagen gespürte Konkurrenzdruck wird an dieser Kennzahl sichtbar.

Im interkommunalen Vergleich zählt Hagen überdies zu den Kommunen, die weniger kommunale Friedhofsflächen vorhalten. Friedhofsflächen dienen häufig aufgrund ihres parkähnlichen Charakters auch der Naherholung. Die Stadt Hagen zeichnet sich wiederum durch einen hohen Anteil der Erholungs- und Grünflächen an der Gemeindefläche und ebenso einer großen Erholungs- und Grünfläche je Einwohner aus.

Die Notwendigkeit der Naherholungsfunktion von kommunalen Friedhöfen ist daher in Hagen nicht so hoch wie in Städten, die deutlich urbanere Strukturen vorweisen. Dies ist Hagen bewusst und manifestiert sich in der Kennzahl „Friedhofsfläche je Einwohner in qm“. Denn Hagen liegt nur knapp über dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Wert.

In den vergangenen Jahrzehnten wandelte sich die Bestattungskultur. Der Trend zu Lasten der Sargbestattungen hin zu Urnenbestattungen neben generell sinkenden Bestattungszahlen ist landesweit zu erkennen. Daraus wird sich ergeben, dass die Städte zukünftig weniger Flächen für die Bestattungen benötigen werden. Um diesen Herausforderungen zu begegnen, erstellt die Stadt Hagen aktuell ein Friedhofsentwicklungskonzept mit konkreten Umsetzungsvorschlägen, das noch in 2019 der Politik und Öffentlichkeit vorgestellt werden soll. Neben dem Umgang mit nicht mehr benötigten Fläche nennt Hagen u.a. folgende Ziele dieses Friedhofentwicklungskonzeptes:

- der Aufbau von nachfrageorientierten Bestattungsangeboten,
- die Optimierung der Gebührenkalkulation,
- die Überprüfung von betrieblichen Strukturen im Hinblick auf die Grünflächenpflege und
- die Erstellung von digitalen Friedhofsplänen.

→ Steuerung und Organisation

Ein modernes Friedhofsmanagement bedarf einer effizienten Steuerung und Organisation. Diese muss den besonderen Herausforderungen und dem wachsenden Anpassungsbedarf im Friedhofswesen gerecht werden. Die gpaNRW betrachtet im Folgenden die wesentlichen Einflussfaktoren.

Strukturen und Prozesse

→ Feststellung

Die Produktverwaltung für das Friedhofswesen ist vollständig bei den Wirtschaftsbetrieben Hagen angesiedelt. Der Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe und der Verwaltung dieser ist somit gewährleistet.

Die Strukturen und Prozesse im Friedhofsmanagement müssen zukunftsgerichtet organisiert sein. Wichtige Voraussetzung hierfür ist, dass die Produktverantwortung für das Friedhofswesen an einer zentralen Stelle liegt. Von hier aus sollten die Aufgaben rund um das Friedhofswesen koordiniert und gesteuert werden. Zuständigkeiten und Kompetenzen müssen eindeutig geregelt und voneinander abgegrenzt werden. Zudem sollten die strategischen und operativen internen Prozesse möglichst ganzheitlich, redundanz-, medienbruch- und schnittstellenfrei organisiert, gestaltet und weitgehend digitalisiert werden.

Alle Aufgaben der **Stadt Hagen**, die im Zusammenhang mit der Trägerschaft der kommunalen Friedhöfe anfallen, nehmen die Wirtschaftsbetriebe Hagen (WBH) wahr. Die Aufgaben der Unterhaltung werden im Fachbereich 2 und die der Verwaltung im Fachbereich 4 erledigt. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. Somit ist sichergestellt, dass alle Beteiligten rechtzeitig alle zur Entscheidungsfindung notwendigen Informationen erhalten.

Neben der zentralen Friedhofsverwaltung bei der WBH sind zusätzlich auf den Friedhöfen Altenhagen, Loxbaum, Delstern, Haspe und Vorhalle Verwaltungsbüros eingerichtet. Hier finden Angehörige, Bürger und Bestatter ebenfalls Ansprechpartner für ihre Anliegen.

Strategische und operative Ausrichtung

→ Feststellung

Separate strategische und operative Ziele für die Friedhöfe hat die Stadt Hagen bislang nicht verbindlich und formalisiert festgelegt.

Gerade auch wegen der langfristigen Auswirkungen friedhofsrelevanter Entscheidungen bedarf es in besonderem Maße einer strategisch ausgerichteten Steuerung. Diese sollte auf klaren messbaren, zukunftsorientierten Zielvorgaben durch Politik und Verwaltungsführung basieren und den Handlungsrahmen für das operative Friedhofsmanagement bilden. Dem Friedhofsmanagement obliegen dann in der Folge die Ableitung möglichst konkreter operativer Ziele und deren maßnahmenbezogene Umsetzung. Flankiert werden sollte das gesamte Steuerungssystem durch Kennzahlen und Indikatoren zur Zielerreichung sowie ein aussagekräftiges Berichtswesen. Über ein regelmäßiges Berichtswesen sollte beurteilt werden, inwieweit die gesetzten Ziele

und gesteckten Vorgaben eingehalten werden. Hiermit werden gleichzeitig auch die übergeordneten Steuerungsebenen informiert. Zentraler Gegenstand eines solchen Berichtswesens sollte ein regelmäßiger Soll-Ist-Vergleich zur Entwicklung der relevanten Steuerungs- und Budgetgrößen im Friedhofswesen sein.

Die **Stadt Hagen** nennt als strategische Ziele für die kommunalen Friedhöfe sowohl eine möglichst hohe Kostendeckung als auch die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit. Diese Ziele wurden jedoch bislang nicht im Produktplan festgeschrieben.

Diese allgemein gehaltenen strategischen Ziele sollte Hagen für sich konkreter fassen und priorisieren. Um zu überprüfen, ob die Stadt Hagen ihre Ziele erreicht, sollte sie passende Kennzahlen definieren. Hier bieten sich u.a. folgende Kennzahlen an:

- Kostendeckungsgrad von „X“-Prozent bezogen auf die Gebühreneinnahmen gegenüber den gebührenrelevanten Kosten
- Gesamtverwaltungskosten je Bestattung von „X“-Euro
- Friedhofsunterhaltungskosten je qm Friedhofsfläche von „X“-Euro
- „X“-Prozent Anteil Trauerfeiern zu Bestattungen
- „X“-Prozent Anteil kommunale Bestattungen zu Gesamtsterbefallzahl
- Anteil Bestattungen zu Neuvergaben von Grabnutzungsrechten von „X“-Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und auf diesem Wege ein internes Controlling ermöglicht. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.

Die Stadt Hagen kann hierzu das Friedhofsentwicklungskonzept, das sie aktuell aufstellt, nutzen, um hieraus ihre bisherigen Ziele für die weitere Strategie zur Planung ihrer kommunalen Friedhöfe zu konkretisieren.

Datenlage/ IT

→ **Feststellung**

Die Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden in Hagen durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung unterstützt. Die Datenlage wird aktuell neu aufgenommen und in das Fachverfahren importiert.

Eine aussagekräftige, friedhofsscharfe Daten- und Informationslage ist eine entscheidende Voraussetzung für eine zielgerichtete Steuerung. Sie bildet sowohl die Basis und den Ausgangspunkt für notwendige Analysen und strategische Optimierungs- und Entwicklungskonzepte und Entscheidungen als auch für die operative Steuerung des Friedhofswesens. Daher sollte jede Kommune über eine bedarfsgerechte und aktuell gepflegte Daten- und Informationsbasis zu ihren Friedhöfen verfügen. Datenumfang und -tiefe sollten sich dabei streng an dem Maßstab „so viel wie nötig, so wenig wie möglich“ orientieren.

Für das Datenmanagement, aber auch zur Unterstützung der Kernprozesse im Friedhofswesen sollte jeder Friedhofsträger grds. über eine geeignete, integrierte Fachsoftware verfügen.

Die Geschäftsprozesse im Friedhofswesen der **Stadt Hagen** werden durch den Einsatz einer Friedhofs-Software unterstützt. So sind die Bestattungsfälle mit Terminplanung hinterlegt, der anfallende Schriftverkehr kann hierüber abgewickelt werden, die Gebührenbescheide werden mit Hilfe des Programmes erstellt und es gibt eine automatische Schnittstelle zum Kassensystem, über das die automatischen Mahnläufe generiert werden.

Kritisch hingegen ist, dass die Stadt Hagen derzeit noch keine ausreichende Kenntnis über die einzelnen Flächen (z.B. Grün- und Wegeflächen) und Grabstellen (insgesamt, belegte, freie und freierwerdende) hat. Diese Handlungsnotwendigkeit hat die Stadt Hagen jedoch erkannt und ein externes Unternehmen damit beauftragt, alle steuerungsrelevanten Daten auf den kommunalen Friedhöfen zu erfassen. Diese Erfassung ist im Sommer 2019 abgeschlossen worden und es steht der Import in das Fachverfahren an. Die Friedhofsverwaltung wird anschließend nach eigener Aussage auf ein System zugreifen können, das die vollständige Datenlage auf den Friedhöfen beinhaltet und die gesicherte und ganzheitliche Betrachtung gewährleisten wird. So wird es ihr auch möglich sein, Entwicklungen und Tendenzen auf den kommunalen Friedhöfen zu erfassen, zu analysieren und zur Basis von weiteren Entscheidungen zu machen.

In diesem Zusammenhang ist es auch das Ziel, dass die Friedhofsmeister auf den fünf großen Friedhöfen der Stadt Hagen ebenfalls auf das Fachverfahren für ihre tägliche Arbeit zugreifen können. Hierfür liegen jedoch bislang nicht die notwendigen technischen Voraussetzungen vor.

→ **Empfehlung**

Beim Ausbau der Software sollte die Stadt Hagen prüfen, inwieweit eine technische Anbindung der Friedhofsgärtner auf den Friedhöfen ausführbar ist und diese dann auch bei Möglichkeit einrichten.

Bislang ist jedoch voraussichtlich keine Verbindung zwischen der Fachsoftware und dem Grüninformationssystem möglich.

Ebenso ist bislang keine Verknüpfung zwischen der Fach-Software und dem Programm des Standesamtes eingerichtet. Eine automatisierte Übermittlung der Daten aus dem Standesamt in den Bereich für das Friedhofswesen ist aus Sicht des Wirtschaftsbetriebes wünschenswert.

→ **Empfehlung**

Um Synergieeffekte aufzubauen und zu nutzen, sollte die Stadt Hagen prüfen, inwieweit sich Verbindungen der Friedhofs-Fachsoftware sowohl zum Grüninformationssystem als auch zur Standesamts-Software herstellen lassen.

Öffentlichkeitsarbeit und Vermarktung

→ Feststellung

Die Stadt Hagen hat geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit erarbeitet und umgesetzt.

Zu einer guten Steuerung gehört auch, dass das Friedhofsmanagement wirkungsvolle Marketingstrategien und –maßnahmen entwickelt und umsetzt. Gerade vor dem Hintergrund zunehmender Konkurrenzsituationen wird ein professionell betriebenes Marketing im Friedhofswesen immer wichtiger. In Zukunft wird eine regelmäßige Marktbeobachtung und Marktanalyse verbunden mit einem attraktiven Angebot zunehmend an Bedeutung gewinnen. Gleiches gilt für die Öffentlichkeitsarbeit.

Die **Stadt Hagen** hat in 2016 ein Konzept zur Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit aufgestellt und bereits eine Vielzahl von Maßnahmen hieraus umgesetzt. Grundgedanke dieses Konzeptes ist es, die kommunalen Friedhöfe in der Wahrnehmung der Bevölkerung zu optimieren und auch für andere Lebensbereiche zu öffnen. Exemplarisch nennt die gpaNRW Maßnahmen, die die Stadt Hagen bereits umgesetzt hat:

- neue, optisch ansprechende Flyer und Broschüren rund um die kommunalen Friedhöfe mit Hilfestellungen für Angehörige,
- am Design dieser Flyer und Broschüren ausgerichteter Internetauftritt,
- neu gestaltete Schilder, die die Besucher von Friedhöfen begrüßen und mit wichtigen Hinweisen freundlich informieren,
- „Naturlehrpfad Bäume“ auf den kommunalen Friedhöfen,
- Führungen auf den kommunalen Friedhöfen z.B. mit Bürgern, Architekturstudierenden und Pflegediensten und
- regelmäßiger Austausch mit Altenheimen, Krankenhäusern und Hospizen.

Im Jahr 2017 hat die Stadt Hagen den Sonderpreis beim bundesweiten Wettbewerb „Neue Wege auf dem Friedhofswesen“ für die „Route der Hagener Friedhofskultur“ zur Einbindung der Friedhöfe in das allgemeine öffentliche Leben gewonnen.

Aktuell entwickelt das Friedhofswesen einen Imagefilm über die kommunalen Friedhöfe.

→ Feststellung

Die Maßnahmen der Friedhofsverwaltung sind geeignet, um stadtweit als Partner bei Bestattungsangelegenheiten wahrgenommen zu werden und sich zudem positiv in der Bevölkerung zu präsentieren.

→ Empfehlung

Die Friedhofsverwaltung sollte ihre gute Öffentlichkeitsarbeit fortsetzen, um die Wettbewerbsfähigkeit weiter zu steigern.

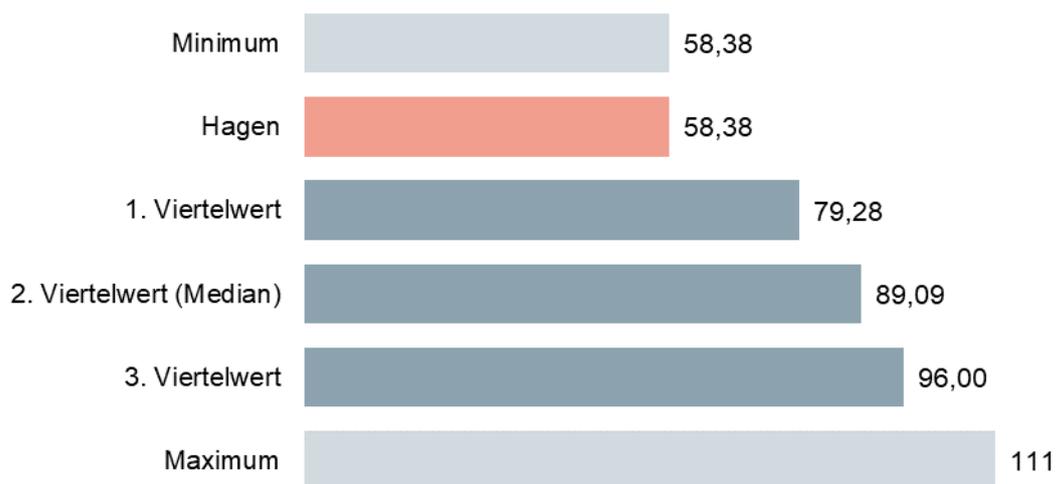
→ Gebühren

→ Feststellung

Die Stadt Hagen erreicht im Friedhofswesen den niedrigsten Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich. Für das Jahr 2017 ergibt sich in Hagen ein Gebührendefizit von rund 1,1 Mio. Euro, das letztlich durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen werden muss.

Die Kalkulation und Gestaltung der Friedhofsgebühren sollte innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens auf eine möglichst kostendeckende Refinanzierung der gebührenrelevanten Gesamtkosten des städtischen Friedhofswesens ausgerichtet sein. Allerdings sollte die Gebührenhöhe dort ihre Grenze finden, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Die Stadt sollte die Zusammenhänge von Gebührenhöhe und Nachfrageverhalten im Blick haben. Mit der Gebührengestaltung sollte die Nachfrage der Leistungen stabilisiert und dennoch eine möglichst hohe Kostendeckung erreicht werden.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt in Prozent 2017



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



Die **Stadt Hagen** erzielt in 2017 den niedrigsten Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich. Die Kosten für die Pflege des öffentlichen Grünanteils auf den Friedhöfen sind nicht in

die Berechnung eingeflossen. Diese Kosten, die für die allgemeinen ökologischen Zwecke sowie die Erholungsfunktion der Friedhöfe für alle Einwohner anfallen, werden direkt aus der Gesamtdeckung des Kernhaushaltes der Stadt Hagen finanziert. Diese nicht durch Gebühren zu deckenden Kosten setzt die Stadt Hagen in der Gebührenkalkulation derzeit mit 146.400 Euro jährlich an. Im Zusammenhang mit der Friedhofsentwicklungsplanung möchte die Stadt Hagen die Höhe des öffentlichen Grünanteils prüfen.

Ziel der Stadt Hagen sollte es sein, dass die Kosten und Erlöse dauerhaft im Einklang zueinanderstehen.

Kostendeckungsgrad Friedhofswesen gesamt Hagen in Prozent 2014 bis 2018

2014	2015	2016	2017
68,16	70,67	63,01	58,38

Die Betrachtung des Kostendeckungsgrades in Hagen zeigt, dass dieser in den vergangenen Jahren deutlich gesunken ist. Die erzielten Kostenunterdeckungen werden über die jährlich erstellte Nachkalkulation ermittelt. Generell gilt, dass diese Unterdeckungen innerhalb der nächsten vier Jahre ausgeglichen werden sollen, um eine möglichst hohe Kostendeckung zu erzielen. Die Stadt Hagen befindet sich hier im Spannungsfeld, dass die Gebührenhöhe dort ihre Grenzen findet, wo sie mangels Konkurrenzfähigkeit zu einer erkennbar rückläufigen Nachfrageentwicklung führt. Hagen hat sich aus Gründen der Konkurrenzfähigkeit dagegen entschieden, die Kostenunterdeckungen in den folgenden Jahren zu verrechnen. Die Kostendeckung setzt sich aus den gebührenrelevanten Gesamtkosten und Gesamterlösen zusammen. Welche Möglichkeiten sich dennoch für die Stadt Hagen bieten, eine höhere Kostendeckung zu erzielen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

Grabnutzungsgebühren

→ Feststellung

Außer der Weitergabe der jährlichen Unterdeckungen schöpft die Stadt Hagen bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren die übrigen gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch regelmäßige Gebührenanpassungen sind die aktuellen Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann Hagen den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen.

Alle Nutzungsberechtigten¹ sollten angemessen am Gebührenaufkommen beteiligt werden. Die Gebührensätze der Grabnutzungsgebühren sollten sich aus einer nachvollziehbaren Äquivalenzziffernkalkulation ergeben.

Direkten Einfluss auf die Erlösseite der Kostendeckung der **Stadt Hagen** haben die Grabnutzungsgebühren. Die Kalkulation der Grabnutzungsgebühren der Stadt Hagen ist aktuell. Die derzeit gültige Friedhofsgebührensatzung der Stadt Hagen datiert vom 24. Mai 2019. Durch die

¹ Person, der das Recht zur Nutzung einer Grabstätte durch den Friedhofsträger zugewiesen worden ist.

regelmäßigen Anpassungen stellt die Stadt Hagen sicher, dass es zu regelmäßigen, dafür jedoch moderaten Gebührenerhöhungen kommt. Diese ergeben sich überwiegend aus den realen Preissteigerungen.

In der Gebührenkalkulation sind auch die Gemeinkosten berücksichtigt. Hierzu zählen einerseits die Gemeinkosten, die innerhalb der Anstalt öffentlichen Rechts WBH für die Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe entstehen. Andererseits sind auch die gebührenrelevanten Kosten als Gemeinkosten berücksichtigt, die der WBH durch die Stadtverwaltung Hagen in Rechnung gestellt werden.

Das aufgewandte Vermögen wird kalkulatorisch verzinst. Die Abschreibungen werden auf Basis von Wiederbeschaffungszeitwerten eingerechnet. Die in Hagen entstandenen Unterdeckungen werden aus den oben dargestellten Gründen in den folgenden Jahren nicht ausgeglichen.

Im Jahr 2015 hat die Stadt Hagen die Berechnung der Grabnutzungsgebühren strukturell verändert. Seitdem wendet sie das Äquivalenzziffernmodell bei der Berechnung an. Das bedeutet, dass sie die Kosten grabart-spezifisch über definierte Äquivalenzziffern auf die jeweilige Grabart aufteilt. Hierzu werden die Parameter

- Fläche,
- individuelle / anonyme Bestattung,
- Verlängerungs- und Ortswahlmöglichkeit,
- Nutzungszeit,
- Pflegeaufwand und
- zusätzliche Baukosten (z.B. bei Stelen und beim Ewigkeitsbrunnen)

ins Verhältnis zur bis dato gültigen Grabnutzungsgebühr als Ausgangswert gesetzt. Die Grabfläche ist durch eine Verschiebung der Gewichtung somit nicht mehr der größte Faktor bei der Berechnung von Grabnutzungsgebühren.

Über die Neugestaltung der Gebühren hat die Stadt Hagen bewusst lenkend auf die Nachfrage nach Sarg- bzw. Urnengräber Einfluss genommen. So ist es gelungen, die Nachfrage nach Urnengräbern abzumildern und gleichzeitig die Nachfrage nach Sargbestattungen zu stabilisieren. Des Weiteren bietet die Stadt Hagen moderne Bestattungsformen z.B. in Stelen und ganz aktuell in 2019 im Ewigkeitsbrunnen an. Hierdurch erhält sie eine Attraktivität auf den bestehenden Friedhöfen.

→ **Empfehlung**

Auch zukünftig sollte die Stadt Hagen die aktuellen Entwicklungen im Friedhofswesen im gesamten Stadtgebiet, insbesondere die Gebührengestaltung der Mitbewerber im Auge behalten, um ggf. mögliche Unterdeckungen doch auffangen zu können.

Hinsichtlich der Höhe der Grabnutzungsgebühren besteht nach Einschätzung der Stadt Hagen derzeit kein Spielraum mehr.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung positiv zu beeinflussen.

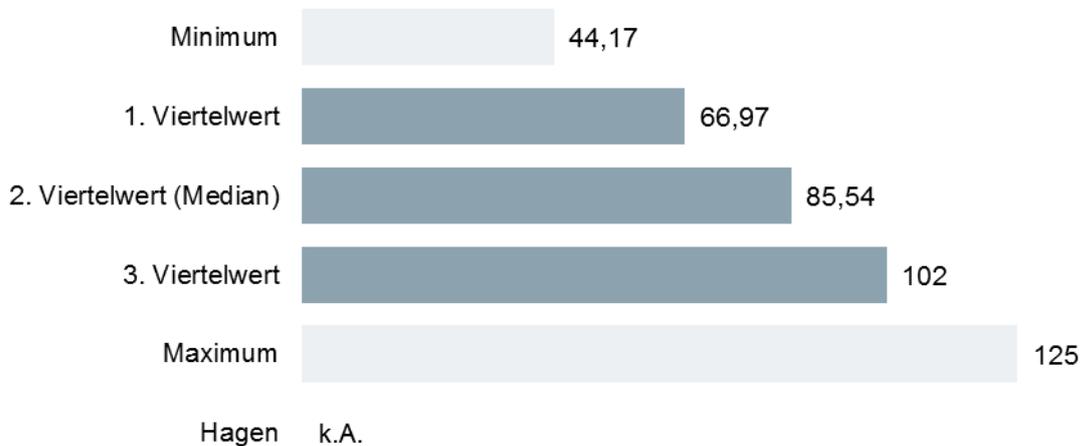
Nutzungsgebühren für Trauerhallen

→ **Feststellung**

Die Kostendeckung beim Betrieb der kommunalen Trauerhallen lässt sich für Hagen nicht bestimmen, da die Kosten nicht ermittelt werden konnten.

Für den Betrieb der Trauerhallen sollte eine möglichst vollständige Kostendeckung erreicht werden. Bei rückläufiger Trauerhallennutzung sollte die Kommune gezielte Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit entwickeln. Hierbei kann es auch notwendig sein, die Gebühren auf eine Höhe zu begrenzen, die breiteren Schichten der Bevölkerung eine Nutzung der Trauerhallen ermöglicht. Bei dauerhaft niedriger Auslastung und gleichzeitig niedrigen Nutzungsgebühren sollte die Kommune konzeptionelle Überlegungen zur künftigen Anzahl und Ausstattung der Trauerhallen im Stadtgebiet anstellen. Unter Berücksichtigung einer ausreichenden bezirklichen Versorgung sollte sie die Anzahl der Trauerhallen reduzieren, um Kosten zu senken. Die verbleibenden Trauerhallen sollten konkurrenzfähig aufgewertet werden.

Kostendeckungsgrad Trauerhallen in Prozent 2017



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



Die Kostendeckung der Trauerhallen der **Stadt Hagen** konnte nicht ermittelt werden. Der Grund hierfür ist, dass keine Trennung der Kosten für die reine Nutzung der Trauerhallen und anderen Leistungen wie die Nutzung von Kühlkammern vorliegt. Die Wirtschaftlichkeit des Betriebs der Hagener Trauerhallen kann somit nicht beurteilt werden.

Auf den kommunalen Friedhöfen in Hagen gibt es insgesamt acht Trauerhallen. In Konkurrenz hierzu stehen zwei Trauerhallen von örtlichen Bestattern. Kritisch bewertet die Friedhofsverwaltung die zwei Andachtsplätze im eigenen Ruheforst, die kostenfrei genutzt werden können. Diese stehen auch in direkter Konkurrenz zu den eigenen kommunalen Trauerhallen, zumal Bestattungen im Ruheforst häufig gewählt werden.

Kennzahlen Trauerhallen 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Nutzungen Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen in Prozent	62,94	16,23	48,96	62,13	66,97	90,49	22
Erlöse je Trauerhallennutzung in Euro	246	68,63	175	215	250	319	21

Hagen positioniert sich beim Anteil der Nutzungen der Trauerhallen an den Gesamtbeisetzungen unauffällig. Die Erlöse je Trauerhallennutzung liegen im oberen Mittelfeld der verglichenen Kommunen. Inwieweit jedoch die Erlöse die Kosten decken, kann wie o.g. dargestellt für diese Prüfung aufgrund der fehlenden Daten nicht ermittelt werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Hagen sollte kurzfristig die Kosten für die reine Trauerhallennutzung separat ermitteln. Diese sollte sie je Trauerhalle auswerten und mit den Erlösen abgleichen können.

