

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Emsdetten im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Emsdetten	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Emsdetten	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	30
1.1 Managementübersicht	30
1.1.1 Haushaltssituation	30
1.1.2 Haushaltssteuerung	31
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	32
1.3 Haushaltssituation	33
1.3.1 Haushaltsstatus	34
1.3.2 Ist-Ergebnisse	35
1.3.3 Plan-Ergebnisse	38
1.3.4 Eigenkapital	42
1.3.5 Schulden und Vermögen	44
1.4 Haushaltssteuerung	52
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	52
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	56

1.4.4	Fördermittelmanagement	60
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	62
2.	Beteiligungen	68
2.1	Managementübersicht	68
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	69
2.3	Beteiligungsportfolio	69
2.3.1	Beteiligungsstruktur	70
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	71
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	72
2.4	Beteiligungsmanagement	74
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	75
2.4.2	Berichtswesen	76
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	77
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	79
3.	Hilfe zur Erziehung	80
3.1	Managementübersicht	80
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	81
3.3	Strukturen	82
3.3.1	Strukturkennzahlen	82
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	84
3.3.3	Präventive Angebote	84
3.4	Organisation und Steuerung	86
3.4.1	Organisation	87
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	88
3.4.3	Finanzcontrolling	89
3.4.4	Fachcontrolling	91
3.5	Verfahrensstandards	92
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	92
3.5.2	Prozesskontrollen	98
3.6	Personaleinsatz	98
3.6.1	Bezirkssozialdienst	100
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	100
3.7	Leistungsgewährung	101
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	101
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	111
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	120
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	122
4.	Bauaufsicht	126
4.1	Managementübersicht	126
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	127

4.3	Baugenehmigung	128
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	128
4.3.2	Rechtmäßigkeit	130
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	131
4.3.4	Geschäftsprozesse	132
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	133
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	135
4.3.7	Personaleinsatz	136
4.3.8	Digitalisierung	140
4.3.9	Transparenz	141
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	143
5.	Vergabewesen	146
5.1	Managementübersicht	146
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	146
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	147
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	148
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	150
5.4	Sponsoring	152
5.5	Bauinvestitionscontrolling	153
5.6	Nachtragswesen	155
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	155
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	157
5.7	Maßnahmenbetrachtung	158
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	159
	Kontakt	162

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten

0.1.1 Managementübersicht

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

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

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die Kommunen haben wird. Neben Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte sind auch Auswirkungen auf die Arbeit der Jugendämter, auf das Vergabewesen und die Bautätigkeit zu erwarten bzw. nicht ausgeschlossen. Da weder die genaue Höhe dieser Auswirkungen noch Veränderungen von Fallzahlen oder des Arbeitsaufkommens derzeit konkret zu beziffern sind, konnten diese Kriterien zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Handlungsfelder der überörtlichen Prüfung einfließen.

Der Handlungsbedarf der Stadt Emsdetten, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist vergleichsweise gering. Sie unterliegt im gesamten Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Nach defizitären **Jahresergebnissen** in den Jahren 2013 bis 2015 konnte sie in den drei Folgejahren durch einen starken Anstieg der Steuererträge Überschüsse von insgesamt über 21 Mio. Euro erwirtschaften. Dadurch konnte sie ihre Ausgleichsrücklage auf 28 Mio. aufstocken. Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis von rund 2,2 Mio. Euro bestätigt die gute Haushaltslage. Mit einer Eigenkapitalquote von 43 Prozent verfügt die Stadt Emsdetten zudem über eine solide **Eigenkapitalausstattung**. Gegenüber der Eröffnungsbilanz 2007 hat sich das Eigenkapital um mehr als 14 Mio. Euro erhöht.

Der Entwurf der Jahresrechnung 2019 zeigt mit einem Überschuss von 8,4 Mio. Euro eine deutliche Verbesserung gegenüber den Plandaten. Damit würde die Ausgleichsrücklage auf über 36 Mio. Euro anwachsen und somit über eine komfortable Risikovorsorge darstellen.

Die **Haushaltsplanung** weist für 2020 bis 2023 Fehlbeträge aus. Aufgrund der zugrunde gelegten vorsichtigen und risikobewussten Planannahmen sieht die gpaNRW in der mittelfristigen Planung allerdings mehr Chancen als Risiken. Dennoch ist zu erwarten, dass die Corona-Pandemie sich negativ auf die Haushaltssituation auswirken wird. Daher ist die Stadt gut beraten, auch in finanziell guten Zeiten umsichtig zu wirtschaften und vorsorglich Konsolidierungspotenziale zu identifizieren.

Dass die Stadt Emsdetten auch in der Vergangenheit mit Augenmaß gewirtschaftet hat, zeigt ein Blick auf die **Verschuldung**. Sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene gehört Emsdetten zu den Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten. Dabei wirkt sich positiv aus, dass die Stadt nicht auf Kredite zur Liquiditätssicherung angewiesen ist.

Gleichzeitig konnte sie beim **Gebäudevermögen** einen wesentlichen Substanzverlust vermeiden. Sie hat in den letzten Jahren vor allem in Flüchtlingsunterkünfte und das städtische Gymnasium investiert. Diese Investitionen konnte sie durch die erwirtschafteten Liquiditätsüberschüsse und Zuwendungen Dritter mitfinanzieren. Da die Stadt Emsdetten in den nächsten Jahren weitere umfangreiche Investitionen plant, ist für die kommenden Jahre mit einem Anstieg der Verbindlichkeiten zu rechnen.

Der Bilanzwert des **Verkehrsinfrastrukturvermögens** hat sich im Betrachtungszeitraum um rund sechs Mio. Euro verringert. Aufgrund einer aktuellen Zustandserfassung besitzt die Stadt die Grundlage für ein zielgerichtetes Unterhaltungs- und Investitionsprogramm, dass die langfristige Erhaltung der Straßen und Wege sicherstellt.

Die Stadt Emsdetten ist an zehn Unternehmen beteiligt und verfügt damit über eine von Umfang und Komplexität mittlere **Beteiligungsstruktur**. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen sowie deren Auswirkungen auf den Haushalt sind auf mittlerem Niveau einzustufen. Von besonderer Bedeutung sind die Stadtwerke Emsdetten GmbH sowie der Eigenbetrieb Abwasserwerk der Stadt Emsdetten, die hohe Erträge erzielen. Die städtischen Beteiligungen entlasten den kommunalen Haushalt 2018 mit rund 6,8 Mio. Euro. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese erfüllt die Stadt Emsdetten nur teilweise. Zwar hält das Beteiligungsmanagement die erforderlichen Daten ganz überwiegend vor, im Hinblick auf das Berichtswesen besteht aber noch Optimierungspotenzial. Die gpaNRW empfiehlt, dem Rat zur wirtschaftlichen Entwicklung der Stadtwerke Emsdetten GmbH auch unterjährig zu berichten. Außerdem könnte die Vorbereitung auf Gremiensitzungen verbessert werden, wenn sämtliche städtischen Gremienvertreterinnen und –vertreter Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten vorab zur Kenntnis erhalten.

Bei der **Hilfe zur Erziehung** sind die Prozess- und Qualitätsstandards bei der Stadt Emsdetten optimal ausgestaltet. Die Fallsteuerung und der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sind verbindlich verschriftlicht und gut strukturiert. Die vollständige Integration der einzelnen Arbeitsschritte in die Jugendamtssoftware und die Einführung der E-Akte ermöglichen eine medienbruchfreie Fallbearbeitung und sichern zeitgleich Kontrollmechanismen.

Die Haushaltsbelastung durch die Hilfe zur Erziehung ist in Emsdetten relativ gering. Der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren ist der zweitniedrigste unter den bisherigen Vergleichskommunen. Positiv wirkt sich dabei vor allem die sehr niedrige Falldichte aus. Diese erreicht Emsdetten einerseits aufgrund der guten soziostrukturellen Rahmenbedingungen, andererseits durch eine gelungene Präventionsarbeit und gute Fallsteuerung.

Belastend ist aber, dass die Aufwendungen je Helfefall höher sind als in den meisten Vergleichsstädten. Ursächlich hierfür ist die Kombination aus einem hohen Anteil kostenintensiver stationärer Fälle und den vergleichsweise hohen Aufwendungen für die ambulanten Hilfen. Die Stadt Emsdetten sollte deshalb Wirtschaftlichkeitsaspekte stärker in das Hilfeplanverfahren einbezie-

hen und einen höheren Anteil ambulanter Hilfen unter Beibehaltung der niedrigen Falldichte anstreben. Zudem sollte sie das Finanzcontrolling ausbauen, indem sie regelmäßig steuerungsrelevante Kennzahlen erhebt und auswertet.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Emsdetten ist gut organisiert und bietet im Genehmigungsverfahren sehr wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen. Durch einen effizienten Prozessablauf erreicht sie hohe Leistungswerte in der Fallbearbeitung. Die gesetzlichen Fristen werden weitestgehend eingehalten. Durch ein umfassendes Informationsangebot und eine intensive Bauberatung gelingt es zudem, den Anteil zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Anträge gering zu halten. Die gpaNRW sieht dennoch Optimierungspotenzial, da steuerungsrelevante Informationen wie Laufzeiten von Bauanträgen bisher nicht zu ermitteln sind. Zur Verbesserung der Steuerung sollte die Stadt Emsdetten diese und weitere Kennzahlen regelmäßig erheben und hierfür Zielwerte festlegen. Außerdem kann eine stärkere Digitalisierung das Antragsverfahren weiter beschleunigen.

Im **Vergabewesen** nimmt die Stadt Emsdetten aktuell eine Umorganisation vor. Bisher führen die Fachdienste Vergabeverfahren weitgehend eigenständig durch. Sie haben dabei die Möglichkeit, die Vergabestelle des Kreises Steinfurt in Anspruch zu nehmen. Die Stadt beabsichtigt, ab dem 01. November 2020 eine zentrale Vergabestelle einzurichten und so die vergaberechtlichen Kompetenzen zu bündeln. Dies unterstützt eine einheitliche Vorgehensweise und verbessert die Voraussetzungen für eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren. Wesentliche Grundsätze für das städtische Vergabewesen und eindeutige Wertgrenzen für die Wahl der verschiedenen Verfahrensarten hat die Stadt in einer aktuellen Dienstanweisung geregelt.

Maßnahmen zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt Emsdetten bereits ergriffen. Sie hat die besonders gefährdeten Arbeitsbereiche identifiziert und sensibilisiert regelmäßig ihre Bediensteten. Die gpaNRW empfiehlt, die diesbezüglichen Regelungen in einer Dienstanweisung zusammenzufassen. Dabei sollte die Stadt auch verbindliche Vorgaben für die Annahme von **Sponsoringleistungen** festlegen.

Bei der Umsetzung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es in Emsdetten zu vergleichsweise hohen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen wertet die Stadt bisher nicht systematisch aus. Eine solche Analyse könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Zu diesem Zweck sollte die Stadt zudem, insbesondere bei größeren Maßnahmen, ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** einführen.

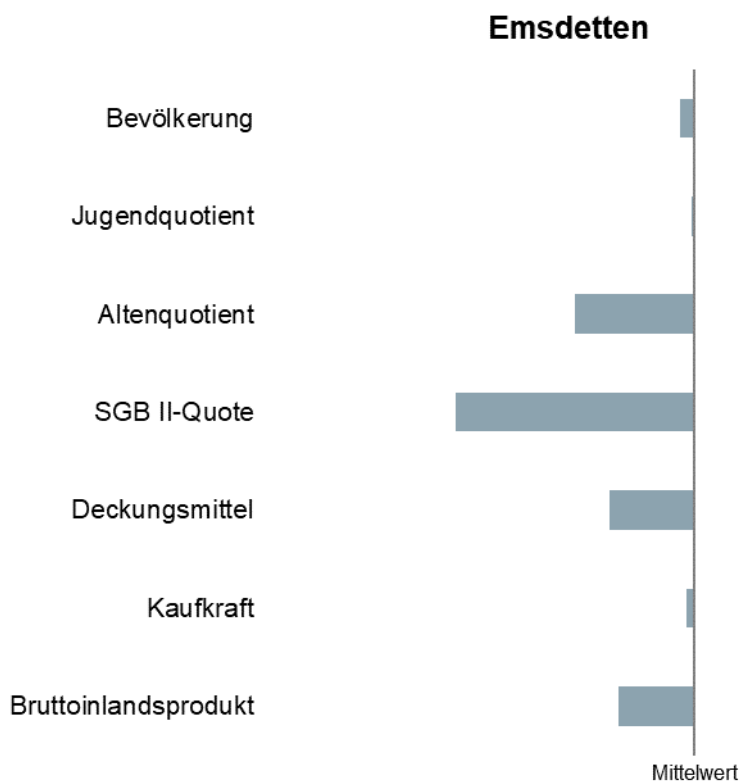
Die stichprobenhafte **Betrachtung einzelner Maßnahmen** durch die gpaNRW zeigte, dass die Stadt Emsdetten die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe weitestgehend einhält. Hinsichtlich der Dokumentation aller relevanten Verfahrensschritte in den Vergabe- bzw. Maßnahmenakten gibt es noch Optimierungspotenzial.

0.2 Ausgangslage der Stadt Emsdetten

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Emsdetten. 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 mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

Strukturmerkmale Stadt Emsdetten 2018



Die Ausprägungen der Strukturmerkmale haben sich bei der Stadt Emsdetten seit der letzten überörtlichen Prüfung kaum verändert. Die Einwohnerzahl hat sich mit rund 36.000 (Stand 31.12.2019) gegenüber 2014 leicht erhöht. Die Prognoseberechnungen von IT.NRW gehen davon aus, dass die Bevölkerungszahlen der Stadt Emsdetten auch langfristig annähernd konstant bleiben werden.

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

Bei einem unauffälligen Jugendanteil gibt es in Emsdetten noch relativ wenig Senioren. Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung sind in der Bevölkerungsstruktur daher noch nicht so ausgeprägt wie in vielen anderen Regionen. Positiv ist die niedrige SGB II-Quote. Der Anteil der Menschen, die auf Sozialleistungen angewiesen sind, ist in Emsdetten sehr gering.

Bei den Strukturmerkmalen zur wirtschaftlichen Stärke der Stadt erreicht Emsdetten nur unterdurchschnittliche Werte. Die Deckungsmittel im städtischen Haushalt, die sich aus den Steuererträgen und Schlüsselzuweisungen je Einwohner zusammensetzen, sind geringer als in den meisten Vergleichsstädten. Gleiches gilt für das Bruttoinlandsprodukt (für den Kreis Steinfurt insgesamt ermittelt). Beim Einkommensniveau der Bevölkerung liegt Emsdetten dagegen auf mittlerem Niveau.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Nach der letzten überörtlichen Prüfung durch die gpaNRW hat die Stadt Emsdetten viele der im Prüfungsbericht enthaltenen Empfehlungen umgesetzt.

Bereits 2014 hat sie ein internes Projekt zur Haushaltskonsolidierung initiiert. Aus dem Projekt heraus wurden Maßnahmenlisten erarbeitet, in denen Konsolidierungsmöglichkeiten im Bereich der freiwilligen Leistungen, mögliche Einschränkungen bei pflichtigen Aufgaben und Potenziale durch Steuererhöhungen aufgezeigt wurden. Über die Handlungsoptionen wurden in einer Finanzkommission mit politischer Beteiligung beraten. Umgesetzte Maßnahmen wie die Kürzung freiwilliger Leistungen und Anhebungen der Hebesätze für Grund- und Gewerbesteuer flossen bereits in den Haushalt 2015 ein.

Als Reaktion auf die aufgezeigten Flächenüberhänge an den Grundschulen hat die Stadt Emsdetten zwei Schulstandorte geschlossen. Zudem hat die Stadt eine Sportstättenbedarfsplanung und ein Gebäudebedarfskonzept aufgestellt. Nicht mehr benötigte Immobilien wurden vermarktet. Auch bei den Spielplätzen wurde der Bedarf überprüft, einzelne Plätze aufgegeben bzw. Geräte abgebaut und auf andere Plätze verlagert.

Ebenso wurde der Leistungsumfang des Baubetriebshofes hinterfragt. Dies führte zu Standardreduzierungen bei der Unterhaltung des Straßenbegleitgrüns.

0.3 Interkommunale Zusammenarbeit

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

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

Unabhängig hiervon geben wir bereits zum aktuellen Zeitpunkt der Prüfung der Stadt Emsdetten nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus ggf. weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

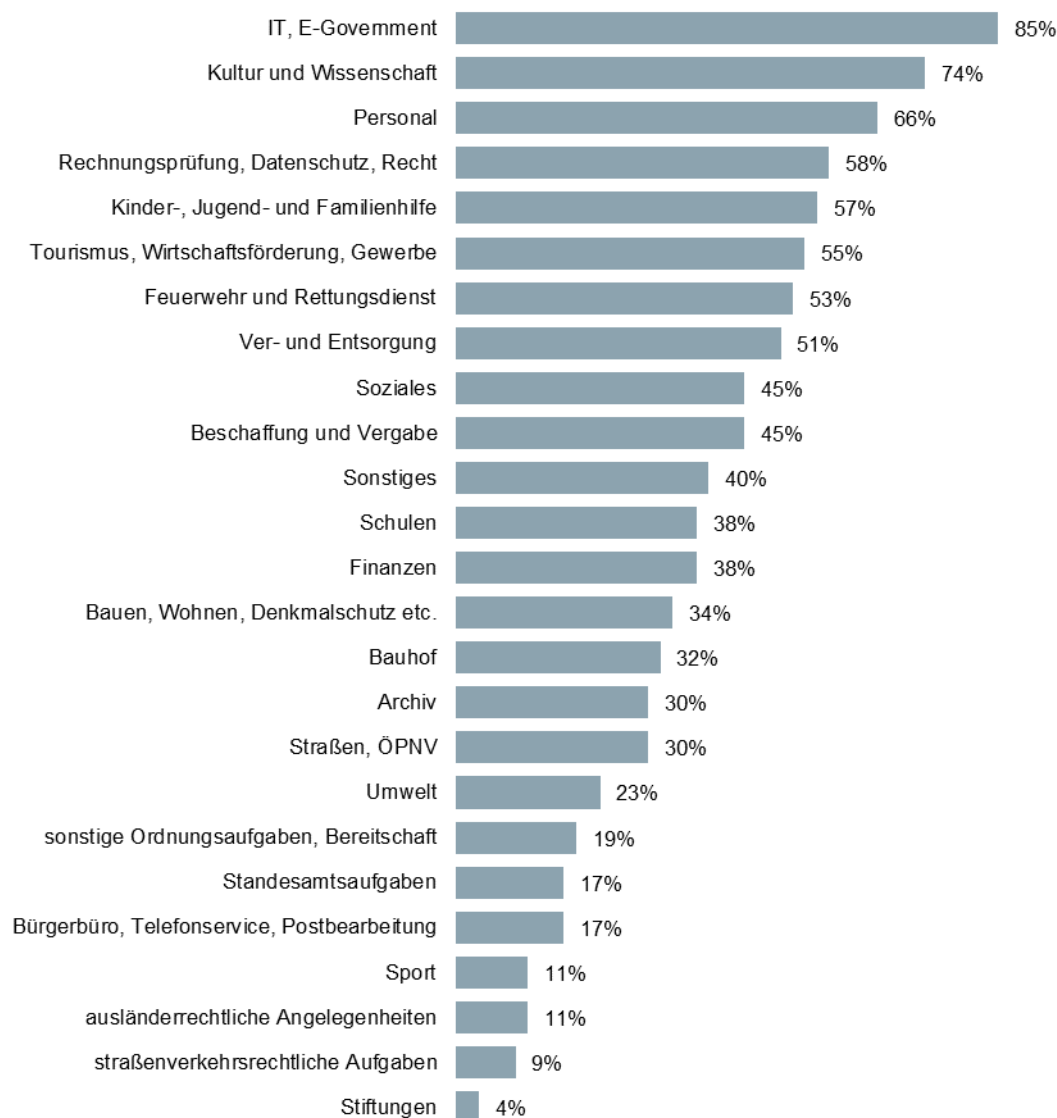
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 53 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



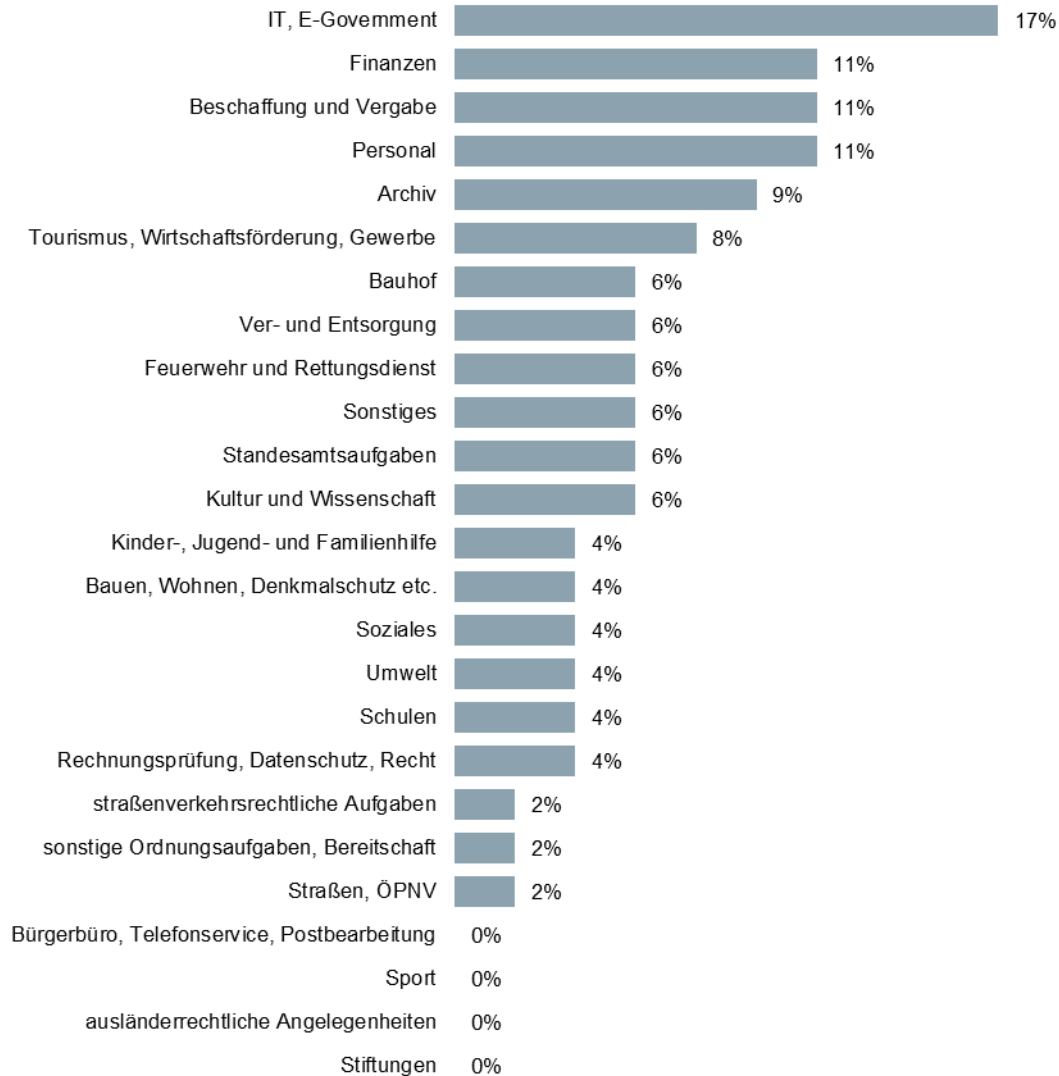
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen aktuell insbesondere gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im klassischen Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens sowie im Infrastruktur- und Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



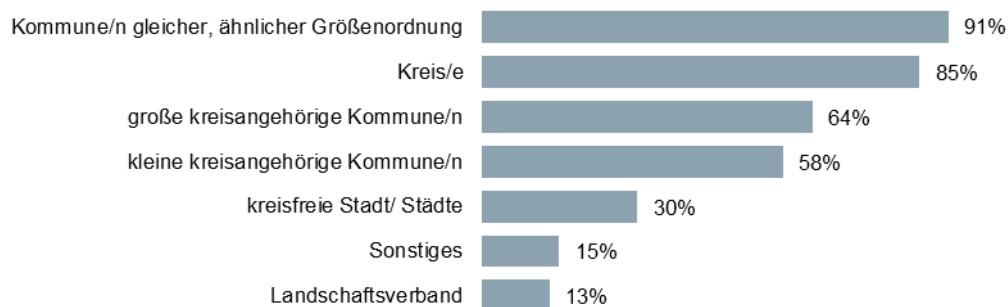
Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation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

Nachvollziehbar weniger IKZ-Aktivitäten sind dagegen in solchen Aufgabenfeldern geplant, in denen die Kommunen bereits heute sehr häufig kooperieren (z.B. Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht, Kinder-, Jugend und Familienhilfe, Kultur- und Wissenschaft).