Denn nach Auskunft der Stadt Hagen werden die Trauerhallen auf den kleineren kommunalen Friedhöfen inzwischen selten genutzt. Durch die Aufgabe dieser selten frequentierten Trauerhallen kann die Stadt Hagen die entstehenden Kosten reduzieren. So bietet sich zum Beispiel die Übernahme der Trauerhallen durch Bestatter an. Dies ist in anderen Kommunen bereits gelebte Praxis und hat dort zu Kostenreduzierungen geführt. Eine andere Möglichkeit ist es, die Trauerhalle zukünftig als Kolumbarium zu nutzen. Gleichzeitig kann die Stadt Hagen auf diese Weise weitere Flächen für die immer stärker nachgefragte Urnenbestattung anbieten.

→ Empfehlung

Die Stadt Hagen sollte prüfen, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes von Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stärken. Möglichkeiten sind die Aufgabe und/oder die Umnutzung der Gebäude.

→ Flächenmanagement

Ausgangslage

Der Flächenbedarf hängt neben anderen wichtigen Faktoren wesentlich von der Entwicklung der Bevölkerung und der Sterbefälle sowie dem örtlichen Nachfrageverhalten ab.

Es ist wichtig für die Stadt Hagen, sowohl die Entwicklung der Bevölkerung, der Sterbefälle und der Beisetzungen auf den kommunalen Friedhöfen im Blick zu behalten. Diese Faktoren beeinflussen, welche Flächen sie auf den Friedhöfen vorhalten sollte. Daher sollte die Stadt Hagen die einzelnen Entwicklungen analysieren, um Tendenzen erkennen zu können. Die Bevölkerung in der Stadt Hagen ist in der Vergangenheit stetig gesunken. So wohnten im Jahr 1987 noch etwa 210.000 Personen in Hagen. Zwanzig Jahre später in 2017 hatte die Stadt nur noch rund 188.000 Einwohner. Dies entspricht einem Rückgang von über zehn Prozent. Die Bevölkerungsmodellrechnung 2040 von IT.NRW geht davon aus, dass die Bevölkerungszahl in der Stadt Hagen erneut um etwa zehn Prozent abnehmen wird auf dann rund 168.000 Einwohner.

Entwicklungen Sterbefälle in Hagen in der Zeitreihe von 2011 bis 2039²

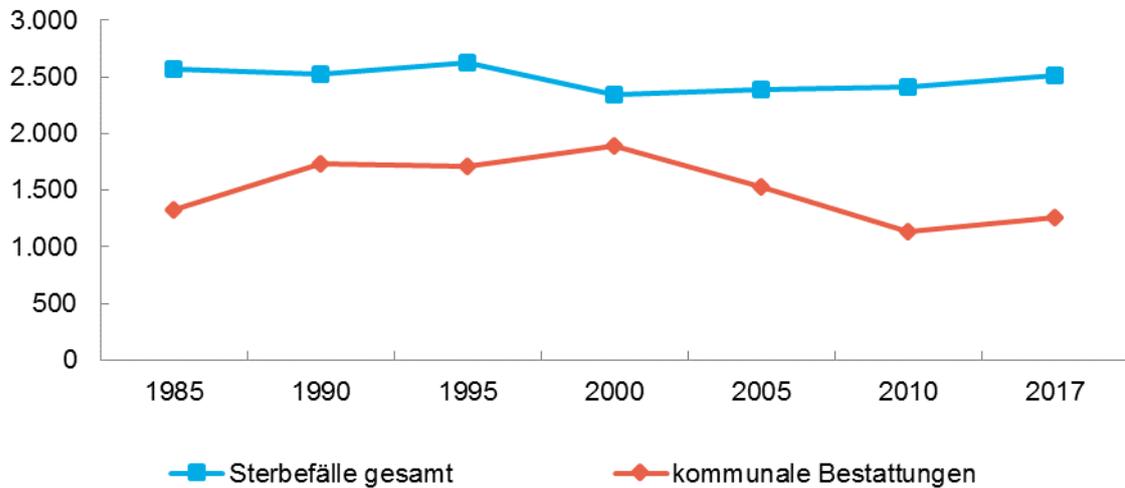
2011	2014	2017	2020	2030	2039
2.397	2.363	2.511	2.487	2.367	2.253

Die Sterbefälle insgesamt in der Stadt Hagen sind recht konstant. Auch die Prognose zeigt keine großen Veränderungen an.

Ein anderes Bild hingegen zeichnet die Entwicklung der kommunalen Bestattungen. Diese ist größeren Schwankungen unterlegen.

² Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2019

Entwicklungen Sterbefälle gesamt und kommunalen Bestattungen in Hagen in der Zeitreihe von 1985 bis 2017³



Die großen Schwankungen bei den kommunalen Bestattungen erläutert die Stadt Hagen mit der Nutzung des kommunalen Krematoriums. Bis zur Eröffnung der Krematorien in Siegen (2005) und Lüdenscheid und Werl (beide 2006) sind viele Verstorbene, die im Hagener Krematorium eingeäschert worden sind, auch auf den Friedhöfen der Stadt Hagen bestattet worden. Durch die weiteren Krematorien in der näheren Umgebung ging sowohl die Anzahl der in Hagen eingeäscherten Verstorbenen als auch die der in Hagen bestatteten Personen zurück. Auch als zum Ende des Jahres 2008 die zweite Ofenlinie des Hagener Krematoriums stillgelegt wurde, gingen damit einher auch die kommunalen Bestattungen weiter zurück. Seit 2010 sind die Zahlen jedoch wieder steigend. Dies ist unter anderem auf die verstärkte Nachfrage nach Bestattungen im Ruheforst der Stadt Hagen zurückzuführen. Wie jedoch oben bereits ausgeführt, werden lediglich rund die Hälfte der in Hagen Verstorbenen auf den kommunalen Friedhöfen bestattet. In welcher Bestattungsform dies im Vergleichsjahr 2017 erfolgte, zeigen die folgende Kennzahlen.

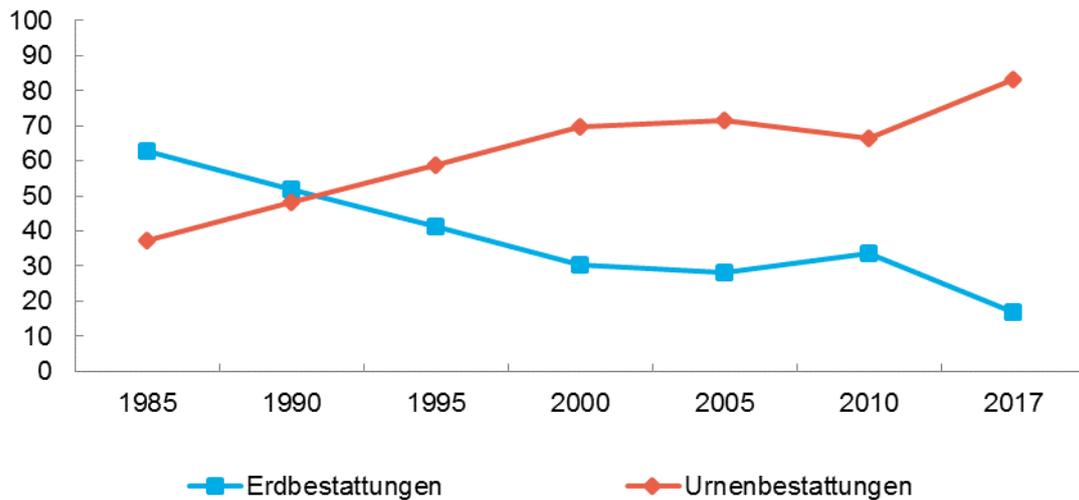
³ Quelle: IT.NRW, Düsseldorf, 2019 und Friedhofsverwaltung, WBH, 2019

Anteile Beisetzungen 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Beisetzungen Erdgräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	16,75	13,59	21,69	27,29	34,73	50,24	23
Anteil Beisetzungen Urnengräber am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	56,19	3,85	39,48	47,93	57,79	72,60	23
Anteil Beisetzungen weitere Grabarten am Gesamtbeisetzungsaufkommen in Prozent	27,06	0,00	8,83	26,82	31,63	73,08	23

In der Stadt Hagen wurden von den kommunalen Bestattungen weniger als ein Fünftel in Erdgräbern beigesetzt. Einen so niedrigen Anteil von Erdbestattungen gibt es nur in wenigen Vergleichskommunen. Hingegen zählt Hagen bei den kommunalen Urnenbestattungen⁴ mit über 80 Prozent andererseits zu den Städten, in denen diese Bestattungsform am häufigsten gewählt wird.

Erd- und Urnenbestattungen in Hagen in der Zeitreihe von 1985 bis 2017 in Prozent⁵



Die Grafik verdeutlicht den Trend von immer weniger nachgefragten Erdbestattungen; im Jahr 1985 lag der Anteil der Erdbestattungen noch bei 63 Prozent, im Jahr 2017 nur noch bei 17

⁴ inklusive der Bestattungen im RuheForst

⁵ Friedhofverwaltung, WBH, 2019

Prozent. Hingegen ist der Anteil der Urnenbestattungen von 37 Prozent in 1985 auf 83 Prozent im Jahr 2017 angewachsen.

Die Entwicklung hin zu deutlich mehr Urnenbestattungen stellt die Stadt Hagen vor weitere Herausforderungen. Denn Urnenbestattungen benötigen weniger Flächen als Bestattungen in Särgen. Somit wurden in den letzten Jahren weniger Flächen für die Bestattungen auf den Friedhöfen benötigt, als bei der früheren Planung der Friedhöfe erwartet wurde. Und dieser Trend wird mit großer Wahrscheinlichkeit weiter anhalten. Wie die Stadt Hagen mit dieser Entwicklung des geringeren Flächenbedarfs umgeht, analysiert die gpaNRW im Folgenden.

Aktuelle Auslastungs-/ Belegungssituation

→ Feststellung

Nach Einschätzung der Stadt Hagen bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Dies wirkt sich belastend auf die Kosten für die Pflege der Friedhöfe aus.

Wesentlicher Maßstab für ein effizientes und damit gebühren- bzw. haushaltsentlastendes Friedhofs- und Flächenmanagement ist die Auslastung und die Belegungsdichte der Friedhofsflächen. Eine höhere Flächenauslastung mit einer konzentrierten Belegung begünstigt einen wirtschaftlichen Friedhofsbetrieb. An diesem Maßstab sollten sich die Kommunen bei künftigen Entscheidungen zur Friedhofsgestaltung und -planung vorrangig orientieren.

Flächenanteile der Grabarten 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil belegte Fläche Erdgräber an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	k.A.	4,33	8,70	10,80	12,66	24,59	17
Anteil belegte Fläche Urnengräber inkl. Gräber an Bäumen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	k.A.	0,46	0,79	1,19	1,38	5,13	16

Für die **Stadt Hagen** können die Anteile der durch Gräber belegten Friedhofsfläche nicht dargestellt werden. Dies liegt an der noch nicht vollständigen Datenlage und Kenntnis über die kommunalen Friedhöfe. Da jedoch voraussichtlich in diesem Jahr die Zahlen vorliegen, kann die Stadt Hagen die obenstehende Tabelle nutzen, um sich dann an den Werten der Vergleichskommunen zu orientieren.

Die Stadt Hagen hat jedoch bereits erkannt, dass es auf den kommunalen Friedhöfen in den bestehenden Grabfeldern größere Lücken gibt. Ihr ist bewusst, dass solche sogenannten „Flickenteppiche“ die Wirtschaftlichkeit der Pflege des Friedhofs negativ beeinflussen. Daher hat sie in einem ersten Schritt ehemalige Grabfelder freigezogen und keine Neubelegung dort mehr

zugelassen. Hierdurch können diese Flächen nun mit größeren Maschinen gepflegt werden, was sich direkt positiv auf die Wirtschaftlichkeit auswirkt. In einem zweiten Schritt wird die Stadt Hagen in dem derzeit entstehenden Friedhofsentwicklungskonzept weitere Flächen zum Um- und Rückbau von Grabfeldern benennen. In diesem festen Bestandteil des Konzeptes werden weitere Flächen hierzu schon im Vorfeld festgelegt.

→ **Feststellung**

Die bisher eingeleiteten Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, sind geeignet, um die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe zu senken. Hierdurch kann die Stadt Hagen direkt den bisher niedrigen Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.

Entwicklung künftiger Flächenbedarf

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen baut aktuell die Datengrundlagen für eine Analyse der Entwicklung des Grabwahlverhaltens auf. Diese gleicht sie mit den künftigen Flächenbedarfen auf den kommunalen Friedhöfen ab. Diese Analyse wird Bestandteil des Friedhofsentwicklungskonzeptes sein.

Wichtig sind nicht nur die Kenntnis über und der Umgang mit der aktuellen Auslastungssituation, sondern auch die Transparenz zum Entwicklungstrend der künftigen Belegung der Friedhöfe. Eine solche, fortschreibungsfähige Entwicklungsprognose basierend auf validen, örtlichen Daten sollte dann auch die zentrale Grundlage für eine detaillierte Friedhofsentwicklungsplanung bilden.

Entwicklung der Grabarten

Bezeichnung	Anzahl
Neukäufe Erdgräber 2017	k.A.
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Erdgrabstellen 2018 bis 2022	k.A.
Neukäufe Urnengräber (Reihen-, Wahlgrab und am Baum) 2017	k.A.
Fünfjahresmittel der freiwerdenden Urnengrabstellen 2018 bis 2022	k.A.
Neukäufe weitere Grabarten (Kolumbarien, Urnengemeinschaftsgräber) 2017	k.A.
Fünfjahresmittel der freiwerdenden weiteren Grabstellen 2018 bis 2022	k.A.

Wie schon an mehreren Stellen in diesem Bericht dargestellt, kann die **Stadt Hagen** aktuell noch keine Angaben über steuerungsrelevante Daten zu den Friedhöfen machen. Da sie jedoch gegenwärtig alle notwendigen Informationen aufnimmt und so bearbeitet, dass sie zukünftig damit steuern kann, ist eine Empfehlung hierzu nicht notwendig. Wichtig ist jedoch, dass sie die gesammelten Informationen zur einer zukunftsgerichteten und funktionsfähigen Steuerung nutzt. Hierzu kann die Stadt Hagen z.B. die Anzahl der Neukäufe der einzelnen Grabarten ins

Verhältnis zu den jeweils freiwerdenden Grabstellen dieser Grabart setzen und diese Zahlen fortschreiben. Zudem sollte die Stadt Hagen bei ihren Planungen berücksichtigen, dass zu den zukünftig freiwerdenden Grabstellen noch die bereits nicht mehr belegten Grabstellen hinzuge-rechnet werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte eine zukunftsgerichtete Bedarfsberechnung aufstellen. Hierzu sollte sie die bereits freien und die frei werdenden Grabstellen ins Verhältnis zu dem erwarteten Bedarf an Grabstellen setzen. Diese Berechnung sollte sie friedhofsscharf durchführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte mit Hilfe der neu gewonnen Datenlage Flächen identifizieren, die zu-künftig nicht mehr als Friedhofsfläche benötigt werden. Für diese Flächen sollte sie sich eine Folgenutzung überlegen und in ihrem Konzept verankern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die neu gewonnenen Erkenntnisse über ihre Friedhöfe stets auf aktu-ellem Stand halten. Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte sie die zukunftsorientierte Steuerung und Planung unterstützen. Vor diesem Hintergrund ist für die Zukunft auch ein Austausch mit Trägern und Betreibern von nicht kommunalen Friedhöfen ratsam.

Generell hat die Stadt Hagen für sich erkannt, dass gerade die Faktoren Preis und geringe Pfl-egeintensivität bzw. gar Pflegefreiheit die Grabwahl in Hagen stark beeinflussen. Diese Situation hat sie zur Grundlage ihrer Planungen gemacht. Daher bietet sie verstärkt neben der „klassi-schen“ Urnenbestattung moderne Bestattungsmöglichkeiten wie z.B. in Stelen, im Ewigkeits-brunnen und im Ruheforst an. Ebenso möchte sie die Nachfrage nach muslimischen Bestattun-gen stärken, indem sie in der Nähe des muslimischen Grabfeldes auf dem Friedhof in Vorhalle nun auch ein Waschhaus errichtet.

→ Grünpflege

Ausgangslage

Die örtlichen Gegebenheiten im Friedhofsgrün, insbesondere Umfang und Ausstattung der Grünflächen, sind prägend für die dort entstehenden Gesamtaufwendungen. Schließlich bestimmen das Flächenvolumen sowie die Wahl und Anordnung bzw. Gestaltung der Vegetationsarten auch wesentlich den Ressourcenbedarf für die Unterhaltung und Pflege. Im Friedhofswesen kommt darüber hinaus dem öffentlichen Grünanteil eine besondere Bedeutung zu. Die dort entstehenden Kosten sind nicht gebührenrelevant und belasten somit in vollem Umfang den städtischen Haushalt.

Grün und Wegeflächen/ Bäume auf den Friedhöfen

Grund- / Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Grün- und Wegeflächen an der Gesamtfläche der Friedhöfe in Prozent	70,65	45,69	71,06	77,34	81,78	89,68	23
Anzahl Bäume je 1.000 qm Friedhofsgesamtfläche	12	3	6	7	10	12	21

Die **Stadt Hagen** hat einen geringeren Anteil an Grün- und Wegeflächen auf den kommunalen Friedhöfen als ein Großteil der Vergleichskommunen. Damit wird deutlich, dass die Stadt Hagen weniger Flächen auf den Friedhöfen zur Naherholung bereithält als andere kreisfreie Städte.

Auffällig ist die hohe Anzahl an Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche. Hier bildet die Stadt Hagen mit gerundet zwölf Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche den Maximalwert ab. In die Berechnung eingeflossen sind auch die rund 2.200 Bäume, die auf dem RuheForst Philipphöhe stehen. Selbst ohne diese Bäume liegt die Stadt Hagen noch bei rund neun Bäumen je 1.000 qm Friedhofsfläche. Dies liegt vor allem an der Struktur des Waldfriedhofes Loxbaum, die durch eine Vielzahl von Bäumen geprägt wird. Zu beachten ist, dass Bäume generell höhere Unterhaltungskosten verursachen.

Gerade die geänderte Nachfrageentwicklung im Friedhofswesen und die daraus resultierenden rückläufigen Flächenbedarfe erhöhen den Handlungsdruck. Die Stadt Hagen hat es sich bei der Grünpflege auf den Friedhöfen zum Ziel gesetzt, eine preis- und kostengünstige Pflege sicherzustellen. Hierzu verfolgt sie Maßnahmen wie den Rückbau von Wegen und die Anlage von pflegeärmeren Vegetationsflächen. Ob und inwieweit die bisher eingeleiteten Schritte bereits Erfolg zeigen, betrachtet die gpaNRW im Folgenden.

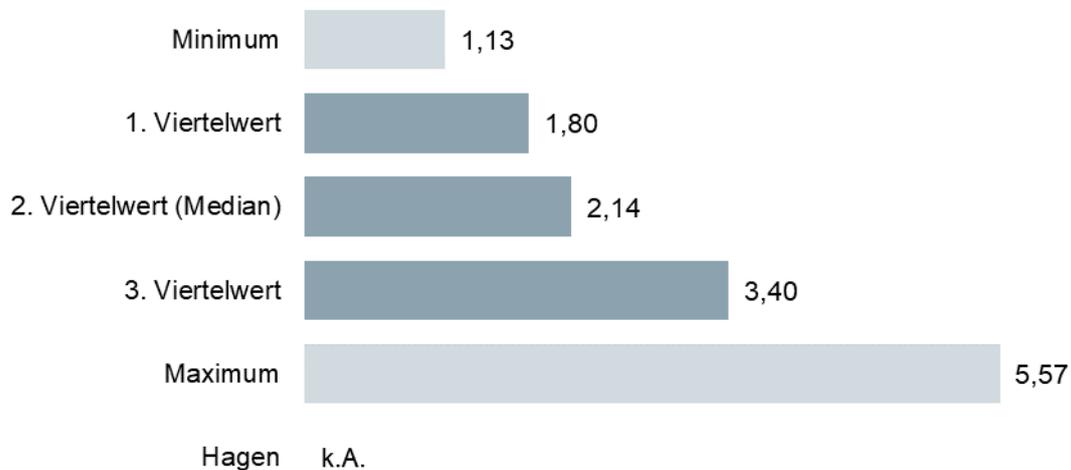
Unterhaltungskosten der Grün- und Wegeflächen

→ Feststellung

Die Stadt Hagen kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell zu großen Teilen noch nicht ermitteln. Somit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen. Dies wird jedoch mit der aktuellen Datenerfassung auf den kommunalen Friedhöfen möglich sein.

Die Stadt sollte die Grün- und Wegeflächen so wirtschaftlich wie möglich unterhalten und pflegen. Insbesondere über die Optimierung der Gestaltung/Ausstattung der Grün- und Wegeflächen, Pflegestandards und -häufigkeiten sowie die manuellen Eigen- und/oder Fremdleistungen kann die Kommune aktiv Einfluss auf den Ressourceneinsatz und damit auch auf die Gebührentwicklung sowie den städtischen Haushalt nehmen.

Unterhaltungskosten je qm Grün- und Wegefläche 2017



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Für die **Stadt Hagen** lassen sich die Unterhaltungskosten je qm Grün- Wegefläche nicht bilden, da bislang die zur Berechnung notwendigen Daten nur teilweise erfasst werden. Um diese Steuerungslücke zu schließen, erfasst Hagen, wie bereits thematisiert, derzeit alle erforderlichen Informationen. Sobald sie dann alle anfallenden Kosten für die Unterhaltung der Grün- und Wegeflächen auf den Friedhöfen kennt, kann sie sich an der vorstehenden Grafik orientieren. Sie verdeutlicht die Höhe der Kosten in Vergleichskommunen.

Die Unterhaltungs- und Kontrollkosten und die Anzahl der Bäume konnte die Stadt Hagen jedoch bereits benennen.

Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum in Euro	12,13	4,70	10,41	15,55	20,42	32,44	15

Die Stadt Hagen gehört zur Hälfte der Kommunen, die niedrigere Unterhaltungs- und Kontrollkosten je Baum aufweisen. Zwar rufen einerseits die Bäume auf dem RuheForst Philippshöhe im Wegebereich höhere Kosten hervor, dies wird jedoch durch eine große Anzahl von Bäumen im Peripheriebereich ausgeglichen. Da diese Bäume nur im Hinblick auf walddtypische Gefahren gepflegt werden müssen, benötigen sie nicht eine so intensive Unterhaltung und Kontrolle.

Für die Stadt Hagen ist es wichtig, die Grünpflege auf ihren Friedhöfen möglichst wirtschaftlich zu erbringen. Nur mit einer wirtschaftlichen Ausrichtung lassen sich die entstehenden Kosten und damit auch der bislang sehr niedrige Kostendeckungsgrad positiv beeinflussen. Eine differenzierte Betrachtung der einzelnen Kosten in der Grünpflege wird zukünftig in Hagen möglich sein.

→ Empfehlung

Die Stadt Hagen sollte ihre neu erfassten Daten bezüglich der Flächen, Vegetationsarten, Ausstattung und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie die erbrachten Leistungen wirtschaftlich erbringt.

In einem ersten Schritt sollte die Stadt Hagen schauen, ob es bestimmte Tätigkeiten gibt, die besonders hohe Kosten hervorrufen. Aus dieser Erkenntnis ergeben sich dann wiederum Anknüpfungspunkte:

- die Überprüfung von Pflegestandards,
- die Umgestaltung von Grün- und Wegeflächen mit dem Ziel der kostengünstigeren Pflege und
- regelmäßige Make- or Buy-Vergleiche.

Die Stadt Hagen hat bereits Pflegestandards definiert. Diese Pflegestandards kann sie überprüfen, um die Kosten, die durch die Pflege entstehen, zu optimieren. Dies kann durch die Umgestaltung der bestehenden Grün- und Wegeflächen geschehen. Denn größere, zusammenhängende Flächen sind grundsätzlich wirtschaftlicher zu pflegen (z.B. durch effizientere Arbeitsabläufe und/oder den Einsatz von Großgeräten bei der Rasenpflege). Friedhöfe, auf denen Hecken als Abgrenzungen gepflanzt wurden, sind naturgemäß pflegeintensiver als Friedhöfe, bei denen die Gräber direkt aneinandergrenzen. Die Stadt Hagen hat bereits Hecken reduziert und nach eigener Einschätzung hierdurch Kosten einsparen können. Ein weiterer positiver Effekt ist aus Sicht der Stadt, dass Besucher der Friedhöfe weniger sog. „Angsträume“ durch bessere Einsehbarkeit des Geländes empfinden. Auch die Anlage und Gestaltung der Wegeflächen hat wesentlichen Einfluss auf den Umfang der Pflege. Die Stadt Hagen hat diesen Einfluss in die Überlegung zum Wegekonzept auf den Friedhöfen berücksichtigt. Aufgrund der Topographie

hat sie daher bewusste Entscheidungen zu wassergebundenen oder gepflasterten Wegeflächen getroffen. So finden sich auf den Friedhöfen teilweise mehr gepflasterte Wege als in der Vergangenheit, damit Wege mit Gefälle nicht mehr regelmäßig bei Regen ausgespült werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen in das Friedhofsentwicklungskonzept einbeziehen. Sie sollte weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Unterhaltungskosten entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.

Als dritte Stellschraube steht die Entscheidung, welche Form der Aufgabenerledigung für Hagen die wirtschaftlichste ist. Make- or Buy-Vergleiche erfolgten bereits. Die WBH übernehmen die Grün- und Wegepflege auf neun der zehn kommunalen Friedhöfe. Auf dem kommunalen Friedhof in Berchum wiederum ist die Pflege aus Wirtschaftlichkeitsgründen an ein externes Unternehmen vergeben worden.

→ **Empfehlung**

Mit Hilfe der neu erfassten Datenlage über die kommunalen Friedhöfe sollte die Stadt Hagen weiterhin regelmäßig prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Friedhofswesen

	Feststellung		Empfehlung
F1	Die Produktverwaltung für das Friedhofswesen ist vollständig bei den Wirtschaftsbetrieben Hagen angesiedelt. Der Austausch notwendiger Informationen zwischen der Unterhaltung der kommunalen Friedhöfe und der Verwaltung dieser ist somit gewährleistet.		
F2	Separate strategische und operative Ziele für die Friedhöfe hat die Stadt Hagen bislang nicht verbindlich und formalisiert festgelegt.	E2	Die Stadt Hagen sollte die systematische Steuerung der kommunalen Friedhöfe weiter ausbauen, indem sie strategische und operative Ziele festlegt und auf diesem Wege ein internes Controlling ermöglicht. Zu diesem internen Controlling zählen auch Kennzahlen und ein Berichtswesen.
F3	Die Arbeitsabläufe im Friedhofswesen werden in Hagen durch den Einsatz einer Software für die Friedhofsverwaltung unterstützt. Die Datenlage wird aktuell neu aufgenommen und in das Fachverfahren importiert.	F3.1	Beim Ausbau der Software sollte die Stadt Hagen prüfen, inwieweit eine technische Anbindung der Friedhofsgärtner auf den Friedhöfen ausführbar ist und diese dann auch bei Möglichkeit einrichten.
		F3.2	Um Synergieeffekte aufzubauen und zu nutzen, sollte die Stadt Hagen prüfen, inwieweit sich Verbindungen der Friedhofs-Fachsoftware sowohl zum Grüninformationssystem als auch zur Standesamts-Software herstellen lassen.
F4	Die Stadt Hagen hat geeignete Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit erarbeitet und umgesetzt.		
F5	Die Maßnahmen der Friedhofsverwaltung sind geeignet, um stadtweit als Partner bei Bestattungsangelegenheiten wahrgenommen zu werden und sich zudem positiv in der Bevölkerung zu präsentieren.	E5	Die Friedhofsverwaltung sollte ihre gute Öffentlichkeitsarbeit fortsetzen, um die Wettbewerbsfähigkeit weiter zu steigern.
F6	Die Stadt Hagen erreicht im Friedhofswesen den niedrigsten Kostendeckungsgrad im interkommunalen Vergleich. Für das Jahr 2017 ergibt sich in Hagen ein Gebührendefizit von rund 1,1 Mio. Euro, das letztlich durch den städtischen Kernhaushalt ausgeglichen werden muss.		
F7	Außer der Weitergabe der jährlichen Unterdeckungen schöpft die Stadt Hagen bei der Kalkulation der Grabnutzungsgebühren die übrigen gebührenrechtlichen Handlungsmöglichkeiten aus. Durch regelmäßige Gebührenanpassungen sind die aktuellen	E7.1	Auch zukünftig sollte die Stadt Hagen die aktuellen Entwicklungen im Friedhofswesen im gesamten Stadtgebiet, insbesondere die Gebührengestaltung der Mitbewerber im Auge behalten, um ggf. mögliche Unterdeckungen doch auffangen zu können.

	Feststellung		Empfehlung
	Preissteigerungen berücksichtigt. Über die Äquivalenzziffern kann Hagen den Leistungen entsprechende Kostenanteile gezielt zuordnen		
		E7.2	Die Stadt Hagen sollte versuchen, durch eine Stabilisierung bzw. Erhöhung der Nachfrage die Erlösseite der Kostendeckung zu stärken. Gleichzeitig sollte sie jedoch auch die Möglichkeit, die anfallenden Kosten zu reduzieren, nutzen, um auf diese Weise die Kostendeckung positiv zu beeinflussen.
F8	Die Kostendeckung beim Betrieb der kommunalen Trauerhallen lässt sich für Hagen nicht bestimmen, da die Kosten nicht ermittelt werden konnten.	E8.1	Die Stadt Hagen sollte kurzfristig die Kosten für die reine Trauerhallennutzung separat ermitteln. Diese sollte sie je Trauerhalle auswerten und mit den Erlösen abgleichen können.
		E8.2	Die Stadt Hagen sollte prüfen, welche Maßnahmen sie ergreifen kann, um die Wirtschaftlichkeit des Betriebes von Trauerhallen und somit die Kostendeckung zu stärken. Möglichkeiten sind die Aufgabe und/oder die Umnutzung der Gebäude.
F9	Nach Einschätzung der Stadt Hagen bestehen auf den kommunalen Friedhöfen viele Flächen, die nicht zusammenhängend durch Gräber belegt sind. Dies wirkt sich belastend auf die Kosten für die Pflege der Friedhöfe aus.		
F10	Die bisher eingeleiteten Maßnahmen, die Belegungsdichte zu erhöhen zusammenhängende Überhangsflächen zu schaffen, sind geeignet, um die Kosten für den Betrieb der kommunalen Friedhöfe zu senken. Hierdurch kann die Stadt Hagen direkt den bisher niedrigen Kostendeckungsbeitrag positiv beeinflussen.		
F11	Die Stadt Hagen baut aktuell die Datengrundlagen für eine Analyse der die Entwicklung des Grabwahlverhaltens auf. Diese gleicht sie mit den künftigen Flächenbedarfen auf den kommunalen Friedhöfen ab. Diese Analyse wird Bestandteil des Friedhofentwicklungskonzeptes sein.	E11.1	Die Stadt Hagen sollte eine zukunftsgerichtete Bedarfsberechnung aufstellen. Hierzu sollte sie die bereits freien und die frei werdenden Grabstellen ins Verhältnis zu dem erwarteten Bedarf an Grabstellen setzen. Diese Berechnung sollte sie friedhofsscharf durchführen.
		E11.2	Die Stadt Hagen sollte mit Hilfe der neu gewonnenen Datenlage Flächen identifizieren, die zukünftig nicht mehr als Friedhofsfläche benötigt werden. Für diese Flächen sollte sie sich eine Folgenutzung überlegen und in ihrem Konzept verankern.
		E11.3	Die Stadt Hagen sollte die neu gewonnenen Erkenntnisse über ihre Friedhöfe stets auf aktuellem Stand halten. Mit Hilfe von geeigneten Kennzahlen sollte sie

	Feststellung		Empfehlung
			die zukunftsorientierte Steuerung und Planung unterstützen. Vor diesem Hintergrund ist für die Zukunft auch ein Austausch mit Trägern und Betreibern von nicht kommunalen Friedhöfen ratsam.
F12	Die Stadt Hagen kann die Unterhaltungskosten für ihre Grün- und Wegeflächen aktuell zu großen Teilen noch nicht ermitteln. Somit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen. Dies wird jedoch mit der aktuellen Datenerfassung auf den kommunalen Friedhöfen möglich sein.	E12.1	Die Stadt Hagen sollte ihre neu erfassten Daten bezüglich der Flächen, Vegetationsarten, Ausstattung und Kosten nutzen, um regelmäßig zu hinterfragen, ob sie die erbrachten Leistungen wirtschaftlich erbringt.
		E12.2	Die Stadt Hagen sollte ihre Überlegungen zu Pflegestandards und zur Umgestaltung der Grün- und Wegeflächen in das Friedhofsentwicklungskonzept einbeziehen. Sie sollte weitere Maßnahmen zur Reduzierung der Unterhaltungskosten entwickeln und umsetzen. Möglich ist zum Beispiel, die Wegeflächen weiter auf ein ausgewiesenes Wegenetz zu konzentrieren und nicht benötigte Flächen sukzessive zurückzubauen.
		E12.3	Mit Hilfe der neu erfassten Datenlage über die kommunalen Friedhöfe sollte die Stadt Hagen weiterhin regelmäßig prüfen, ob die Pflegeleistungen wirtschaftlicher in Eigen- oder Fremdleistung erbracht werden können.

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Bauaufsicht der Stadt Hagen
im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Bauaufsicht	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Baugenehmigung	5
Strukturelle Rahmenbedingungen	5
Rechtmäßigkeit	7
Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	9
Geschäftsprozesse	10
Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens	11
Laufzeit von Bauanträgen	11
Personaleinsatz	14
Digitalisierung	17
Transparenz	19
→ Bauberatung	20
→ Bauordnung	21
Bauüberwachung	21
Bauzustandsbesichtigungen	22
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	23

→ Managementübersicht

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Hagen verfügt bereits über effiziente Prozessabläufe. Aufgrund einiger Neueinstellungen und der damit verbundenen Einarbeitungszeiten erreicht sie in den betrachteten Jahren 2017 und 2018 nur geringe Werte in der Leistungskennzahl. Diese sollten sich nach der Einarbeitungsphase deutlich verbessern. Die Bauaufsicht wird die Leistungskennzahl zur internen Weiterverfolgung nun jährlich fortschreiben.

Nach Anregung durch die gpaNRW hat die Bauaufsicht bereits während der laufenden Prüfung damit begonnen, in der Vergangenheit getroffene Entscheidungen in einer Datenbank zu implementieren. Hierdurch kann sie künftig bei gleich gelagerten Fällen zielgerichtet nach bereits getroffenen Lösungen suchen und somit eine Gleichbehandlung sicherstellen.

Die Laufzeiten im vereinfachten Genehmigungsverfahren sind in Hagen niedriger als in der Hälfte der Vergleichsstätte. Dafür liegen die Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren im Betrachtungszeitraum deutlich höher. Dies ist nach Auskunft der Stadt auf einen personellen Engpass in der Brandschutzdienststelle zurückzuführen, der zu Verzögerungen führte.

Im Bereich der Digitalisierung ist die Bauaufsicht in Hagen deutlich besser aufgestellt als viele Vergleichsstädte. Perspektivisch wird die Stadt das Antragsverfahren sowie Bauüberwachungen und Bauzustandsbesichtigungen nur noch digital bearbeiten. Bereits jetzt kann sich die Bauaufsicht über umfangreiche Grunddaten in ihren Quartalsberichten gut steuern. Die Ergänzung weiterer Kennzahlen kann die Transparenz der Bauaufsicht weiter erhöhen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die Bereiche Bauberatung und Bauordnung mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der kreisfreien Städte in NRW.

Über eine Prozessbetrachtung des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen hergestellt werden kann, wird der bis 2018 gültige Prozess dargestellt. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Inhaltlich führt die Neufassung der Landesbauordnung zu keinen großen Unterschieden im Prozessablauf dieses Baugenehmigungsverfahrens. Hinweise der Stadt auf geänderte Verfahrensweisen hat die gpaNRW bei der Prozessbetrachtung in den Erläuterungen mit aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Stadt im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen 23 kreisfreien Städten im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

→ Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

Strukturelle Rahmenbedingungen

In der Stadt Hagen lebten zum 01.01.2018 nach IT.NRW 187.730 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Einwohnerzahl bis 2040 um rund vier Prozent auf dann rund 180.000 Einwohner verringern. Mit diesen Einwohnern positioniert sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich der kreisfreien Städte unter dem Median. Mit einer Gemeindefläche von 160,45 qkm positioniert sich die Stadt Hagen im Flächenvergleich genau in der Mitte der Vergleichsstädte.

Für 2018 konnten nicht alle kreisfreien Städte die Fallzahlen liefern. Nachfolgend sind daher die Kennzahlen für 2017 dargestellt, da dort alle 23 kreisfreien Städte enthalten sind. Nur eine kreisfreie Stadt konnte die normalen und vereinfachten Genehmigungsverfahren 2017 nicht aufteilen. Im Jahr 2018 ergaben sich in den Vergleichswerten keine gravierenden Veränderungen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2017

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle Baugenehmigung je 100.000 Einwohner	393	337	445	500	593	713	23
Fälle Baugenehmigungen je qkm	4,61	4,61	8,19	8,69	11,70	18,32	23
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	20,43	8,87	15,89	17,91	21,42	63,96	22
Anteil der Anträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent	75,78	34,85	76,30	81,00	83,48	90,09	22
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in Prozent	3,79	0,31	0,56	0,94	1,67	4,31	23

Bei der einwohnerbezogenen Betrachtung bewegt sich die Stadt Hagen im unteren Viertel der Vergleichskommunen. Der Schwerpunkt bei den Bauanträgen liegt – mit einer Ausnahme – bei allen kreisfreien Städten im vereinfachten Genehmigungsverfahren. Auffällig in Hagen ist, dass vergleichsweise viele Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren eingehen. Hierauf hat die Stadt jedoch keinen Einfluss.

Entwicklung der Fallzahlen in Hagen

Grundzahlen	2017	2018
Vorlagen im Freistellungsverfahren	28	10
Bauanträge	711	704
Davon Bauanträge im vereinfachten Genehmigungsverfahren	560	515
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	151	189

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2017 und 2018 abgefragt. In Hagen sind die Fallzahlen im vereinfachten Genehmigungsverfahren 2018 um rund acht Prozent zurückgegangen. Gleichzeitig stiegen die Fallzahlen im normalen Genehmigungsverfahren um rund 25 Prozent an. Zudem hat die Stadt 2017 viele Bebauungspläne im Wohnungsbau realisiert. Daher ist die Anzahl der Fälle in Genehmigungsfreistellung 2017 auffällig höher als 2018.

Das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 könnte die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst haben. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge wurden hingegen bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Zudem wirken sich die aktuell niedrigen Bauzinsen auf die Anzahl der Anträge aus.

Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) beeinflussen die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Als messbare Größe für kommunale Besonderheiten kann grundsätzlich die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen dienen. Dies gilt aber nur dann, wenn die jeweilige Kommune proaktiv versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.

Für die Städte Hagen, Dortmund und Bochum gibt es eine zentrale untere Umweltschutzbehörde. Diese eigenständige Behörde mit Standort in Hagen führt u.a. die Sonderbauaufsicht nach Immissionsschutzgesetz durch. Für den interkommunalen Vergleich haben wir die von dort eingeholten Stellungnahmen als interne Stellungnahmen gezählt, da diese Aufgabe von den anderen Kommunen selbst wahrgenommen wird.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	7,75	1,05	2,09	3,00	4,58	8,71	14
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt	0,08	0,05	0,08	0,12	0,25	0,68	14

Die Anzahl der intern und extern eingeholten Stellungnahmen kann große Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren haben. In Hagen liegen die durchschnittlich intern eingeholten Stellungnahmen 2018 im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Die Bauaufsicht hat sich entschieden, das eingeführte Onlineverfahren für bauaufsichtliche Stellungnahmen bei jedem Antrag grundsätzlich allen in der Regel notwendigen Stellen standardmäßig mitzuteilen. Dies hat den Vorteil, dass keine zu beteiligende Stelle vergessen wird. Auf der anderen Seite ist dadurch der Bearbeitungsaufwand in den anderen Fachbereichen höher. Die Laufzeiten bei den Bauanträgen verlängern sich nach Aussage der Stadt hierdurch jedoch nicht, da das Stellungnahmeverfahren durch eine Frist von zwei Wochen begrenzt ist.

Bei den extern eingeholten Stellungnahmen liegt die Stadt hingegen im unteren Viertel. Dies liegt insbesondere daran, dass es in Hagen weniger Besonderheiten durch Flughäfen etc. gibt. Externe Beteiligungen finden in der Regel im Zusammenhang mit der Autobahn statt. Selten auch mit dem Regionalforstamt in Recklinghausen, wenn Waldgebiete betroffen sind.

Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die gesetzlich vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Hagen ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in einer zentralen Übersicht bei Ermessensentscheidungen.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.

Die Bauaufsicht der **Stadt Hagen** hält die Frist zur Überprüfung der Vollständigkeit von einer Woche gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW 2000 immer ein. Verantwortlich für die Einhaltung der Frist ist in Hagen die Vorprüfstelle. In Hagen war die Vorprüfstelle im Vergleichsjahr 2017 mit einem Ingenieur besetzt (0,77 Vollzeit-Stellen). Die Vertretung stellten die Bezirksleitungen sicher. Mittlerweile hat die Stadt das Verfahren umgestellt. Ab 2019 gibt es zwei Ingenieure in der Vorprüfstelle (1,75 Vollzeit-Stellen), die sich gegenseitig vertreten.

Die im § 68 Abs. 8 BauO NRW 2000 geregelte Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren ist an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Sofern diese Bedingungen erfüllt sind (z.B. Antrag entspricht dem Vorbescheid) hält die Bau-

aufsicht diese Frist auch ein. Bei Nichterfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen ist die Frist nicht bindend.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Bauaufsicht der Stadt Hagen nach Eingang eines Bauantrages häufig gleichzeitig ein. Im Gegensatz zu vielen Vergleichskommunen nutzt die Stadt Hagen hier bereits ein Onlinebeteiligungsverfahren. Die erforderlichen Unterlagen für die Beteiligungsstellen digitalisiert die Bauaufsicht und versendet diese per Mail (siehe auch Digitalisierung). Auf diese Weise erhalten alle standardmäßig zu beteiligenden Stellen gleichzeitig die Unterlagen. Im Jahr 2017 fand die Standardabfrage zunächst in der wöchentlich tagenden Baugesuchskonferenz statt. Die Feuerwehr und externe Behörden wurden nach Bedarf aus den Bezirken heraus nachträglich beteiligt. Aufgrund einer Umstellung in der Fachsoftware hat sich dieses Verfahren zwischenzeitlich verändert. Seitdem entscheidet die wöchentlich stattfindende Bezirksleiterrunde über die zusätzlich zu beteiligenden Stellen. Nach dieser Entscheidung erhält die Sachbearbeitung die entsprechenden Informationen über die jeweiligen Beteiligungen. Seit der Umstellung liegt das finale Verfahren der Beteiligung daher bei der Sachbearbeitung.

Die Angrenzer benachrichtigt die Bauaufsicht gemäß § 74 Abs. 3 BauO NRW 2000 immer. Die Benachrichtigung seitens der Stadt Hagen entfällt in den Fällen, in denen die Angrenzer dem Bauherrn gegenüber bereits die Benachrichtigung auf den Plänen bestätigt haben. Zudem weist die Bauaufsicht bereits mit Anforderung der Unterlagen darauf hin, dass eine Benachrichtigung der Angrenzer erforderlich ist.

Die Baukontrolleure erhalten die Bauakte unmittelbar nach Erteilung der Baugenehmigung. Diese terminieren die Fristen, um das Erlöschen von Genehmigungen nach § 77 Abs. 1 BauO NRW 2000 zu überwachen. Außerdem kontrollieren sie nach Eingang der Baubeginnanzeige, ob der Bauherr nicht schon vor Eingang der Anzeige angefangen hat. Zudem prüft die Stadt jährlich im Rahmen der Bauüberhangliste von IT.NRW den Stand aller nicht abgeschlossenen Bauten. Darüber hinaus findet ein Abgleich mit den Meldedaten beim Einwohnermeldeamt statt.

Die Stadt Hagen hat für die Bauaufsicht nachprüfbar Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiter festgelegt. Es gibt einen für Hagen festgelegten Gebührenrahmen. Dieser ist nicht auf die Erzielung möglichst hoher Erträge ausgerichtet, sondern eher auf eine gerechte Gleichbehandlung. Die Bemessung richtet sich nach der Gebäudegröße und nach dem Mietpreis, um auch höhere wirtschaftliche Vorteile der Antragsteller in den Gebühren zu berücksichtigen.

Daneben setzt die Stadt eigene Vorgaben zur Stellplatzbemessung ein. Sie hat genau festgelegt, ab wie viel Prozent einer Nutzungsänderung Eigentümer zusätzliche Stellplätze errichten müssen. Einzelfallentscheidungen legt die Bezirksleiterrunde fest und protokolliert sie. Auf die Protokolle können alle Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zugreifen. Allerdings sind die Einzelfallentscheidungen fallbezogen hinterlegt. Es besteht nicht die Möglichkeit, in einem zentralen „Entscheidungskatalog“ nach gleichgelagerten Fällen zu suchen. Insofern müsste die Sachbearbeitung jeweils die einzelnen Protokolle durchgehen. Dies führt zu einer erschwerten Suche und somit zu Mehrarbeit.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Hagen sollte die Themen der wöchentlichen Protokolle aus den Bezirksleiterrunden in einer zentralen Liste bündeln, sodass getroffene Entscheidungen leichter auffindbar und auf gleich gelagerte Fälle übertragbar sind.

Noch während der laufenden Prüfung hat die Bauaufsicht der Stadt Hagen damit begonnen, eine Datenbank mit einer entsprechenden Suche durch Schlagwörter einzurichten.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Hagen weist mehr Anträge zurück als viele Vergleichskommunen.

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

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	10,80	0,30	2,73	5,45	10,48	30,43	20
Anteil zurückgenommene Bauanträge an den Bauanträgen insgesamt in Prozent	6,68	0,97	3,57	4,89	6,28	8,18	15

Die **Stadt Hagen** weist mehr Bauanträge zurück als viele Vergleichskommunen. Dies kann ein Indiz für eine konsequente Arbeitsweise sein. Die Stadt Hagen versuchte mit dieser Maßnahme, die Qualität der eingehenden Bauanträge zu erhöhen. Aus diesem Grunde hat sie auch das Personal in der Vorprüfstelle aufgestockt. Im Jahr 2019 ist der Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge nach Aussage der Stadt wieder niedriger und die eingehenden Bauanträge weisen eine höhere Qualität aus.

Auch der Anteil der von den Bauwilligen zurückgenommenen Anträge ist höher als in drei Vierteln der Vergleichskommunen. Von den Bauwilligen zurückgenommene Anträge haben den Vorteil geringerer Gebühren als bei einer Zurückweisung. Letztere haben hingegen den Vorteil der Rechtsmitteleinlegung.

Erste Informationen zu den Bauanträgen, zur Bauberatung und zum Baulastenverzeichnis sowie anderen Themen bietet die Stadt Hagen auf ihrer Homepage an. Die benötigten Antragsformulare sind dort in interaktiver Form vorhanden, sodass sie unproblematisch direkt über den PC ausgefüllt und dann ausgedruckt werden können. Eine konkrete Ansprechpartnerin bzw. ein konkreter Ansprechpartner für einen Baubezirk findet sich dort hingegen nicht. Die Bauaufsicht

begründet dies mit einer höheren Flexibilität. Die Baubezirke sind in Hagen oftmals ungleichmäßig stark frequentiert, sodass die Bauaufsicht das Personal entsprechend flexibel einsetzen muss. Im Zeitpunkt der Prüfung befindet sich die Homepage der Bauaufsicht in der Überarbeitung. Perspektivisch soll sich das Angebot weiter verbessern.

Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Durch Checklisten in der eingesetzten Fachsoftware kann die Sachbearbeitung der Bauaufsicht Anträge einheitlich und sicher bearbeiten. Der Eingang von Stellungnahmen sowohl in digitaler als auch in Papierform führt zu Doppelarbeiten.

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

Für das vereinfachte und normale Genehmigungsverfahren gibt die in der **Stadt Hagen** eingesetzte Software Checklisten vor. Dadurch kann die Sachbearbeitung eingehende Bauanträge sicher abarbeiten. Außerdem bietet die eingesetzte Fachsoftware auch eine gewisse Richtschnur für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Diese haben wir nicht in allen Vergleichskommunen vorgefunden.

Die Verantwortungsbereiche der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht sind in Hagen in einem stets aktualisierten Geschäftsverteilungsplan geregelt und abgegrenzt. Zudem bestehen Unterschriftenregelungen und Entscheidungsbefugnisse inkl. der hierfür zugrundeliegenden Summen.

Die Bauaufsicht in Hagen befindet sich zurzeit in einer laufenden Umstrukturierung zur Digitalisierung. Derzeit legt sie zu Beginn eines neuen Antragsverfahrens zunächst eine Papierakte an. Daneben werden für das Beteiligungsverfahren notwendige Unterlagen eingescannt und ausschließlich per Mail an die zu beteiligenden Stellen versandt. Im internen Beteiligungsverfahren versendet die Bauaufsicht in der Regel keine Papierakten mehr. Allerdings gehen die Stellungnahmen der zu beteiligenden Stellen sowohl digital als auch auf dem Postweg ein. Die Bauaufsicht hat aber signalisiert, dies zeitnah zu ändern. Durch die neue Bauordnung, Umstellung der Fachsoftware und den Umzug der Bauaufsicht 2018 lagen die Prioritäten jedoch zunächst in anderen Themengebieten.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Hagen sollte auf die Papierform bei Stellungnahmen aus anderen Bereichen sofern möglich verzichten und diese nur noch digital annehmen. Dadurch kann die Sachbearbeitung ein zusätzliches Abheften vermeiden.

Alle Akten werden nach Abschluss eines Baugenehmigungsverfahrens digitalisiert. Ein digitales Beteiligungsverfahren haben wir bisher nur in wenigen Kommunen vorgefunden. Insofern ist die Bauaufsicht der Stadt Hagen hier auf dem richtigen Weg. Perspektivisch möchte die Bauaufsicht das gesamte Antragsverfahren digitalisieren. Hierzu sind aber weitere Schritte erforderlich

(siehe Digitalisierung). Insofern bewerten wir die Entwicklung des Geschäftsprozesses hier positiv.

Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle 23 kreisfreien Städte nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen kreisfreien Städten können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Hagen verfügt über einen schlanken Prozessablauf im vereinfachten Genehmigungsverfahren.

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

In der **Stadt Hagen** ist in den Prozess des Baugenehmigungsverfahrens im Jahr 2018 zunächst die Vorprüfstelle / Registratur eingebunden. Hier erfolgt auch unmittelbar die Nachforderung von Unterlagen sowie die interne Ämterbeteiligung. Nach Sichtung durch die Vorgesetzten und Besprechungen sowohl auf Dezernatsebene als auch in einer Bezirksleiterrunde erfolgt die Antragsbearbeitung in der Sachbearbeitung.