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

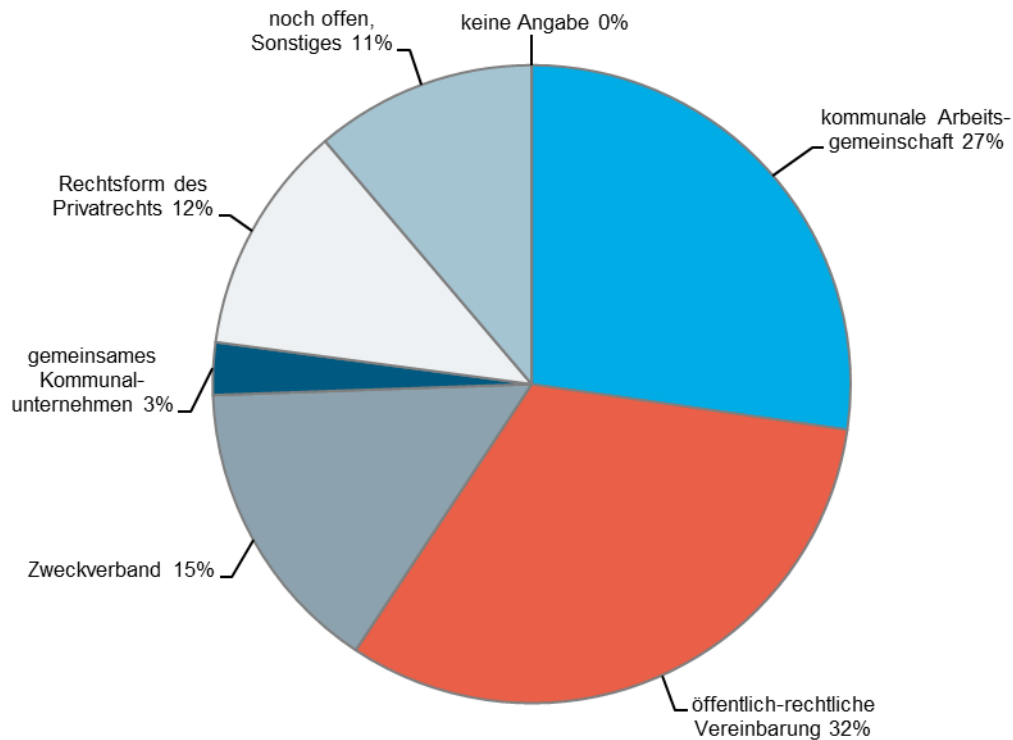


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten Kommunen interkommunale Kooperationen mit kreisfreien Städten eingegangen sind.

0.3.1.4 Rechtsformen

Die Kommunen arbeiten im Rahmen der interkommunalen Zusammenarbeit in unterschiedlichen Rechtsformen zusammen. Die nachfolgende Auswertung bzw. die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte bzw. der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen.

Rechtsformen IKZ 2020

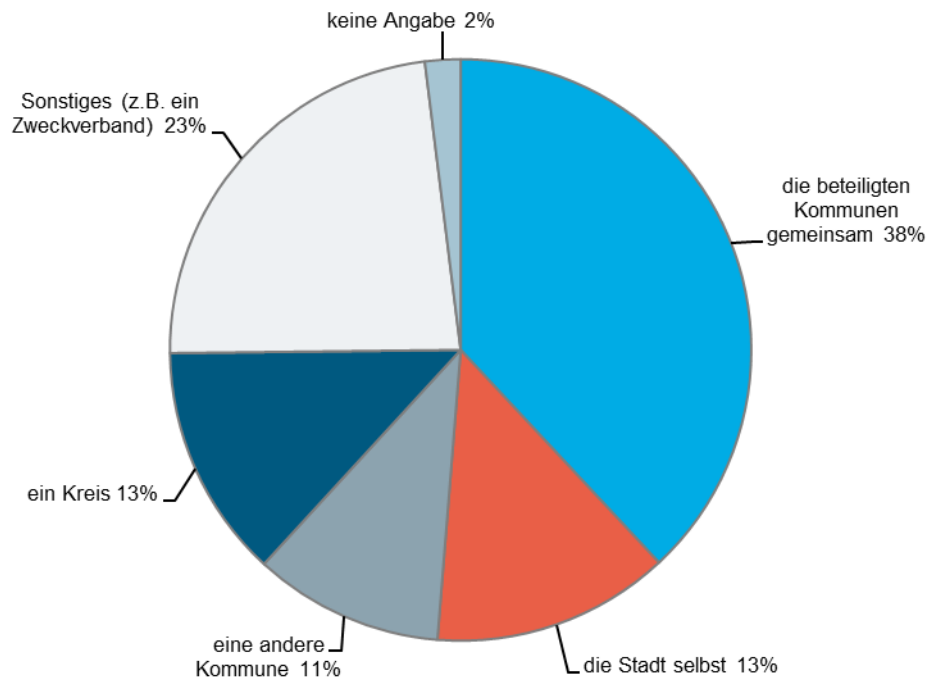


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rund 75 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich praktikable formelle Konstruktionen geschaffen worden, die sich in der Praxis etabliert und bewährt haben. Gerade in der kommunalen Arbeitsgemeinschaft und der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sehen die Kommunen offenbar größere Gestaltungsmöglichkeiten sowie den weiteren Vorteil, dass kein neuer Aufgabenträger geschaffen werden muss, der überdies zusätzliche Kosten und Gremienstrukturen verursacht.

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

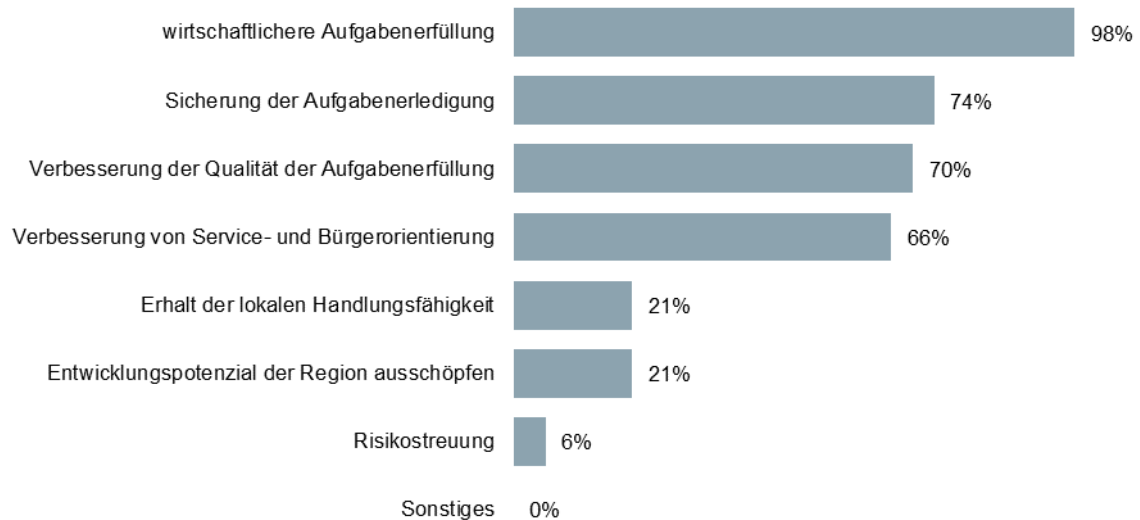


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe mehr als 70 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



Mehr Wirtschaftlichkeit, Qualität, Service- und Bürgerorientierung sowie die Sicherung der Aufgabenerfüllung sind die meistgenannten Ziele, die die bislang befragten Kommunen mit der Initiierung und Umsetzung ihrer IKZ-Projekte verfolgen.

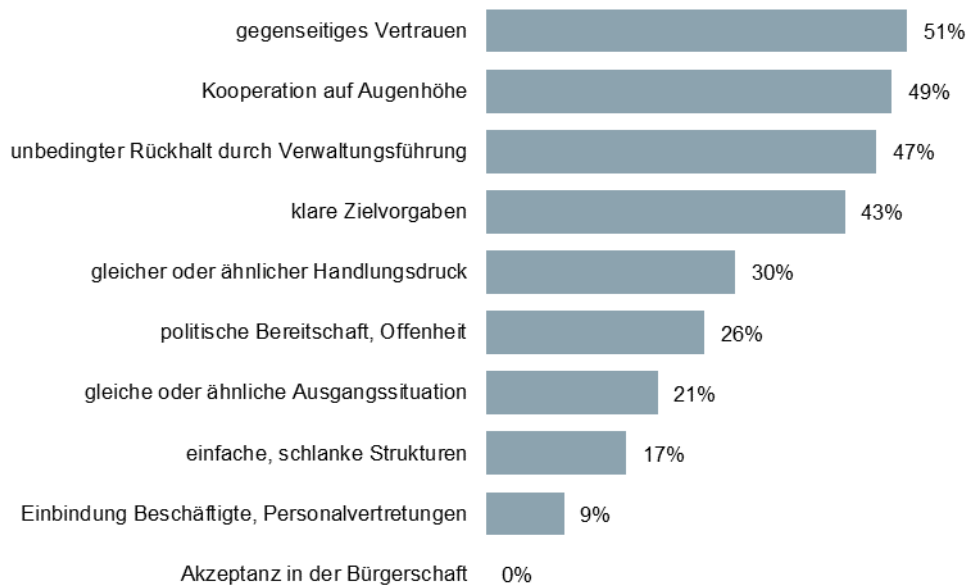
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



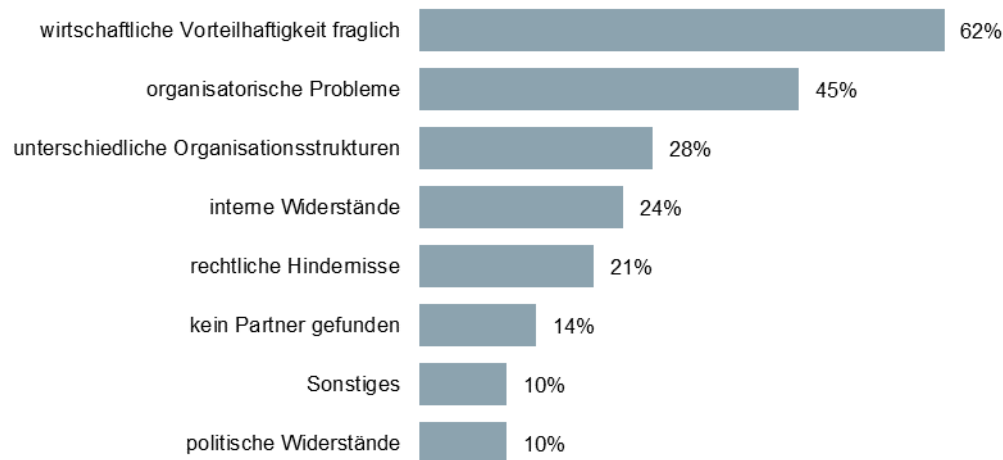
Rund die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Offene und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze sind aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidenden Voraussetzungen für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze besonders wichtig erscheint, aber nur rd. ein Viertel der Kommunen die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit erfolgskritisch sieht. Auffällig ist auch, dass - zumindest zum jetzigen Stand der Umfrage - die Akzeptanz durch die Bürgerschaft offensichtlich eine untergeordnete Bedeutung für eine erfolgreiche Umsetzung von IKZ-Projekten hat.

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



Korrespondierend zur Zielpriorität (vgl. Abschnitt 0.3.1.6) ist hier der meistgenannte Hinderungsgrund zur Umsetzung von IKZ die offensichtlich mangelnde Wirtschaftlichkeit. Erst mit Abstand folgen organisatorische Probleme und unterschiedliche Organisationsstrukturen als Hemmnis für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Emsdetten

Die Stadt Emsdetten arbeitet bereits in sehr vielen Aufgabenfeldern mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt bestehen 20 interkommunale Kooperationen. Dabei deckt sie viele Bereiche ab, die auch in der landesweiten Betrachtung die Schwerpunkte interkommunaler Zusammenarbeit bilden.

Im Bereich der IT kooperiert die Stadt Emsdetten mit dem Zweckverband Kommunale ADV-Anwendergemeinschaft West (KAAW). Die KAAW ist insbesondere in den Kreisen Steinfurt und Borken weit verbreitet. Auch beim Datenschutz arbeitet sie mit der KAAW zusammen. Bei der IT-Infrastruktur bzw. der Bereitstellung der Server arbeitet Emsdetten mit der regio iT in Aachen zusammen.

Wie viele andere Kommunen hat Emsdetten die Beihilfesachbearbeitung an die Kommunalen Versorgungskassen Westfalen-Lippe (kwv) vergeben. Durchaus typisch ist auch, dass die Musikschule und Volkshochschule über einen Zweckverband gemeinsam mit Nachbarkommunen (hier mit der Stadt Greven und der Gemeinde Saerbeck) betrieben werden. Für den VHS-Zweckverband übernimmt die Stadt Emsdetten die Aufgaben der Finanz- und Personalverwaltung. Im Gegenzug übernimmt die Stadt Greven diese Aufgaben für den Zweckverband der Musikschule.

Die Aufgabe der örtlichen Rechnungsprüfung nimmt für Emsdetten das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Steinfurt wahr. Zusätzlich nimmt die Stadt bei Bedarf auch die Vergabestelle des Kreises in Anspruch. So kann sie von den Fachkenntnissen des dortigen Personals profitieren, ohne diese selbst vorhalten zu müssen. Umgekehrt hat der Kreis Steinfurt die Aufgaben der Leistungsgewährung der Grundsicherung nach dem SGB II und der Sozialhilfe nach dem SGB XII auf die Stadt Emsdetten übertragen. Zudem nimmt die Stadt auch Aufgaben des Rettungsdienstes für den Kreis wahr.

Auch im Jugendbereich arbeitet Emsdetten mit anderen Kommunen zusammen. Seit 2010 unterhalten die Jugendämter der Städte Emsdetten, Greven, Ibbenbüren und Rheine eine gemeinsame Adoptionsvermittlungsstelle mit Standort in Rheine.

Im Archivwesen ist der teilzeitbeschäftigte Archivar der Stadt Emsdetten mit einem zweiten Arbeitsvertrag auch für die Nachbarkommune Saerbeck tätig. Eine weitere Ausweitung der Kooperation auf die Städte Greven und Rheine wurde geprüft. Sie kam nicht zustande, da sich aufgrund der aktuellen Stellenbesetzung im Archivwesen dieser Städte aktuell keine Zusammenarbeit anbot.

Gemeinsam mit der Gemeinde Saerbeck organisiert die Stadt Emsdetten auch eine „Woche der Ausbildung“. Bei dieser Veranstaltung bekommen Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit, sich auf einer Berufswahlmesse über die Möglichkeiten am Arbeitsmarkt zu informieren und Kontakte zu ortsansässigen Unternehmen für Praktikums- oder Ausbildungsstellen zu knüpfen.

Die Auflistung macht deutlich, dass die Stadt Emsdetten die Vorteile der gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung bereits in vielen Bereichen nutzt. Sie beurteilt ihre Erfahrungen mit den Kooperationen durchweg positiv. Deshalb prüft sie nach eigenen Angaben aufgrund von organisatorischen, personellen und IT-technischen Fragestellungen laufend die Möglichkeiten der interkommunalen Zusammenarbeit. Sie steht diesen offen gegenüber und schätzt das Potenzial in Zeiten von Digitalisierung und Standardisierung als sehr hoch ein. Diesbezüglich steht sie in engem Austausch mit dem Kreis und den Nachbarkommunen. Darüber hinaus finden in vielen Aufgabenfeldern weitere Arbeitskreise/Erfahrungsaustausche mit Nachbarkommunen auf Fachebene statt.

Konkretes Potenzial für eine weitere Zusammenarbeit sieht der Bürgermeister im Bereich des Fördermittelmanagements. Die Stadt Emsdetten hat für diese Aufgabe eine gesonderte Stelle eingerichtet, die sich intensiv mit Förderprogrammen auseinandersetzt und diese Aufgabe auch für weitere Kommunen übernehmen könnte. Zum Prüfungszeitpunkt fanden bereits Abstimmungsgespräche mit Vertretern des Kreis Steinfurt und kreisangehörigen Kommunen über den Aufbau eines gemeinsamen Fördermittelnetzwerks statt.

Nach Auffassung der gpaNRW bieten die gewählten Maßnahmen und Handlungsfelder eine gute Grundlage für ein zukunftsorientiertes und erfolgreiches Handeln.

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

Zu den Aufgaben der gpaNRW gehört es zu prüfen, ob die Kommunen des Landes NRW rechtmäßig, sachgerecht und wirtschaftlich handeln. Die finanzwirtschaftliche Analyse steht dabei im Vordergrund. Grund dafür ist die äußerst schwierige Finanzlage der Kommunen und 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.

0.4.2 Prüfungsbericht

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

- Der Vorbericht informiert in der Managementübersicht über die wesentlichen Ergebnisse der Prüfung. Zudem enthält er Informationen über die strukturellen Rahmenbedingungen der Kommune, eine Übersicht über die in der überörtlichen Prüfung getroffenen Feststellungen und Empfehlungen, zum Prüfungsablauf sowie zur Prüfungsmethodik. Als Schwerpunktthema haben wir ein Kapitel zur Interkommunalen Zusammenarbeit mit in den Bericht aufgenommen.
- Die Teilberichte beinhalten die ausführlichen Ergebnisse der einzelnen Prüfgebiete.
- Das gpa-Kennzahlenset enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlenset aufgebaut ist.

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten². Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

² KGSt-Bericht Nr. 09/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

Die Fortschreibung der örtlichen Kennzahlen sowie der interkommunalen Vergleichswerte ermöglicht den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung. Zusammen mit den aus früheren

Prüfungen bekannten Analysen, Handlungsempfehlungen sowie Hinweisen auf mögliche Konsolidierungsmöglichkeiten können die Kommunen sie für ihre interne Steuerung nutzen.

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Emsdetten hat die gpaNRW von Januar bis September 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Emsdetten überwiegend das Vergleichsjahr 2018, im Handlungsfeld Bauaufsicht das Vergleichsjahr 2019. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2013 bis 2018 sowie die Haushaltsplanung 2019 und 2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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	Christoph Boxleitner
Beteiligungen	Jan Müller
Hilfe zur Erziehung	Corinna Bauerfeld
Bauaufsicht	Marion Engbers
Vergabewesen	Holger Pohl

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

Herne, den 28.10.2020

gez.

Thomas Nauber

Abteilungsleitung

gez.

Dirk Hungermann

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Emsdetten hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung des Jahresabschlusses nicht konsequent ein. Die Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses wird grundsätzlich eingehalten.	E1	Die gpaNRW empfiehlt, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist anzunähern.
F2	Die Stadt Emsdetten konnte in den vergangenen Jahren den Haushalt durch eigenes Handeln positiv beeinflussen. Aufgrund einer erwarteten Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage benötigt die Stadt jedoch weitere Konsolidierungsmaßnahmen bei den steuerbaren Handlungsfeldern.	E2	Die Stadt Emsdetten sollte trotz der guten Entwicklung der letzten Jahre weitere Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung erarbeiten. Dabei kann sie auf das bereits bestehende Konsolidierungsprogramm aus 2015 aufbauen. Bei einer erwarteten Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und damit auch der Ertragssituation müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F3	Die Stadt Emsdetten überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und investive Auszahlungsermächtigungen in einem vergleichsweise geringen Umfang. Dennoch wird die zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung im investiven Bereich nur zu durchschnittlich 58,4 Prozent in Anspruch genommen. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	E3	Die Stadt Emsdetten sollte bei der Planung von Investitionsmaßnahmen realitätsnäher vorgehen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist. Ein restriktiver Umgang mit Ermächtigungsübertragungen kann in einer konkreten Dienstanweisung geregelt werden.
F4	Die Stadt Emsdetten hat ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat durch die zentrale Organisation einen Überblick über die Fördermaßnahmen der Verwaltung. Dennoch gibt es noch an wenigen Stellen Optimierungsmöglichkeiten.	E4	Die Stadt Emsdetten sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln formulieren, beispielsweise durch eine Dienstanweisung. Eine Vorgabe sollte sein, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung von Investitions-/Unterhaltungsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.
F5	Das strukturierte Vorgehen der Stadt Emsdetten mit dem zentralen Fördermittelmanagement eignet sich, um die Bestimmungen und Fristen des Förderbescheides einzuhalten und Rückzahlungen zu vermeiden. Ein förderbezogenes Controlling mit einem entsprechenden Berichtswesen befindet sich im Aufbau.	E5	Die Verwaltung sollte den kommunalen Entscheidungsträgern, wie den Fachausschüssen und dem Rat, regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emsdetten ergeben.	E1	Die Stadt Emsdetten sollte die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten. Hierzu gehören auch die mittelbaren Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote.
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emsdetten ergeben.	E2	Zukünftig sollte die Stadt Emsdetten den Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des auf den Stichtag folgenden Jahres erstellen. Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat für die Stadtwerke Emsdetten GmbH standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Durch entsprechende Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emsdetten ergeben.	E3	Um alle städtischen Gremienvertreter gleichermaßen auf Sitzungen vorzubereiten, sollten die Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten von Gremiensitzungen auch den Gremienvertretern aus dem Rat zur Verfügung gestellt werden.
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Emsdetten bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Bis auf die Konzepte „Frühe Hilfen“ und „Soziale Arbeit an Schulen“ gibt es aber keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	E1	Die Stadt Emsdetten sollte zielgerichtete Präventionsketten, auch über das Projekt „Gelingendes Aufwachsen“ hinaus, verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen.
F2	Der Stadt Emsdetten fehlt eine verbindliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Gute Grundlagen ergeben sich aus dem strategischen Handlungsfeld „Familie, Erziehung und Bildung“ und den konzeptionellen Arbeiten des Jugendamtes. Konkrete Ziele, an denen der Erfolg der getroffenen strategischen Entscheidungen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht erarbeitet.	E2	Die Stadt Emsdetten sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerte regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.
F3	Die Stadt Emsdetten kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.	E3	Die Stadt Emsdetten sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfen zur Erziehung zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden. Zudem sollten Maßnahmen zur Entlastung des städtischen Haushaltes erarbeitet werden.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Das Fachcontrolling der Stadt Emsdetten bietet bereits eine sachgemäße Steuerungsgrundlage und ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt. Es kann aber weiter optimiert werden.	E4	Die Stadt Emsdetten sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen und in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.
F5	Die Stadt Emsdetten kann den Ablauf des Hilfeplanverfahrens wirtschaftlicher gestalten.	E5	Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall sollte die Stadt Emsdetten weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte in das Hilfeplanverfahren implementieren.
F6	Die Stadt Emsdetten bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in den fehlenden Verfahrensstandards.	E6	Die Stadt Emsdetten sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen.
F7	Der hohe Anteil stationärer Hilfen und die deutlich überdurchschnittlichen ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind ursächlich für die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall insgesamt. Diese belasten den Fehlbetrag erheblich.	E7	Die Stadt Emsdetten sollte den Anteil ambulanter Hilfen unter Beibehaltung der niedrigen Falldichte durch zusätzliche Maßnahmen erhöhen.
F8	Die Stadt Emsdetten hat bei der Heimerziehung überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die bereits guten Verfahrensstandards könnten um die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte ergänzt werden.	E8	Die Stadt Emsdetten sollte trägerbezogene Auswertungen vornehmen. Die sich daraus ergebende Erkenntnisse und eigene Erfahrungsberichte zu den einzelnen Heimen sollten ebenfalls in der Jugendamtssoftware hinterlegt werden. Dieses Vorgehen würde die wirtschaftliche Leistungsvergabe zusätzlich unterstützen.
F9	Die Stadt Emsdetten hat im interkommunalen Vergleich die höchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall insgesamt aus.	E9	Die Stadt Emsdetten sollte sowohl die Poolösungen als auch das Modell der tagesweisen Betreuung vor Ort ausbauen und so die Fallzahlen und Aufwendungen reduzieren.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Emsdetten kann die Laufzeiten der Bauanträge bislang nicht auswerten. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.	E1	Die Stadt Emsdetten sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Gesamtlaufzeiten gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Emsdetten erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen sehr hohe Leistungswerte.	E2	Die Stadt Emsdetten sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden. Zusätzlich sollte die Stadt die Entwicklung der Fallzahlen, der Gesamtlauzeiten und des Bestandes der unerledigten Bauanträge beobachten. So kann Emsdetten die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.
F3	Die Stadt Emsdetten nutzt eine fachspezifische Software. Sie beabsichtigt, in absehbarer Zeit eine elektronische Antragsannahme und –bearbeitung einzuführen. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bezüglich der digitalen Verfügbarkeit der Antragsunterlagen.	E3.1	Die Stadt Emsdetten sollte sämtliche in Papierform eingereichten Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen. So stehen die Unterlagen bereits während der Antragsbearbeitung elektronisch zur Verfügung.
		E3.2	Die Stadt Emsdetten sollte baldigst dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und genehmigen kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten und archivieren.
F4	Die Stadt Emsdetten hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie könnte die Steuerung verbessern, wenn sie Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte definiert.	E4	Die Stadt Emsdetten sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden. Dazu kann sie beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Emsdetten organisiert ihr Vergabewesen derzeit grundlegend um. Durch die Einführung einer zentralen Vergabestelle kann sie die rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren weiter verbessern.	E1.1	Im Zuge der Neuorganisation des Vergabewesens sollte die Stadt Emsdetten die Einführung einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Eine solche unterstützt die rechtskonforme Abwicklung der Vergabeverfahren. Zudem stellt sie eine fortlaufende Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte sicher.
		E1.2	Die Stadt Emsdetten sollte wie geplant Zuständigkeiten und Vorgehensweisen bei Rahmenverträgen, Nachträgen sowie der Abnahme von Baumaßnahmen regeln. Die Festlegungen in der alten Dienstanweisung für das Vergabewesen vom 16.02.2018 können dafür eine gute Vorlage sein.
		E1.3	Die Stadt Emsdetten sollte eine regelmäßige Vorprüfung der Vergabeunterlagen durch die örtliche Rechnungsprüfung beibehalten. Dies gilt insbesondere für Vergaben, die nicht über die Vergabestelle des Kreises abgewickelt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Emsdetten geht präventiv gegen Korruption vor. Sie hat die besonders gefährdeten Arbeitsbereiche identifiziert und sensibilisiert regelmäßig ihre Bediensteten. Die Stadt setzt allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG um. Dies gilt insbesondere für das Rotationsgebot in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.	E2.1	Die Stadt Emsdetten sollte die Erstellung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention prüfen. Sie könnte darin ihre getroffenen Regelungen zusammenfassen und an einer Stelle nachvollziehbar für ihre Bediensteten zur Verfügung stellen.
		E2.2	Die Stadt Emsdetten sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gem. § 21 KorruptionsbG durchführen. Sofern sie dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat sie Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren. Den Kreis Steinfurt als zuständige Aufsichtsbehörde hat sie darüber zu unterrichten.
F3	Die Stadt Emsdetten hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	E3	Die Stadt Emsdetten sollte eine Dienstanweisung zum Sponsoring erstellen. Darin sollte sie verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.
F4	Die Stadt Emsdetten betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Sie nutzt die Potenziale aus einer zentralen und unabhängigen Steuerung in den einzelnen Phasen der Projektentwicklung und –umsetzung nicht vollständig. Auch ein abschließendes Berichtswesen zur Qualitätssicherung findet nicht statt.	E4.1	Die Stadt Emsdetten sollte ihre Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst (BIC) einbetten. Für diese Verfahrensschritte sollte eine unabhängige Stelle zentral zuständig sein.
		E4.2	Die Stadt Emsdetten sollte ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.
F5	Die Stadt Emsdetten hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen nicht einheitlich geregelt. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	E5	Die Stadt Emsdetten sollte das Verfahren bei Auftragsänderungen einheitlich regeln. Dazu gehört auch eine vergaberechtliche Bewertung durch die örtliche Rechnungsprüfung oder eine einzurichtende zentrale Vergabestelle. Zudem sollte sie ihr Nachtragsmanagement ausbauen. Dies umfasst eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F6	Die Stadt Emsdetten hält bei den betrachteten Vergabemaßnahmen die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe weitestgehend ein. Allerdings hat sie nicht alle relevanten Verfahrensschritte in den Vergabe- bzw. Maßnahmenakten dokumentiert.	E6.1	Die Stadt Emsdetten sollte sicherstellen, dass Abweichungen vom Auftragswert regelmäßig schriftlich bearbeitet werden. Insbesondere sollte sie Nachträge stets schriftlich beauftragen.
		E6.2	Die Stadt Emsdetten sollte sicherstellen, dass spätestens mit Beginn der Auftragsausführung sämtliche geforderten Unterlagen vorliegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E6.3	Die Stadt Emsdetten sollte in ihrem Vergabevermerk sämtliche Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen dokumentieren. Dazu gehört auch die Unterrichtung unterlegener Bieter sowie die Ex-Post-Veröffentlichung.
		E6.4	Die Stadt Emsdetten sollte ihre Baumaßnahmen vollständig und nachvollziehbar dokumentieren. Dazu gehören auch relevante Vorgänge nach Abschluss des Vergabeverfahrens. Dies umfasst beispielsweise die Bearbeitung von Abweichungen vom Auftragswert sowie das Abnahmeprotokoll.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

Es ist davon auszugehen, dass die Corona-Pandemie erhebliche Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte haben wird. Da die Höhe dieser Auswirkungen zurzeit noch unklar ist, konnten sie zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht in die Bewertung der Haushaltssituation und Haushaltssteuerung einfließen.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation	▲	□	□

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Emsdetten die Haushaltssituation zu verbessern ist vergleichsweise gering.

Die Stadt Emsdetten unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen nach der Gemeindeordnung NRW (GO NRW). Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 konnte ein originärer bzw. fiktiver Haushaltsausgleich erreicht werden. Die guten **Jahresergebnisse** 2016 bis 2018 waren geprägt von zum Teil starken Steigerungen bei der Gewerbesteuer. Nivelliert bzw. bereinigt man in einer Modellrechnung das Jahresergebnis 2018 um Schwankungen und Sondereffekte ergibt sich für Emsdetten ein **strukturelles Ergebnis** 2018 von rund 2,2 Mio. Euro. Dies deutet auf einen grundsätzlich strukturell ausgeglichenen Haushalt hin. Der Entwurf zum Jahresabschluss 2019 sieht mit 8,4 Mio. Euro ebenfalls ein deutlich positives Ergebnis vor. Gegenüber der Planung bedeutet dies eine Verbesserung von sechs Mio. Euro.

Aufgrund der guten Jahresergebnisse der letzten Jahre konnte die Stadt Emsdetten ihre bereits solide **Eigenkapitalausstattung** weiter verstärken. Mit einer Eigenkapitalquote von 43 Prozent gehört Emsdetten zum Viertel der Vergleichskommunen mit der besten Eigenkapitalausstattung. Die Ausgleichsrücklage beträgt Ende 2018 28,1 Mio. Euro und wird durch das Jahresergebnis 2019 auf voraussichtlich über 36 Mio. Euro steigen. Die Stadt Emsdetten ist von einer bilanziellen Überschuldung derzeit weit entfernt.

Die **Verschuldung** der Stadt Emsdetten im Kernhaushalt und auf Konzernebene ist vergleichsweise niedrig. Kredite zur Sicherstellung der Liquidität benötigt die Kommune nicht. Im Betrachtungszeitraum konnte sie nicht nur das laufende Geschäft selbständig finanzieren, sondern deutliche Liquiditätsüberschüsse erwirtschaften. Neben den Zuwendungen Dritter haben diese

Überschüsse dazu beigetragen, wichtige Investitionen mitzufinanzieren. Beim Gebäudevermögen konnte die Stadt in den letzten Jahren daher auch insgesamt einen wesentlichen Substanzverlust vermeiden. In Emsdetten werden regelmäßige visuelle Zustandserfassungen des Verkehrsinfrastrukturvermögens durchgeführt. Die Stadt besitzt damit eine gute Grundlage für ein zielgerichtetes Investitions- und Unterhaltungsprogramm für die Verkehrsflächen.

Die Stadt Emsdetten plant in den nächsten Jahren weitere umfangreiche Investitionen. Dafür ist auch die Aufnahme von Investitionskrediten in nicht unerheblicher Höhe vorgesehen. Mittelfristig wird die Verschuldung daher deutlich ansteigen.

Die letzten Jahre sind für die Stadt Emsdetten aus finanzieller Sicht sehr positiv verlaufen. Dies kommt durch die Ist-Ergebnisse, die gute Eigenkapitalausstattung und den vergleichsweise niedrigen Schuldenstand zum Ausdruck. Zum Zeitpunkt der Prüfung war jedoch noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Emsdetten sein werden. Es ist aber davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Emsdetten liegen die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** des Haushalts vor. Durch ein unterjähriges Berichtswesen werden der Verwaltungsvorstand und der Rat regelmäßig über den aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung unterrichtet. Die gpaNRW empfiehlt, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist anzunähern.

Emsdetten konnte in den vergangenen Jahren den Haushalt durch eigenes Handeln positiv beeinflussen. Durch eine Anhebung der Hebesätze zur Grundsteuer B wurden in 2015 und 2016 deutliche Verbesserungen für den städtischen Haushalt erzielt. Dennoch belasten allgemeine Aufwandssteigerungen sowie die sozialen Leistungen zunehmend die kommunalen Haushalte. Die Stadt Emsdetten sollte daher trotz der guten Entwicklung der letzten Jahre weiter **Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung** erarbeiten. Dabei kann auf das bereits bestehende Konsolidierungsprogramm aus 2015 aufgebaut werden. Bei einer erwarteten Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und damit auch der Ertragssituation, müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Eine Kommune kann Aufwendungen und Auszahlungen unter bestimmten Voraussetzungen als **Haushaltsermächtigung** auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen. Die Stadt Emsdetten überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und investive Auszahlungsermächtigungen in einem vergleichsweise geringen Umfang. Dennoch wird die zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung im investiven Bereich nur zu durchschnittlich 58,4 Prozent in Anspruch genommen. Die meisten der Vergleichskommunen haben jedoch noch größere Schwierigkeiten, die zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung auch tatsächlich zu verausgaben. Die gpaNRW empfiehlt daher auch der Stadt Emsdetten, eine Überprüfung der Planungsparameter vorzunehmen und Investitionsmaßnahmen realitätsnäher zu veranschlagen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist. Ein restriktiver Umgang mit Ermächtigungsübertragungen kann in einer konkreten Dienstanweisung geregelt werden.

Die Stadt Emsdetten hat das **Fördermittelmanagement** durch die neu geschaffene Stelle eines Fördermittelmanagers zum 01. Oktober 2019 zentralisiert. Dadurch werden alle Fördermittelangelegenheiten gebündelt und die Verwaltung hat durch die zentrale Organisation einen Überblick über die Fördermaßnahmen der Stadt. Die zentrale Stelle stellt sicher, dass alle Bestimmungen und Fristen aus dem Förderbescheid umgesetzt werden. Durch die bereits erfolgte Einführung einer digitalen Förderakte soll der Prozess der Dokumentation noch weiter optimiert werden.

Ergänzend empfiehlt die gpaNRW der Stadt, grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln zu formulieren, beispielsweise durch eine Dienstanweisung. Eine Vorgabe sollte sein, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung von Investitions-/Unterhaltungsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind. Auch sollte die Verwaltung dem Rat anlassbezogen über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

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

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar ist zudem, inwieweit etwaige finanzielle Hilfen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Emsdetten 2013 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	aufgestellt	nicht erforderlich	HPI
2020	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr der letzten überörtlichen Prüfung war das Jahr 2012. Diese Prüfung beginnt daher mit dem Jahr 2013.

Die Stadt Emsdetten ist nach § 116 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) seit 2010 zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Bisher liegen die Gesamtabschlüsse 2010, 2011 und 2012 vor. Die Aufstellung der Gesamtabschlüsse 2013 bis 2018 wurde extern vergeben und sollen bis zum 30. Juni 2021 vorgelegt werden. Ab 2019 ist die Stadt nicht mehr zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses verpflichtet. Ein entsprechender Beschluss des Rates liegt bereits vor.

Der Entwurf des Jahresabschlusses 2019 wurde am 08. September 2020 in den Rat der Stadt Emsdetten eingebracht. Auf einige wesentliche Zahlen aus dem Entwurf wird in dem vorliegenden Finanzbericht textlich hingewiesen. Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2021 bis 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Emsdetten unterliegt keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen nach § 75 Abs. 4 GO NRW oder § 76 Abs. 2 GO NRW. Im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2018 konnten die Haushalte ausgeglichen bzw. durch die Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage fiktiv ausgeglichen werden.

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 Emsdetten 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt				X	X	X	X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt	X	X	X					X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								

Bis 2018 bezieht sich der Haushaltsstatus auf die Ist-Ergebnisse der Jahresabschlüsse

Jahresergebnisse und Rücklagen Emsdetten 2013 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.576	-2.306	-1.935	13.343	4.603	3.444
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	10.989	8.684	6.749	20.098	24.755	28.144
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	110.622	110.557	110.809	110.873	111.026	111.131
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	-2.306	-1.935	13.343	4.603	3.444

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	71	-65	251	64	153	105
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	2,9	1,9	1,6	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Die gpaNRW nimmt den Verwendungsbeschluss vorweg und ordnet die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen Rücklage bzw. der Ausgleichsrücklage zu.

Jahresergebnisse und Rücklagen Emsdetten in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	2.425*	-3.274	-412	-29	-772
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	30.570	27.296	26.884	26.855	26.083
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	111.131	111.131	111.131	111.131	111.131
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	2.425	-3.274	-412	-29	-772
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis	2,3	0,3	0,0	0,6

* der zwischenzeitlich vorliegende Entwurf des Jahresabschlusses 2019 sieht einen Überschuss in der Ergebnisrechnung von 8,4 Mio. Euro vor.

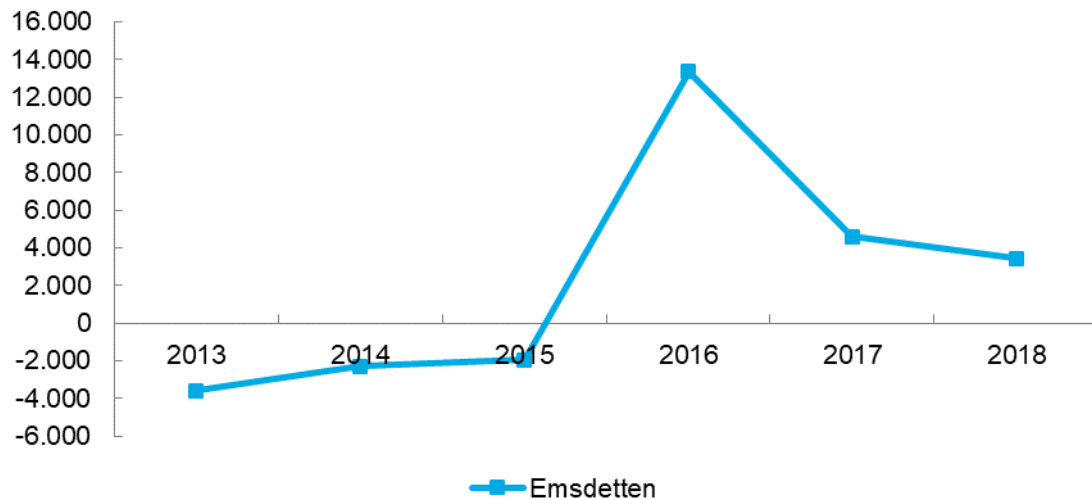
Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der GO NRW in Kraft getreten. Diese haben auch Auswirkungen auf die Regelungen bezüglich der Zuführung von Jahresüberschüssen zu den Rücklagen. Ab 2019 können die Jahresüberschüsse komplett der Ausgleichsrücklage zugeführt werden, soweit die allgemeine Rücklage einen Bestand in Höhe von mindestens drei Prozent der Bilanzsumme des Jahresabschlusses der Gemeinde aufweist. Die gpaNRW hat diese Regelung in der vorstehenden Tabelle berücksichtigt und den geplanten Jahresüberschuss 2019 direkt der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- In den letzten drei Jahren des Betrachtungszeitraumes ist der Haushalt ausgeglichen. Davor können die erzielten Erträge die Aufwendungen jeweils nicht decken. Das positive strukturelle Ergebnis 2018 deutet auf einen momentan strukturell ausgeglichenen Haushalt hin.

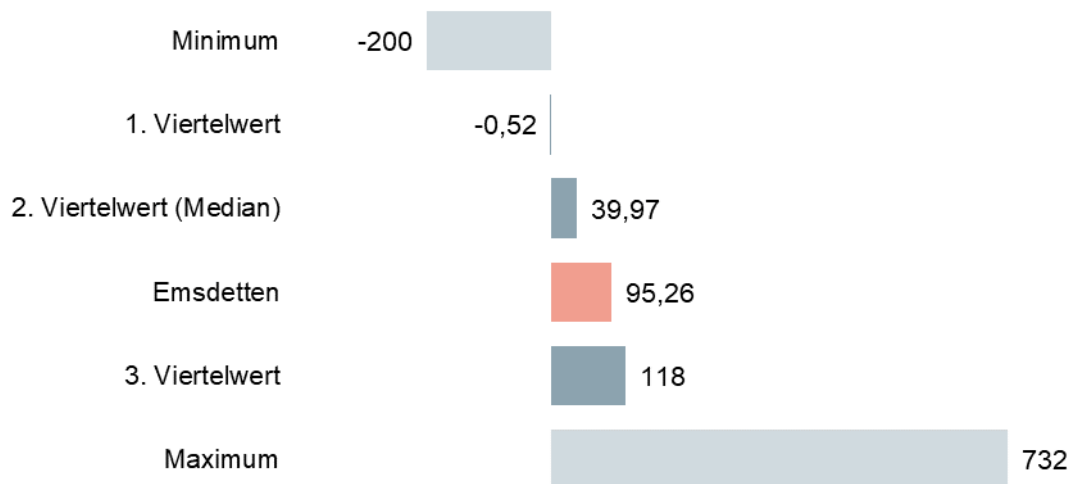
Der Haushalt muss gemäß § 75 Abs. 2 GO NRW ausgeglichen sein. Er ist ausgeglichen, wenn die Erträge die Aufwendungen decken. Das Jahresergebnis sollte positiv sein.