Im Jahr 2019 hat die Bauaufsicht die im Prozess abgebildete Bezirksleiterrunde 2019 verschlankt. Bis 2018 war die Fläche der Stadt in der Bauaufsicht auf vier Bezirke mit entsprechenden Bezirksleitern verteilt. Ab 2019 sind die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf zwei Bezirke und somit auf zwei Bezirksleiter umstrukturiert. Die hierdurch freiwerdenden Vollzeitstellen hat die Stadt zugunsten ihrer Vorprüfstelle verschoben. Ziel der Stadt war es, die Qualität der Vorprüfung zu verbessern und somit die notwendigen Nachforderungen von Unterlagen in den Bezirken zu reduzieren. Gleichzeitig kann die Nachforderung von Unterlagen einheitlicher erfolgen. Die im Prozess abgebildete wöchentlich stattfindende Besprechung der Akten zwischen Dezernent, Fachbereichsleitung und Abteilungsleitung hat die Stadt Hagen im Jahr 2019 aufgelöst. Hierdurch konnte sie nach eigenen Erhebungen eine Reduzierung der Durchlaufzeiten erzielen.

Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Im vereinfachten Genehmigungsverfahren, auf das rund 75 Prozent der Anträge entfallen, erreicht die Stadt Hagen eine unterdurchschnittliche Laufzeit. Bei den normalen Genehmigungsverfahren ist die Laufzeit in Hagen dagegen deutlich länger als in den meisten Vergleichsstädten.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

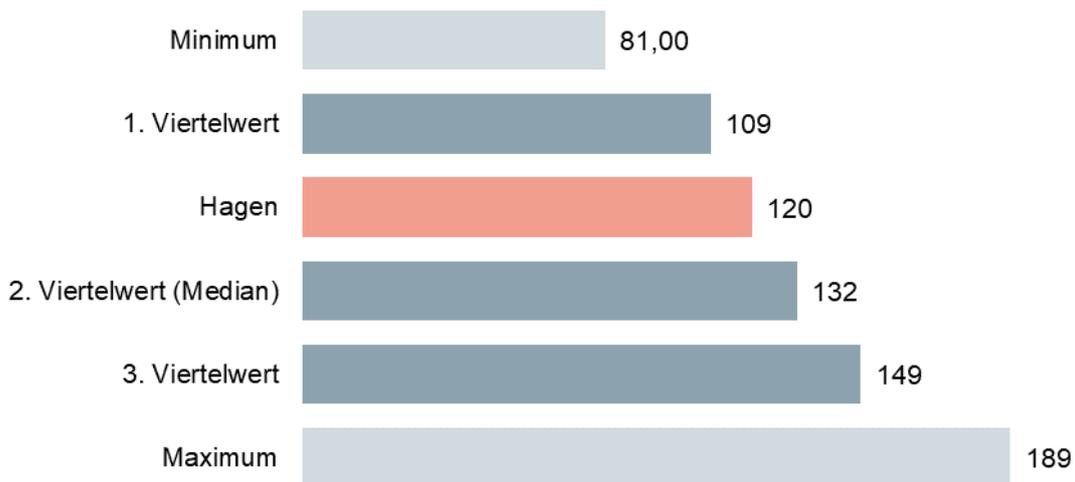
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen in zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

In der Regel gehen Bauanträge nicht vollständig in der Bauaufsicht der Stadt Hagen ein. Die Registratur fordert in vielen Fällen Unterlagen nach. Die gpaNRW hat daher neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen erhoben. Die Laufzeit ab Vollständigkeit des Antrags konnten jedoch nur rund ein Drittel der kreisfreien Städte benennen. Die Stadt Hagen konnte diese für 2017 und 2018 ebenfalls nicht ermitteln. Ab 2019 erhebt sie diese Daten jedoch aufgrund der Neuregelung (Rücknahmefiktion). Bei der durchschnittlichen Gesamtlaufzeit waren hingegen mehr als die Hälfte der kreisfreien Städte in der Lage, Daten zu liefern. Die gpaNRW stellt daher nur die Gesamtlaufzeit in den interkommunalen Vergleich.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (vereinfachtes Genehmigungsverfahren) 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 13 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

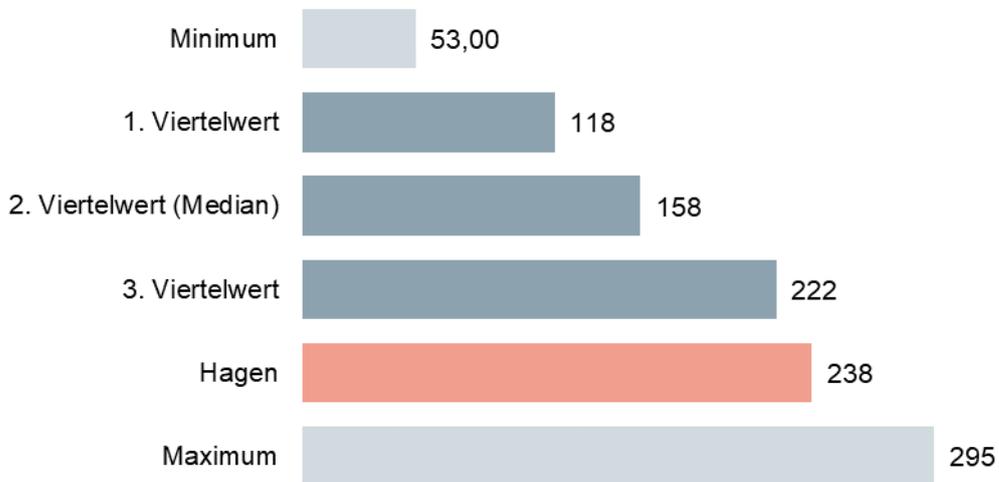


2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
110	98	116	128	145	176	14

Nur eine kreisfreie Stadt liegt 2018 im vereinfachten Genehmigungsverfahren unter dem Orientierungswert von 84 Tagen. 2017 erreichte keine Kommune einen Wert unter 98 Tagen. Im interkommunalen Vergleich kann sich die Stadt Hagen hier jedoch unter dem Median positionieren. Nachfolgend zeigen wir, wie sich Hagen bei den Laufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren positioniert.

Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
225	100	142	152	201	261	16

Im normalen Genehmigungsverfahren sind die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten in Hagen deutlich höher als im vereinfachten Genehmigungsverfahren. In beiden Vergleichsjahren positioniert sich die Stadt im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Dies liegt insbesondere 2017 und 2018 an einem personellen Engpass in der Brandschutzdienststelle. Hierdurch sind Fälle im normalen Genehmigungsverfahren liegen geblieben und entsprechend die Laufzeiten stark gestiegen. Die Bauaufsicht geht aber davon aus, dass sich die Laufzeiten in den nächsten Jahren wieder relativieren, weil das Personal in der Brandschutzdienststelle zwischenzeitlich aufgestockt wurde. Aufgrund dieser Maßnahme konnten 2018 bereits mehr Sonderbauten (normale Genehmigungsverfahren) bearbeitet und genehmigt werden.

Sofern für Grundstücke keine Erschließung vorhanden und eine Baulast einzutragen ist, verzögert sich die Bearbeitung ebenfalls. Diese Fälle liegen dann nicht in der Verantwortung der Sachbearbeitung der unteren Bauaufsichtsbehörde. Insofern kann sie derartige Verzögerungen nicht beschleunigen.

Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Stadt es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

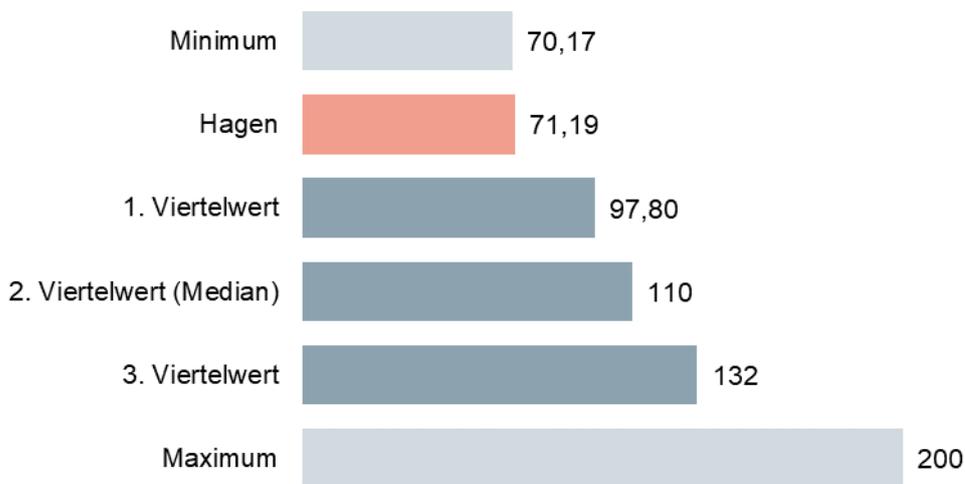
→ Feststellung

Die Stadt Hagen erreicht bei der Bearbeitung von Baugenehmigungen in den Jahren 2017 und 2018 nur niedrige Leistungswerte.

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

Bei der Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten in Verbindung mit dem Bauantragsverfahren hinzugerechnet (auch Gebührenbescheid erstellen und Antrag archivieren etc.). Dabei haben wir alle Vollzeit-Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Es sind somit auch die Vollzeit-Stellen für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben hat die **Stadt Hagen** herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. In der nachfolgenden Kennzahl sind somit 10,03 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich folgendermaßen:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
82	73	92	115	132	181	21

Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. In ihr sind sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten, als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Genehmigungsverfahren enthalten. Im interkommunalen Vergleich hat sich bestätigt, dass eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist: Die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf. Dennoch hat die Stadt Hagen – wie bereits dargestellt – mehr Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren als viele Vergleichskommunen. Die Prüfung dieser Fälle ist aufgrund der höheren Anzahl zu prüfender Voraussetzungen in vielen Fällen entsprechend umfangreicher. Dies kann die Positionierung im interkommunalen Vergleich in der vorgenannten Leistungskennzahl beeinflussen.

Zwischen 2017 und 2018 ergeben sich Unterschiede in der Personalzusammensetzung der Bauaufsicht. Dies liegt an der Umsetzung eines neuen Geschäftsverteilungsplans und der damit verbundenen Schaffung neuer Stellen. So hat die Bauaufsicht eine neue Verwaltungsstelle für ordnungsbehördliche Aufgaben sowie eine halbe Assistenzstelle im Overhead erhalten. Daneben wurden zwei neue Ingenieurstellen für neue Aufgaben des Konjunkturpakets 3 sowie die

Umsetzung der neuen BauO NRW 2018 geschaffen. Zudem erhielt die Bauaufsicht eine neue befristete Stelle für das Projekt der Digitalisierung des Bauaktenarchivs. Nicht alle vorgenannten hinzu gekommenen Stellenanteile hat die gpaNRW in diesem Bericht berücksichtigt. Wir beschränken uns in dieser Prüfung nur auf einen definierten Aufgabenrahmen und den damit verbundenen Personaleinsatz. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass von den 10,03 Vollzeit-Stellen 3,00 Vollzeit-Stellen 2018 als pensionsbedingter Ersatz neu für die Bauaufsicht eingestellt wurden. Hier beklagt die Stadt, dass es ihr seit einiger Zeit nicht mehr möglich ist, Personal mit Erfahrung in der Bauaufsicht zu akquirieren. Den Zeitraum einer effektiven Einarbeitung beziffert die Bauaufsicht mit rund zwei Jahren. Die fehlenden Erfahrungen sowie benötigte Einarbeitungszeiten durch erfahrene Kolleginnen und Kollegen belasten daher die Leistungskennzahlen der Stadt Hagen in den Vergleichsjahren. Nach Einschätzung der Bauaufsicht der Stadt Hagen hätte die Anzahl der Baugenehmigungen je Vollzeit-Stelle bei einer durchgängigen Besetzung mit erfahrenen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern entsprechend höher ausfallen können.

Um zu ermitteln, ob sich die Situation zwischenzeitlich verbessert hat, wird die Bauaufsicht die Fallzahlen 2019 im Nachgang dieser Prüfung ebenfalls ins Verhältnis zum eingesetzten Personal setzen. Aus dem Ergebnis kann abgelesen werden, wie sich die Leistung der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht nach der Einarbeitungsphase entwickelt hat.

Im Vorfeld eines Bauantrages können Bauwillige bereits einen Antrag auf einen Vorbescheid stellen. Dies ist sinnvoll, wenn die Bauwilligen sich nicht sicher sind, ob und wie ein Grundstück bebaut, ein vorhandenes Gebäude umgebaut oder dessen Nutzungsart geändert werden kann. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso erfasst wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide setzte Hagen 2017 und 2018 jeweils 0,80 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,16 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Durch den vergleichsweise hohen Personaleinsatz ergibt sich bei 41 Fällen die nachfolgende Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Personaleinsatz förmliche Voranfragen/Vorbescheide 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Voranfragen/Vorbescheide	51	9	74	94	128	335	14
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent	16,67	0,55	6,07	13,40	16,60	50,00	14
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide je 100.000 Einwohner	0,43	0,12	0,25	0,32	0,58	1,31	15

Die Kennzahl der Vollzeit-Stellen in Bezug zu den Einwohnern bilden wir nur aus informativischen Gründen mit ab. Maßgeblich ist die Zahl der zu bearbeitenden Fälle. Im Jahr 2017 positionierte sich die Stadt Hagen mit 61 Fällen bei gleicher Personalausstattung noch über dem 1. Viertelwert. Insofern ist die schlechtere Positionierung im interkommunalen Vergleich 2018 auf gesunkene Fallzahlen zurückzuführen.

Digitalisierung

→ Feststellung

Das Beteiligungsverfahren läuft in Hagen bereits seit Jahren digital. Durch den entbehrlichen Aktenversandt konnte die Stadt die Durchlaufzeiten um einige Tage verkürzen. Ab 2019 erfolgt die Speicherung der Akten in einem Dokumentenmanagementsystem. Papierakten hält die Stadt nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr vor.

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

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden können und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Bisher nimmt die Bauaufsicht der **Stadt Hagen** Baugenehmigungsanträge nur in Papierform entgegen. Sachstandsanfragen gehen hingegen überwiegend digital ein. Die eingesetzte Fachsoftware beinhaltet bereits eine Onlinekomponente, mit der die Stadt Hagen auch digitale Anträge annehmen könnte. Diese Möglichkeit wird sie in den nächsten Jahren umsetzen. Dazu wurde bereits eine zentrale TaskForce „eGovernment“ eingerichtet. Derzeit mangelt ein digitales Antragsverfahren unter anderem an einer fehlenden Signaturkomponente. Ohne diese müssen Bauherren neben elektronisch eingereichten Bauanträgen weiterhin eigenhändig unterschriebene Bauantragsformulare einreichen. Zudem liegt eine Verzögerung in Hagen auch darin begründet, dass die Bauaufsicht zunächst die neue Bauordnung implementieren, ihren Umzug bewältigen und eine neue Fachsoftware in Betrieb nehmen musste.

Die Beteiligung anderer Stellen erfolgt in Hagen fast vollständig digital. Insofern entfällt für die Weiterleitung von Bauanträgen zu den zu beteiligenden Stellen der Postweg. Darüber hinaus antworten die zu beteiligenden Stellen ebenfalls in der eingesetzten Fachsoftware. Daher erfolgen auch die Eingänge und die Bearbeitung der Stellungnahmen bereits digital. Die Bauaufsicht schätzt, dass sich hierdurch die Durchlaufzeiten der Bauanträge um rund sechs bis zehn Tage verkürzt haben.

In der eingesetzten Fachsoftware und einem dazugehörigen Barcodesystem führt die Bauaufsicht einen Aktenplan, mit dessen Hilfe sich jeweils der aktuelle Standort der Papierakte abrufen lässt. Außerdem lässt sich über die Fachsoftware auch der chronologische Weg der Papierakte ab Antragseingang nachvollziehen. Dies erleichtert es insbesondere Vertretungskräften, die jeweiligen Bauakten zu finden.

Die in Hagen eingesetzte Fachsoftware bietet aus dortiger Sicht zudem den Vorteil, dass die Bauaufsicht selbst administrativ tätig werden kann. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können Anpassungen flexibel hinterlegen. Allerdings wird für diese administrativen Aufgaben auch entsprechendes Personal benötigt. Im Zuge der Einführung der BauO NRW 2018 nutzt die Bauaufsicht der Stadt Hagen ab 2019 eine neue NRW – Version der eingesetzten Fachsoftware. Sie geht davon aus, dass sie hierdurch an Flexibilität verlieren wird, da einige individuelle Lösungen entfallen sind.

Daneben setzt die Stadt Hagen ab 2019 ein Dokumentenmanagementsystem ein. Sämtliche Dokumente können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seitdem in diesem System hinterlegen. Nach Abschluss eines Baugenehmigungsverfahrens ist daher eine Papierakte nicht mehr notwendig. Hiervon ausgenommen sind größere Bauprojekte wie beispielsweise die Rathausgalerie, da hierfür besonders große Pläne etc. aufbewahrt werden müssen.

Ergänzend findet eine aktuelle Betrachtung und Bewertung für die Gesamtverwaltung der Stadt Hagen zur Digitalisierung statt. Diese werden Inhalt des separat erfolgenden Berichts zur überörtlichen Prüfung der Informationstechnik und Digitalisierung sein.

Transparenz

→ Feststellung

Mit umfangreichen Grunddaten erreicht die Stadt Hagen mit ihren Quartalsberichten eine gute Steuerungsgrundlage. Diese kann sie durch den Einsatz verschiedener Kennzahlen noch verbessern.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte die Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Für ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der **Stadt Hagen** keine Ziele formuliert. Die Stadt verfügt aber über ein Berichtswesen. Für die Quartalsberichte liefert die Bauaufsicht Grundzahlen zu Eingängen, Bescheiden und Gebühren sowie Aufgabenerledigung, Laufzeiten und Rückständen. Anhand dieser Grundzahlen findet eine interne Steuerung statt. Die Stadt verteilt die Sachbearbeiter bei Engpässen flexibel unter den Bezirksleitern, damit diese die Anträge zeitnah bearbeiten können.

Qualitätsstandards, wie beispielsweise eine geringe Klagequote oder Fehler- bzw. Korrekturquote etc. gibt die Bauaufsicht nicht vor. Dabei könnten schriftlich fixierte und nachprüfbare realistische und erreichbare Ziele dazu führen, die Qualitätsstandards zu verbessern. Diese könnten beispielsweise in einer geringen Klagequote oder Fehler- bzw. Korrekturquote etc. liegen. Außerdem finden wir keine Kennzahlen vor, die der Bauaufsicht als Steuerungsgrundlage dienen. Eine Steuerung findet aber über die Grunddaten statt.

Aus Sicht der gpaNRW könnte die Bauaufsicht aus den vorliegenden Grunddaten Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Struktur-, Personal- und Leistungskennzahlen entwickeln. In den Vergleichskommunen haben wir beispielsweise folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Hagen eine Qualitätsverbesserung und eine Steuerungswirkung erzielen könnte.

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“; „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“; „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“; „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“; „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“;

→ Empfehlung

Die Bauaufsicht der Stadt Hagen sollte die vorliegenden Grunddaten aus den Quartalsberichten in ein Verhältnis zu Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Personal-, Leistungs- und Strukturzahlen stellen und für diese Kennzahlen erreichbare Zielwerte definieren. Diese können ihr dann als Steuerungsgrundlage für Qualitätsstandards (z.B. niedrige Klagequote) und Personalbemessung dienen.

→ Bauberatung

→ Feststellung

Die Stadt Hagen hält mehr Personal für die Bauberatung vor als viele Vergleichskommunen.

Im Bereich Bauberatung gibt die Kommune Bauinteressierten im Wesentlichen Informationen zu planungsrechtlichen und städtebaulichen Fragen. Dabei sollten die Informationen auf diversen Kommunikationswegen verfügbar sein, um möglichst viele Bauwillige zu erreichen und so die Zahl der entscheidungsfähigen Anträge zu erhöhen.

Die gpaNRW zählt bei den Vollzeit-Stellen „Sachbearbeitung Bauberatung“ alle Beratungstätigkeiten mit, also auch persönliche und telefonische Kontakte. Diese Beratungstätigkeiten ließen sich nicht als vergleichbare Fallzahl erfassen. Somit nimmt die gpaNRW in der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauberatung“ nur auf die übrigen erhobenen Mengendaten Bezug. Dies sind die förmlichen Bauvoranfragen und die Auskünfte aus dem Baulastenkataster.

Die **Stadt Hagen** setzte in der Bauberatung 2017 5,02 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,73 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. 2018 erhöhte sie die Stellenanteile in der Sachbearbeitung auf 5,97 Vollzeit-Stellen. Der Overhead blieb unverändert.

Bauberatung 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung Bauberatung je 100.000 Einwohner	3,18	0,33	0,72	1,02	1,83	5,97	19
Overhead-Anteil Bauberatung in Prozent	10,90	4,91	11,28	14,26	19,79	31,25	18

In Hagen ist der Bereich der Bauberatung bezogen auf die Einwohner stärker besetzt als in vielen Vergleichskommunen. Die Bauberatung ist gekoppelt an die Öffnungszeiten der Bauaufsicht. Sie ist daher montags im Nachmittagsbereich und mittwochs vormittags möglich. Daneben besteht jedoch auch die Möglichkeit, Einzeltermine abzustimmen. Seit dem internen Umzug der Bauaufsicht im Oktober 2018 hat die Stadt die Vorprüfstelle mit zwei Personen besetzt. Dort soll vorzugsweise die Beratung stattfinden. Allerdings ist der Andrang dort hoch, sodass auch seitens der Sachbearbeitung beraten wird. Grundsätzlich hat die Bauberatung in Hagen einen hohen Stellenwert. Dies zeigt sich auch in der Anzahl der besetzten Stellen. Die Aufstockung der Beratungstätigkeit in der Vorprüfstelle wird sich jedoch erst in den Zahlen für 2019 niederschlagen.

→ Bauordnung

Im Bereich „Bauordnung“ deckt die Kommune mögliche Gefahren auf bzw. versucht Gefahren auszuschließen, die beim Bauen und durch bauliche Anlagen entstehen können. Die gpaNRW zieht unterstützend für ihre Prüfung Daten des Jahres 2017 und auch des Jahres 2018 aus der allgemeinen Bauüberwachung nach § 81 BauO NRW 2000 (§ 83 BauO NRW 2018) sowie den Bauzustandsbesichtigungen nach § 82 BauO NRW 2000 (§ 84 BauO NRW 2018) heran.

Ordnungsbehördliche Verfahren umfasst unsere Prüfung nicht.

Bauüberwachung

→ Feststellung

Die Stadt Hagen wird künftig die bisher geringe Anzahl an Bauüberwachungen deutlich erhöhen.

Die Bauaufsichtsbehörde sollte für ihre Ermessensentscheidung zur Intensität der Bauüberwachung einen Entscheidungskatalog mit objektiven Kriterien erstellen. Sie kann ihre Entscheidung für oder gegen eine Bauüberwachung so strukturiert dokumentieren. Zudem kann sie rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat.

Gemäß § 81 BauO NRW 2000 konnten die Kommunen die pflichtige Bauüberwachung auf Stichproben beschränken. Ab dem 01. Januar 2019 sieht § 83 BauO NRW 2018 vor, dass die Bauaufsichtsbehörde die Bauüberwachung durchführen kann. Insofern liegt die Bauüberwachung seit diesem Jahr im Ermessen der Kommune.

Die **Stadt Hagen** hat im Jahr 2016 zwei Baukontrolleure eingestellt. In der Zeit davor führte die technische Sachbearbeitung keine Bauüberwachung durch, da die Erteilung von Baugenehmigungen vorrangig im Fokus lag. Die neu eingestellten Baukontrolleure arbeiteten zunächst die rückständigen Bauzustandsbesichtigungen ab. Dies zog sich bis in die bei dieser Prüfung betrachteten Jahre 2017 und 2018. Insofern führte die Bauaufsicht der Stadt Hagen 2018 lediglich fünf (2017: zwei) gebührenpflichtige Bauüberwachungen durch. Im interkommunalen Vergleich bildet sie damit in beiden Jahren den Minimalwert.

Zurzeit erarbeitet die Bauaufsicht einen Entscheidungskatalog zur Ausübung pflichtgemäßen Ermessens. Dieser wird insbesondere die Sicherheitsaspekte (Statik, Brandschutz und Anzahl der Nutzer einer baulichen Anlage) berücksichtigen. Auf dieser Grundlage wird die Stadt Hagen perspektivisch vermehrt gebührenpflichtige Bauüberwachungen durchführen.

Bauzustandsbesichtigungen

→ Feststellung

In der Stadt Hagen ist der Anteil an pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen gemessen an den Zustandsbesichtigungen insgesamt geringer als in vielen Vergleichskommunen.

Die ab 01. Januar 2019 gültige BauO NRW bestimmt in § 84, dass die Bauaufsichtsbehörde Bauzustandsbesichtigungen durchführt. Diese sind bei Fertigstellung des Rohbaus und bei abschließender Fertigstellung erforderlich. Wie bei der zuvor gültigen BauO NRW 2000 (§ 82) können diese weiterhin auf Stichproben beschränkt werden. Die Bauaufsichtsbehörde sollte die Ergebnisse der durchgeführten Bauzustandsbesichtigungen dokumentieren. Führt sie nur Stichproben durch, sollte sie die Gründe hierfür ebenfalls nachvollziehbar dokumentieren. So kann die Bauaufsichtsbehörde rechtssicher belegen, dass sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt hat. Ob freiwillige Service-Dienstleistungen tatsächlich erbracht werden, sollte die Kommune sorgfältig unter Berücksichtigung von Kriterien wie Personalausstattung, Bürgerfreundlichkeit, Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung etc. abwägen.