Jahresergebnisse Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2018



Das summierte Jahresergebnis 2013 bis 2018 liegt bei plus 13,6 Mio. Euro. Die Ergebnisse sind dabei maßgeblich geprägt von der Gewerbesteuer und den Schlüsselzuweisungen. Der hohe Jahresüberschuss 2016 von 13,3 Mio. Euro wurde durch Mehrerträge bei der Gewerbesteuer (plus 9,3 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr) und den Schlüsselzuweisungen (plus 4,6 Mio. Euro) erreicht. Aufgrund der gestiegenen Steuerkraft in 2016 hat die **Stadt Emsdetten** in 2018 keine Schlüsselzuweisung vom Land erhalten. Dennoch wurde ein positives Ergebnis von 3,4 Mio. Euro erzielt. Die Planung sah für 2018 noch einen Fehlbetrag von 2,3 Mio. Euro vor.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Emsdetten gehört durchgängig zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den besten Jahresergebnissen je Einwohner. In 2016 und 2017 ordnet sich die Stadt sogar in der Spitzengruppe ein.

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. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltsituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW 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 hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Emsdetten	
Jahresergebnis	3.444
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-29.649
Bereinigungen Sondereffekte	1.030
= bereinigtes Jahresergebnis	-25.176
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	27.358
= strukturelles Ergebnis	2.182

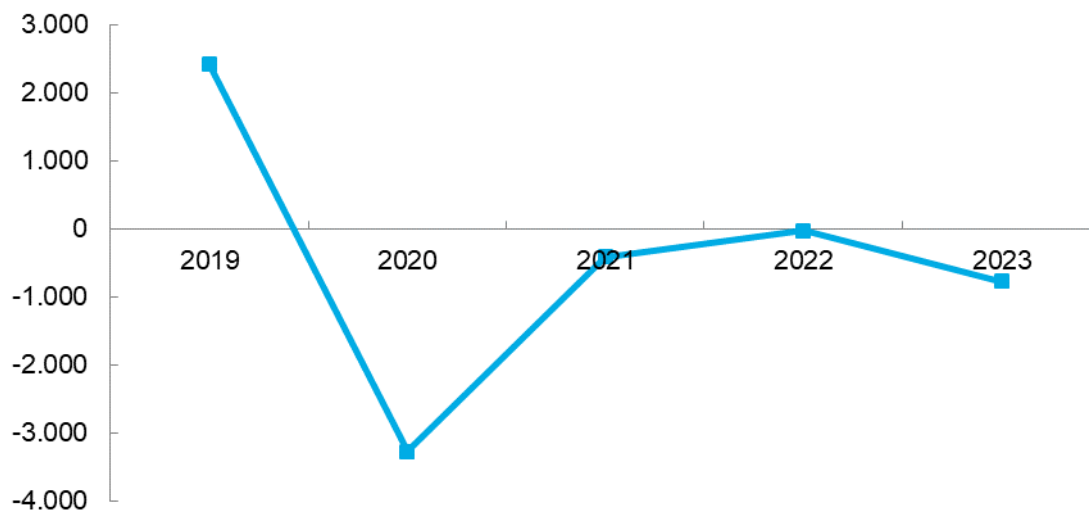
Das strukturelle Ergebnis 2018 ist rund 1,3 Mio. Euro niedriger als das tatsächliche Jahresergebnis 2018. Dies ist im Wesentlichen bedingt durch die Bereinigungen bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern. Das positive strukturelle Ergebnis von 60,36 Euro je Einwohner deutet auf einen finanziell gut aufgestellten und strukturell ausgeglichenen Haushalt hin.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Emsdetten plant von 2020 bis 2023 mit Defiziten in der Ergebnisrechnung. Wichtige Ertragspositionen sind dabei vorsichtig bzw. unterhalb der Orientierungsdaten geplant. Auch im Aufwandsbereich versucht die Stadt durch eine auskömmliche Planung Risiken zu minimieren. Insgesamt sieht die gpaNRW in der mittelfristigen Planung der Stadt Emsdetten mehr Chancen als Risiken.

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

Jahresergebnisse Emsdetten in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die Planung für 2019 sah einen Überschuss von 2,4 Mio. Euro. Nach dem mittlerweile vorliegenden Entwurf zum Jahresabschluss 2019 ergibt sich ein Überschuss in der Ergebnisrechnung von 8,4 Mio. Euro. Diese Verbesserung von 6,0 Mio. Euro ergibt sich im Wesentlichen durch höhere Gewerbesteuererträge, geringere Personalaufwendungen sowie geringere Aufwendungen für soziale Leistungen.

Die Stadt Emsdetten plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 ein Defizit von 771.871 Euro.

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

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Grundsteuer B	6.296	7.011	715	2,2
Gewerbsteuer	23.438 (22.061)	23.500	62	0,1
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	17.033 (14.804)	20.346	3.313	3,6
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	3.538 (2.555)	3.772	234	1,3
Schlüsselzuweisungen	0 (2.842)	4.460	4.460	
Übrige Erträge	39.564	40.355	791	0,4
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	16.979	22.558	5.579	5,8
Allgemeine Kreisumlage	14.462 (13.644)	15.892	1.430	1,9
sonstige Transferaufwendungen	27.072	35.263	8.191	5,4
Übrige Aufwendungen	27.913	26.503	-1.410	-1,0

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 ergänzt.

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

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

1.3.3.1 Grundsteuer B

Der Hebesatz zur Grundsteuer B wurde für 2018 von 495 Prozent um 66 Prozentpunkte auf die Höhe des fiktiven Hebesatzes von 429 Prozent gesenkt. Die Erträge sind dementsprechend von 2017 nach 2018 um 0,8 Mio. Euro zurückgegangen. 2019 wurde der Hebesatz ebenfalls an den fiktiven Hebesatz des Landes von 443 Prozent angepasst. Für 2020 ff. sind keine weiteren Erhöhungen beim Hebesatz vorgesehen. Die Steuererträge in diesem Bereich steigen von 2020

bis 2023 um jährlich rund 2,1 Prozent und liegen damit über den Orientierungsdaten des Landes³. Die Verwaltung begründet die eingeplanten Steigerungsraten mit neuen ausgewiesenen Baugebieten und der damit verbundenen wachsenden Nachfrage nach Baugrundstücken. Auch in den gewachsenen Wohngebieten sowie im Innenstadtbereich ist eine zunehmende Verdichtung zu erwarten (z. B. Abriss eines alten Hauses und Ersatz durch mehrere Wohneinheiten). Hier sind keine zusätzlichen Planungsrisiken ersichtlich.

1.3.3.2 Gewerbesteuer

Die Gewerbesteuer unterlag in den letzten Jahren teilweise deutlichen Schwankungen. 2016 konnte aufgrund von Nachveranlagungen der Jahre 2014 und 2015 sowie aufgrund einer Steigerung der Gewerbesteuerzahler ein Höchstwert von 28,2 Mio. Euro an Gewerbesteuer vereinnahmt werden. Der Mittelwert der Jahre 2014 bis 2018 liegt bei 22,1 Mio. Euro. Für 2020 plant die Stadt Emsdetten mit Gewerbesteuererträgen von 23,5 Mio. Euro und berücksichtigt dabei die aktuellen Entwicklungen und Vorauszahlungen. Bis 2023 ist keine weitere Steigerung eingeplant worden, sondern der Ansatz mit 23,5 Mio. Euro unverändert fortgeschrieben worden. Die Stadt Emsdetten ist nicht auf wenige große Gewerbesteuerzahler angewiesen, sondern kann auf einen guten Branchenmix zurückgreifen. Die Verwaltung stuft insgesamt die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf diese wichtige Ertragsposition als weniger dramatisch ein als in anderen Kommunen. Zusätzliche Planungsrisiken sind hier nicht zu erkennen.

1.3.3.3 Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern

Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommenssteuer und Umsatzsteuer) sind nach der Gewerbesteuer die wichtigste Ertragsposition für die Stadt Emsdetten. Ausgehend vom Ergebnis 2018 ergibt sich bis zum letzten Planjahr 2023 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 3,6 Prozent. Für 2020 hat die Stadt Emsdetten die aktuellen, zur Planung vorliegenden, Steuerschätzungen verwendet multipliziert mit der entsprechenden Schlüsselzahl der Kommune. Die danach vorgenommene jährliche Steigerung von 3,5 Prozent liegt deutlich unterhalb den empfohlenen Orientierungsdaten des Landes NRW. Wie auch die Gewerbesteuer sind die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern stark von der konjunkturellen Entwicklung abhängig und von der Stadt selbst kaum zu beeinflussen. Es bestehen daher hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Darüberhinausgehende zusätzliche Planungsrisiken sind jedoch nicht zu erkennen.

1.3.3.4 Schlüsselzuweisungen

Die Entwicklung der eigenen Steuerkraft wirkt sich (zeitversetzt) auf die Höhe der Schlüsselzuweisungen aus. Aufgrund des hohen Gewerbesteueraufkommens 2016 hat die Stadt Emsdetten in 2018 keine Schlüsselzuweisungen erhalten. Während der Mittelwert der Jahre 2014 bis 2018 bei 2,8 Mio. Euro liegt, konnte die Stadt dagegen für 2019 Schlüsselzuweisungen von vier Mio. Euro vereinnahmen. Für 2020 hat die Stadt die Planung aufgrund der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) 2020 vorgenommen und Schlüsselzuweisungen von

³ siehe Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 02. August 2019, Az. 304-46.05.01-264/19

2.152.455 Euro eingeplant. Die mittlerweile vorliegende Festsetzung zum GFG sieht sogar einen um 4.000 Euro höheren Auszahlungsbetrag vor. Danach plant Emsdetten bis 2023 mit steigenden Schlüsselzuweisungen. Für 2023 rechnet die Stadt mit Schlüsselzuweisungen von 4,5 Mio. Euro, was gegenüber dem Ansatz 2020 mehr als eine Verdoppelung bedeutet. Die Verwaltung legt bei der Berechnung der zur Verfügung stehende Verbundmasse die Orientierungsdaten des Landes zugrunde. Für die Entwicklung der eigenen Steuerkraft werden die aktuellen Haushaltsdaten und Prognosen verwendet. Auch hier ergeben sich hohe allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiken. Neben der Entwicklung der eigenen Steuerkraft ist die Höhe der Schlüsselzuweisungen auch stark von der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts abhängig. Die Planung der Stadt Emsdetten ist jedoch plausibel und nachvollziehbar dargestellt. Zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken werden nicht gesehen.

1.3.3.5 Personalaufwendungen

Die Stadt Emsdetten hat bei der Planung der Personalaufwendungen für 2020 alle bekannten Tarif- und Besoldungserhöhungen berücksichtigt. Für die mittelfristige Planung 2021 bis 2023 wird bei den reinen Gehaltsaufwendungen (Tarifbeschäftigte und Beamte) mit einer jährlichen Steigerung von 2,5 Prozent geplant. Diese eingeplanten Steigerungsraten liegen über den Orientierungsdaten des Landes, die regelmäßig eine Steigerung von einem Prozent vorsehen. Dieser Zielwert ist jedoch nur mithilfe zusätzlicher Konsolidierungsmaßnahmen zu erreichen, weil die Tarif- und Besoldungserhöhungen voraussichtlich höher sein werden. Die gpaNRW sieht keine zusätzlichen Risiken in der Planung der Personalaufwendungen der Stadt Emsdetten.

1.3.3.6 Allgemeine Kreisumlage

Die allgemeine Kreisumlage basiert auf dem Umlagebedarf des Kreises sowie auf der Steuerkraft der Stadt Emsdetten und der anderen kreisangehörigen Kommunen im jeweiligen Referenzzeitraum. Die Entwicklung der Kreisumlage ist daher schwer zu prognostizieren und unterliegt generell großen Unsicherheiten. Der Kreis Steinfurt geht in seinem Haushalt 2020 von einem steigenden Umlagebedarf bis 2023 von 8,2 Mio. Euro aus. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung der Zahllast von 1,5 Prozent. Die Stadt Emsdetten hat für 2020 die Planungen des Kreises berücksichtigt und danach eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 2,9 Prozent eingeplant. Aufgrund der eingeplanten Steigerungsraten sind keine zusätzlichen Risiken ersichtlich.

1.3.3.7 Sonstige Transferaufwendungen

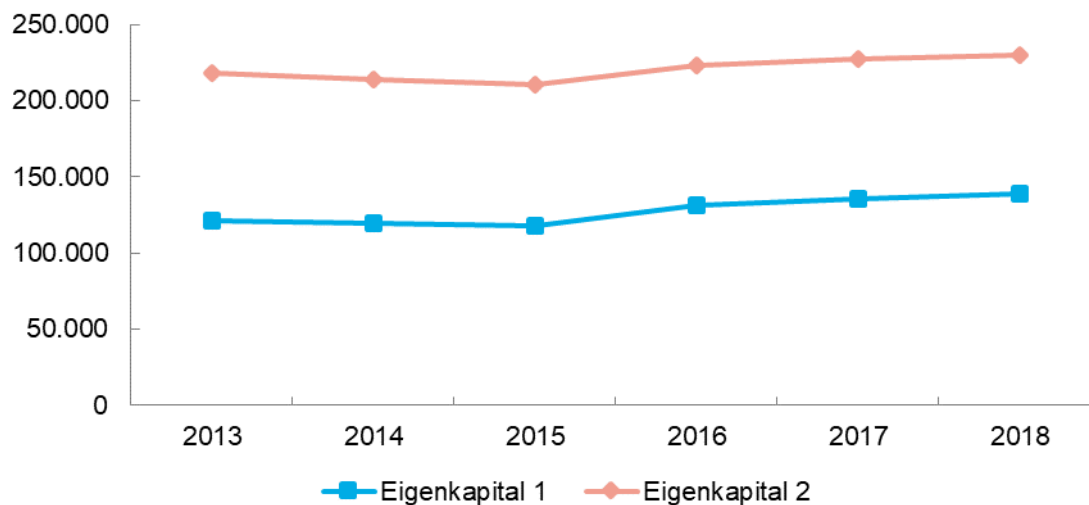
Die sonstigen Transferaufwendungen umfassen im Wesentlichen die Aufwendungen für die Kindertagesbetreuung und die sozialen Leistungen. Bei den sozialen Leistungen nach dem SGB II plant die Stadt mit jährlichen Steigerungen von rund zwei Prozent, was den Orientierungsdaten des Landes entspricht. Bei der Kindertagesbetreuung steigen die Transferaufwendungen von 2019 nach 2020 um 3,0 Mio. Euro. Das entspricht einer Steigerung von 26,4 Prozent. Gründe sind die Steigerungen bei den zur Verfügung gestellten Kindergartenplätzen und die gesetzlichen Änderungen durch das Kinderbildungsgesetz (KiBiz). Bis 2023 plant die Stadt mit einer weiteren durchschnittlichen Steigerung von 5,6 Prozent. Aufgrund dieses Anstiegs sind keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken zu erkennen.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Emsdetten besitzt eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung und ist von einer bilanziellen Überschuldung zurzeit weit entfernt.

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

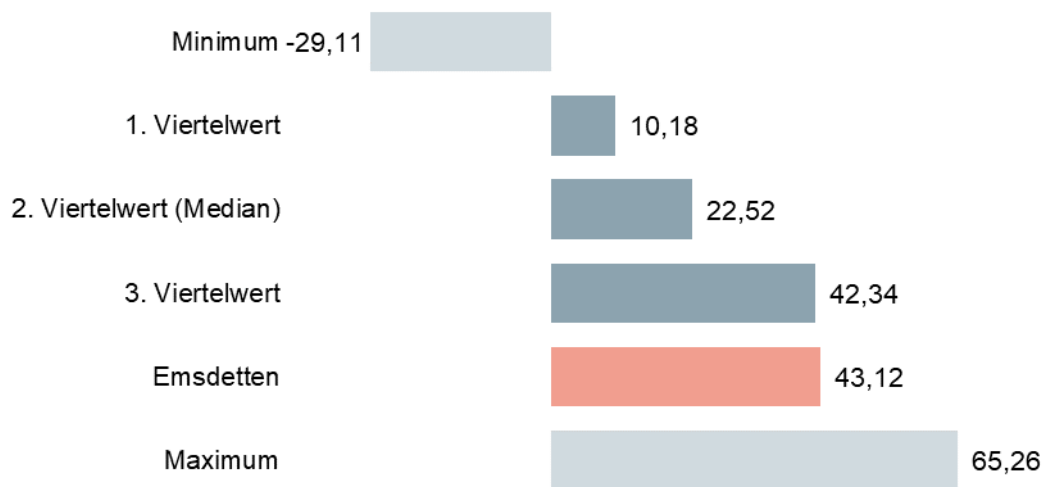
Eigenkapital Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2018



Das Eigenkapital der **Stadt Emsdetten** hat sich im Eckjahresvergleich um 17,7 Mio. Euro auf 139,3 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Zunahme von 15 Prozent. Ursächlich für die Steigerung waren im Wesentlichen die positiven Jahresergebnisse der letzten Jahre, die sich entsprechend eigenkapitalerhöhend auswirkten. Die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge haben sich im gleichen Zeitraum um 5,8 Mio. Euro reduziert, so dass die Steigerung des Eigenkapitals 2 etwas geringer ausfällt als beim Eigenkapital 1.

Die Jahresüberschüsse der letzten Jahre wurden in voller Höhe der Ausgleichsrücklage zugeführt. Diese hat Ende 2018 einen Bestand von 28,1 Mio. Euro und kann damit ihrer Funktion als Risikovorsorge nachkommen. Die Stadt Emsdetten ist von einer bilanziellen Überschuldung weit entfernt.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Emsdetten kann auf eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung zurückgreifen. Die Stadt gehört zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der höchsten Eigenkapitalquote, seit 2017 sogar zum besten Viertel. Allerdings plant Emsdetten aufgrund des aktuellen Haushaltsplanes 2020 bis 2023 mit Fehlbeträgen in der Ergebnisrechnung. Treten diese ein, wird sich das Eigenkapital um 4,5 Mio. Euro reduzieren.

Bei der Eigenkapitalquote 2 ergibt sich eine identische Einsortierung oberhalb des 3. Viertelwertes.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2018

Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
71,17	-11,32	36,87	53,87	70,95	82,87	50

1.3.5 Schulden und Vermögen

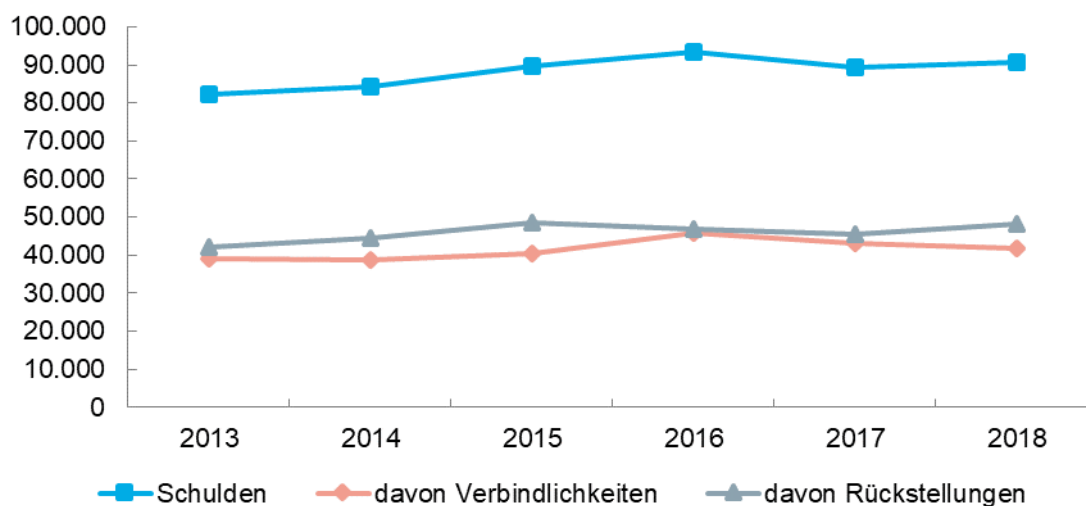
- Die Stadt Emsdetten weist im Kernhaushalt und auf Konzernebene eine vergleichsweise niedrige Verschuldung aus. Kredite zur Sicherstellung der Liquidität werden nicht benötigt. Mittelfristig wird die Verschuldung jedoch aufgrund anstehender Investitionen deutlich ansteigen.
- Wichtige Gebäudepositionen der Stadt Emsdetten weisen einen bilanziell unauffälligen Abnutzungsgrad aus. Aufgrund einer aktuellen Zustandserfassung des Verkehrsinfrastrukturvermögens besitzt die Stadt eine gute Grundlage für ein zielgerichtetes Investitions- und Unterhaltungsprogramm für die Verkehrsflächen.

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

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

Da die **Stadt Emsdetten** über keinen aktuellen Gesamtabschluss verfügt, können wir aktuelle Vergleichswerte auf Konzernebene nur bei den Verbindlichkeiten darstellen. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune haben wir für die Jahre 2015 bis 2018 manuell errechnet und in den interkommunalen Vergleich gestellt. Nähere Ausführungen zu den Beteiligungen der Stadt Emsdetten enthält der Teilbericht „Beteiligungen“.

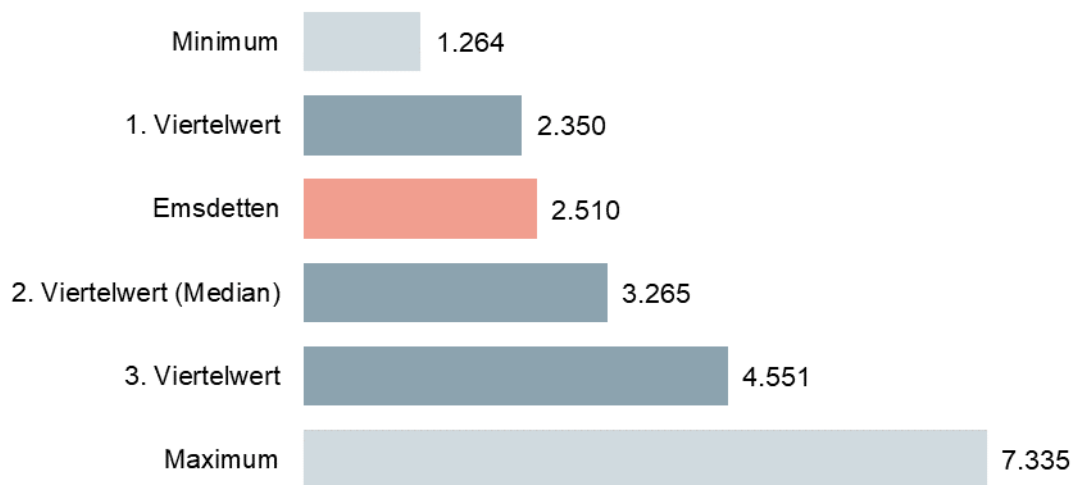
Schulden Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2018



Die Schulden des Kernhaushalts haben sich von 2013 nach 2018 um 8,5 Mio. Euro erhöht. Ursächlich für diese Steigerung um zehn Prozent sind im Wesentlichen die gestiegenen Pensionsrückstellungen. Ein Anstieg der Pensionslasten ist bei vielen Kommunen festzustellen. Die Ver-

bindlichkeiten haben sich im gleichen Zeitraum nur geringfügig um 2,7 Mio. Euro erhöht. Sinkende Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten stehen dabei steigenden erhaltenen Anzahlungen gegenüber. Bei den erhaltenen Anzahlungen handelt es sich um zweckgebundene investive Zuweisungen, die noch nicht verbraucht wurden, insbesondere Investitionszuweisungen des Landes. Die Stadt Emsdetten hat die erhaltenen Anzahlungen mit der nötigen Liquidität hinterlegt. Ende 2018 stehen den erhaltenen Anzahlungen von 8,6 Mio. Euro liquide Mittel von 10,0 Mio. Euro gegenüber.

Schulden je Einwohner Emsdetten in Euro 2018



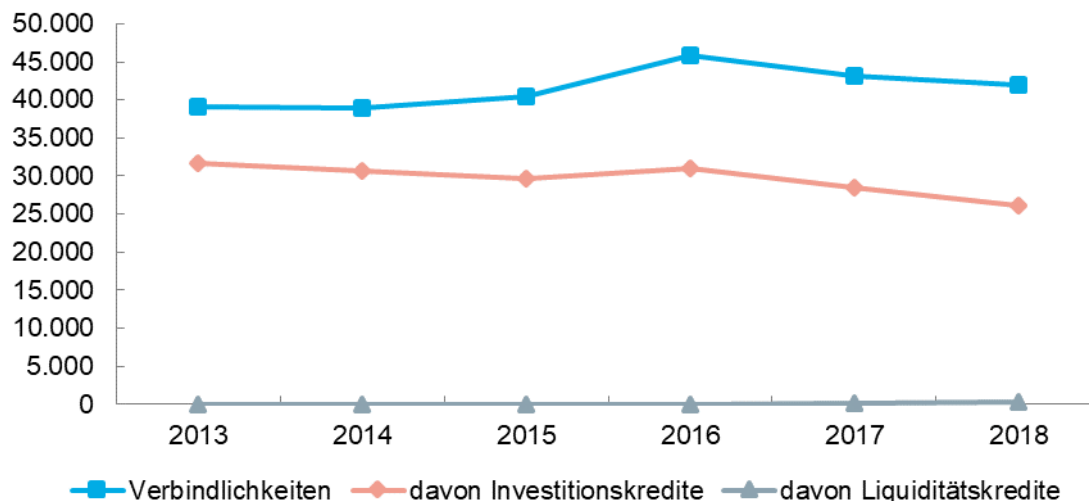
In den interkommunalen Vergleich sind 50 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Emsdetten gehört im interkommunalen Vergleich durchgängig zur Hälfte mit der niedrigsten Pro-Kopf-Verschuldung mit einer Tendenz jeweils zum 1. Viertelwert.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Verbindlichkeiten Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2018



Der vergleichsweise niedrige Schuldenstand in Emsdetten ist unter anderem auf die nicht benötigten Liquiditätskredite zurückzuführen. Nur in 2017 werden Liquiditätskredite von 52.700 Euro ausgewiesen und in 2018 von 358.300 Euro. Hierbei handelt es sich jedoch um keine benötigte Liquidität, sondern um die ausgewiesenen Verbindlichkeiten aus dem Förderprogramm „Gute Schule 2020“. Das Land NRW übernimmt für diese Kredite jeweils den Schuldendienst.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2015 bis 2018 hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Emsdetten in Tausend Euro 2015 bis 2018

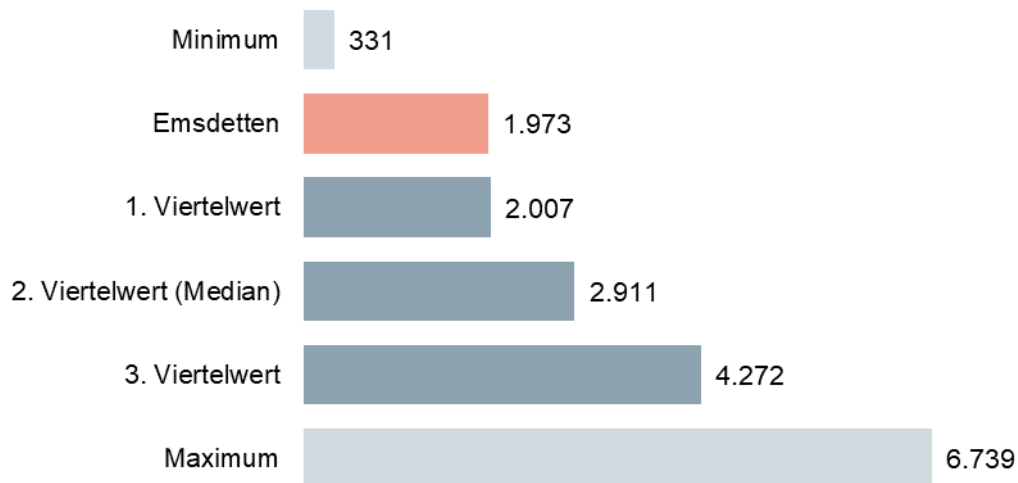
	2015	2016	2017	2018
Grunddaten Kernhaushalt				
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	40.387	45.908	43.087	41.890
Ausleihungen an verbundene Unternehmen/Sondervermögen	0	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen/Sondervermögen	2.525	4.368	4.028	2.271
Grunddaten Beteiligungen*				
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	29.580	26.596	29.941	32.050
Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	146	144	65	325
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	67.296	67.992	68.935	71.344

* Berücksichtigt wurden die Stadtwerke Emsdetten GmbH, die tkrz Stadtwerke GmbH und das Sondervermögen Abwasserwerk

Neben den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts werden für 2018 bei den Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune die Verbindlichkeiten der Stadtwerke Emsdetten GmbH (19,2 Mio. Euro), der tkrz GmbH (3,1 Mio. Euro) und des Abwasserwerkes (9,7 Mio. Euro) berücksichtigt. Die Verbindlichkeiten auf Konzernebene erhöhen sich für Emsdetten auf 71,3 Mio. Euro.

Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung reiht sich die Stadt Emsdetten in 2018 wie folgt ein:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 39 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Emsdetten gehört auf Konzernebene durchgängig zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Verbindlichkeiten je Einwohner.

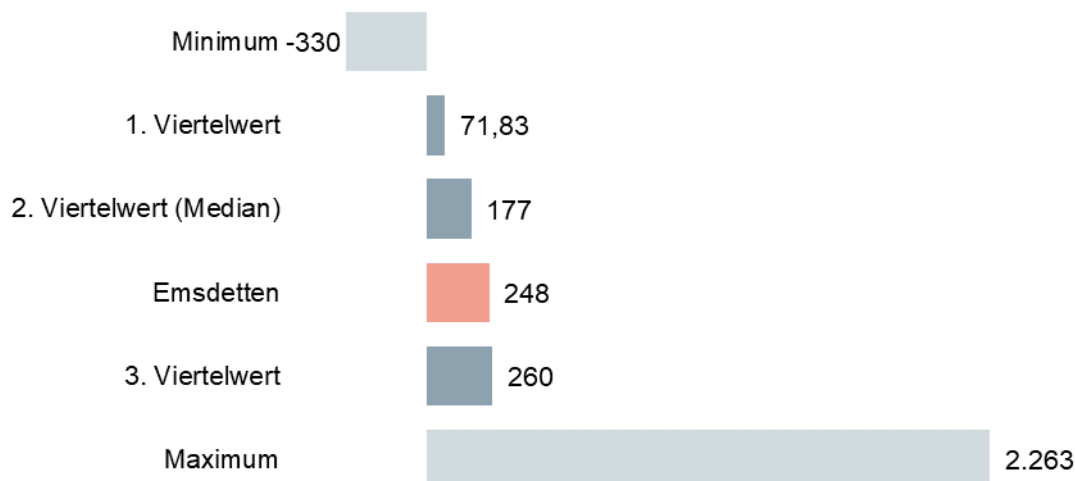
1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-65	3.623	2.267	14.662	5.214	8.956
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.471	-1.589	-1.783	-10.312	-8.644	-4.385
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-5.536	2.034	484	4.350	-3.429	4.571
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	1.596	-978	-1.084	1.259	-2.170	-1.783
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.940	1.056	-600	5.609	-5.599	2.788

Von 2013 bis 2018 ergibt sich bei der Stadt Emsdetten ein Finanzmittelüberschuss von insgesamt 2,5 Mio. Euro. Den positiven Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit von insgesamt 34,7 Mio. Euro stehen dabei negative Salden aus Investitionstätigkeit von insgesamt 32,2 Mio. Euro gegenüber. Die Stadt Emsdetten konnte nicht nur das laufende Geschäft selbständig finanzieren, sondern deutliche Liquiditätsüberschüsse erwirtschaften. Die positiven Ergebnisse der Ergebnisrechnung aufgrund der konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben sich daher auch im zahlungswirksamen Bereich widerspiegelt. Im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen reiht sich die Stadt Emsdetten wie folgt ein:

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner 2018



Für 2019 hat die Stadt Emsdetten einen positiven Saldo aus dem laufenden Geschäft von 5,9 Mio. Euro geplant. Nach dem Entwurf zum Jahresabschluss 2019 ergibt sich ein positiver Saldo von 13,8 Mio. Euro und damit eine Verbesserung von 7,9 Mio. Euro gegenüber der Planung. In der nachfolgenden Tabelle wird der künftige Finanzierungsbedarf aufgrund der Daten aus dem Haushaltsplan 2020 dargestellt.

Salden der Finanzrechnung Emsdetten in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.142	3.720	4.955	4.311
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-19.305	-18.500	-16.088	-8.558
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-17.162	-14.780	-11.133	-4.248
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	11.331	14.091	10.545	3.548
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-5.831	-689	-589	-700

Die Entwicklung der letzten Jahre setzt sich auch im Planungszeitraum bis 2023 fort. Emsdetten plant mit positiven Salden aus dem laufenden Geschäft und mit negativen Salden aus Investitionstätigkeit. Von 2020 bis 2023 sind investive Auszahlungen von insgesamt 92,5 Mio. Euro geplant, davon 55 Mio. Euro für Baumaßnahmen und 25,2 Mio. Euro für den Erwerb von Finanzanlagen.

Neben den Zuweisungen Dritter und eigenen liquiden Mitteln ist zur Finanzierung der Investitionen auch die Aufnahme von Krediten in Höhe von 47,2 Mio. Euro geplant. In der Kreditaufnahme ist auch die Weitergabe eines Darlehens an die Stadtwerke Emsdetten in Höhe von 16 Mio. Euro zur Finanzierung eines Kombi-Bades enthalten. Die Verschuldung der Stadt wird sich daher mittelfristig deutlich erhöhen. Dies stellt eine Belastung für den Haushalt dar.

1.3.5.3 Effektivverschuldung

Den Schulden stehen in der Regel Vermögenspositionen gegenüber, die eine Kommune unmittelbar liquidieren und zur Schuldenablösung einsetzen kann. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen wie liquide Mittel und Forderungen.

Effektivverschuldung in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	39.182	38.857	40.387	45.908	43.087	41.890
+ Rückstellungen	42.202	44.492	48.373	46.833	45.589	48.331
+ Sonderposten für den Gebührenausgleich	823	804	892	782	683	527
Schulden	82.207	84.153	89.652	93.522	89.359	90.748
- liquide Mittel	6.663	6.825	6.907	14.414	8.300	9.970
- Forderungen	9.410	7.859	10.914	12.042	12.171	11.484
Effektive Schulden	66.134	69.470	71.832	67.067	68.888	69.294
nachrichtlich:						
- sonstige Vermögensgegenstände	602	191	171	4.526	4.634	966
- Wertpapiere des Anlagevermögens	582	655	741	836	2.552	3.174
- Ausleihungen	349	342	335	320	313	279
Erweiterte Effektivverschuldung	64.601	68.283	70.585	61.385	61.388	64.875
Effektive Schulden je Einwohner	1.866	1.960	2.009	1.847	1.898	1.917
Erweiterte Effektivverschuldung je Einwohner	1.822	1.926	1.974	1.690	1.692	1.795

Die effektiven Schulden steigen nicht in gleicher Weise wie die Schulden an, da auch die bilanzierten liquiden Mittel und die Forderungen sich erhöht haben. Die Stadt Emsdetten kann Ende 2018 rund 24 Prozent der Schulden mit kurzfristig liquidierbaren Umlaufvermögen ablösen.

Bei der Berechnung der erweiterten Effektivverschuldung werden in Emsdetten hauptsächlich die Wertpapiere des Anlagevermögens in Abzug gebracht. Dabei handelt es sich um Fondsanteile an einem Versorgungsfonds zur Sicherung der Versorgungsauszahlungen für die Beamtinnen und Beamten der Stadt sowie um einen Bausparvertrag. Dadurch sinkt die erweiterte Effektivverschuldung auf 64,9 Mio. Euro oder 1.795 Euro je Einwohner. Auch mit diesem Wert gehört die Stadt Emsdetten zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Verschuldung.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Anlagenabnutzungsgrade in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 * von bis		GND Emsdetten	./. RND Emsdetten 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad	Restbuchwert 31.12.2018 in Euro
Verwaltungsgebäude	40	80	80	33	59	9.880.923
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	60	25	58	3.763.923
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	70	38	45	2.386.127
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	39	51	40.974.831
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	70	41	42	3.991.765
Sporthallen	40	60	50	19	61	9.777.883
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	51	21	59	46.602.797

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

* NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Die Stadt Emsdetten hat sich im Rahmen ihrer Wahlmöglichkeit für mittlere bis eher längere Nutzungszeiträume entschieden. Grundsätzlich verringert sich durch einen längeren Nutzungszeitraum die jährliche Belastung durch die Abschreibungen, da der Vermögensgegenstand über einen längeren Zeitraum abgeschrieben wird. Gleichzeitig steigt das Risiko einer vorzeitigen außerplanmäßigen Abschreibung und Ersatzbeschaffung, wenn der Vermögensgegenstand nicht das Ende seines geplanten Nutzungszeitraumes erreicht.

Die Altersstruktur stellt sich im Gebäudebereich insgesamt ausgewogen dar. Die Feuerwehrgerätehäuser und die Kindertageseinrichtungen haben noch nicht die Hälfte ihres geplanten Nutzungszeitraumes erreicht. Auch bei den Schulgebäuden, die mit 41 Mio. Euro Restbuchwert den weitaus größten Teil des städtischen Gebäudebestandes ausmachen, ergibt sich mit 51 Prozent ein ausgewogenes Verhältnis zwischen neueren und älteren Gebäuden.

Der Bilanzwert der Gebäude hat sich von 2013 nach 2018 um lediglich 1,1 Mio. Euro verringert. Der durch Abschreibungen und Abgänge bedingte Wertverlust beträgt im gleichen Zeitraum 16,1 Mio. Euro. Die Stadt Emsdetten konnte daher durch eine rege Investitionstätigkeit in den letzten Jahren einen bilanziellen Wertverlust nahezu vermeiden. Schwerpunkte waren Investitionen im Bereich der Flüchtlingsunterbringung und beim städtischen Gymnasium. Auch in den nächsten Jahren plant die Stadt Emsdetten eine umfangreiche Investitionstätigkeit. In 2020 ist

der Neubau einer Sporthalle an der Käthe-Kollwitz Realschule mit einem Volumen von 5,1 Mio. Euro geplant. Ebenfalls soll mittelfristig die EMS-HALLE erweitert und umfangreich saniert werden (rund zehn Mio. Euro). Diese Investitionen werden sich positiv auf den zum 31. Dezember 2018 bereits fortgeschrittenen Abnutzungsgrad von 61 Prozent bei den Sporthallen auswirken. Im Grundschulbereich sollen in den nächsten Jahren vier der sieben Grundschulen komplett saniert werden.

Die Verwaltung bezeichnet den Gebäudebestand als regelmäßig und gut unterhalten. Aufgrund der bilanziell unauffälligen Abnutzungsgrade und der hohen Investitionstätigkeit werden mittelfristig keine Risiken durch einen unerwarteten Sanierungsbedarf gesehen.

Das Verkehrsinfrastrukturvermögen hat im Betrachtungszeitraum sechs Mio. Euro an Bilanzwert verloren. Die Stadt konnte nicht in kompletter Höhe den Werteverzehr in Höhe von 15,3 Mio. Euro durch neue Investitionen ausgleichen. Idealerweise sollten den Abschreibungen, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Wichtiger als eine reine Betrachtung der Bilanzwerte ist jedoch, dass eine Kommune den tatsächlichen Zustand ihrer Straßen aufgrund einer regelmäßigen visuellen Erfassung kennt. Die Stadt Emsdetten hat in 2012 eine Straßenzustandserfassung mit Erfassungsfahrzeugen und standardisierter Zustandsbeurteilung durchgeführt. In 2020 ist eine weitere Zustandserfassung extern vergeben worden. Der Stadt liegt damit eine aktuelle Datengrundlage für ein zielgerichtetes Unterhaltungs- und Investitionsprogramm vor.

Die Stadt Emsdetten weist eine vergleichsweise geringe Verschuldung aus und konnte dennoch in den letzten Jahren wichtige Investitionen vor allem im Gebäudebereich durchführen. Auch in den nächsten Jahren plant die Stadt ein umfangreiches Investitionspaket. Auf die Auswirkungen für die Bilanz und die Verschuldung der Stadt wurde im vorangegangenen Kapitel Verbindlichkeiten bereits hingewiesen. Alle Investitionen und die daraus entstehenden Folgekosten stellen eine Belastung für den Haushalt dar und müssen dauerhaft finanzierbar sein.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung des Jahresabschlusses nicht konsequent ein. Die Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses wird grundsätzlich eingehalten.

- Der Verwaltung und dem Rat liegen aufgrund eines regelmäßigen Finanzberichtswesen die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltsbewirtschaftung vor.

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

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

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

Die **Stadt Emsdetten** hält die Frist zur Anzeige der beschlossenen Haushaltssatzung nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW (einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres) nicht konsequent ein. Die Haushaltssatzung wird regelmäßig im Dezember des Vorjahres vom Rat beschlossen und anschließend der Aufsichtsbehörde angezeigt. Da die Bekanntmachung der Haushaltssatzung regelmäßig im Januar des Haushaltsjahres erfolgt, unterliegt die Stadt Emsdetten jedoch nur wenige Tage der vorläufigen Haushaltsführung.

Die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses erfolgt innerhalb der gesetzlichen Frist bis zum 31. Dezember des auf das Haushaltsjahr folgenden Jahres. Der Jahresabschluss wird verwaltungsseitig in der Regel zum 30. Juni aufgestellt und bestätigt. Damit kann die Frist nach § 95 Abs. 5 S. 2 GO NRW (innerhalb von drei Monaten) nicht eingehalten werden.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist anzunähern.

Die Stadt Emsdetten kann bisher die Gesamtabschlüsse 2010 bis 2012 vorlegen. Die Gesamtabschlüsse 2013 bis 2018 befinden sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung in der Aufstellung durch einen Wirtschaftsprüfer. Ab 2019 entfällt die Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses. Ein entsprechender Beschluss des Rates der Stadt Emsdetten liegt vor.

Die Stadt führt ein internes Finanzberichtswesen durch und informiert regelmäßig den Rat über den aktuellen Stand der Haushaltsbewirtschaftung. Dazu werden zentral durch den Fachdienst 20 die Informationen aus den Produkten zusammengestellt und aufbereitet. Wichtige Abweichungen im Ergebnisplan und im Finanzplan werden textlich erläutert und eine Gesamtentwicklung dargestellt. Auch wird eine Prognose zum voraussichtlichen Jahresergebnis auf Gesamtplanebene und auf Produktbereichsebene vorgenommen.

Die Berichte werden verwaltungsseitig drei bis vier Mal im Jahr erstellt und dem Verwaltungsvorstand vorgelegt. Drei Finanzberichte im Jahr werden dem Rat vorgelegt, vor der Sommerpause, zur Einbringung des Haushalts sowie zur abschließenden Beratung des neuen Haushalts im Dezember. Dadurch können die Berichte zur internen Steuerung verwendet werden und dienen als Grundlage für die politischen Beratungen des Haushalts des nächsten Jahres. Dem Rat als entscheidendes politisches Gremium wird die Möglichkeit gegeben, steuernd einzugreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung gefährdet sind.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten konnte in den vergangenen Jahren den Haushalt durch eigenes Handeln positiv beeinflussen. Aufgrund einer erwarteten Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage benötigt die Stadt jedoch weitere Konsolidierungsmaßnahmen bei den steuerbaren Handlungsfeldern.

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.