Bauzustandsbesichtigungen 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Pflichtige Bauzustandsbesichtigungen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauordnung	37,86	9,48	37,86	123	164	400	13
Overhead-Anteil Bauordnung in Prozent	6,04	2,60	7,65	10,71	12,89	23,31	19
Anteil pflichtiger Bauzustandsbesichtigungen an den Bauzustandsbesichtigungen insgesamt in Prozent	20,23	19,61	42,04	100	100	100	13

Die **Stadt Hagen** führte erheblich mehr freiwillige Bauzustandsbesichtigungen durch als gesetzlich vorgeschriebene. In vielen Vergleichskommunen ist der Anteil an pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen höher. Die Stadt begründet die Vorgehensweise insbesondere mit der Wirtschaftsförderung.

Die Baukontrolleure dokumentieren ihre bei der Bauzustandsbesichtigung und Bauüberwachung gewonnenen Erkenntnisse sowohl in der jeweiligen Akte als auch in der Fachsoftware. Dabei wird die Version in der Akte insbesondere noch von den Baukontrolleuren verwendet, da die Akten grundsätzlich mit in den Außendienst genommen werden. Perspektivisch will die Stadt durch den Einsatz von Tablets darauf hinwirken, dass keine Papierakten mehr mit in den Außendienst genommen werden müssen. Durch die parallele digitale Erfassung der Erkenntnisse aus den Besichtigungen und Überwachungen lassen sich in Hagen auch zentrale Auswertungen zu den Ergebnissen erstellen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

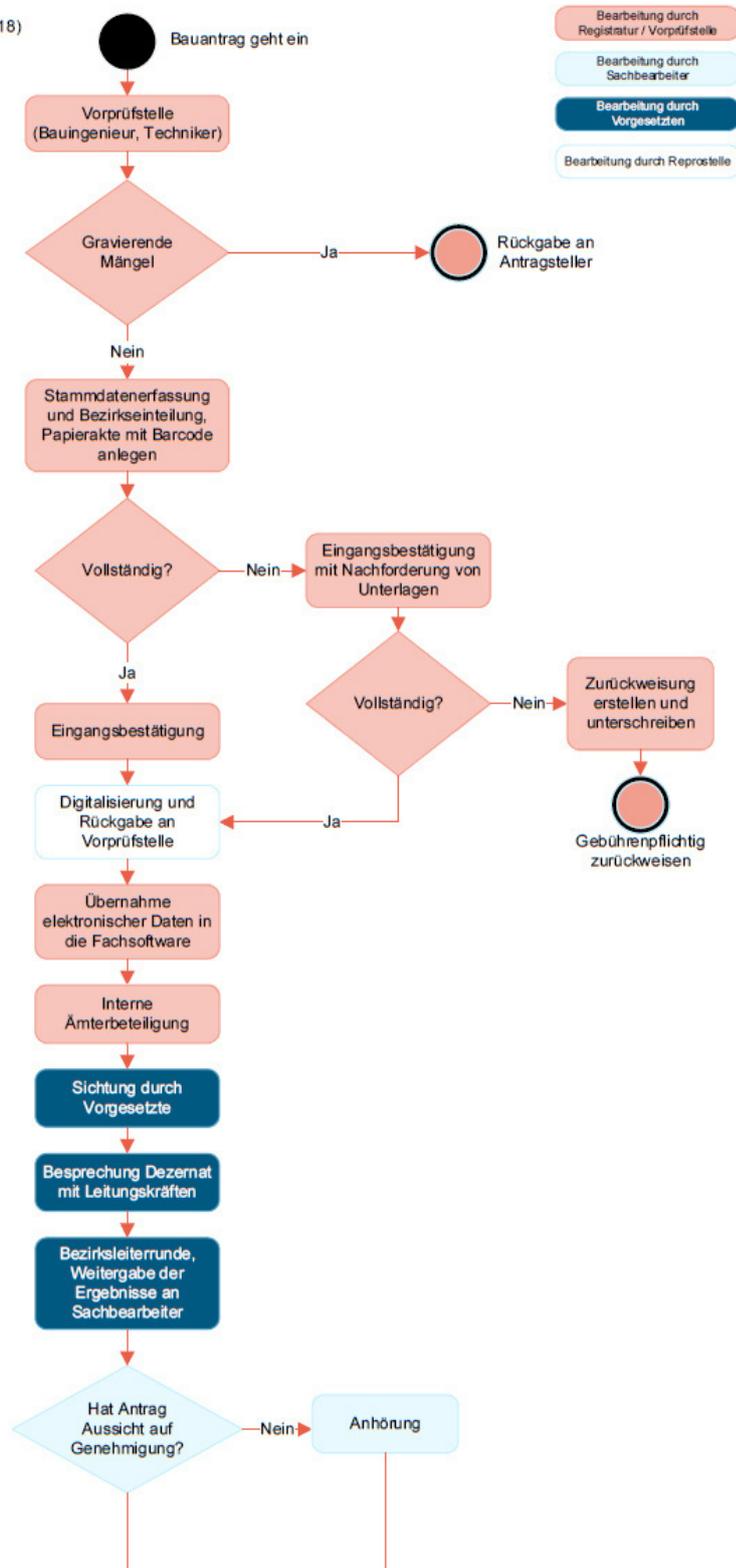
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Bauaufsicht

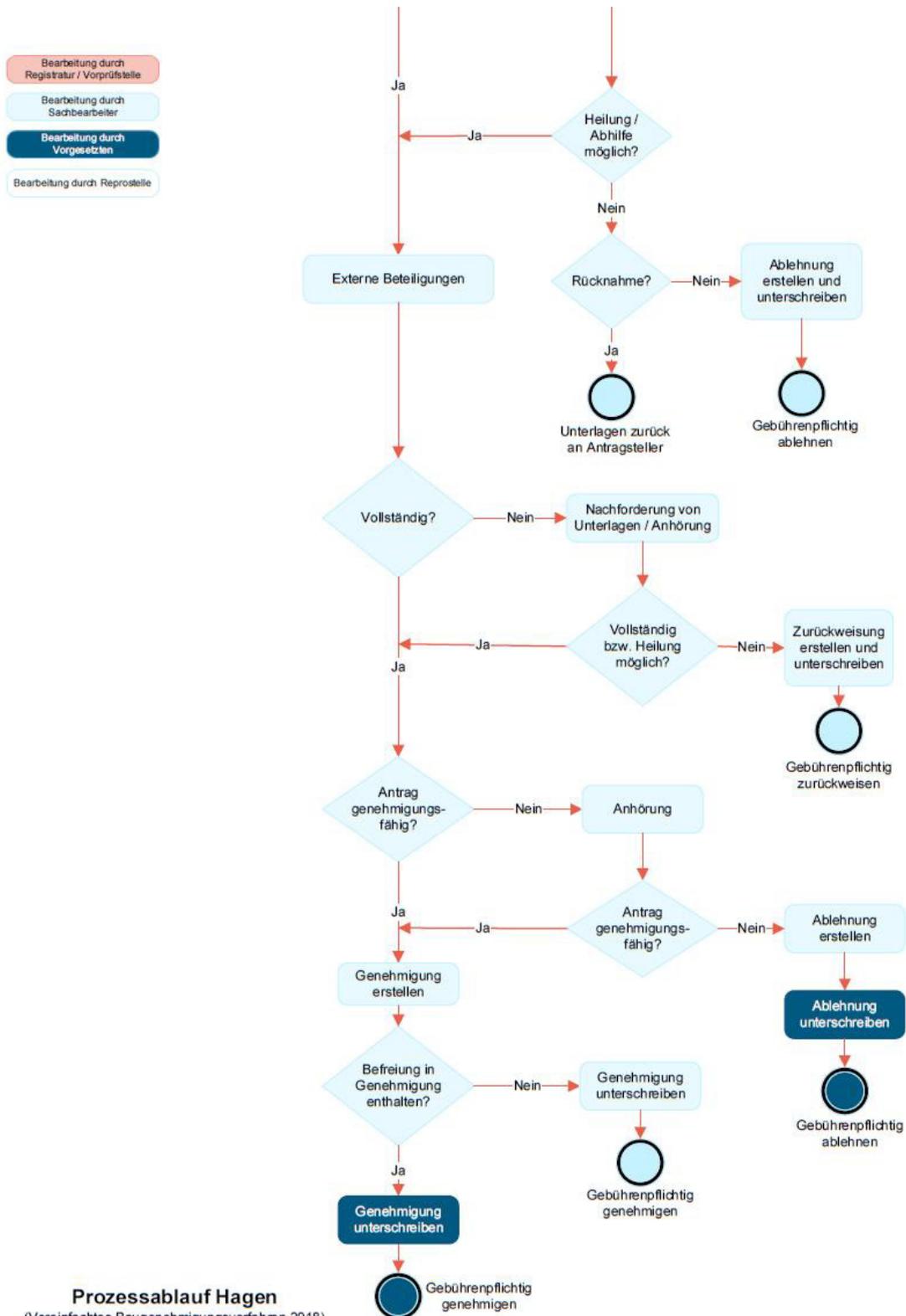
	Feststellung		Empfehlung
F1	Die gesetzlich vorgegebenen Fristen hält die Bauaufsicht der Stadt Hagen ein. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW in einer zentralen Übersicht bei Ermessensentscheidungen.	E1	Die Bauaufsicht der Stadt Hagen sollte die Themen der wöchentlichen Protokolle aus den Bezirksleiterrunden in einer zentralen Liste bündeln, sodass getroffene Entscheidungen leichter auffindbar und auf gleich gelagerte Fälle übertragbar sind.
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Hagen weist mehr Anträge zurück als viele Vergleichskommunen.		
F3	Durch Checklisten in der eingesetzten Fachsoftware kann die Sachbearbeitung der Bauaufsicht Anträge einheitlich und sicher bearbeiten. Der Eingang von Stellungnahmen sowohl in digitaler als auch in Papierform führt zu Doppelarbeiten.	E3	Die Bauaufsicht der Stadt Hagen sollte auf die Papierform bei Stellungnahmen aus anderen Bereichen sofern möglich verzichten und diese nur noch digital annehmen. Dadurch kann die Sachbearbeitung ein zusätzliches Abheften vermeiden.
F4	Die Stadt Hagen verfügt über einen schlanken Prozessablauf im vereinfachten Genehmigungsverfahren.		
F5	Im vereinfachten Genehmigungsverfahren, auf das rund 75 Prozent der Anträge entfallen, erreicht die Stadt Hagen eine unterdurchschnittliche Laufzeit. Bei den normalen Genehmigungsverfahren ist die Laufzeit in Hagen dagegen deutlich länger als in den meisten Vergleichsstädten.		
F6	Die Stadt Hagen erreicht bei der Bearbeitung von Baugenehmigungen in den Jahren 2017 und 2018 nur niedrige Leistungswerte.		
F7	Das Beteiligungsverfahren läuft in Hagen bereits seit Jahren digital. Durch den entbehrlichen Aktenversand konnte die Stadt die Durchlaufzeiten um einige Tage verkürzen. Ab 2019 erfolgt die Speicherung der Akten in einem Dokumentenmanagementsystem. Papierakten hält die Stadt nach Abschluss des Verfahrens nicht mehr vor.		
F8	Mit umfangreichen Grunddaten erreicht die Stadt Hagen mit ihren Quartalsberichten eine gute Steuerungsgrundlage. Diese kann sie durch den Einsatz verschiedener Kennzahlen noch verbessern.	E8	Die Bauaufsicht der Stadt Hagen sollte die vorliegenden Grunddaten aus den Quartalsberichten in ein Verhältnis zu Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Personal-, Leistungs- und Strukturzahlen stellen und für diese Kennzahlen erreichbare

	Feststellung		Empfehlung
			Zielwerte definieren. Diese können ihr dann als Steuerungsgrundlage für Qualitätsstandards (z.B. niedrige Klagequote) und Personalbemessung dienen.
F9	Die Stadt Hagen hält mehr Personal für die Bauberatung vor als viele Vergleichskommunen.		
F10	Die Stadt Hagen wird künftig die bisher geringe Anzahl an Bauüberwachungen deutlich erhöhen.		
F11	In der Stadt Hagen ist der Anteil an pflichtigen Bauzustandsbesichtigungen gemessen an den Zustandsbesichtigungen insgesamt geringer als in vielen Vergleichskommunen.		

Darstellung Prozessablauf: Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018

Prozessablauf Hagen
(Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)
Seite 1 von 2





Prozessablauf Hagen
 (Vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren 2018)
 Seite 2 von 2

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 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

i www.gpa.nrw.de

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*Zahlungsabwicklung der
Stadt Hagen im Jahr 2019*

INHALTSVERZEICHNIS

→ Managementübersicht	3
Zahlungsabwicklung i.e.S.	3
Vollstreckung	3
→ Inhalte, Ziele und Methodik	4
→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten	5
→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung	7
Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung	7
Erfüllungsgrad Digitalisierung	10
→ Wirtschaftlichkeit	12
Zahlungsabwicklung i. e. S.	12
Vollstreckung	23
→ Anlage: Ergänzende Tabellen	33

→ Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Hagen im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung 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.

Zahlungsabwicklung i.e.S.

Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Hagen erledigen ihre Aufgaben ordnungsgemäß und gut organisiert. Optimierungsmöglichkeiten ergeben sich noch bei der personenbezogenen Führung von Handkassen und durch die Selbstabnahme der Vermögensauskunft.

Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet in diesem Aufgabenfeld bisher nicht statt. Die Stadt sollte auch für diesen Bereich Ziele formulieren und die Erreichung dieser Ziele an Kennzahlen messbar machen. Im Hinblick auf die Digitalisierung ist die Stadt bereits weit vorangeschritten. Eine Verbesserungsmöglichkeit liegt insbesondere im Verzicht auf Girokontoauszüge in Papierform.

Der Personaleinsatz ist im Verhältnis zur Einwohnerzahl hoch. Er relativiert sich jedoch in Bezug zu den zu bearbeitenden Einzahlungen. Deren Anzahl ist in Hagen aufgrund eines hohen Anteils von Verkehrsordnungswidrigkeiten höher als in den meisten Vergleichskommunen. Besonderheiten aufgrund des Automatisierungsgrades sind nicht erkennbar, da der Lastschriftenanteil unauffällig ist.

Vollstreckung

Die Vollstreckung der Stadt Hagen verfügt in der einwohnerbezogenen Betrachtung ebenfalls über einen hohen Personaleinsatz. Dennoch sind die Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung aufgrund hoher Fallzahlen gering. Der entsprechend hohe Aufwandsdeckungsgrad ist auch darauf zurückzuführen, dass die Stadt konsequent die Nebenforderungen realisiert. Die Rückstände sind relativ gering.

Geringes Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW bei den Vollstreckungsankündigungen. Darin sollte die Stadt dem Schuldner bereits die konkret handelnde Vollstreckungskraft mitteilen sowie auf die geringere Pfändungsgebühr bei Zahlung vor Einsatz des Außendienstes hinweisen.

→ Inhalte, Ziele und Methodik

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die Prüfung stützt sich auf § 105 der Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW).

Die Prüfung im Prüfgebiet Zahlungsabwicklung umfasst

- den Abgleich der Finanzmittelkonten und der Bankkonten,
- die ordnungsmäßige Aufgabenerfüllung und effiziente Steuerung und
- die Wirtschaftlichkeit der Personal- und Sachaufwendungen.

Ziel der Prüfung ist es, auf Steuerungs- und Optimierungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Die gpaNRW analysiert die Organisation und Steuerung anhand zweier Erfüllungsgrade. Diese beruhen auf einer Nutzwertanalyse. Hierzu stellen wir 45 einheitliche Fragen zu den Themenfeldern

- Ordnungsmäßigkeit,
- Organisation,
- finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling sowie
- Digitalisierung.

Der finanzielle und personelle Ressourceneinsatz in der Zahlungsabwicklung und der Vollstreckung soll unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen eine wirtschaftliche Erfüllung der Aufgaben gewährleisten. Wir nutzen hierzu Kennzahlen, die als Orientierung für eine angemessene Stellenausstattung dienen.

→ Abgleich Finanzmittelkonten und Bankkonten

→ **Feststellung**

Der Abgleich zwischen Soll- und Ist-Bestand ergab einen erklärbaren Unterschiedsbetrag.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune hat entsprechend § 31 Abs. 4 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO NRW) die Finanzmittelkonten am Schluss des Buchungstages oder vor Beginn des folgenden Buchungstages mit den Bankkonten abzugleichen. Zwischen den Finanzmittelkonten und den Bankkonten darf es keinen Unterschiedsbetrag geben. Im Abgleich müssen sowohl alle Bankkonten als auch die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse enthalten sein.

Die gpaNRW hat die Salden der jeweils letzten Kontoauszüge der Geldinstitute erfasst, bei denen die **Stadt Hagen** Geschäftskonten unterhält. Den ermittelten Istbestand haben wir der Fortschreibung nach dem Tagesabschluss vom Vortag gegenübergestellt.

Der Abgleich zwischen Ist- und Sollbestand ergab einen Unterschiedsbetrag von 3.919,74 Euro. Dieser resultiert aus der im laufenden Betrieb vorgenommenen Übernahme der Girokonten für die Bezirksvertretungen Hagen und Boele in den Tagesabschluss. Der Kontenbestand wurde damals per Initialbuchung vorgetragen. Gleichzeitig wurde der Anfangsbestand per Sachkontenbuchung (Bankbestandskonto gegen Verwahrkonto der Bezirksvertretung) gebucht. Die Initialbuchung war hier eigentlich nicht erforderlich. Sie lässt sich derzeit aber nicht wieder zurücknehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte aufgrund eines regelmäßigen Unterschiedsbetrages im Tagesabschluss beim zuständigen Rechenzentrum darauf hinwirken, dass die für den Unterschiedsbetrag verantwortliche Fehlbuchung zeitnah gelöscht wird.

Insgesamt unterhält die Stadt Hagen zwölf Girokonten bei verschiedenen Geldinstituten. Hierdurch entsteht ein hoher Abstimmungsbedarf. Teilweise halten die Vergleichskommunen weniger Girokonten vor. Schulgirokonten unterhält die Stadt Hagen nicht.

Die Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse führt die Stadt Hagen derzeit nicht in ihrem Tagesabschluss auf. Sie begründet dies damit, dass sie für die Wechselgeld- und Handvorschüsse eine andere Software einsetzt, die nicht an den Tagesabschluss über die Finanzsoftware gekoppelt ist. Über die Finanzsoftware lässt sich aber eine aktuelle Übersicht aller Wechselgeld- und Handvorschüsse erstellen. Die eingesetzte Software für die Wechselgeld- und Handvorschüsse soll auch keinen Bezug zur Finanzsoftware haben. Allerdings sind gemäß § 31 Abs. 4 KomHVO alle liquiden Mittel im Tagesabschluss aufzuführen. Hierbei ist es nicht notwendig, dass die Zahlungsabwicklung die tagesaktuellen Bestände der Wechselgeld- und Handvorschüsse abfragt und in den Tagesabschluss übernimmt. Vielmehr sollte sie die tatsächlich ausgezahlten Vorschüsse vom 01. Januar des aktuellen Jahres im Bestand mitführen. Die unterjährigen Bewegungen ergeben sich dann aus der Software für die Wechselgeld- und Handvorschüsse.

Nur im Vollstreckungsdienst hält die Stadt eine reine Einnahmekasse vor. In der Zahlungsabwicklung nutzt sie keine zusätzliche Einnahmekasse. Bargeldauszahlungen finden in

Hagen grundsätzlich nicht statt. Bei auszahlenden Beträgen erhalten die Gläubiger von der Zahlungsabwicklung einen Scheck.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die Zahl ihrer Girokonten auf ein notwendiges Maß reduzieren. Die Wechselgeld- und Handvorschüsse sollte sie mit dem Bestand zum 01. Januar eines jeden Jahres in den Tagesabschluss aufnehmen.

→ Ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung und Steuerung

Die gpaNRW ordnet die Antworten auf die Fragen in den Erfüllungsgraden auf einer Skala von 0 bis 3¹ bzw. bei den Fragen zur Digitalisierung 0 und 1² ein. Danach gewichtet sie diese Bewertung entsprechend ihrer Bedeutung für die einzelnen Themenfelder. Hieraus ergeben sich Punkte, deren Summe ins Verhältnis gesetzt wird zur maximal erreichbaren Punktzahl. Die in Prozenten ausgedrückte Verhältniszahl ist der Erfüllungsgrad. Diese Kennzahl zeigt, in welchem Umfang und welcher Ausprägung die aktuelle Situation der Stadt Hagen einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung und effizienten Steuerung entspricht.

Die Erfüllungsgrade sind als Anlage Tabelle 4 (Zahlungsabwicklung und Vollstreckung) und Tabelle 5 (Digitalisierung) vollständig abgebildet.

Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung

→ Feststellung

Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Hagen ist gut organisiert und erfüllt ihre Aufgaben ordnungsgemäß. Optimierungsmöglichkeiten sind im Hinblick auf die finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling in diesem konkreten Aufgabenbereich vorhanden.

Der Erfüllungsgrad Zahlungsabwicklung und Vollstreckung setzt sich aus drei Teilerfüllungsgraden zusammen, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Ordnungsmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Hagen führt nicht alle Handkassen personenbezogen. Hierdurch kann sie nicht nachvollziehen, wer für einen möglichen Fehlbetrag in diesen Handkassen verantwortlich ist.

Eine ordnungsgemäße Erledigung der Aufgaben der Finanzbuchhaltung kann durch eine Kommune sichergestellt werden, wenn sie gemäß § 32 KomHVO NRW die

- Zuständigkeiten,
- Fristen,
- Abläufe,
- Befugnisse und

¹ nicht erfüllt = 0; ansatzweise erfüllt = 1; überwiegend erfüllt = 2; vollständig erfüllt = 3

- sonstigen Rahmenbedingungen

schriftlich klar definiert und deren Einhaltung nachhält.

Die **Stadt Hagen** erreicht im Teilerfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit 98 Prozent (Median 97 Prozent). Zu folgenden Punkten besteht für die gpaNRW noch Regelungsbedarf.

In vielen Fachbereichen bestehen Einnahmekassen und Handvorschüsse (Handkassen). Diese sind in der Regel auch personenbezogen geführt. Allerdings haben wir sowohl im Museum als auch im Bereich der Vollstreckung Einnahmekassen vorgefunden, welche die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bisher nicht personenbezogen führen. Dies widerspricht Ziffer 4.2 der Dienstanweisung für die Verwaltung der Hand- und Wechselgeldvorschüsse sowie Geldannahmestellen der Stadt Hagen (DAHV). Die aktuellste Fassung dieser Dienstanweisung befand sich zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Endabstimmung. Aus Sicht der gpaNRW sollten diese Handkassen immer personenbezogen geführt werden. Dies kann auch dadurch geschehen, dass täglich eine andere Mitarbeiterin bzw. ein anderer Mitarbeiter für die Führung einer Handkasse verantwortlich ist und diese Kasse zum Abschluss des Tages auch abgerechnet wird. Ansonsten kann die Stadt bei Unstimmigkeiten nicht feststellen, wer für einen möglichen Unterschiedsbetrag verantwortlich ist. Außerdem schützt eine personenbezogene Führung von Handkassen auch die jeweilige Mitarbeiterin bzw. den jeweiligen Mitarbeiter davor, ungerechtfertigt beschuldigt zu werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte grundsätzlich alle Einnahmekassen und Handvorschüsse (Handkassen) personenbezogen führen.

Seit September ist die Stadt Hagen technisch in der Lage, die Eintragung in das Schuldnerverzeichnis vorzunehmen. Diese Eintragung ordnet die Stadt auch bei jeder Abnahme der Vermögensauskunft an. Eine schriftliche Regelung hat sie bisher hierzu nicht erlassen. Die Zahlungsabwicklung hat aber bereits signalisiert, dass eine entsprechende Regelung in die neue Dienstvereinbarung aufgenommen werden soll.

Organisation

→ **Feststellung**

Die Organisation der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Hagen entspricht weitgehend den Idealvorgaben der gpaNRW. Eine Verbesserungsmöglichkeit sieht die gpaNRW lediglich durch die Selbstabnahme der Vermögensauskunft.

Durch eine schriftliche Festlegung der Abläufe, Verantwortlichkeiten, Fristen und Befugnisse kann eine Kommune eine effiziente und rechtssichere Aufgabenerfüllung sicherstellen.

Die gpaNRW hat standardisierte Fragen zur Organisation in der **Stadt Hagen** gestellt. Die Stadt erreicht 88 Prozent (Median 88 Prozent). Zu folgendem Punkt besteht noch eine Handlungsmöglichkeit.

Die Stadt hat seinerzeit die wirtschaftliche Entscheidung getroffen, die Abnahme der Vermögensauskunft über einen Gerichtsvollzieher durchzuführen. Sie begründete diese Entscheidung insbesondere auch damit, dass sie im Zeitpunkt der Entscheidung keine Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter im mittleren Dienst zur Verfügung hatte und die Wiederbesetzungssperre ebenfalls dazu führte, dass sie die Vermögensauskunft nicht selbst abnehmen konnte. Die Durchführung der Abnahme von Vermögensauskünften durch einen Gerichtsvollzieher ist grundsätzlich möglich. Hierzu besteht ein Optionsrecht im Verwaltungsvollstreckungsgesetz. Aus Sicht der gpaNRW liegt der Vorteil der Selbstabnahme darin, dass Hagen das Verfahren vollumfänglich aus eigener Hand betreut. Hinzu kommt, dass in der Sachbearbeitung der Vollstreckung in einigen Fällen Nacherhebungen anfallen. Insofern hat die Sachbearbeitung keine vollumfängliche Entlastung durch den Einsatz eines Gerichtsvollziehers.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte die Vermögensauskunft selbst abnehmen, da sie über die meisten Informationen ihrer Schuldner selbst verfügt und so eventuelle Unklarheiten in Fremdbereichen vermeiden kann.

Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling

→ **Feststellung**

In der Zahlungsabwicklung der Stadt Hagen sind bisher keine produktorientierten Ziele definiert. Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet in diesem Aufgabenfeld ebenfalls nicht statt.