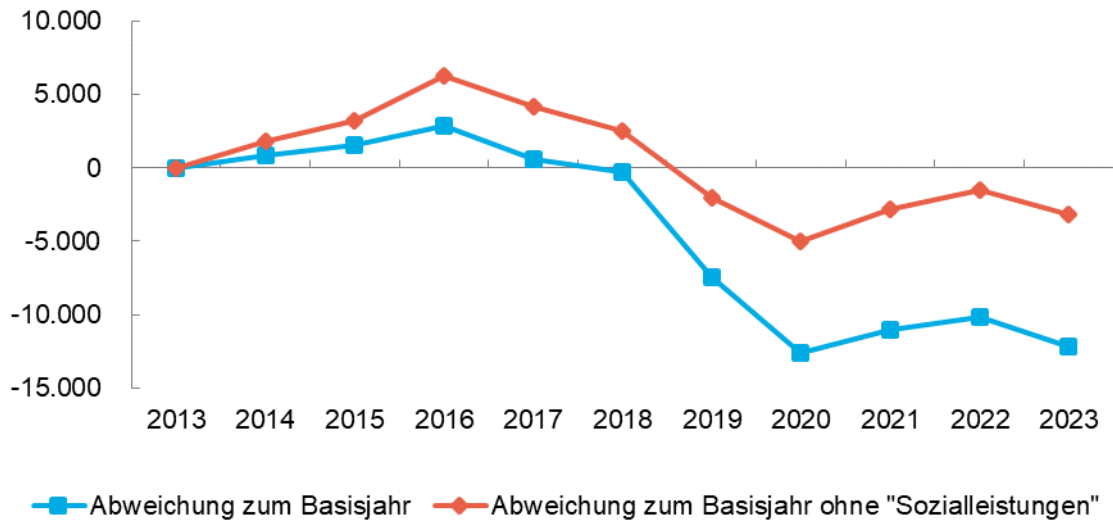
Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte. In Emsdetten wurden nach Abstimmung mit der Verwaltung folgende Sondereffekte berücksichtigt:

- Erträge aus der Auflösung oder Herabsetzung von Rückstellungen sowie
- Aufwendungen aus der Zuführung zu Pensions- und Beihilferückstellung für aktive Beschäftigte und Versorgungsempfänger.

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2023



Die Kurve der bereinigten Jahresergebnisse hat bis 2016 einen positiven Verlauf und geht danach zurück. Das bereinigte Jahresergebnis 2018 liegt lediglich 0,3 Mio. Euro unter dem des Basisjahres 2013. Die Stadt konnte im Betrachtungszeitraum bis 2018 fast in vollem Umfang Aufwandssteigerungen durch eigenes Handeln ausgleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig durch Tarif- und Besoldungserhöhungen und allgemeine Preissteigerungen bei den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen.

Die Stadt Emsdetten konnte vor allem in 2015 und 2016 den Haushalt positiv beeinflussen. Durch die Anhebung der Grundsteuer B in 2015 und 2016 wurden Mehrerträge gegenüber dem Vorjahr in Höhe von 0,7 Mio. Euro und 0,6 Mio. Euro erzielt. Diese Hebesatzerhöhungen wurden in 2018 wieder zurückgenommen. Die Stadt hat sich im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung 2015 intensiv mit weiteren Konsolidierungsmöglichkeiten auseinandergesetzt. Handlungsmöglichkeiten wurden in den Bereichen Steuern, freiwillige Aufgaben und den gesetzlichen Aufgaben identifiziert und monetär bewertet. Aufgrund der positiven Ergebnisse ab 2016 wurde von einer Umsetzung von einzelnen Konsolidierungsmaßnahmen abgesehen. Die Stadt kann jedoch bei zukünftig sich verschlechternden Rahmenbedingungen auf diese Handlungsmöglichkeiten zurückgreifen.

Wie in vielen anderen Kommunen steigen die Belastungen aus den sozialen Leistungen stetig an und belasten damit zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation. Daher werden die bereinigten Jahresergebnisse in der obigen Grafik auch ohne „Sozialleistungen“ als roter Graph dargestellt. Ohne die Aufwendungen in diesen Bereichen liegt das Ergebnis 2018 sogar über dem des Basisjahres 2013. Die Haushaltsverbesserungen bei den steuerbaren Handlungsfeldern konnten daher die Aufwandsverschlechterungen mit Ausnahme der sozialen Leistungen auffangen.

Ab 2019 geht die Trendkurve stärker zurück, was einem typischen Übergang von den Ist-Werten zu den Plan-Werten entspricht. In der mittelfristigen Planung ergibt sich bis 2022 ein positiver Trend und in 2023 ein Rückgang. Dies entspricht vom Verlauf her der Haushaltsplanung der Stadt Emsdetten, die ebenfalls bis 2022 von sich verbessernden Jahresergebnissen ausgeht.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte trotz der guten Entwicklung der letzten Jahre weitere Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung erarbeiten. Dabei kann sie auf das bereits bestehende Konsolidierungsprogramm aus 2015 aufbauen. Bei einer erwarteten Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und damit auch der Ertragssituation müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen.

Die Stadt Emsdetten hat in den Jahren 2015 und 2016 durch Hebesatzerhöhungen bei der Grundsteuer A und B deutliche Mehrerträge erzielt. Ab 2018 wurde der Hebesatz zur Grundsteuer B auf den fiktiven Hebesatz des Landes nach unten angepasst. Dennoch konnte die Stadt die Grundsteuererträge von 2013 bis 2018 um 0,7 Mio. Euro steigern.

Der Hebesatz zur Gewerbesteuer wurde in 2015 um 39 Prozentpunkte auf 450 von Hundert erhöht und seitdem nicht mehr angepasst. Die Steigerung der Gewerbesteuererträge von 18,2 Mio. Euro in 2013 auf 23,4 Mio. Euro in 2018 ist jedoch neben der Hebesatzerhöhung wesentlich auf die gestiegene Wirtschaftskraft der Gewerbesteuerzahler zurückzuführen.

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

Hebesatz 2019 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	fiktiver Hebesatz	Stadt Emsdetten	Kreis Steinfurt	Regierungsbezirk Münster	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	223	251	327	284	297
Grundsteuer B	443	443	518	579	548
Gewerbesteuer	418	450	433	453	414

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung).

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und investive Auszahlungsermächtigungen in einem vergleichsweise geringen Umfang. Dennoch wird die zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung im investiven Bereich nur zu durchschnittlich 58,4 Prozent in Anspruch genommen. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt.

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

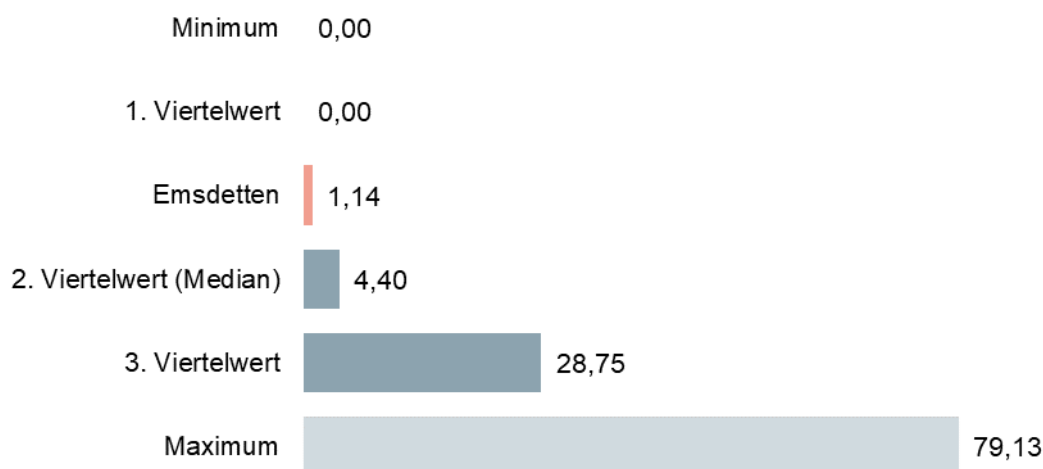
Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die **Stadt Emsdetten** bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. In einem weiteren Analyseschritt wird gezeigt, inwieweit die Stadt ihre Haushaltsansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebener Ansatz) tatsächlich in Anspruch genommen hat.

Ordentliche Aufwendungen Emsdetten 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	69.738	72.890	88.272	84.720	89.020
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	431	68	68	70	41
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,6	0,1	0,1	0,1	0,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	70.169	72.958	88.340	84.790	89.061
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,6	0,1	0,1	0,1	0,0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	71.661	74.756	78.727	84.052	85.329
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	102,1	102,5	89,1	99,1	95,8

Nicht in Anspruch genommene Haushaltsermächtigungen werden bei der Stadt Emsdetten nur in geringem Maße ins Folgejahr übertragen. Es handelt sich ausschließlich um Übertragungen von nicht in Anspruch genommenen Schulbudgets. Der durchschnittliche Ansatzerhöhungsgrad beträgt im Betrachtungszeitraum 0,2 Prozent. In 2014 und 2015 hat die Stadt Emsdetten mehr Aufwendungen geleistet, als sie im Haushaltsplan veranschlagt hatte. Die übertragenen Ermächtigungen von 2017 nach 2018 betragen 41.128 Euro oder 1,14 je Einwohner. Mit diesem Wert reiht sich die Stadt im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



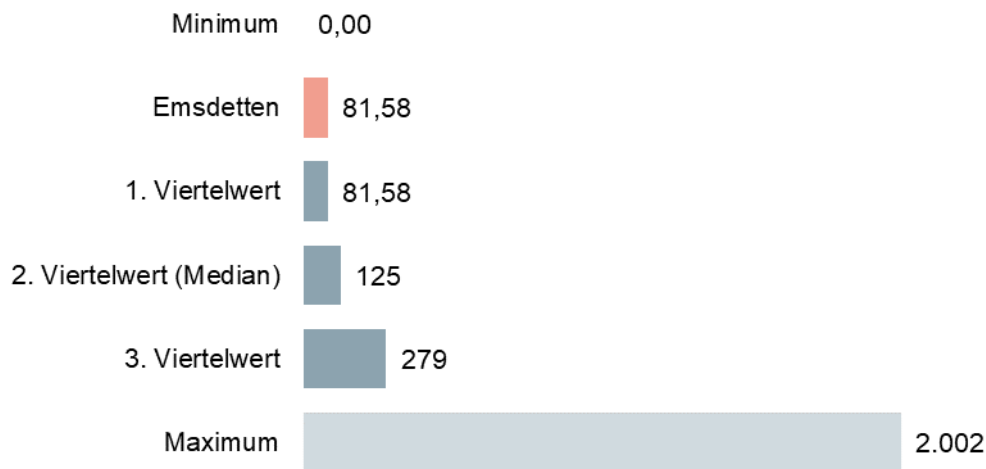
In den interkommunalen Vergleich sind 49 Werte eingeflossen. Obwohl Emsdetten in 2015 und 2016 lediglich rund 68.000 Euro an Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen hat, gehört die Stadt hier zu der Hälfte mit den höheren Werten. Diese Positionierung begründet sich dadurch, dass allein 20 Vergleichskommunen gar keine Ermächtigungen übertragen. Bei den investiven Auszahlungen stellt sich die Situation wie folgt dar:

Investive Auszahlungen Emsdetten 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	10.399	11.481	22.806	16.583	19.768
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	2.024	1.194	781	727	2.949
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	19,5	10,4	3,4	4,4	14,9
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	12.423	12.675	23.587	17.310	22.717
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	16,3	9,4	3,3	4,2	13,0
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	5.523	7.105	14.780	12.696	12.593
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	44,5	56,1	62,7	73,3	55,4

Im investiven Bereich werden mehr Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen als bei den ordentlichen Aufwendungen. Von 2014 bis 2018 erhöhen hier die Ermächtigungsübertragungen den Haushaltsansatz um durchschnittlich 10,5 Prozent. Von 2017 nach 2018 wurden mit 2,9 Mio. Euro die meisten Ermächtigungen übertragen. Das entspricht 81,58 Euro je Einwohner.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



In 2018 entsprechen die 81,58 Euro je Einwohner dem 1. Viertelwert. Emsdetten gehört durchgängig zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Werten, ab 2016 sogar zum ersten Viertel.

Die insgesamt zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung (Originalansatz plus Ermächtigungsübertragungen) kann jedoch nur zu durchschnittlich 58,4 Prozent in Anspruch genommen werden. In Vergleichsjahr 2018 reiht sich die Stadt Emsdetten mit einem Grad der Inanspruchnahme von 55,4 Prozent wie folgt ein:



Emsdetten gehört ab 2016 zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Grad der Inanspruchnahme. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben noch größere Schwierigkeiten, die zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung auch tatsächlich zu verausgaben. Grundsätzlich sollte die Stadt Emsdetten jedoch eine Überprüfung der Planungsparameter vornehmen. Bei der Planung von Investitionsmaßnahmen sind die gesetzlichen Vorgaben nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW zu beachten. Danach dürfen Ermächtigungen für Baumaßnahmen erst veranschlagt werden, wenn unter anderem Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen, aus denen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme sowie der Folgekosten ersichtlich sind und denen ein Bauzeitplan beigelegt ist.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte bei der Planung von Investitionsmaßnahmen realitätsnäher vorgehen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch

möglich ist. Ein restriktiver Umgang mit Ermächtigungsübertragungen kann in einer konkreten Dienstanweisung geregelt werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat durch die zentrale Organisation einen Überblick über die Fördermaßnahmen der Verwaltung. Dennoch gibt es noch an wenigen Stellen Optimierungsmöglichkeiten.

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

Die **Stadt Emsdetten** hat das Fördermittelmanagement durch die neu geschaffene Stelle eines Fördermittelmanagers zum 01. Oktober 2019 zentralisiert. Davor haben die einzelnen Fachbereiche Fördermittel dezentral beantragt und bewirtschaftet. Durch die Einführung des zentralen Fördermanagements werden alle Fördermittelangelegenheiten gebündelt und eine gewisse Einheitlichkeit geschaffen (Kontakt Verwaltung mit den verschiedenen Fördergebern etc.). Die Stelle des zentralen Fördermittelmanagers ist dem Fachdienst Finanzen zugeordnet. Die zentrale Aufgabenwahrnehmung bietet Vorteile im Hinblick auf einen speziellen Wissensaufbau, Routine im Umgang mit Fördergebern und Möglichkeiten zur Koordinierung und Abstimmung von Fördermaßnahmen in der Verwaltung.

Strategische Vorgaben oder Ziele zur Fördermittelakquise sind bisher bei der Stadt Emsdetten nicht getroffen worden. Die Recherche richtet sich nach den aktuellen und geplanten Projekten im Rahmen der Haushaltsplanungen. Durch eine Verschriftlichung von strategischen Zielen und Vorgaben wird eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen und der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung beigemessen.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln formulieren, beispielsweise durch eine Dienstanweisung. Eine Vorgabe sollte sein, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung von Investitions-/Unterhaltungsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.

Aufgrund der zentralen Organisation hat die Stadt Emsdetten nach eigenen Angaben einen guten Überblick über die verschiedenen Förderprogramme. Sie nutzt zur Recherche verschiedene Quellen, unter anderem die Förderdatenbanken der Ministerien und der Förderbanken, die Bezirksregierung Münster sowie eine externe Beratung mit entsprechenden Netzwerktreffen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Das strukturierte Vorgehen der Stadt Emsdetten mit dem zentralen Fördermittelmanagement eignet sich, um die Bestimmungen und Fristen des Förderbescheides einzuhalten und Rückzahlungen zu vermeiden. Ein förderbezogenes Controlling mit einem entsprechenden Berichtswesen befindet sich im Aufbau.

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

Die **Stadt Emsdetten** hat durch das zentrale Fördermanagement ein entsprechendes Fördercontrolling weiter ausgebaut. Die zentrale Stelle stellt sicher, dass alle Bestimmungen und Fristen aus dem Förderbescheid umgesetzt werden. Bei Bedarf fordert das zentrale Fördermanagement Unterlagen und Informationen aus den Fachbereichen an. Bisher sind auch alle entsprechenden Mittelabrufe und Verwendungsnachweise rechtzeitig erfolgt. Die Stadt dokumentiert grundsätzlich alle wichtigen Vorgänge und Informationen der einzelnen Projekte. Durch die bereits erfolgte Einführung einer digitalen Förderakte soll dieser Prozess noch weiter optimiert werden.

Ein Berichtswesen zum Fördercontrolling erfolgt bisher nur verwaltungsintern durch den Fördermittelmanager an den Vorgesetzten und von dort an den Verwaltungsvorstand. Ein standardisiertes Berichtswesen für die politischen Gremien gibt es in Emsdetten derzeit nicht. Über Förderprojekte wird dort nur bei Anfragen oder wichtigen Meilensteinen berichtet. Eine Ausweitung der Informationen für die politischen Gremien ist derzeit geplant. In einem ersten Schritt sollen zunächst dem Rat die Strukturen und Arbeitsabläufe des neuen zentralen Fördermanagements erläutert werden.

→ Empfehlung

Die Verwaltung sollte den kommunalen Entscheidungsträgern, wie den Fachausschüssen und dem Rat, regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssteuerung

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Emsdetten hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushalts-satzung und zur Aufstellung des Jahresabschlusses nicht konsequent ein. Die Frist zur Feststellung des Jahresabschlusses wird grundsätzlich eingehalten.	52	E1	Die gpaNRW empfiehlt, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist anzunähern.	53
F2	Die Stadt Emsdetten konnte in den vergangenen Jahren den Haushalt durch eigenes Handeln positiv beeinflussen. Aufgrund einer erwarteten Verschlech-terung der wirtschaftlichen Lage benötigt die Stadt jedoch weitere Konsolidie-rungsmaßnahmen bei den steuerbaren Handlungsfeldern.	54	E2	Die Stadt Emsdetten sollte trotz der guten Entwicklung der letzten Jahre weitere Handlungsmöglichkeiten zur Haushaltsverbesserung erarbeiten. Dabei kann sie auf das bereits bestehende Konsolidierungsprogramm aus 2015 aufbauen. Bei einer erwarteten Verschlechterung der wirtschaft-lichen Lage und damit auch der Ertragssituation müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	56
F3	Die Stadt Emsdetten überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- und investive Auszahlungsermächtigungen in einem vergleichsweise geringen Umfang. Dennoch wird die zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung im investi-ven Bereich nur zu durchschnittlich 58,4 Prozent in Anspruch genommen. Hier sieht die gpaNRW noch Optimierungspotenziale.	56	E3	Die Stadt Emsdetten sollte bei der Planung von Investitionsmaßnahmen realitätsnäher vorgehen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haus-haltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist. Ein rest-riktiver Umgang mit Ermächtigungsübertragungen kann in einer konkre-ten Dienstanweisung geregelt werden.	59
F4	Die Stadt Emsdetten hat ein zentrales Fördermittelmanagement eingerichtet. Sie nutzt verschiedene Quellen zur Fördermittelrecherche und hat durch die zentrale Organisation einen Überblick über die Fördermaßnahmen der Verwal-tung. Dennoch gibt es noch an wenigen Stellen Optimierungsmöglichkeiten.	60	E4	Die Stadt Emsdetten sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln formulieren, beispielsweise durch eine Dienstanweisung. Eine Vorgabe sollte sein, dass Fördermöglichkeiten bei der Planung von Investitions-/Unterhaltungsmaßnahmen standardisiert zu prüfen sind.	60
F5	Das strukturierte Vorgehen der Stadt Emsdetten mit dem zentralen Fördermit-telmanagement eignet sich, um die Bestimmungen und Fristen des Förderbe-scheides einzuhalten und Rückzahlungen zu vermeiden. Ein förderbezogenes Controlling mit einem entsprechenden Berichtswesen befindet sich im Aufbau.	61	E5	Die Verwaltung sollte den kommunalen Entscheidungsträgern, wie den Fachausschüssen und dem Rat, regelmäßig über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	61

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,89	91,93	98,73	101	104	114	50
Eigenkapitalquote 1	43,12	-29,11	10,04	22,94	43,07	65,26	50
Eigenkapitalquote 2	71,17	-11,32	36,87	53,87	70,95	82,87	50
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	26,37	0,04	28,32	33,26	39,17	59,83	50
Abschreibungsintensität	7,31	3,29	5,92	7,08	8,42	14,23	49
Drittfinanzierungsquote	60,41	9,69	46,85	53,17	61,71	82,82	49
Investitionsquote	192	21,49	67,75	103	144	305	49
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	97,33	32,50	70,71	88,15	94,76	120	49
Liquidität 2. Grades	135	6,98	25,95	47,11	123	610	49
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	7,75	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	4,91	1,26	4,77	9,33	16,32	42,03	49
Zinslastquote	1,29	0,01	0,69	1,28	1,69	2,78	50
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	61,57	28,35	51,89	56,68	61,57	73,79	50
Zuwendungsquote	13,80	5,87	13,61	17,16	23,18	38,68	49
Personalintensität	19,90	8,22	18,32	21,49	22,53	26,72	50
Sach- und Dienstleistungsintensität	13,43	7,16	13,51	15,65	17,41	29,12	50

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	48,68	39,37	43,26	47,27	48,66	74,37	50

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

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

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

Tabelle 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Emsdetten in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbsteuern (4013)	15.452	18.870	28.178	24.365	23.438	22.061
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	12.960	14.217	14.508	15.300	17.033	14.804
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.917	2.211	2.255	2.852	3.538	2.555
Ausgleichsleistungen (405)	1.387	1.409	1.434	1.506	1.620	1.471
Schlüsselzuweisungen (4111)	5.131	902	5.475	2.704	0	2.842
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	429	226	446	628	969	540
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	*
Summe der Erträge	37.277	37.835	52.297	47.355	46.598	44.272
Steuerbeteiligungen (534)	2.931	2.981	3.427	4.527	2.487	3.270
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	12.832	13.391	13.561	13.973	14.462	13.644
Solidaritätumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	*

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnitts- werte
Summe der Aufwendungen	15.763	16.372	16.988	18.500	16.949	16.914
Saldo	21.514	21.463	35.309	28.855	29.649	27.358

* Die Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigen wir. Bei den Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich) bleiben diese Aufwendungen außen vor. Daher enthält die Tabelle für diese Position keinen Durchschnittswert.