Eine Kommune sollte produktorientierte Ziele unter Berücksichtigung des einsetzbaren Ressourcenaufkommens und des voraussichtlichen Ressourcenverbrauchs festlegen. Zudem sollte sie Kennzahlen zur Zielerreichung (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) bestimmen. Nach dem Erlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) vom 28. Juni 2019, sollen sich Ziele und Kennzahlen auf bedeutsame Produkte beschränken. Die Festlegung, welche Produkte vor Ort als bedeutsam eingestuft werden, soll durch die Kommune erfolgen.

Darüber hinaus sollte sie ein Berichtswesen für das Forderungsmanagement aufbauen. Damit kann sie u. a. den Erfolg und die Wirtschaftlichkeit der Vollstreckung überprüfen. Handlungserfordernisse und Steuerungsmöglichkeiten werden erkennbar.

Die **Stadt Hagen** erreicht im Teilerfüllungsgrad „Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling“ keine Punkte (Median 50 Prozent).

Zielwerte bzw. Qualitätsstandards im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung hat Hagen für die Zahlungsabwicklung bisher nicht definiert. Die Zahlungsabwicklung i.e.S. und die Vollstreckung bildet zudem auch keine Kennzahlen in einem Berichtswesen oder im Haushalt ab. Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet daher hier nicht statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte für den Bereich der Zahlungsabwicklung Ziele formulieren und die Erreichung dieser Ziele an Kennzahlen messbar machen. Hierzu kann sie auch die von der gpaNRW abgebildeten Grund- und Kennzahlen nutzen und diese regelmäßig fortschreiben.

Noch während der laufenden Prüfung hat das örtliche Rechnungsprüfungsamt einen Termin mit der Zahlungsabwicklung für 2020 abgestimmt, um über die Entwicklung von Kennzahlen zum Forderungsmanagement zu sprechen.

Erfüllungsgrad Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Hagen bearbeitet eingehende Rechnungen grundsätzlich nur noch digital. Sie hat damit einen höheren Digitalisierungsgrad als viele Vergleichsstädte.

Eingehende Rechnungen sollten an zentraler Stelle angenommen, eingescannt und elektronisch weitergeleitet werden. Diese sollten dann (e-Rechnungen und Rechnungen im pdf-Format) angenommen und medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Eine Rechnung ist elektronisch, wenn sie in einem strukturierten elektronischen Format ausgestellt, übermittelt und empfangen wird und das Format die automatische und elektronische Verarbeitung der Rechnung ermöglicht (§ 2 E-Rechnungsverordnung).

Auf einen Ausdruck in Papierform sollte verzichtet und die elektronische Archivierung angestrebt werden. Beteiligte Organisationseinheiten und die Rechnungsprüfung sollten Zugriff auf das elektronische Archiv haben. Die Vollstreckung sollte mit einer digitalen Vollstreckungsakte arbeiten und Amtshilfeersuchen elektronisch übermitteln.

Die **Stadt Hagen** hat eine sogenannte „Task Force Digital“ eingerichtet. Hierfür hat sie Personal zusammengezogen, welches sich mit dem Prozess der Umsetzung der Digitalisierung der Stadt beschäftigt. Durch diese Task Force Digital soll sich der Digitalisierungsprozess beschleunigen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung setzt die Stadt Hagen bereits ein Rechnungsverarbeitungsprogramm ein. Digital eingehende Rechnungen empfängt sie seitdem über ein extra eingerichtetes elektronisches Postfach. Bei der Stadt eingehende Papierrechnungen scannen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unmittelbar ein und legen diese ebenfalls in dem zuvor beschriebenen Postfach ab. Von dort werden sie in die Fachsoftware der Zahlungsabwicklung übernommen und ausschließlich digital weiterverarbeitet.

Daneben führt die Stadt zum Zeitpunkt der Prüfung auch die beiden Bezahlssysteme PayPal und GiroPay ein. Diese werden den Bürgerinnen und Bürgern zeitnah als neue Zahlungsmethoden der Stadt zur Verfügung stehen.

Die Archivierung der Rechnungen erfolgt ebenfalls elektronisch. Allerdings verzichtet die Stadt noch nicht gänzlich auf die Papierform. Auch Papierrechnungen heften die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiterhin ab. Aus Sicht der gpaNRW ist dies so nicht mehr erforderlich. Durch einen Verzicht auf das parallele Vorhalten der Papierrechnungen würden sich auch Zeitersparnisse durch wegfallendes Abheften ergeben. Hierzu wäre ggf. noch nötig, allen beteiligten Organisationseinheiten entsprechende Zugriffsrechte auf das elektronische Archiv einzuräumen. Dies ist momentan noch nicht flächendeckend eingerichtet.

Auch die täglichen Girokontoauszüge heftet die Stadt weiterhin ab, nutzt jedoch fast ausschließlich die digitale Version. Das parallele Vorhalten der Girokontoauszüge auf Papier ist aus Sicht der gpaNRW ebenfalls nicht notwendig.

→ Empfehlung

Die Stadt Hagen sollte auf das zusätzliche Vorhalten der Papierform bei den Girokontoauszügen sowie den eingehenden Rechnungen verzichten.

Die Vollstreckung der Stadt Hagen arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungsakte. Alles was die Sachbearbeitung in der eingesetzten Vollstreckungssoftware erzeugt legt sie auch in der Vollstreckungsakte ab. Auf Papier eingehende Unterlagen legt die Vollstreckung hingegen derzeit noch nicht in der elektronischen Vollstreckungsakte ab. Insofern arbeitet dieses Aufgabenfeld noch nicht vollständig digital. Trotzdem ist die Stadt Hagen hier schon besser aufgestellt als viele Vergleichsstädte.

Seit Frühjahr 2019 im Vollstreckungsinendienst und ab November 2019 im Vollstreckungsaußendienst hat die Stadt Hagen zusätzlich ec-Cash-Geräte angeschafft. Die in der Vollstreckung tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter können daher neben Bargeld im Außendienst nun auch Kartenzahlungen entgegennehmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte in der Vollstreckung das gesamte Verfahren ausschließlich in der Vollstreckungsakte speichern und auf das zusätzliche Vorhalten von Papierakten verzichten.

→ Wirtschaftlichkeit

Zahlungsabwicklung i. e. S.

→ Feststellung

In der Stadt Hagen sind sowohl der einwohnerbezogene Personaleinsatz als auch die Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten überdurchschnittlich. Viele Vergleichsstädte erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher.

Die Zahlungsabwicklung einer Kommune sollte die Einzahlungen auf den Geschäftskonten wirtschaftlich bearbeiten. Dafür ist ein hoher Automatisierungsgrad erforderlich. Für alle Geschäftskonten sind elektronische Kontoauszüge bereit zu halten. Nicht zuordenbare Einzahlungen auf den Geschäftskonten sind unverzüglich zu klären. Mahnläufe haben zügig nach Fälligkeit zu erfolgen. Die Zahlungsabwicklung für Dritte ist wirtschaftlich wahrzunehmen.

Aufwendungen

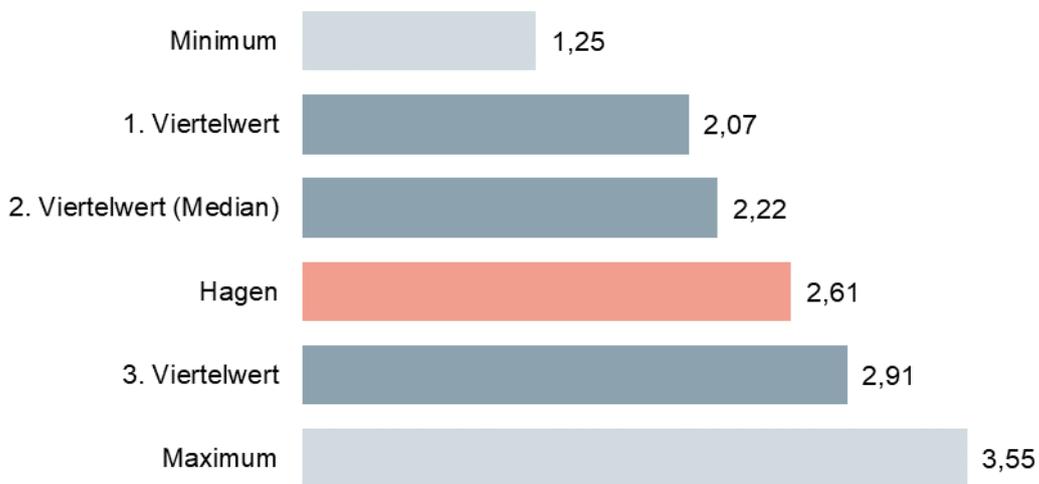
Die Zahlungsabwicklung der Stadt Hagen setzte 2017 für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den verschiedenen Geschäftskonten der Stadt 14,88 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 2,40 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich die Sachbearbeitung auf 16,25 Vollzeit-Stellen. Beim Overhead gab es keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	0,99	0,35	0,63	0,69	0,90	1,10	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	0,87	0,34	0,57	0,64	0,75	0,97	23
Overheadanteil in Prozent	12,87	3,11	6,79	11,52	14,31	18,74	23

In der einwohnerbezogenen Betrachtung setzt die Stadt Hagen mehr Personal ein als viele Vergleichskommunen. Hierfür entstanden der Stadt 2017 rund 1,2 Mio. Euro und 2018 rund 1,3 Mio. Euro an Personal- und Sachaufwendungen. Für das Jahr 2019 dürften sich die vorgenannten Werte verringern. Die Stadt beklagt in diesem Aufgabenfeld weitere Langzeiterkrankte. Aufgrund der bestehenden Wiederbesetzungssperre kann sie die Anzahl der benötigten Vollzeit-Stellen auch nicht wieder erhöhen.

Aufwendungen je Einzahlung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2,39	1,14	2,01	2,33	2,84	3,69	23

Die Aufwendungen je Einzahlung resultieren aus den Personal- und Sachaufwendungen (Sachbearbeitung und Overhead) sowie der Zahl der Einzahlungen. Viele Vergleichskommunen weisen niedrigere Aufwendungen je Einzahlung aus. Bei dieser Kennzahl ist jedoch zu berücksichtigen, dass mittels Lastschrift eingezogene Beträge nicht als einzelne Einzahlungen berücksichtigt werden. Insofern sind die nachfolgenden Kennzahlen zum Umfang der Lastschriften bei der Bewertung des Personaleinsatzes einzubeziehen.

Einzahlungen

→ Feststellung

In Hagen sind die Leistungswerte bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten niedrig, obwohl die Stadt insbesondere bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten auf viele Einzahlungen setzen kann.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Zahlungsabwicklung nehmen die Buchung der Einzahlungen sowie die Verarbeitung der Kontoauszüge ein.

Hiermit sind alle Einzahlungen auf den Geschäftskonten gemeint, die eine Kommune zu verwalten hat. Daher sind auch die Einzahlungen auf den Geschäftskonten für Dritte im Rahmen ö.-r. Vereinbarungen sowie für die Abwicklung fremder Finanzmittel zu berücksichtigen. Wichtig ist, nicht die gebuchten Forderungen zu erfassen, da eine Einzahlung mehrere Forderungen umfassen kann. Auch bei den Lastschriften wird nur der Zahlungseingang des Gesamtpakets als eine Einzahlung berücksichtigt.

Nicht zu berücksichtigen sind z. B. Schulgirokonten oder andere Konten, die in die Bewirtschaftung einer Organisationseinheit übertragen wurden wie z. B. im sozialen Bereich für die Abwicklung von Scheckzahlungen für Asylbewerber.

Einzahlungen auf den Geschäftskonten der Stadt Hagen

Grundzahlen	2017	2018
Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten	499.584	481.497
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	277.675	241.275
davon Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Dritte	3.120	3.516
Anzahl der Lastschriften* in den Lastschriftläufen	221.680	224.873

*auf Grundlage vorliegender SEPA-Lastschriftmandate

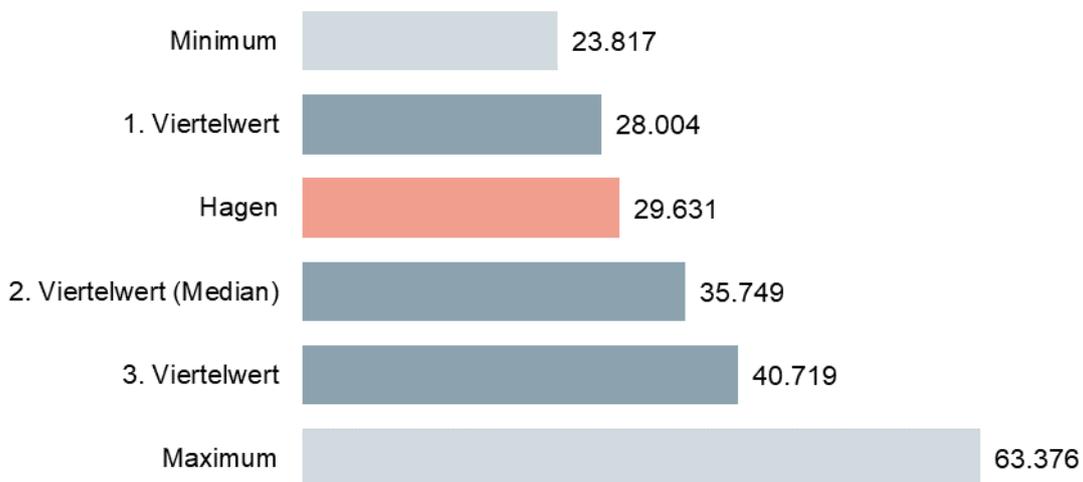
Die Einzahlungen für Dritte entfallen ab 2020. Hierbei handelt es sich um den Technikbetrieb (HABIT), der ab 2020 wieder bei der Stadt eingegliedert wird. Auffällig ist, dass rund die Hälfte aller Einzahlungen aus dem Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten stammen. Im interkommunalen Vergleich hat die Stadt Hagen einen höheren Anteil an Einzahlungen für Verkehrsordnungswidrigkeiten an den Gesamteinzahlungen der Stadt, als rund drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Verkehrsordnungswidrigkeiten beeinflussen demnach stärker die Einzahlungen der Stadt als jede andere Forderungsart. Dies macht sich auch in der einwohnerbezogenen Betrachtung deutlich.

Anzahl Einzahlungen je 10.000 Einwohner 2018

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25.648	14.530	20.583	21.915	26.996	35.849	23

Aufgrund des hohen einwohnerbezogenen Personaleinsatzes kann sich die Stadt bei der nachfolgenden Leistungskennzahl jedoch nicht im oberen Bereich der Vergleichsstädte positionieren.

Anzahl der Einzahlungen je Vollzeit-Stelle Zahlungsabwicklung i. e. S. 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 23 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
33.574	21.482	28.759	35.391	39.936	65.308	23

Die unter dem Median liegende Anzahl an Einzahlungen je Vollzeit-Stelle kann mehrere Ursachen haben. Grundsätzlich niedrige Einzahlungen haben wir mit der einwohnerbezogenen Betrachtung jedoch bereits ausgeschlossen. Einfluss nehmen könnte auch ein hoher Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten und damit eine hohe Zahl an Lastschriften. 2018 bildet Hagen beim Anteil der Lastschriften an den Gesamteinzahlungen in Hagen mit 48,35 Prozent den Median (siehe „Lastschriften“).

SEPA-Lastschriftmandate

→ Feststellung

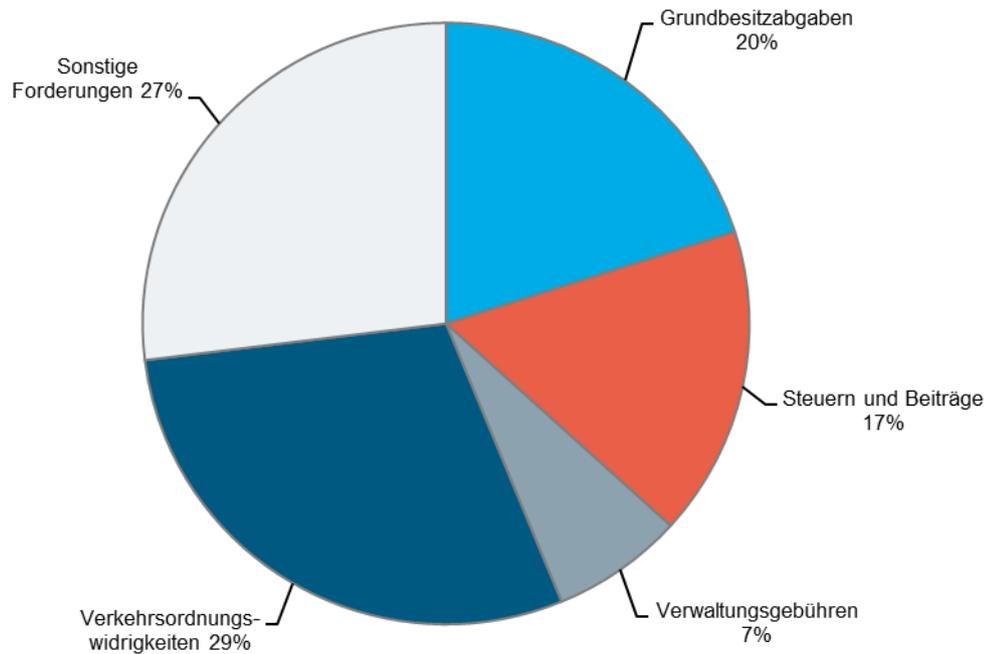
Bei den SEPA-Lastschriftmandaten überzeugt die Stadt Hagen insbesondere bei der Musikschule. In den Bereichen Vergnügungssteuer und Kindergartenbeiträge gibt es Optimierungsmöglichkeiten.

Bei regelmäßig wiederkehrenden Forderungen besteht die Möglichkeit, der Kommune eine Einzugsermächtigung zu erteilen. Das Lastschrifteinzugsverfahren erleichtert sowohl dem Zahlungspflichtigen (Debitor) als auch der Kommune die Überwachung der Zahlungen.

Ein SEPA-Lastschriftmandat (Single Euro Payments Area) ist die rechtliche Legitimation für den Einzug von SEPA-Lastschriften. Ein Mandat umfasst sowohl die Zustimmung des Zahlers zum Einzug der Zahlung per SEPA-Lastschrift an den Zahlungsempfänger als auch den Auftrag an den eigenen Zahlungsdienstleister zur Einlösung der Zahlung.

Zunächst haben wir die 975.047 Forderungen der **Stadt Hagen** nach Arten und jeweiliger Relevanz erfasst.

Forderungen der Stadt Hagen verteilt auf verschiedene Forderungsarten 2018



Eine Teilmenge hiervon bilden die regelmäßig wiederkehrenden Forderungen (Grundbesitzabgaben, Steuern und Beiträge). Hier kann die Stadt Synergieeffekte durch die Einrichtung von SEPA-Lastschriftmandaten erzielen. Forderungen von Verkehrsordnungswidrigkeiten und Verwaltungsgebühren ziehen die Kommunen in der Regel nicht über ein SEPA-Lastschriftmandat ein. Wir stellen sie daher in der nachfolgenden Tabelle nicht dar.

Anteil SEPA-Lastschriftmandate an der jeweiligen Forderungsart in Prozent 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Grundbesitzabgaben	79,96	62,22	73,65	79,21	81,87	98,91	19
Gewerbesteuer	48,39	31,01	38,59	45,67	51,62	71,99	21
Hundesteuer	54,37	33,44	40,05	47,89	54,07	70,98	22
Vergnügungssteuer	27,67	4,92	24,23	31,59	36,03	39,39	21
Kindergartenbeiträge	36,01	12,99	34,03	43,08	50,97	64,50	22
Mittagsverpflegung Kita	51,63	17,76	24,38	35,49	54,36	79,49	18
Offene Ganztagschule	49,67	14,74	33,55	49,01	58,26	89,61	21
VHS	10,49	0,00	0,00	10,49	77,72	95,33	13
Musikschule	75,70	13,91	37,56	47,50	64,81	75,70	20
sonstige	2,20	0,45	3,66	5,82	8,39	27,23	20

Eigentlich würde sich die Stadt Hagen beim Anteil der SEPA-Lastschriftmandate für die Grundbesitzabgaben noch höher positionieren. In den Lastschriften sind auch einige „Großkunden“ (z.B. Wohnungsgesellschaften) enthalten. Hierfür generiert die Zahlungsabwicklung im Bereich Vertragskonto (statt Vertragsgegenstand) in der Fachsoftware einen Lastschrifteinzug für eine Vielzahl gleichartiger Forderungen. Dies bedeutet beispielsweise, dass 2017 mit 62 Lastschriften bei den Grundbesitzabgaben 6.376 Forderungen ausgeglichen wurden. Entsprechend höher wäre der Anteil an den Forderungen.

In Hagen liegen nur wenige Werte unter dem Median. Insofern ist die Stadt hier grundsätzlich gut aufgestellt. Für den Bereich der Gewerbesteuer ist die Anzahl der SEPA-Lastschriften im Jahr 2018 leicht zurückgegangen. Dies liegt darin begründet, dass veraltete Mandate nach drei Jahren gelöscht werden müssen. Mittlerweile hat sich die Zahl der SEPA-Lastschriftmandate wieder erhöht.

In den Bereichen Vergnügungssteuer und Kindergartenbeiträge sollte sich die Stadt bezüglich der SEPA-Lastschriftmandate noch intensiver beschäftigen. Hier weisen viele Vergleichsstädte einen höheren Anteil auf. Bei der VHS geht die Spannweite im interkommunalen Vergleich am weitesten auseinander. Die Stadt Hagen bildet den Median, obwohl hier noch ein deutliches Steigerungspotenzial vorhanden ist. Bürger, die regelmäßig Kurse belegen, nutzen häufig ein SEPA-Lastschriftmandat. Die Stadt Hagen bietet den VHS-Teilnehmern sowohl die Überweisung auf Rechnung als auch über Lastschrift an.

Ausdrücklich positiv ist hingegen die Positionierung der Stadt Hagen bei der Musikschule. Keine Vergleichskommune kommt an den hohen Anteil der Stadt Hagen heran.

→ Empfehlung

Die Stadt Hagen sollte versuchen, den Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten insbesondere in den Bereichen Vergnügungssteuer, VHS und Kindertagesbetreuung weiter zu erhöhen.

Lastschriften

→ Feststellung

Bei den Lastschriften bildet die Stadt Hagen den Median der Vergleichsstädte. Dies spricht für einen unauffälligen Automatisierungsgrad im Zahlungsverkehr.

Die SEPA-Lastschriftmandate einer Kommune werden je nach Forderungsart mehrmals jährlich genutzt, um per Lastschrift die jeweiligen wiederkehrenden Forderungen einzuziehen. Daher ist die Anzahl der SEPA-Lastschriftmandate gegenüber der Anzahl der Lastschriften erheblich niedriger. Die Lastschrift- oder Abbuchungsläufe erfolgen je nach Bedarf für die Hauptfälligkeiten 15. Februar, 15. Mai, 15. August und 15. November eines Jahres (Hebe- bzw. Steuertermine) sowie für die monatlichen Abbuchungen für Kindergartenbeiträge, Mittagsverpflegung und Offene Ganztagschule. Für die Volkshochschule und die Musikschule gibt es semesterabhängige Abbuchungsläufe. Das jeweilige Paket wird automatisiert zusammengestellt und dem entsprechenden Geldinstitut zugesendet. Dort wird es verarbeitet und im Regelfall wird dem Geschäftskonto lediglich eine Einzahlung über den Gesamtbetrag des Abbuchungslaufs gutgeschrieben. Neben der automatisierten Zuordnung von Einzahlungen zu vorliegenden Anordnungen führt ein hoher Lastschriftanteil zu einer Entlastung der Zahlungsabwicklung.

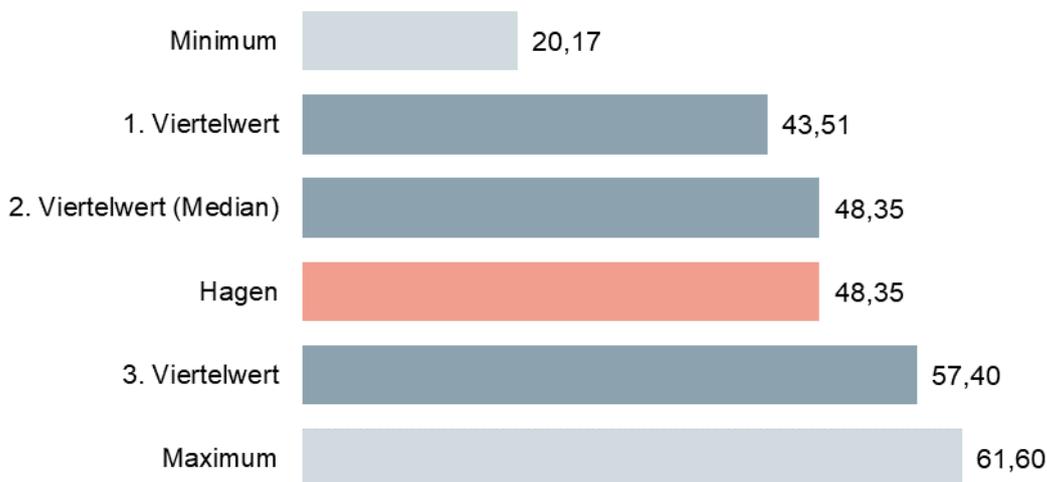
Um festzustellen, wie hoch der Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten ist, wurde die Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten der **Stadt Hagen** für die Berechnung des Lastschriftanteils um die Anzahl der Einzahlungen auf Verkehrsordnungswidrigkeiten bereinigt. Für diese Einzahlungen kommt im Regelfall kein SEPA-Lastschriftmandat in Frage.