Tabelle 4: Eigenkapital Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	121.611	119.241	117.557	130.971	135.781	139.276
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	121.611	119.241	117.557	130.971	135.781	139.276
Sonderposten für Zuwendungen	65.145	64.849	64.099	64.254	63.355	63.893
Sonderposten für Beiträge	31.257	30.102	28.967	27.938	28.025	26.725
Eigenkapital 2	218.013	214.192	210.623	223.163	227.160	229.893
Bilanzsumme	303.273	301.437	303.167	319.608	319.456	323.033

Tabelle 5: Schulden Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	31.610	30.668	29.630	30.933	28.505	26.064
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	0	0	0	0	53	358

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	116	162	221	1.420	1.231	852
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.095	764	2.372	1.573	1.595	2.099
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	640	740	1.155	2.222	1.080	890
Sonstige Verbindlichkeiten	3.514	3.523	2.757	4.711	4.525	3.032
Erhaltene Anzahlungen	2.205	3.000	4.252	5.050	6.098	8.593
Verbindlichkeiten	39.182	38.857	40.387	45.908	43.087	41.890
Rückstellungen	42.202	44.492	48.373	46.833	45.589	48.331
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	823	804	892	782	683	527
Schulden	82.207	84.153	89.652	93.522	89.359	90.748

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-3.576	-2.306	-1.935	13.343	4.603	3.444	2.425	-3.274	-412	-29	-772
Gewerbesteuer	18.237	15.452	18.870	28.178	24.365	23.438	23.200	23.500	23.500	23.500	23.500
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	12.541	12.960	14.217	14.508	15.300	17.033	17.996	18.351	18.993	19.658	20.346
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.867	1.917	2.211	2.255	2.852	3.538	3.924	4.167	4.205	3.688	3.772
Ausgleichsleistungen	1.319	1.387	1.409	1.434	1.506	1.620	1.648	1.723	1.794	1.844	1.905
Schlüsselzuweisungen vom Land	1.755	5.131	902	5.475	2.704	0	3.992	2.152	3.210	3.778	4.460
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	515	429	226	446	628	969	1.405	1.145	769	0	0

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Summe der Erträge	36.234	37.2776	37.835	52.297	47.355	46.598	52.166	51.039	52.471	52.467	53.984
Gewerbesteuerumlage	1.239	1.487	1.512	1.738	2.311	1.274	1.804	2.311	1.828	1.828	1.828
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.203	1.444	1.469	1.689	2.216	1.212	1.495	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	12.515	12.832	13.391	13.561	13.973	14.462	14.090	14.572	15.141	15.653	15.892
Summe der Aufwendungen	14.957	15.763	16.372	16.988	18.500	16.949	17.389	16.882	16.969	17.481	17.720
Saldo der Bereinigungen	21.278	21.514	21.463	35.309	28.855	29.649	34.776	34.157	35.502	34.986	36.264
Saldo der Sondereffekte	0	188	-94	14	-20	-1.030	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-24.853	-24.007	-23.304	-21.979	-24.232	-25.176	-32.351	-37.431	-35.914	-35.015	-37.036
Abweichung vom Basisjahr	0	846	1.549	2.874	621	-322	-7.498	-12.577	-11.061	-10.162	-12.182

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Emsdetten in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-24.853	-24.007	-23.304	-21.979	-24.232	-25.176	-32.351	-37.431	-35.914	-35.015	-37.036
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.404	-2.789	-3.728	-4.953	-4.513	-3.148	-3.869	-3.893	-4.060	-4.162	-4.233
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Famili- enhilfe	-8.205	-8.819	-8.590	-9.097	-9.667	-10.337	-12.212	-14.315	-14.774	-15.137	-15.402
Bereinigtes Jahresergeb- nis ohne „Sozialleistun- gen“	-14.244	-12.399	-10.986	-7.930	-10.052	-11.691	-16.270	-19.223	-17.080	-15.716	-17.401
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	1.845	3.258	6.314	4.192	2.553	-2.026	-4.979	-2.836	-1.472	-3.157

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten im Prüfgebiet Beteiligungen 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.

Beteiligungen

Die Stadt Emsdetten verfügt über eine Beteiligungsstruktur, welche bei Umfang und Komplexität auf mittlerem Niveau liegt. Die Stadt ist an zehn Unternehmen beteiligt. Auf sieben dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Bedeutende Unternehmen, wie die Stadtwerke Emsdetten GmbH sowie der Eigenbetrieb Abwasser, werden unmittelbar gehalten. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist auf einem mittleren Niveau.

Die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich auf einem mittleren Niveau. Die städtischen Beteiligungen entlasten den kommunalen Haushalt im Jahr 2018 mit 6,8 Mio. Euro.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Emsdetten in Teilen nicht.

Das Beteiligungsmanagement hält notwendige Daten der Beteiligungen weitgehend vor und aktualisiert diese regelmäßig. Die Vorhaltung erfolgt in einem Dokumentenmanagementsystem. Es fehlt lediglich ein Jahresabschluss einer Beteiligung mit geringer Beteiligungsquote.

Die Beteiligungsberichte der Stadt Emsdetten wurden bis 2017 in der Regel im letzten Quartal des auf den Stichtag folgenden Jahres dem Rat vorgelegt. Der Beteiligungsbericht 2018 wurde im September 2020 dem Rat zur Verfügung gestellt. Weitere Berichte, wie zum Beispiel Halbjahresberichte mit Prognosen, erstellt die Stadt Emsdetten nicht. Eine unterjährige Steuerung ist so nicht möglich. Aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung sowie der Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sollte für die Stadtwerke Emsdetten GmbH ein unterjähriges Berichtswesen für den Rat implementiert werden.

Die Stadt Emsdetten bietet den Gremienvertretern selbst keine Schulungen an. Diese werden jedoch von den bedeutenden Beteiligungen selbst veranlasst. Das Beteiligungsmanagement unterstützt nur die Gremienvertreter der Verwaltung durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen. Hier besteht bei der Stadt Emsdetten Optimierungspotential. Das Beteiligungsmanagement sollte auch die Gremienvertreter des Rates durch Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten unterstützen.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben haben Kommunen regelmäßig einen Teil ihrer öffentlichen Aufgaben in Unternehmen und Einrichtungen des öffentlichen oder privaten Rechts ausgegliedert. Diese Ausgliederungen verfügen einerseits über einen nicht unerheblichen Teil des kommunalen Vermögens. Andererseits weisen sie nicht selten eine hohe Verschuldung aus. Darüber hinaus ergeben sich teils umfangreiche Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Kommune und ihren Beteiligungen, die sich direkt auf den kommunalen Haushalt auswirken.

Vor diesem Hintergrund kommt dem kommunalen Beteiligungsmanagement eine besondere Bedeutung zu. Ein leistungsfähiges und dem Beteiligungsportfolio angemessenes Beteiligungsmanagement ist notwendig, um auf Grundlage steuerungsrelevanter Informationen die öffentlichen Aufgaben effektiv, wirtschaftlich und nachhaltig steuern zu können.

Die gpaNRW untersucht in diesem Prüfgebiet, wie die Kommunen ihr Beteiligungsmanagement ausgestaltet haben und in welchem Umfang das Beteiligungsmanagement ausgewählte Aufgaben wahrnimmt.

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

Dazu analysiert die gpaNRW zunächst das Beteiligungsportfolio der Kommune. Ausgehend von den daraus abgeleiteten Anforderungen an das Beteiligungsmanagement untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste bzw. eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob bzw. in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung, des Berichtswesens sowie der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien wahrnimmt. Wir stellen bei der Prüfung auf den Stand der Beteiligungen zum 31. Dezember 2018 ab. Ausgehend von diesem Stichtag liegen der Analyse – je nach Datenlage – Daten von mindestens drei Jahren zugrunde. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur nach 2018 haben sich nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

- ➔ Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Die gpaNRW beurteilt die Anforderungen an das kommunale Beteiligungsmanagement und differenziert dabei zwischen niedrigen, mittleren und hohen Anforderungen. Dazu prüft sie

- die Beteiligungsstruktur,
- die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt und
- die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Die einzelnen zur Beurteilung herangezogenen Parameter werden in den nachfolgenden Abschnitten erläutert. Neben diesen Parametern fließen stets die Gesamtsituation und individuelle Besonderheiten bei der Stadt in die Beurteilung ein.

2.3.1 Beteiligungsstruktur

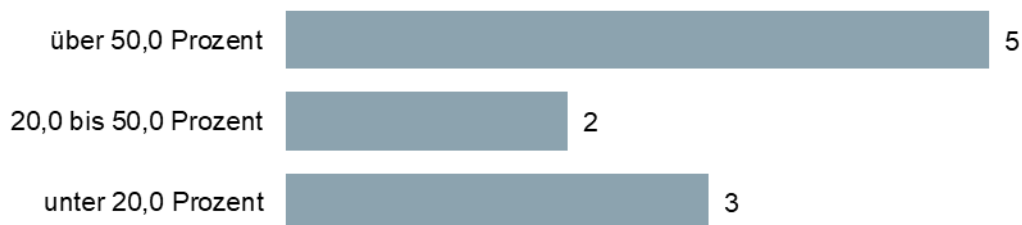
- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt zehn Beteiligungen auf zwei Beteiligungsebenen. Auf eine mittlere Anzahl von sieben Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit auf einem mittleren Niveau.

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

Die **Stadt Emsdetten** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt zehn Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf zwei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Die Beteiligungen werden in fünf verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist der Zweckverband mit vier Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Emsdetten wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um die städtischen Interessen zu vertreten. Ebenso sind diese Beteiligungen regelmäßig ausschlaggebend im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist.

Bei der Stadt Emsdetten handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁴ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



Die Stadt Emsdetten hält die überwiegende Anzahl der Beteiligungen mit mindestens maßgeblichem Einfluss unmittelbar auf der ersten Beteiligungsebene. Einzig die tkrz Stadtwerke GmbH und die Verbundsparkasse Emsdetten-Ochtrup AöR werden auf zweiter Beteiligungsebene gehalten. Der Eigenbetrieb Abwasserwerk und die Stadtwerke Emsdetten GmbH sind im Bereich der Ver- und Entsorgung tätig.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Emsdetten generieren hohe Erträge. Die Verbindlichkeiten sowie das Anlagevermögen befinden sich auf einem mittleren Niveau. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach insgesamt auf einem mittleren Niveau. Von besonderer Bedeutung sind die Stadtwerke Emsdetten GmbH sowie der Eigenbetrieb Abwasserwerk der Stadt Emsdetten.

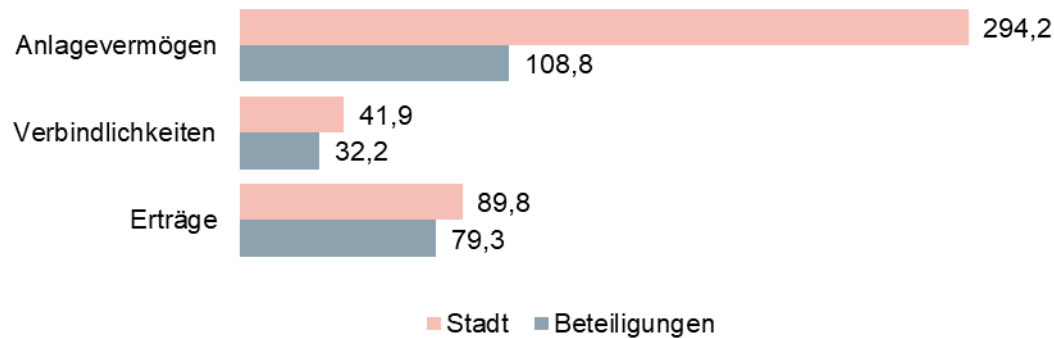
Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuererfordernis der Beteiligungen zunimmt. Je höher beispielsweise das Anlagevermögen der Beteiligungen ist, desto höhere Vermögenswerte sind in die Beteiligungen ausgelagert. Dadurch steigen üblicherweise die Chancen und Risiken für die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Emsdetten** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband der Städte Emsdetten

⁴ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

und Ochtrup sowie die Verbundsparkasse Emsdetten-Ochtrup AöR außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 etwas mehr als ein Drittel so viel Anlagevermögen wie die Stadt Emsdetten in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt über die Hälfte des Anlagevermögens der Beteiligungen auf das Kanalnetz des Eigenbetriebes Abwasserwerk. Das übrige Anlagevermögen liegt insbesondere in der Stadtwerke Emsdetten GmbH.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen betragen rund drei Viertel der Verbindlichkeiten der Stadt. Davon entfallen allein 9,8 Mio. Euro auf die Kreditverbindlichkeiten der Stadtwerke Emsdetten GmbH und 8,5 Mio. Euro auf die Kreditverbindlichkeiten des Eigenbetriebes Abwasserwerk. Die Kreditverbindlichkeiten der Beteiligungen sind seit 2015 konstant.

Die Beteiligungen erzielen hohe Erträge, die nahezu denen der Stadt entsprechen. Die Erträge werden zu mehr als drei Vierteln durch die Stadtwerke Emsdetten GmbH erzielt. Diese entfallen auf die Umsatzerlöse aus den Geschäftsbereichen Stromversorgung und Gasversorgung.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Emsdetten wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 6,8 Mio. Euro entlastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Es bestehen hohe Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt sind damit auf einem mittleren Niveau.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt wichtig zur Beurteilung der Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit ihren Beteiligungen anfallen. Dabei kann es sich zum Beispiel um Gewinnabführungen, Verlustausgleiche, Betriebskostenzuschüsse oder Leistungsentgelte handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.

Die Verbundsparkasse Emsdetten-Ochtrup und den Sparkassenzweckverband der Städte Emsdetten und Ochtrup beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Emsdetten** stellen sich wie folgt dar:

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	554	594	615
Steuererträge	2.095	2.231	1.879
Konzessionsabgaben	1.860	1.861	1.832
Gewinnausschüttungen und Dividenden	5.107	5.532	5.462
Sonstige Erträge	0	0	0
Gesamtsumme	9.616	10.218	9.788

Insgesamt generiert die Stadt rund elf Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁵ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Der überwiegende Anteil davon entfällt auf Gewinnausschüttungen und Dividenden, die vom Abwasserwerk sowie der Stadtwerke Emsdetten GmbH ausgeschüttet werden. Die Gewinnausschüttung des Abwasserwerkes in Höhe von 4,5 Mio. Euro wird bis auf eine Eigenkapitalverzinsung von 6,0 Prozent direkt als Kapitaleinlage zurück in den Eigenbetrieb gegeben. Die Erträge aus Konzessionsabgaben entfallen fast ausschließlich auf die Konzessionen für Strom, Gas und Wasser im Stadtgebiet Emsdetten von der Stadtwerke Emsdetten GmbH. Die Steuererträge werden durch die Stadtwerke Emsdetten GmbH (1,1 Mio. Euro) sowie die Verbundsparkasse Emsdetten-Ochtrup AöR generiert. Die gesamten Erträge aus Beteiligungen der Stadt Emsdetten sind im Betrachtungszeitraum konstant. Abgesehen von den Steuererträgen entstehen die Erträge nahezu ausschließlich bei den beiden Unternehmen aus der Ver- und Entsorgung.

⁵ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.865	2.636	2.678
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	333	358	335
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	3.199	2.995	3.013

Insgesamt generiert die Stadt rund vier Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen, die insbesondere auf die Stadtwerke Emsdetten GmbH sowie das Abwasserwerk entfallen.

Die Zuschüsse und Umlagen verteilen sich auf die beiden Zweckverbände Volkshochschule Emsdetten-Greven-Saerbeck sowie die Musikschule Greven-Emsdetten-Saerbeck.

Im Saldo betrachtet entlasten die Beteiligungen den kommunalen Haushalt in den Berichtsjahren um durchschnittlich 6,8 Mio. Euro.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Bürgschaften. Mit der Übernahme von Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Emsdetten übernimmt für die Stadtwerke Emsdetten GmbH Bürgschaften für Darlehen. Mit Rückzahlung der Darlehen mindert sich der Bürgschaftsbetrag. Zum 31. Dezember 2017 bestanden noch 2,4 Mio. Euro. Im Jahr 2018 wurde eine zusätzliche Bürgschaft über 6,0 Mio. Euro an die Stadtwerke Emsdetten GmbH zur Absicherung eines Darlehens für Investitionen bei der Sparkasse Schwerte durch die Stadt Emsdetten übernommen. Die Bürgschaft wurde jedoch lediglich über 3,0 Mio. Euro genutzt. Bis zum Prüfungszeitpunkt wurde die Bürgschaft nicht weiter ausgeschöpft.

2.4 Beteiligungsmanagement

Die Funktion des Beteiligungsmanagements besteht darin, die wirtschaftlichen Ziele und den öffentlichen Zweck der städtischen Beteiligungen zueinander in Beziehung zu setzen, Transparenz zu schaffen und die politische Steuerung durch den Rat als gewähltes Organ wirksam werden zu lassen. Das Beteiligungsmanagement ist dabei als Oberbegriff zu verstehen und untergliedert sich in die Beteiligungsverwaltung, die Mandatsträgerbetreuung und das Beteiligungscontrolling. Darüber hinaus wird als Beteiligungsmanagement die Organisationseinheit bezeichnet, die die damit verbundenen Aufgaben operativ wahrnimmt. Die Prüfung der gpaNRW nimmt dabei ausgewählte Teilbereiche des Beteiligungsmanagements in den Blick.

Wie in dem vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, ist unter anderem der Eigenbetrieb Abwasserwerk für das Beteiligungsmanagement der Stadt Emsdetten von Bedeutung. Generell sind Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnliche Einrichtungen aufgrund ihrer rechtlichen Stellung stark an die Kommune gebunden. Konkret ergibt sich dies aus den Regelungen der Eigenbetriebsverordnung NRW. Demnach ist beispielsweise der Rat der Kommune zuständig für die Feststellung des Wirtschaftsplans und des Jahresabschlusses sowie die Bestellung und Abberufung der Betriebsleitung. Außerdem bestehen Informationspflichten der Betriebsleitung gegenüber der Bürgermeisterin oder dem Bürgermeister und der Kämmerin oder dem Kämmerer. Die Eigenbetriebsverordnung NRW konkretisiert somit bereits verschiedene Steuerungsinstrumente. Deshalb betrachten wir bei Eigenbetrieben lediglich, ob das Berichtswesen so ausgestaltet ist, dass eine effektive Steuerung möglich ist.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emsdetten ergeben.

Ein effektives Beteiligungsmanagement betreibt ein umfassendes Management der relevanten Daten. Aus Sicht der gpaNRW sollten die nachfolgenden Daten zentral vorgehalten werden, um steuerungsrelevante Informationen für die Verwaltungsführung oder die politischen Vertreterinnen und Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

- *Grundlegende Unternehmensdaten der Beteiligungen,*
- *persönliche Daten der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien und*
- *Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse.*

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Emsdetten** liegt zentral bei der Kämmerin sowie dem Teamleiter Finanz- und Rechnungswesen. Es wurde eine Aufteilung nach Beteiligungen vorgenommen. Die Kämmerin ist für die Stadtwerke Emsdetten GmbH zuständig. Der Teamleiter Finanz- und Rechnungswesen ist stellvertretender Betriebsleiter des Eigenbetriebes Abwasserwerk und hierfür auch im Rahmen des Beteiligungsmanagements zuständig.

An den Zweckverbänden sind jeweils drei Kommunen beteiligt. Der Zweckverband Volkshochschule Emsdetten-Greven-Saerbeck wird von der Stadt Emsdetten betreut und der Zweckverband Musikschule Greven-Emsdetten-Saerbeck von der Stadt Greven. Bei der Stadt Emsdetten liegt die Verantwortung des Beteiligungsmanagements für die Zweckverbände beim Teamleiter Finanz- und Rechnungswesen.

Die Stadt Emsdetten hält zu allen Beteiligungen die Gesellschaftsverträge, Geschäftsberichte sowie besondere Verträge wie den Bürgschaftsvertrag mit der Stadtwerke Emsdetten GmbH vor. Sitzungsvorlagen sowie -niederschriften von den Beteiligungen stehen der Kämmerin zur Verfügung. Im Fall der Stadtwerke Emsdetten GmbH leitet der Bürgermeister die Sitzungsvorlagen sowie -niederschriften für den Aufsichtsrat an die Kämmerin weiter. Durch eine entsprechende Analyse der Unterlagen durch die Kämmerin ist eine Aktualisierung der Unternehmensdaten sichergestellt.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden für alle Beteiligungen über 20,0 Prozent vorgehalten. Das Beteiligungsmanagement wird frühzeitig in die Aufstellung von Jahresabschlüssen sowie Wirtschaftsplänen der Beteiligungen über 20,0 Prozent eingebunden. Eine Einflussnahme seitens der Stadt ist somit gewährleistet. Für die mittelbar gehaltene Beteiligung smartOPTIMO mit geringer Beteiligungsquote wird der Jahresabschluss nicht vorgehalten. Die Stadt Emsdetten hat diesen im Verlaufe der Prüfung nachgefordert.

Alle Daten einschließlich der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne werden zentral im Beteiligungsmanagement vorgehalten und in einem Dokumentenmanagementsystem hinterlegt. Hierdurch ist zu jeder Zeit ein Zugriff auf die Daten, auch im Vertretungsfall, gewährleistet. Lediglich die Anstellungsverträge der Geschäftsführer werden im Fachdienst 10 „Organisation, Personal und IT“ oder beim Bürgermeister vorgehalten.

Die Gremienbesetzungen sowie die Daten der Gremienvertreter werden zentral im Sitzungsdienst vorgehalten und aktualisiert. Ein Zugriff auf diese Daten durch das Beteiligungsmanagement ist gewährleistet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten. Hierzu gehören auch die mittelbaren Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emsdetten ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck sollten Berichte in einem dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.

Die **Stadt Emsdetten** erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht. Dieser wird in der Regel im Dezember des Folgejahres dem Rat vorgelegt. Der Beteiligungsbericht für das Jahr 2018 wurde im Laufe der Prüfung erstellt. Die Verzögerung ist durch das fehlende Muster zur GO NRW und KomHVO NRW für den Beteiligungsbericht entstanden. Die Stadt Emsdetten hat den Beteiligungsbericht 2018 nach altem Muster in der Septembersitzung 2020 in den Rat eingebracht. Aufgrund der verspäteten Einbringung des Beteiligungsberichtes können die kommunalen Entscheidungsträger nicht zeitnah nach der Erstellung der Einzelabschlüsse der Beteiligungen einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Emsdetten gewinnen.