Den Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten haben wir wie folgt ermittelt:

Anteil der Lastschriften an den gesamten Einzahlungen auf den Geschäftskonten 2018

Grundzahl	Wert
Anzahl der Einzahlungen auf den Geschäftskonten	481.497
abzgl. Anzahl der Einzahlungen auf allen Geschäftskonten für Verkehrsordnungswidrigkeiten	241.275
zzgl. Anzahl der Lastschriften in den Lastschriftläufen	224.873
Gesamt	465.095
Anteil der Lastschriften an den Einzahlungen auf den Geschäftskonten	48,35

Anteil Lastschriften an Einzahlungen auf den Geschäftskonten in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
49,97	18,98	43,30	49,97	56,72	60,55	17

Rücklastschriften

Im Umgang mit den Lastschriften ist der Anteil der Rücklastschriften von Bedeutung, weil deren Bearbeitung arbeitsintensiv ist. Die jeweiligen Zahlungspflichtigen müssen ermittelt und angeschrieben werden. Eventuell ist ein neues SEPA-Lastschriftmandat anzufordern. Das ist dann neu anzulegen. Daher ist ein niedriger Anteil an Rücklastschriften positiv.

Anteil Rücklastschriften an Lastschriften gesamt in Prozent 2018

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
0,54	0,45	0,54	0,61	0,82	1,90	23

Beim Anteil der Rücklastschriften positioniert sich die **Stadt Hagen** im unauffälligen Bereich.

Ungeklärte Ein- und Auszahlungen

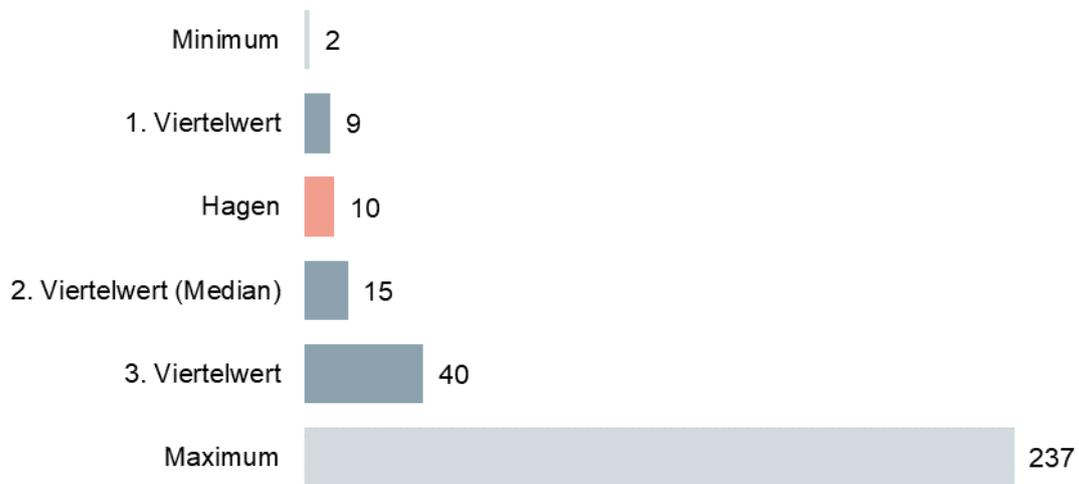
→ Feststellung

Die Zahlungsabwicklung der Stadt Hagen weist nur wenige ungeklärte Einzahlungen aus. Gleichzeitig hat sie aber mehr ungeklärte Auszahlungen als drei Viertel der Vergleichskommunen.

Nach § 23 Abs. 1 KomHVO NRW sind die der Kommune zustehenden Forderungen vollständig zu erfassen und rechtzeitig durchzusetzen. Der Zahlungseingang ist zu überwachen. Daraus folgt, dass die Forderungen unverzüglich zu erfassen sind, bevor ein Zahlungseingang erfolgt. Voraussetzung hierfür ist vor allem, dass Sollstellungen durch die Fachdienste unverzüglich erfolgen, sobald die Forderung entstanden ist. Ansonsten entstehen ungeklärte Zahlungseingänge.

Zum Stichtag 09. Mai 2019 lagen in der **Stadt Hagen** 491 (zum Stichtag 09. November 2018: 553) ungeklärte Zahlungseingänge vor. Daraus ergibt sich die nachfolgende Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Ungeklärte Einzahlungen je 10.000 Einzahlungen zum Stichtag 09. Mai 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 22 Werte eingeflossen.

Zum Stichtag 09. November 2018 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
11	3	10	16	33	229	23

Bei den ungeklärten Einzahlungen liegt Hagen in beiden Jahren unter dem Median und damit noch im unauffälligen Bereich. Um die Anzahl der ungeklärten Einzahlungen weiter zu reduzieren setzt die Stadt seit September 2019 im Bereich der Vollstreckung bereits sog. QR-Codes ein. Hierdurch sollen sich die ungeklärten Einzahlungen weiter reduzieren. Perspektivisch wird die Zahlungsabwicklung die QR-Codes auch bei den Mahnungen und Verwarn- und Bußgeldbescheiden einsetzen.

Insgesamt elf kreisfreie Städte weisen darüber hinaus auch ungeklärte Auszahlungen aus. Bei elf kreisfreien Städten lagen keine ungeklärten Auszahlungen vor. Eine Kommune machte keine Angaben.

Anzahl der bestehenden ungeklärten Auszahlungen zum 09. Mai 2019

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25	0	0	2	23	306	22

Die Stadt Hagen positioniert sich im interkommunalen Vergleich im oberen Viertel der Vergleichskommunen. Zum Stichtag 09. November 2019 lagen 27 ungeklärte Auszahlungen vor. Auch zu diesem Stichtag liegt Hagen höher als drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Zahlungsabwicklung begründet die ungeklärten Auszahlungen insbesondere mit Fremdverfahren. So erfolgen die Auszahlungen aus dem Fachverfahren für Sozialhilfe mittels einer Schnittstelle. Die zugehörige Anordnung befindet sich zum Zeitpunkt der Auszahlung noch auf dem Postweg zur Zahlungsabwicklung. Derartige Fälle hat die Bankbuchhaltung routinemäßig im Blick.

Mahnläufe

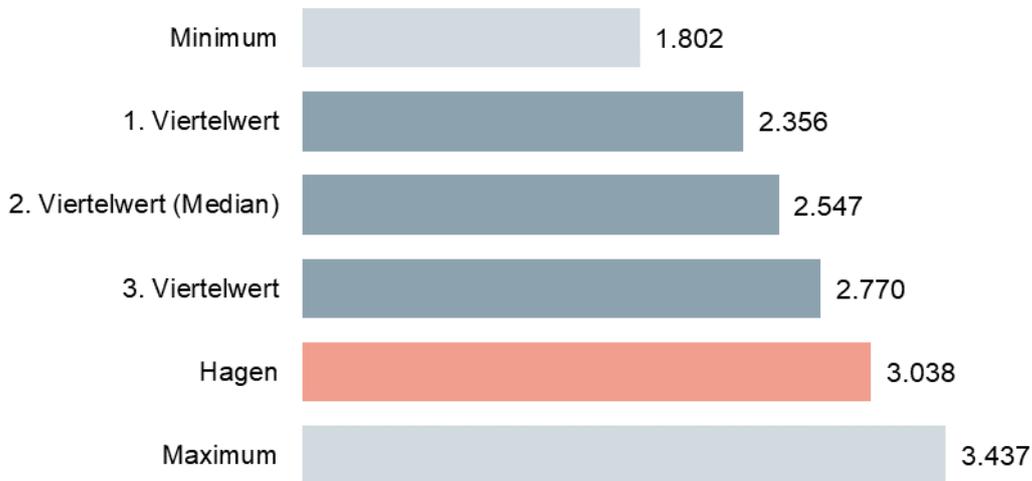
→ Feststellung

Aufgrund wöchentlicher Mahnintervalle erreicht die Zahlungsabwicklung eine überdurchschnittliche Erfolgsquote. Hierdurch entlastet sie die Vollstreckung.

Eine Kommune sollte zügig innerhalb von sieben bis 14 Tagen nach Fälligkeit einen automatisierten Mahnlauf generieren. Das Mahnintervall sollte mindestens monatlich sein. Die Übergabe an die Vollstreckung sollte zwischen zwei und vier Wochen nach der Mahnung erfolgen.

2018 versendete die **Stadt Hagen** 57.025 Mahnungen (2017: 55.969 Mahnungen). Mahnungen erfolgen in Hagen in einem wöchentlichen Intervall. Dabei mahnt die Stadt grundsätzlich neun Tage nach Fälligkeit. Bleibt die Zahlung auch nach der Mahnung aus, geht der Fall nach sechs Wochen in die Vollstreckung. Aus Sicht der gpaNRW wäre die Abgabe in die Vollstreckung bereits nach vier Wochen angemessen. Die Stadt Hagen hat aber die Erfahrung gemacht, dass in den letzten zwei Wochen noch regelmäßig Zahlungen eingehen und sich somit die Erfolgsquote spürbar erhöht. In der einwohnerbezogenen Betrachtung positioniert sich Hagen wie folgt:

Mahnungen je 10.000 Einwohner 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.973	1.816	2.127	2.452	2.807	3.541	20

In beiden Jahren versendet Hagen mehr Mahnungen als drei Viertel der Vergleichskommunen. Dabei liegt die Anzahl der Mahnungen in beiden Jahren in etwa auf gleichem Niveau. Je mehr Mahnungen die Stadt hiervon erfolgreich durch vollständige Zahlung erledigt, desto weniger wird die Vollstreckung belastet.

Erfolgsquote (erste) Mahnung in Prozent

Jahr	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	41,18	17,16	28,97	40,66	46,55	66,20	19
2018	46,00	17,42	33,03	42,51	47,06	77,04	18

In beiden Jahren kann sich die Stadt Hagen über dem Median der Vergleichskommunen positionieren. Ein wichtiger Indikator für diese Erfolgsquote dürften die eng getakteten Mahnläufe sein. Auf diese Weise wird den Schuldern zeitnah nochmals deutlich gemacht, dass Zahlungen ausstehen. In den Vergleichskommunen haben wir teilweise vierwöchige Intervalle vorgefunden.

Vollstreckung

→ Feststellung

Trotz hoher einwohnerbezogener Personalausstattung in der Vollstreckung kann die Stadt Hagen aufgrund hoher Fallzahlen die Aufwendungen je Fall niedrig halten.

Eine wirtschaftliche Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen setzt voraus, dass schriftliche Regelungen zum Bearbeitungsablauf bestehen. Es sollten alle Möglichkeiten im Vollstreckungs-Innendienst ausgeschöpft werden, bevor der Vollstreckungs-Außendienst eingesetzt wird. Auf Nebenforderungen im Verwaltungszwangsverfahren sollte nicht verzichtet werden. Die von einer Kommune versendeten Amtshilfeersuchen sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Die Vollstreckung für Dritte sollte wirtschaftlich wahrgenommen werden.

Aufwendungen

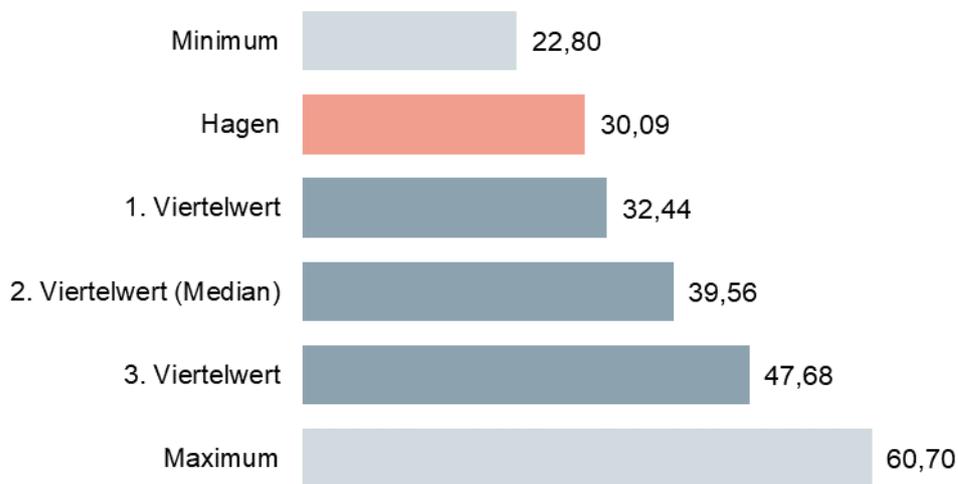
Die Vollstreckung der Stadt Hagen setzte 2017 für die Bearbeitung der Vollstreckungsforderungen 18,60 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 1,00 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. In 2018 erhöhte sich die Sachbearbeitung auf 22,00 Vollzeit-Stellen. Im Overhead ergaben sich keine Veränderungen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ergibt sich folgendes Bild:

Personal Vollstreckung 2018

Kennzahlen	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vollzeit-Stellen je 10.000 Einwohner	1,23	0,59	0,91	1,05	1,21	1,45	23
Vollzeit-Stellen Sachbearbeitung je 10.000 Einwohner	1,17	0,56	0,85	0,95	1,11	1,32	23
Overheadanteil in Prozent	4,35	3,29	5,72	7,72	10,48	16,68	23

In der einwohnerbezogenen Betrachtung setzt die Stadt Hagen im Bereich der Vollstreckung zunächst mehr Personal ein als viele Vergleichskommunen. Allerdings übernimmt die Stadt auch die Aufgabe der Vollstreckung für die Wirtschaftsbetriebe Hagen. Für die Übernahme dieser Aufgabe erfolgt seitens der Stadt eine Abrechnung gemäß § 4 der Verordnung zur Ausführung des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes (VO VwVG NRW) mit den Wirtschaftsbetrieben (Anstalt öffentlichen Rechts). Insofern ist ein Teil der eingesetzten Stellen refinanziert. Dies zeigt sich bereits bei der Positionierung in der nachfolgenden Kennzahl.

Aufwendungen je abgewickelter Vollstreckungsforderung in Euro 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
23,42	23,42	29,69	37,18	43,72	55,73	20

2017 bildete die Stadt Hagen den Minimalwert. 2018 haben sich die Aufwendungen insbesondere durch eine Stellenaufstockung erhöht.

Vollstreckungsforderungen

→ Feststellung

Die Stadt Hagen erreicht in der Vollstreckung einen überdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad. Ein Verzicht auf Nebenforderungen ist nicht erkennbar.

Einen wesentlichen Teil der Arbeit der Beschäftigten in der Vollstreckung einer Kommune nimmt die Bearbeitung der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Vollstreckungsforderungen in Anspruch.

Die gpaNRW hat die Vollstreckungsforderungen wie folgt definiert:

Als Vollstreckungsforderung zählen wir jede von der Mahnung (Zahlungsabwicklung) in die Vollstreckung übergegangene Forderung. Jede zur Fälligkeit und nach Mahnung nicht durch Zahlung beglichene Forderung wird als einzelne Vollstreckungs(haupt)forderung gezählt. Alle zur Hauptforderung zählenden Nebenforderungen werden gemeinsam mit der Hauptforderung als eine Vollstreckungsforderung gezählt. Auch die Vollstreckungsankündigungen sind der Vollstreckung zugehörig.

Regelmäßig können für Vollstreckungsankündigungen keine Pfändungsgebühren erhoben werden, wenn eine Kommune damit den Schuldnern gegenüber deutlich machen will, dass die Forderung nunmehr in die Zuständigkeit der Vollstreckungsabteilung übergegangen ist. Sofern die Vollstreckungsankündigung allerdings von einer konkreten Vollziehungskraft (§ 11 Abs. 2 Ziff. 1 VO VwVG NRW) mit konkreten Maßnahmenankündigungen versehen wird, sind nach § 10 Abs. 2 VO VwVG NRW Gebühren zu erheben. Das setzt voraus, dass diese Vollstreckungsankündigungen selektiert und nur dort versendet werden, wo sie Erfolg versprechen.

Grundsätzlich ist die volle Pfändungsgebühr zu erheben. Allerdings hat der Gesetzgeber in § 11 Abs. 4 Ziff. 2 Alt. 1 VO VwVG NRW geregelt, dass die halbe Pfändungsgebühr zu entrichten ist, wenn an den Vollziehungsbeamten gezahlt wird, bevor er sich an Ort und Stelle begeben hat. Die Erhebung der vollen Pfändungsgebühr würde zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei den Kommunen führen, da Einzelfallprüfungen und eventuell Erstattungen erfolgen müssten. Dies bewertet die gpaNRW als nicht wirtschaftlich. Das zuständige Ministerium wurde von der gpaNRW hierüber informiert.

Es sollte daher in den Fällen der konkreten Vollstreckungsankündigung zunächst die halbe Pfändungsgebühr angesetzt werden. Sofern diese Maßnahme erfolglos bleiben sollte, wird im weiteren Verfahren die volle Pfändungsgebühr angesetzt.

Die **Stadt Hagen** übernimmt nach erfolgloser Mahnung alle verbliebenen offenen Forderungen in die Vollstreckungssoftware. Hieraus generiert die Vollstreckung in einem zweiwöchigen Intervall Vollstreckungsankündigungen. Die grundsätzliche Erstellung dieser Vollstreckungsankündigungen erfolgt maschinell aus der eingesetzten Software. Diese ist mit konkreten Maßnahmen und der Angabe des handelnden Vollziehungsbeamten versehen. Tabellarisch listet die Vollstreckung sowohl die Haupt- als auch die Nebenforderungen einzeln darin auf. Den Erfolg der Vollstreckungsankündigungen kann die Stadt Hagen jedoch nicht benennen. Dieser ist in Hagen nur an den an andere Kommunen versandten Fällen messbar, da hier zunächst die Vollstreckungsankündigung und danach das Amtshilfeersuchen erfolgt. Die Anzahl der Amtshilfeersuchen ist um die Anzahl der erfolgreichen Vollstreckungsankündigungen geringer.

Die innerstädtischen Vollstreckungsankündigungen fasst die Vollstreckung im Außendienst zusammen. So bearbeiten die Vollziehungskräfte mehrere Vollstreckungsaufträge (und die damit einhergehenden Vollstreckungsankündigungen) in einem Termin vor Ort. Eine konkrete Auswertung über die Erfolgsquote ist daher nicht möglich.

Für die Vollstreckungsankündigung berechnet die Stadt Hagen grundsätzlich die halbe Vollstreckungsgebühr. Formal ist hierfür wichtig, dass die Vollstreckungsankündigungen durch die jeweiligen Vollziehungskräfte erstellt werden.

Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Hagen ihre Schuldner in der Vollstreckungsankündigung bereits darauf hinweisen, dass es sich bei der ausgewiesenen Pfändungsgebühr lediglich um die halbe Pfändungsgebühr handelt. Sofern die Beitreibung der offenen Forderungen erst durch

den Außendienst erfolgt, würde die volle Pfändungsgebühr fällig. Dies könnte die Wirkung der Vollstreckungsankündigung weiter erhöhen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte ihre Schuldner in der Vollstreckungsankündigung darauf hinweisen, dass statt der halben die volle Pfändungsgebühr anfällt, sofern der Außendienst tätig wird.

Übersicht über die Anzahl der Vollstreckungsforderungen (Vf) Stadt Hagen

Grundzahlen	2017	2018
Am 01. Januar bestehende eigene Vf	29.374	35.007
Am 01. Januar bestehende Vf von Dritten	7.084	5.721
Im Jahresverlauf entstandene eigene Vf	33.091	31.504
Im Jahresverlauf erhaltene neue Vf von Dritten	7.347	6.754
Im Jahresverlauf abgewickelte eigene Vf	41.429	39.187
Im Jahresverlauf abgewickelte Vf für Dritte	13.753	11.660
Im Rahmen der Amtshilfe abgegebene eigene Vf	7.882	6.845

In den beiden Jahren zeigen sich leichte Schwankungen bei den Zu- und Abgängen sowie auch bei den abgewickelten Vollstreckungsforderungen.

Die gpaNRW hat zu den 29.374 bestehenden eigenen Vollstreckungsforderungen 2017 die im Jahresverlauf entstandenen eigenen Vollstreckungsforderungen (33.091) addiert und die im Jahresverlauf abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen (41.429) subtrahiert. Es ergibt sich ein rechnerischer Bestand zum 31. Dezember 2017 von 21.036 Vollstreckungsforderungen. Die Stadt Hagen teilt zum Stichtag 01. Januar 2018 einen Bestand von 35.007 eigenen Vollstreckungsforderungen mit. Den Unterschiedsbetrag in Höhe von 13.971 erklärt die Stadt Hagen dadurch, dass das eingesetzte Vollstreckungsverfahren rückwirkend zum Stichtag keine korrekte Darstellung zulässt. Die Stadt hat diese Daten für eigene Vergleichszwecke bisher nicht benötigt, sodass sich eine Notwendigkeit der korrekten Darstellung nicht ergab. Einen Unterschiedsbetrag bei dieser Berechnungssystematik haben wir bei einigen kreisfreien Städten vorgefunden. Es handelt sich daher nicht um eine Hagerer Besonderheit.

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung

Der Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung zeigt, wie weit der Ressourceneinsatz einer Kommune für

- Personal- und Sachaufwendungen in der Vollstreckung (KGSt),
- die Vergütung nach der Vollstreckungsvergütungsverordnung (VollstrVergV) sowie
- Aufwendungen für vergebene Leistungen

durch

- Einzahlungen aus Nebenforderungen in Verwaltungszwangsverfahren,

- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Dritte sowie
- Einzahlungen für die Aufgabenwahrnehmung für Vollstreckungsgläubiger nach § 4 Verordnung zum Verwaltungsvollstreckungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VO VwVG NRW) (ARD-ZDF-Deutschlandradio-Beitragsservice GmbH, IHK u. a.)

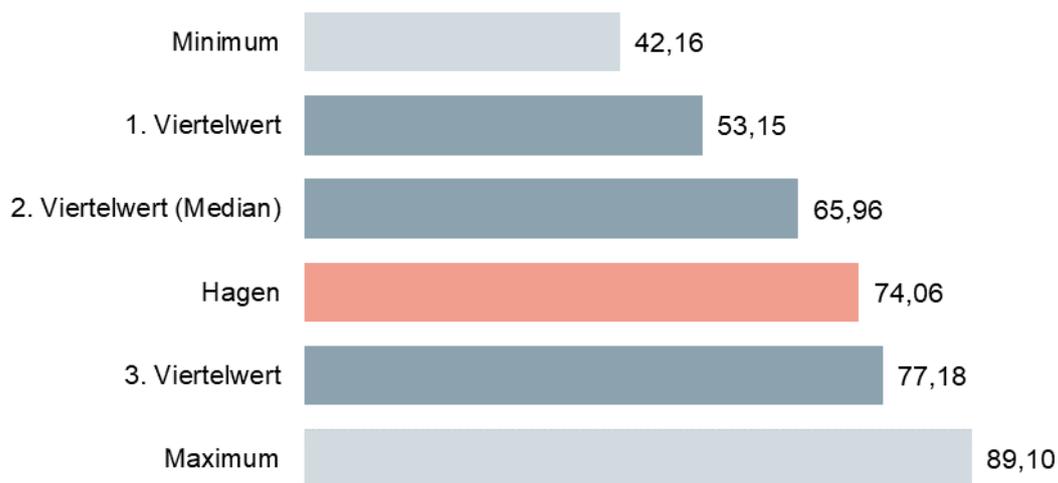
gedeckt wird.

Folgende Zahlen fließen in den Vergleichsjahren in die Berechnung ein:

Berechnung des Aufwandsdeckungsgrades Vollstreckung

	2017	2018
Summe Einzahlungen in Euro	1.037.056	1.185.157
Summe Aufwendungen in Euro	1.364.917	1.600.183
Aufwandsdeckungsgrad in Prozent	75,98	74,06

Aufwandsdeckungsgrad Vollstreckung in Prozent 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
75,98	41,11	57,10	64,61	78,92	91,37	22

Die Stadt Hagen orientiert sich in beiden Jahren über dem Median. Die nachfolgenden Kennzahlen zeigen, dass insbesondere die Einzahlungen aus Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle eher gering sind. Den überdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad kann Hagen hingegen dadurch erreichen, dass keine andere kreisfreie Stadt einen höheren Anteil an realisierten Nebenforderungen an den realisierten Hauptforderungen aufweisen kann. Insofern ist ein Verzicht auf Nebenforderungen nicht erkennbar.

Realisierte Haupt- und Nebenforderungen 2018

Kennzahl	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Einzahlungen aus Hauptforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	231.125	179.706	231.125	320.162	422.346	577.978	17
Einzahlungen aus Nebenforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung	49.256	31.084	39.948	51.062	59.411	67.363	21
Anteil realisierte Nebenforderungen an realisierten Hauptforderungen	21,31	11,33	12,34	16,04	18,51	21,31	16

Eigene Forderungen/Amtshilfeersuchen

Die Stadt Hagen hat im Jahr 2017 ca. 24 Prozent und 2018 ca. 22 Prozent ihrer eigenen Forderungen im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen zur Vollstreckung abgegeben. Fast alle Vergleichskommunen gaben weniger Forderungen zur Vollstreckung an andere Kommunen ab.

Anteil der eigenen Amtshilfeersuchen an den bestehenden eigenen Forderungen 2018



Informationen über Kontoverbindungen, das Arbeitsverhältnis, Vermögen oder die Fruchtlosigkeit von Vollstreckungsmaßnahmen holt die Stadt Hagen in den Fällen nicht ein, die sie im Rahmen der Amtshilfe an andere Kommunen abgeben kann. Daraus wird deutlich, dass Hagen nicht alle Möglichkeiten aus der Reform der Sachaufklärung umgesetzt hat. Fälle mit postalischer Anschrift in anderen Kommunen gibt die Vollstreckung ohne eigene Prüfung im Innendienst unmittelbar ab. Aus Sicht der gpaNRW könnten sich einige Forderungen zudem bereits durch Androhung der Eintragung in das Schuldnerverzeichnis erledigen. Wie bereits ausgeführt ist dies seit September 2019 in Hagen technisch möglich (siehe „Ordnungsmäßigkeit“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Hagen sollte im Vollstreckungsdienst zunächst alle Möglichkeiten ausschöpfen, bevor sie Fälle im Rahmen des Amtshilfeersuchens abgibt.

Ein weiterer Grund für einen hohen Anteil an Amtshilfeersuchen kann jedoch auch in der Geschwindigkeitsüberwachungsanlage auf der Bundesautobahn 45 (A45) begründet liegen. Hier entstehen die meisten Fallzahlen von Personen, die nicht in Hagen wohnen und daher zu einem Amtshilfeersuchen führen können.

Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle

→ **Feststellung**

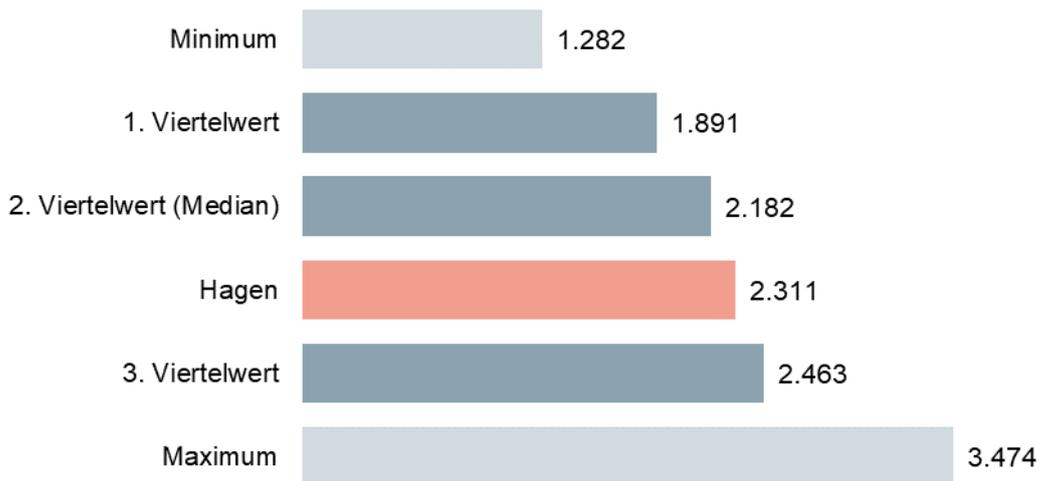
Die Stadt Hagen erreicht im Bereich der Vollstreckung überdurchschnittliche Leistungswerte und verzeichnet nur geringe Rückstände.

Der Deckungsgrad Vollstreckung ist wesentlich abhängig von der Anzahl der erledigten bzw. bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle und somit von der Leistungsebene.

Kennzahlen Vollstreckung (Innen- und Außendienst) Stadt Hagen

Kennzahlen	2017	2018
Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.967	2.311
zum 01. Januar bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	1.960	1.851
neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle	2.174	1.739

Abgewickelte Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



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



2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.967	1.445	2.002	2.320	2.749	3.313	20

Die **Stadt Hagen** hat Mitte 2017 neues Personal im Bereich des Vollstreckungsinendienstes eingestellt. In etwa gleichzeitig fielen jedoch Mitarbeiter im Vollstreckungsaußendienst durch Langzeiterkrankung aus. Dies wirkte sich auch auf die Fallzahlen aus. Die Verstärkung im Vollstreckungsinendienst arbeitete zunächst Altfälle ab, wodurch insbesondere auch Altfälle für Dritte abgearbeitet wurden.

Die Anzahl der im Jahr erfolgreich abgewickelten eigenen Vollstreckungsforderungen kann die Stadt Hagen nicht valide benennen. Die Zahl der Forderungen lässt sich nicht anhand der Zahl der Belege ermitteln. Nachfolgende Werte der Vergleichskommunen bilden wir daher nur als Orientierungsgröße ab.

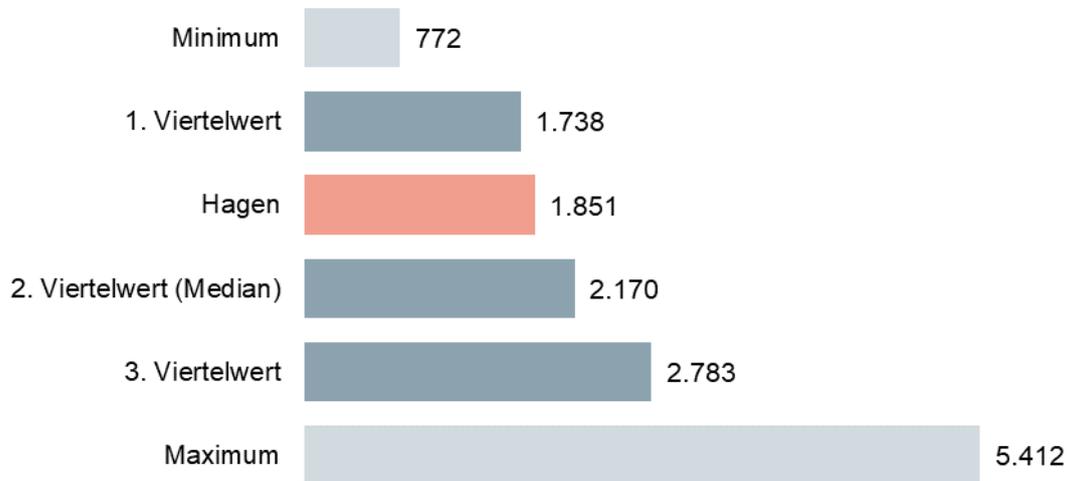
Erfolgsquote Vollstreckung eigener Vollstreckungsforderungen

Jahr	Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2017	k.A.	33,88	63,32	69,69	76,59	90,56	17
2018	k.A.	43,52	66,24	73,31	81,40	90,14	16

Als erfolgreich abgewickelt zählen alle Vollstreckungsforderungen, die durch Direktzahlung, Aufrechnung, Ratenzahlung, Pfändung usw. abgeschlossen wurden.

Neben abgewickelten Vollstreckungsforderungen lassen sich über die Anzahl der bestehenden Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Erkenntnisse über Rückstände und Belastungen in diesem Aufgabengebiet erzielen.

Zum 01. Januar 2018 bestehende Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung



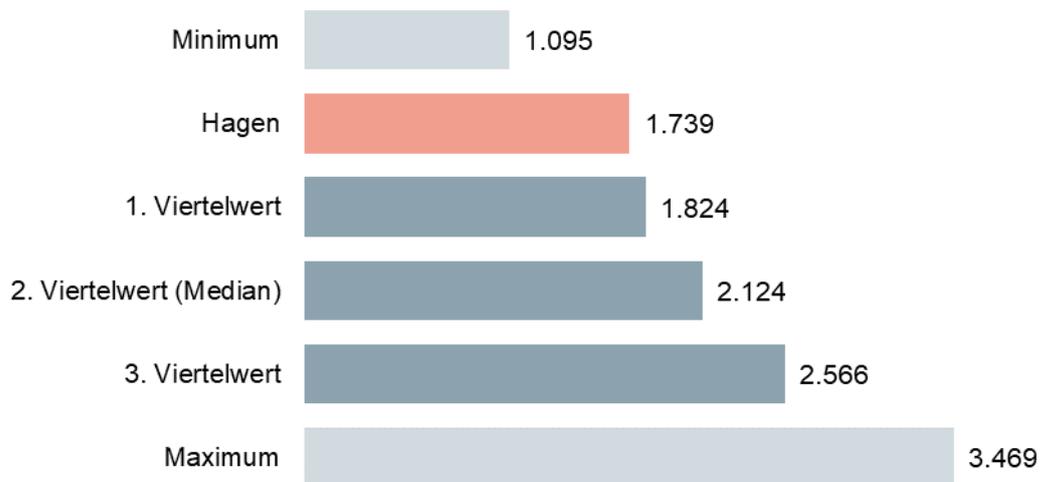
In den interkommunalen Vergleich sind 21 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.960	774	1.743	2.344	2.912	5.522	21

Die Stadt Hagen zeigt vergleichsweise weniger Rückstände in den betrachteten Jahren auf als diese in einigen anderen kreisfreien Städten vorliegen. Dies liegt hauptsächlich daran, dass in Hagen auch vergleichsweise wenig neue Vollstreckungsfälle je Vollzeit-Stelle hinzukommen.

Neue Vollstreckungsforderungen je Vollzeit-Stelle Vollstreckung 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 20 Werte eingeflossen.

2017 positionierte sich die Stadt Hagen im interkommunalen Vergleich wie folgt:

Hagen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2.174	1.410	1.986	2.272	2.510	3.130	20

Die zuvor abgebildeten Kennzahlen lassen den Schluss zu, dass die Vollstreckung grundsätzlich im betrachteten Zeitraum mehr Fälle erledigt als neu hinzukommen. Dies könnte sich mittelfristig in der Stellenbesetzung widerspiegeln.

Vollstreckung für Dritte

Die für das Mahn- und Vollstreckungsverfahren bestimmte zentrale Stelle einer Kommune hat über die Erledigung ihrer eigenen Aufgaben hinaus in bestimmten Fällen Aufgaben für Dritte zu übernehmen. Das sind vor allem

- Amtshilfe für andere Vollstreckungsbehörden nach den §§ 4 ff Verwaltungsverfahrensgesetz Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) (u. a. Gemeinden, Kreise, Landschaftsverbände),
- Vollstreckungshilfe für Gläubiger nach § 4 Ziff. 1 VO VwVG NRW i. V. m. § 2 VO VwVG NRW (u. a. Anstalten des öffentlichen Rechts im Sinne des § 114 a GO NRW),
- Aufgaben auf der Grundlage einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nach dem Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit Nordrhein-Westfalen (GkG NRW).

Für die Übernahme dieser Aufgaben hat die Kommune unterschiedliche Kostenregelungen zu beachten.

- Für die Amtshilfe wird entsprechend § 8 VwVfG NRW durch die ersuchende Vollstreckungsbehörde keine Verwaltungsgebühr geleistet.
- Für die Vollstreckungshilfe hat der Gläubiger der jeweiligen Kommune den derzeit geltenden Kostenbeitrag von 37 Euro nach § 5 Abs. 1 VO VwVG NRW mit Auftragserteilung zu zahlen. Sofern das Vollstreckungsersuchen durch die beauftragte Kommune nicht erfolgreich war, hat der Gläubiger darüber hinaus der Vollstreckungsbehörde gemäß § 20 Abs. 2 VwVG NRW Ersatz der Kosten zu leisten, die beim Schuldner nicht beigetrieben werden können.
- Entsprechend § 23 Abs. 4 GkG NRW soll eine angemessene Entschädigung vereinbart werden. Diese ist in der Regel so zu bemessen, dass die durch die Übernahme oder Durchführung entstehenden Kosten in einer Kommune gedeckt werden.

Die Fallzahlen für die Vollstreckung für Dritte sind in diesem Bericht zusammengefasst als Vollstreckungsforderungen von Dritten.

Über die Amts- und Vollstreckungshilfe sowie den Wirtschaftsbetrieben hinaus hat die **Stadt Hagen** keine weiteren Aufgaben in der Vollstreckung für Dritte übernommen.

→ Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Erfüllungsgrade

	Feststellung		Empfehlung
F1	Der Abgleich zwischen Soll- und Ist-Bestand ergab einen erklärbaren Unterschiedsbetrag.	E1.1	Die Stadt Hagen sollte aufgrund eines regelmäßigen Unterschiedsbetrages im Tagesabschluss beim zuständigen Rechenzentrum darauf hinwirken, dass die für den Unterschiedsbetrag verantwortliche Fehlbuchung zeitnah gelöscht wird.
		E1.2	Die Stadt Hagen sollte die Zahl ihrer Girokonten auf ein notwendiges Maß reduzieren. Die Wechselgeld- und Handvorschüsse sollte sie mit dem Bestand zum 01. Januar eines jeden Jahres in den Tagesabschluss aufnehmen.
F2	Die Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Hagen ist gut organisiert und erfüllt ihre Aufgaben ordnungsgemäß. Optimierungsmöglichkeiten sind im Hinblick auf die finanzwirtschaftliche Steuerung und das Controlling in diesem konkreten Aufgabenbereich vorhanden.		
F3	Die Stadt Hagen führt nicht alle Handkassen personenbezogen. Hierdurch kann sie nicht nachvollziehen, wer für einen möglichen Fehlbetrag in diesen Handkassen verantwortlich ist.	E3	Die Stadt Hagen sollte grundsätzlich alle Einnahmekassen und Handvorschüsse (Handkassen) personenbezogen führen.
F4	Die Organisation der Zahlungsabwicklung und Vollstreckung der Stadt Hagen entspricht weitgehend den Idealvorgaben der gpaNRW. Eine Verbesserungsmöglichkeit sieht die gpaNRW lediglich durch die Selbstabnahme der Vermögensauskunft.	E4	Die Stadt Hagen sollte die Vermögensauskunft selbst abnehmen, da sie über die meisten Informationen ihrer Schuldner selbst verfügt und so eventuelle Unklarheiten in Fremdberichten vermeiden kann.
F5	In der Zahlungsabwicklung der Stadt Hagen sind bisher keine produktorientierten Ziele definiert. Eine kennzahlenorientierte Steuerung findet in diesem Aufgabenfeld nicht statt.	E5	Die Stadt Hagen sollte für den Bereich der Zahlungsabwicklung Ziele formulieren und die Erreichung dieser Ziele an Kennzahlen messbar machen. Hierzu kann sie auch die von der gpaNRW abgebildeten Grund- und Kennzahlen nutzen und diese regelmäßig fortschreiben.
F6	Die Stadt Hagen bearbeitet eingehende Rechnungen grundsätzlich nur noch digital. Sie hat damit einen höheren Digitalisierungsgrad als viele Vergleichsstädte.	E6.1	Die Stadt Hagen sollte auf das zusätzliche Vorhalten der Papierform bei den Girokontoauszügen sowie den eingehenden Rechnungen verzichten.

	Feststellung		Empfehlung
		E6.2	Die Stadt Hagen sollte in der Vollstreckung das gesamte Verfahren ausschließlich in der Vollstreckungsakte speichern und auf das zusätzliche Vorhalten von Papierakten verzichten.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Zahlungsabwicklung i.e.S.

	Feststellung		Empfehlung
F1	In der Stadt Hagen sind sowohl der einwohnerbezogene Personaleinsatz als auch die Aufwendungen für die Bearbeitung der Einzahlungen auf den Geschäftskonten überdurchschnittlich. Viele Vergleichsstädte erledigen diese Aufgabe wirtschaftlicher.		
F2	In Hagen sind die Leistungswerte bei den Einzahlungen auf den Geschäftskonten niedrig, obwohl die Stadt insbesondere bei den Verkehrsordnungswidrigkeiten auf viele Einzahlungen setzen kann.		
F3	Bei den SEPA-Lastschriftmandaten überzeugt die Stadt Hagen insbesondere bei der Musikschule. In den Bereichen Vergnügungssteuer und Kindergartenbeiträge gibt es Optimierungsmöglichkeiten.	E3	Die Stadt Hagen sollte versuchen, den Anteil an SEPA-Lastschriftmandaten insbesondere in den Bereichen Vergnügungssteuer, VHS und Kindertagesbetreuung weiter zu erhöhen.
F4	Bei den Lastschriften bildet die Stadt Hagen den Median der Vergleichsstädte. Dies spricht für einen unauffälligen Automatisierungsgrad im Zahlungsverkehr.		
F5	Die Zahlungsabwicklung der Stadt Hagen weist nur wenige ungeklärte Einzahlungen aus. Gleichzeitig hat sie aber mehr ungeklärte Auszahlungen als drei Viertel der Vergleichskommunen.		
F6	Aufgrund wöchentlicher Mahnintervalle erreicht die Zahlungsabwicklung eine überdurchschnittliche Erfolgsquote. Hierdurch entlastet sie die Vollstreckung.		

Tabelle 3: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2019 – Vollstreckung

	Feststellung		Empfehlung
F1	Trotz hoher einwohnerbezogener Personalausstattung in der Vollstreckung kann die Stadt Hagen aufgrund hoher Fallzahlen die Aufwendungen je Fall niedrig halten.		
F2	Die Stadt Hagen erreicht in der Vollstreckung einen überdurchschnittlichen Aufwandsdeckungsgrad. Ein Verzicht auf Nebenforderungen ist nicht erkennbar.	E2.1	Die Stadt Hagen sollte ihre Schuldner in der Vollstreckungsankündigung darauf hinweisen, dass statt der halben die volle Pfändungsgebühr anfällt, sofern der Außendienst tätig wird.
		E2.2	Die Stadt Hagen sollte im Vollstreckungsdienst zunächst alle Möglichkeiten ausschöpfen, bevor sie Fälle im Rahmen des Amtshilfeersuchens abgibt.
F3	Die Stadt Hagen erreicht im Bereich der Vollstreckung überdurchschnittliche Leistungswerte und verzeichnet nur geringe Rückstände.		

Tabelle 4: Erfüllungsgrad „Zahlungsabwicklung und Vollstreckung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Ordnungsmäßigkeit							
1	Sie haben eine Liquiditätsplanung für die Verwaltung der Zahlungsmittel aufgebaut.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, Ziff. 7.15 "Liquiditätssicherung" DA Fibu vom 03.09.2015
2	Sie haben eine Dienstanweisung zum Zins- und Schuldenmanagement.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Beschluss vom Haupt und Finanzausschuss.
3	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zur Behandlung von Kleinbeträgen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, Ziff. 7.14 "Kleinbeträge" DA Fibu.
4	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Stundung, Niederschlagung und Erlass von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, "Dienstanweisung zu den Richtlinien über die Zuständigkeit bei Erlass, Niederschlagung und Stundung von Forderungen der Stadt Hagen" vom 26.06.2018

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
5	Die schriftlichen Regelungen zu Punkt vier beinhalten auch die regelmäßige Überwachung aller niedergeschlagenen Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, Ziff. 6.2 DA Erlass, Niederschlagung, Stundung. Automatisierte Überwachung in SAP.
6	Ein Mahn- und Vollstreckungsverfahren mit Festlegung einer zentralen Stelle besteht.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, Ziff. 7.5 DA Fibu.
7	Sie haben ein Konzept für den Prozess der Neuanlage, Änderung, Löschung und Prüfung von Benutzerberechtigungen in der Finanzsoftware.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, im Bereich CCC "Customer Competence Center"
8	Sie haben eine abschließende Regelung für die Einrichtung von Konten und die Auflösung bestehender Konten.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, Ziff. 7.7 DA Fibu.
9	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen für die Führung der Handkassen.	überwiegend erfüllt	2	2	4	6	Ja, Ziff. 7.13 DA FiBu verweist auf "Dienstweisung für die Verwaltung der Handvorschüsse, der Wechselgeldvorschüsse und Geldannahmestellen" vom 07.03.2005 Nicht alle Handkassen werden personenbezogen geführt.
10	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Verwaltung von durchlaufenden Geldern und fremden Finanzmitteln.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, Ziff. 7.9 DA Fibu.
11	Sie haben schriftliche Regelungen für den Einsatz von Geldkarten, Debitkarten und Kreditkarten.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nein, da keine Geldkarten, Debit- und Kreditkarten eingesetzt.
12	Es ist sichergestellt, dass die Beschäftigten der Buchführung und Zahlungsabwicklung nur ausnahmsweise die Befugnis zur Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit haben.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, Ziff. 2.3.3.1 Da Fibu.
13	Sie haben aktuelle schriftliche Regelungen zur Prüfung der Zahlungsabwicklung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, Arbeitsanweisung, regelm. Prüfbericht.
14	Sie gehen sorgfältig mit sensiblen Sachmitteln (Verwahrung von Wertgegenständen) und Siegel(stempel) um.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, Ziff. 7.11 DA Fibu.

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
15	Sie haben aktuelle schriftliche Bestimmungen zu Archivierung, Aufbewahrungspflichten - Workflow.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, Aufbewahrungspflichten für die Gesamtverwaltung.
16	Sie ordnen die Eintragung des Vollstreckungsschuldners in das Schuldnerverzeichnis an.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Nein, es gibt auch kein Verfahren und keine schriftl. Regelung.
17	Sie haben aktuelle Verfahrensregelungen zur Aufrechnung von Forderungen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, Arbeitsanweisung.
	Punktzahl Ordnungsmäßigkeit				85	87	
	Erfüllungsgrad Ordnungsmäßigkeit in Prozent				98		
Organisation							
18	Der Zahlungseingangsprozess ist automatisiert (d.h. der Grad an manuellen Buchungen der Einzahlungen ist gering).	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja.
19	Sie sorgen aktiv dafür, dass die Zahl der ungeklärten Einzahlungen (bzw. Zahlung vor Rechnung, offenen Posten bei Einzahlungen, Klärungsliste) und ungeklärte Abbuchungen (z.B. Lastschriften) minimiert wird.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, auf die entsprechenden Bereiche wird aktiv zugegangen.
20	Sie verfügen über ein konsequentes Mahnwesen für fällige Forderungen.	vollständig erfüllt	3	3	9	9	Ja, wöchentlicher Rhythmus.
21	Sie verfügen über schriftliche Regelungen zum Umgang mit Mahnsperren.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, Ziff. 7,5 DA Fibu.
22	Sie haben Regelungen für die wirtschaftliche Beitreibung von Vollstreckungsforderungen zur Bearbeitung (Bearbeitungsreihenfolge, Informationsbeschaffung, Prioritäten usw.).	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Innendienst vor Außendienst, erst Vollstreckungsankündigung.
23	Sie haben schriftliche Regelungen zur Teilzahlungsvereinbarung.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, schriftliche Regelungen bestehen.
24	Sie nutzen die Möglichkeit, die Abnahme der Vermögensauskunft selbst vorzunehmen.	nicht erfüllt	0	3	0	9	Nein, wird über Gerichtsvollzieher gemacht.

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
25	Sie haben die Niederschlagung, die Stundung und den Erlass von städtischen Ansprüchen bei den Beschäftigten, denen die Abwicklung der Zahlungen obliegt, zentralisiert.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Ja, Ziff. 6.2.1 DA Fibu.
26	Sie haben die Aussetzung der Vollziehung in einer Dienstanweisung geregelt.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Umsetzung durch spezielle Mahnsperre. Gesetzliche Regelung reicht aus.
27	Sie haben schriftliche Regelungen zum Umgang mit Insolvenzverfahren getroffen.	vollständig erfüllt	3	1	3	3	Ja, Ziff. 5.4.1 DA Fibu und Ziff. 6 DA Erlass, Niederschlagung und Stundung.
28	Sie haben schriftliche Regelungen zur Forderungsbewertung getroffen.	vollständig erfüllt	3	2	6	6	Abstimmung mit örtlicher Rechnungsprüfung.
	Punktzahl Organisation				63	72	
	Erfüllungsgrad Organisation in Prozent				88		
Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling							
29	Sie haben Zielwerte/Qualitätsstandards in Hinsicht auf die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definiert und überprüfen deren Einhaltung bedarfsorientiert	nicht erfüllt	0	2	0	6	Im Rahmen des Forderungsmanagements sollen Kennzahlen und Ziele entstehen.
30	Sie haben Kennzahlen (Finanz-, Wirtschaftlichkeits-, Leistungs- und Strukturkennzahlen) gebildet. Diese dienen der Leitung als Steuerungsgrundlage für das operative Leistungsgeschehen	nicht erfüllt	0	2	0	6	Im Rahmen des Forderungsmanagements sollen Kennzahlen und Ziele entstehen.
	Punktzahl Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				0	12	
	Erfüllungsgrad Finanzwirtschaftliche Steuerung und Controlling				0		
Gesamtauswertung							
	Punktzahl gesamt				148	171	
	Erfüllungsgrad gesamt in Prozent				87		

Tabelle 5: Erfüllungsgrad „Digitalisierung“

		Erfüllungsgrad	Bewertung / Skalierung	Gewichtung	erreichte Punkte	Optimalwert	Dokumentation des Interviews
Digitalisierung							
	Sie haben den elektronischen Workflow eingerichtet - die eingehenden Rechnungen werden:						
31	an zentraler Stelle angenommen	ja	1	2	2	2	Ja, im Sozialbereich mit Vorverfahren.
32	eingescannt	ja	1	2	2	2	Ja, zentral direkt bei Eingang.
33	elektronisch weitergeleitet	ja	1	1	1	1	Ja.
	Elektronische Rechnungen (eRechnungen) werden:						
34	angenommen	ja	1	1	1	1	Ja.
35	medienbruchfrei weiter verarbeitet	ja	1	1	1	1	Ja.
36	Wie hoch ist der Anteil der elektronischen Rechnungen?	offene Frage					10 - 15 Prozent, Tendenz steigend.
37	Welche Rechnungen gehen bereits elektronisch ein?	offene Frage					Keine Kategorisierung möglich.
38	Wo bestehen aus Ihrer Sicht Hindernisse, den Anteil der elektronischen Rechnungen zu erhöhen?	offene Frage					Akzeptanz der Firmen.
39	Die Archivierung erfolgt elektronisch	ja	1	2	2	2	Elektronisch und in Papierform
	wenn ja,						
40	Auf einen Ausdruck in Papierform wird verzichtet.	nein	0	1	0	1	Nein. Papierform wird für das RPA benötigt.
41	Die beteiligten Organisationseinheiten haben Zugriff auf das elektronische Archiv.	nein	0	1	0	1	Nein, nur Sichtung im Workflow, welche Rechnungen freigegeben sind.
42	Die Rechnungsprüfung hat Zugriff auf das elektronische Archiv.	ja	1	1	1	1	Ja.

		Erfüllungs- grad	Bewer- tung / Skalie- rung	Gewich- tung	erreichte Punkte	Optimal- wert	Dokumentation des Interviews
43	Die Vollstreckung arbeitet bereits mit einer elektronischen Vollstreckungs- akte.	nein	0	2	0	2	Nein.
44	Die Außendienstmitarbeiter verfügen über Tablet PC. Auf Papierausdru- cke wird weitest gehend verzichtet.	nein	0	1	0	1	Nein. Derzeit wurden EC - Cash- geräte angeschafft.
45	Amtshilfeersuchen können elektronisch (durch entsprechende Schnittstel- len) übermittelt werden.	nein	0	2	0	2	Nein.
	Punktzahl Digitalisierung				10	17	
	Erfüllungsgrad Digitalisierung in Prozent				59		

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Heinrichstraße 1, 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

i www.gpa.nrw.de