Die Stadt Emsdetten erstellt keine weiteren Berichte auf freiwilliger Basis. Es werden keine unterjährigen Berichte mit Prognosen oder der Überprüfung von Zielen verfasst. Eine unterjährige Steuerung der Beteiligungen durch den Rat ist somit nicht möglich.

Der Eigenbetrieb Abwasserwerk erstellt quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW für den Bürgermeister und den Betriebsausschuss. Diese Zwischenberichte unterrichten

über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführung des Vermögensplans.

Das Beteiligungsmanagement erhält einen jährlichen Zwischenbericht im September. Dieser beinhaltet die Ist-Daten zum Halbjahr sowie Prognosen zum weiteren Verlauf des Geschäftsjahres. Hieraus lässt sich unter anderem die voraussichtliche Gewinnausschüttung erkennen. Eine Aufarbeitung dieser Berichte für den Rat erfolgt jedoch nicht. Insoweit ist der Rat nicht über die aktuelle Entwicklung der für die Stadt bedeutenden Beteiligung Stadtwerke Emsdetten GmbH unterrichtet.

Die Stadt Emsdetten hat bislang den Gesamtabschluss 2012 erstellt. Gemäß § 116a KomHVO NRW kann sich eine Kommune unter bestimmten Voraussetzungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses ab 2019 befreien lassen. Eine Entscheidung hierzu wird durch den Rat der Stadt Emsdetten im September 2020 getroffen. Sollte der Rat der Stadt Emsdetten eine entsprechende Entscheidung treffen, so ist die Stadt weiterhin dazu verpflichtet, Beteiligungsberichte aufzustellen. Diese sollten im Folgejahr in den Rat eingebracht werden.

Kurzfristig notwendige Informationen (Ad-hoc Mitteilung) erfolgen bei der Stadtwerke Emsdetten GmbH telefonisch vom Geschäftsführer an den Bürgermeister. Beim Eigenbetrieb Abwasserwerk ist der Teamleiter Finanz- und Rechnungswesen stellvertretender Betriebsleiter, wodurch die Stadt über aktuelle Entwicklungen des Eigenbetriebes immer informiert ist.

→ **Empfehlung**

Zukünftig sollte die Stadt Emsdetten den Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des auf den Stichtag folgenden Jahres erstellen. Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat für die Stadtwerke Emsdetten GmbH standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Durch entsprechende Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emsdetten ergeben.

Das Beteiligungsmanagement sollte sicherstellen, dass die Vertreterinnen und Vertreter aus Verwaltung und Politik in den Gremien der Beteiligungen über ein ausreichendes Wissen zur Ausübung ihrer Aufgabe verfügen. Die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sollen bei ihrer Entscheidungsfindung die Belange der Kommune kennen. Hierfür ist es notwendig, dass das Beteiligungsmanagement die Vertreterinnen und Vertreter inhaltlich auf die Gremiensitzungen vorbereitet. Zum einen sollte dies durch regelmäßige Schulungen der Vertreterinnen und Vertreter erfolgen. Zum anderen sollte das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen und gegebenenfalls Beschlussempfehlungen verfassen. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Emsdetten** bietet den Gremienvertretern keine eigenen Schulungen an. Die Vertreter des Verwaltungsrates der Verbundsparkasse Emsdetten-Ochtrup werden auf Veranlassung der

Sparkasse umfassend geschult. Die Aufsichtsratsmitglieder sowie der Vertreter in der Gesellschafterversammlung der Stadtwerke Emsdetten GmbH werden auf Veranlassung der Stadtwerke Emsdetten GmbH geschult. Diese Schulungen finden mindestens zu Beginn einer Wahlperiode zum Thema Rechte und Pflichten statt.

Die tkrz Stadtwerke GmbH hat keinen Aufsichtsrat. Der Geschäftsführer der Stadtwerke Emsdetten GmbH ist alleiniger Vertreter in der Gesellschafterversammlung der tkrz Stadtwerke GmbH. Insoweit sind keine Vertreter in der tkrz Stadtwerke GmbH vorhanden, die geschult werden müssten.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Emsdetten fasst Stellungnahmen zu den Tagesordnungen der Gremiensitzungen der Stadtwerke Emsdetten GmbH, des Zweckverbandes Volkshochschule Emsdetten-Greven-Saerbeck sowie des Abwasserwerkes. Die tkrz Stadtwerke GmbH wird in den Gremien der Stadtwerke Emsdetten GmbH behandelt. Für den Zweckverband Musikschule Greven-Emsdetten-Saerbeck erfolgen Stellungnahmen durch den FD 40 „Bildung, Sport und Kultur“.

In den Stellungnahmen wird die Sicht der Kommune erläutert und die Gremienvertreter durch Analysen und Auswertungen unterstützt. Diese werden den Vertretern der Verwaltung, also dem Bürgermeister und dem 1. Beigeordneten, zur Verfügung gestellt. Die Gremienvertreter aus dem Rat erhalten diese Stellungnahmen nicht. Die Entscheidungsfindung der Gremienmitglieder ist zumeist vielfältig und komplex. Auch aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es sinnvoll, den Gremienvertretern Unterstützung durch das Beteiligungsmanagement zu bieten.

→ **Empfehlung**

Um alle städtischen Gremienvertreter gleichermaßen auf Sitzungen vorzubereiten, sollten die Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten von Gremiensitzungen auch den Gremienvertretern aus dem Rat zur Verfügung gestellt werden.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Beteiligungen]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emsdetten ergeben.	75	E1	Die Stadt Emsdetten sollte die Jahresabschlüsse für alle Beteiligungen vorhalten. Hierzu gehören auch die mittelbaren Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote.	76
F2	Das Berichtswesen entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emsdetten ergeben.	76	E2	Zukünftig sollte die Stadt Emsdetten den Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des auf den Stichtag folgenden Jahres erstellen. Das Beteiligungsmanagement sollte dem Rat für die Stadtwerke Emsdetten GmbH standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellen. Durch entsprechende Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden.	77
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Emsdetten ergeben.	77	E3	Um alle städtischen Gremienvertreter gleichermaßen auf Sitzungen vorzubereiten, sollten die Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkten von Gremiensitzungen auch den Gremienvertretern aus dem Rat zur Verfügung gestellt werden.	78

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

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

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

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Es ist nicht abzuschätzen, in welchem Umfang sich diese auf die Arbeit des Jugendamtes der Stadt Emsdetten im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen zurzeit nicht abschließend beurteilt werden kann, fließen eventuelle Auswirkungen der Corona-Pandemie nicht in die Analyse und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung mit ein.

Hilfe zur Erziehung

Die Stadt Emsdetten ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine sehr geringe Kinderarmut und unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote soziostrukturell begünstigt. Gleichzeitig leben in Emsdetten mehr Einwohner unter 21 Jahren als in anderen Städten.

Durch die positiven Rahmenbedingungen, eine gelungene Präventionsarbeit und gute Fallsteuerung erreicht die Stadt Emsdetten eine sehr geringe Falldichte bei den Hilfen zur Erziehung. Diese entlastet den Fehlbetrag im Vergleichsjahr 2018 erheblich. So verzeichnet die Stadt Emsdetten unter den bisher 26 Vergleichskommunen den zweitniedrigsten Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung, die im Wesentlichen aus den Transferleistungen für die Träger und Leistungsanbieter bestehen, wirken sich maßgeblich auf den Fehlbetrag aus. Aus diesem Grund ist neben dem Einwohnerbezug auch die Beurteilung der Aufwendungen pro Fall von großer Bedeutung.

Die Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Lediglich vier der Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen je Hilfefall als Emsdetten.

Ursächlich für die hohen Aufwendungen ist die Kombination aus einem hohen Anteil kostenintensiver stationärer Fälle und den vergleichsweise hohen Aufwendungen für die ambulanten Hilfen.

Über eine Gesamtstrategie verfügt das Jugendamt noch nicht. Allerdings ergeben sich gute Grundlagen aus dem strategischen Handlungsfeld „Familie, Erziehung und Bildung“ und den konzeptionellen Arbeiten des Jugendamtes.

Um die Hilfen zur Erziehung wirkungsorientiert und wirtschaftlich steuern zu können, sollte die Stadt Emsdetten ihre Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Während das Fachcontrolling im Jugendamt eine sachgemäße Steuerungsgrundlage darstellt und in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt ist, beschränkt sich das Finanzcontrolling lediglich auf die Budgetüberwachung. Um die Effizienz des Jugendamtes messen und transparent darstellen zu können, sollte das Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen ausgebaut und letztendlich ausgewertet werden.

Die Prozess- und Qualitätsstandards sind in Emsdetten optimal ausgestaltet. Die Fallsteuerung und der Ablauf des Hilfeplanverfahrens sind verbindlich verschriftlicht und gut strukturiert. Die vollständige Integration der einzelnen Arbeitsschritte in die Jugendamtssoftware und die Einführung der E-Akte ermöglichen eine medienbruchfreie Fallbearbeitung und sichern zeitgleich Kontrollmechanismen.

Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen je Fall spielt die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte eine wichtige Rolle. Neben dem Ausbau der Controlling-Tätigkeiten sollte die Stadt Emsdetten weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte in das Hilfeplanverfahren implementieren.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik⁶ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

⁶ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

3.3 Strukturen

- Die Stadt Emsdetten ist im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW, insbesondere durch eine sehr geringe Kinderarmut, soziostrukturell begünstigt. Der hohe Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung wirkt sich zudem positiv auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen und auf den Fehlbetrag aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Um Hilfen bedarfsgenau zu planen, sind Erkenntnisse über die sozialen Strukturen im Stadtgebiet erforderlich.

Die **Stadt Emsdetten** ist dem Jugendamtstyp sechs und der Belastungsklasse vier nach der Statistik der AKJ TU Dortmund⁷ zugeordnet. Damit ist Emsdetten eine der Kommunen in NRW unter 50.000 Einwohner mit einer sehr geringen Kinderarmut. Laut AKJ Bericht 2019 weisen lediglich 35 weitere kreisangehörige Kommunen dieser Größenklasse eine ähnliche Kinderarmut auf.

Für eine weitere Betrachtung der Strukturen der Stadt Emsdetten stellt die gpaNRW nachfolgend weitere strukturelle Rahmenbedingungen im interkommunalen Vergleich dar.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Emsdetten im Jahr 2018

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,91	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf	3,60	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88

⁷ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Kennzahlen	Emsdet-ten	Mini-mum	1. Vier-telwert	2. Vier-telwert (Median)	3. Vier-telwert	Maxi-mum	Anzahl Werte
alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent							
Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,95	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Prozent

Der Anteil der 0 bis unter 21-Jährigen an der Gesamtbevölkerung bildet mit rund 21 Prozent den dritten Viertelwert. Das bedeutet, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen einen geringeren Anteil als die Stadt Emsdetten haben. Auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen kann sich der hohe Anteil begünstigend auswirken. Die Prognosen von IT.NRW weisen eine sinkende Tendenz auf.

Die Stadt Emsdetten bereitet jährlich eigene Entwicklungszahlen der Gesamtbevölkerung auf. Hierfür wurden eigene Berechnungsmodelle für die Stadt Emsdetten entwickelt, welche jährlich ggf. auf die aktuellen Rahmenbedingungen angepasst werden. Bis zum Jahr 2025 decken sich die Zahlen weitestgehend mit den Prognosen von IT.NRW. Nach dem „Emsdettener Berechnungsmodell“ steigen ab 2026 die Bevölkerungszahlen, insbesondere im Bereich der 0 bis unter 21-Jährigen.

Die demographische Entwicklung und die hinterlegten Berechnungsmodelle werden dem Rat jährlich vorgelegt.

Jugendarbeitslosenquote

Mit einer Jugendarbeitslosenquote von rund vier Prozent gehört die Stadt Emsdetten zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit niedrigeren Jugendarbeitslosenquoten. Das kann sich auf die Hilfen zur Erziehung begünstigend auswirken. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen geringen Anteil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Der Anteil Alleinerziehender positioniert sich mit rund 20 Prozent knapp unter dem dritten Viertelwert. Damit gehört die Stadt Emsdetten zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit einem höheren Anteil von Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II.

Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ wirkt sich neben dem Transferleistungsbezug auch der Familienstatus auf die Hilfen zur Erziehung aus. Sowohl ambulante als auch stationäre Hilfen werden vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen verstärkt sich der Anteil deutlich.

Der vergleichsweise hohe Anteil von Alleinerziehenden-Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Emsdetten kann sich folglich belastend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

Relativierend ist jedoch, dass die Stadt Emsdetten -bezogen auf die mittleren und großen kreisangehörigen Kommunen des Kreises Steinfurt- die geringste SGB-II-Quote⁸ aufweist.

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

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die Stadt Emsdetten greift die Strukturen des Stadtgebietes gut auf. Sie berücksichtigt die soziostrukturellen Merkmale bei ihren Planungen und Entwicklungen von Maßnahmen.

Die **Stadt Emsdetten** kennt die soziostrukturellen Rahmenbedingungen. Hierfür wertet sie die statistischen Daten von IT.NRW aus und berücksichtigt zudem die Erkenntnisse aus den eigenen Demographieberichten. Alle Daten und auch die situativen Besonderheiten werden bei den Planungen und Entwicklungen von Maßnahmen berücksichtigt.

Zudem reagiert das Jugendamt zeitnah auf komplexere Änderungen der Strukturen. So wurde mit dem großen Flüchtlingszuzug ab Ende 2015 frühzeitig ein eigener Spezialdienst eingerichtet. Durch diese Maßnahme konnte nach Einschätzung des Jugendamtes das Fachwissen für die Betreuung dieser Bevölkerungsgruppe aufgebaut und gebündelt werden. Gleichzeitig führte es zu einer Entlastung des Bezirkssozialdienstes (BSD). Mit dem Rückgang der Flüchtlingszahlen wurde der Spezialdienst Ende 2018 wieder aufgelöst. Weitere Informationen hierzu finden sich im Kapitel „3.7.3 - Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)“.

Laut Jugendamt gibt es in Emsdetten keine stadtteilbezogenen Belastungen oder sogenannte Brennpunkte. Durch städtebauliche Veränderungen wurden die wenigen vorhandenen Besonderheiten vor einigen Jahren aufgelöst. Zu den Zielen des kommunalen städtebaulichen Konzeptes gehört es u.a. keine Quartiere zu bilden.

Entsprechend ist die Zielgruppe der Hilfen zur Erziehung über das gesamte Stadtgebiet verteilt und die Prävention flächendeckend ausgerichtet. (siehe folgendes Kapitel)

3.3.3 Präventive Angebote

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Bis auf die Konzepte „Frühe Hilfen“ und „Soziale Arbeit an Schulen“ gibt es aber keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.

⁸ Kommunalstrukturen NRW, Stand vom 31.12.2017

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

Die **Stadt Emsdetten** hat im Rahmen der „Frühen Hilfen“ bedarfsgerechte, präventive Angebote entwickelt und verschriftlicht. Im Mittelpunkt der Arbeit steht dabei, Familien frühzeitig über Angebote im unmittelbaren Umfeld zu informieren und bei Bedarf auch praktische Hilfestellung zu geben. Insbesondere durch die Informationsmappe „Willkommen im Leben“ wird bereits frühzeitig im direkten Kontakt zu den Familien auf niedrigschwellige Angebote hingewiesen.

Zudem gibt es im Rahmen der „Frühen Hilfen“ weitere Präventivmaßnahmen, die hier -nicht abschließend- aufgezählt werden:

- Lotsendienste in den Geburtskrankenhäusern, auch außerhalb von Emsdetten,
- Familienhebammenprojekt und ehrenamtliche Familienpatenschaften in Kooperation mit dem Caritasverband Emsdetten-Greven e.V.,
- Kurse in Familienzentren in Kooperation mit der Familienbildungsstätte,
- Café 24⁹ in Kooperation mit dem Kreisel e.V. und
- die „Online-Datenbank Frühe Hilfen“¹⁰.

Mit dem Rahmenkonzept „Soziale Arbeit an Schulen“ hat das Jugendamt alle unterschiedlich finanzierten Sozialarbeiterstränge (BuT, multiprofessionelle Teams, klassische Schulsozialarbeit) zusammengefasst und über einen Träger gebündelt. So konnten in Emsdetten an allen Schulen Sozialarbeiter installiert werden. Nach Einschätzung des Jugendamtes sind durch die Einbindung eines Trägers Synergieeffekte zu beobachten, wie beispielsweise die bessere Vernetzung der einzelnen Schulsozialarbeiter und der Austausch untereinander. Zudem sind die ausgebildeten Fachkräfte gut mit dem Mitarbeitenden des Jugendamtes vernetzt und können schon vor Ort frühzeitig intervenieren. Das wirkt sich wiederum positiv auf die geringe Falldichte aus¹¹.

Darüber hinaus sind in Emsdetten noch keine weiteren, verschriftlichten Präventionskonzepte vorhanden. Seit 2020 nimmt das Jugendamt Emsdetten an dem Projekt „Gelingendes Aufwachsen“ des Landes NRW teil, um auch für die Altersgruppe der 3 bis 8-Jährigen eine entsprechende Präventionskette zu entwickeln.

⁹ Das Café 24 ist ein offener Treff für junge und werdende Mütter bis 24 Jahre. Die Kinder werden dabei von einer Erzieherin im selben Raum betreut.

¹⁰ In der Online-Datenbank haben die Jugendämter der Städte Emsdetten, Greven, Ibbenbüren und Rheine sowie des Kreises Steinfurt ihre Angebote im Rahmen der „Frühen Hilfen“ städteübergreifend zusammengefasst.

¹¹ vgl. Kapitel 3.7.1.4 Falldichte

Aber auch ohne verschriftliche Präventionsketten im klassischen Sinne hält das Jugendamt vielfältige Angebote und Maßnahmen -auch für ältere Kinder und Jugendliche- in enger Kooperation mit den Trägern vor Ort vor.

Auch die mit Greven gemeinsam geführte Erziehungsberatungsstelle wirkt sich begünstigend auf die Falldichte aus. Hier werden vielfältige, niederschwellige Erziehungshilfen angeboten.

Das Jugendamt nimmt an diversen Arbeitskreisen (AK) teil:

- AK Schule und Jugendhilfe auf örtlicher und Kreisebene,
- AK Jugendämter im Kreis Steinfurt und UKM¹²,
- Ordnungspartnerschaften,
- Schulaufsicht und Jugendämter und
- AK Verselbständigung usw.

Darüber hinaus sind alle fünf Jugendämter im Kreis auf unterschiedlichen Arbeitsebenen miteinander vernetzt und im Austausch. So werden beispielsweise regelmäßige gemeinsame Weiter- und Fortbildungen geplant. In der Folge können durch die Inhouse-Veranstaltungen wesentlich mehr Fachkräfte zeitgleich geschult werden, so dass die Qualität und auch Rechtssicherheit der Arbeit erhöht wird.

Nach Einschätzung des Jugendamtes hat sich durch den Ausbau der verschiedenen Netzwerke die qualitative Zusammenarbeit der einzelnen Akteure deutlich verbessert.

Die Angebote der Kinder- und Jugendarbeit werden über die Teamleitung 510 in Zusammenarbeit mit zwei weiteren Fachkräften koordiniert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte zielgerichtete Präventionsketten, auch über das Projekt „Gelingendes Aufwachsen“ hinaus, verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen.

Aktuell beteiligt sich das Jugendamt am Landesprojekt „Kinderstark“ und beabsichtigt, bis Mitte 2021 ein Konzept für eine kommunale Präventionskette zu erstellen.

3.4 Organisation und Steuerung

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

¹² Universitätsklinikum Münster

3.4.1 Organisation

- Die klare Organisation und die Ansiedlung der Fachdienste „Jugendamt“ und „Bildung, Sport und Kultur“ in einem Fachbereich ermöglichen in Emsdetten Synergieeffekte für die gleiche Zielgruppe.

Eine gute Organisation zeichnet sich durch klare Strukturen und Zuständigkeiten sowie optimierte Arbeitsabläufe aus.

Der Fachdienst 51 „Jugendamt“ und der Fachdienst 40 „Bildung, Sport und Kultur“ der **Stadt Emsdetten** sind als eigenständige Verwaltungseinheiten eingerichtet und im Fachbereich II angesiedelt. Da es sich bei beiden Fachdiensten teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich. In Emsdetten erfolgt ein enger inhaltlicher Austausch zwischen den Bereichen „Jugend“ und „Schule“. Zudem werden Maßnahmen gemeinsam durchgeführt und auch geplant.

Der Bezirkssozialdienst (BSD) ist als Team 510 beim Fachdienst 51 „Jugendamt“ angesiedelt und gesamtstädtisch organisiert. Nach Auskunft des Jugendamtes ist der BSD bewusst zentral aufgestellt und nicht nach Bezirken oder Sozialräumen aufgeteilt. Das Stadtgebiet Emsdetten wird als ein Bezirk gesehen. So ist auch nach Umzügen die langfristige Fallbegleitung sichergestellt. Der BSD ist, wie die anderen Bereiche des Jugendamtes auch, zentral im Rathaus untergebracht. Es wurden zudem die Spezialdienste „Pflegekinderdienst (PKD)“, „Eingliederungshilfe nach § 35a“ und „Wirtschaftliche Jugendhilfe“ eingerichtet, um das für diese Gebiete erforderliche Fachwissen an einer Stelle zu bündeln.

Innerhalb des Jugendamtes gibt es eine Vielzahl von regelmäßigen Dienstbesprechungen:

- Allgemeine Fachdienstbesprechung mit allen Mitarbeitern des Jugendamtes (monatlich),
- Dienstbesprechung der Fachdienstleitung mit den Teamleitungen (wöchentlich) und
- Teambesprechung 510 (alle vier Wochen) usw.

Nach Auskunft des Jugendamtes dienen die Besprechungen zur Unterstützung der Kommunikationskultur innerhalb des Jugendamtes. Darüber hinaus gewährleisten sie aber auch, dass alle Fachkräfte schnell und vollumfänglich über aktuelle Sachverhalte und Themen informiert werden. Die Besprechungen werden in der Regel protokolliert und digital zentral abgespeichert.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind.

Die **Stadt Emsdetten** hat drei Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten (Kindertagesbetreuung, Jugendarbeit und HzE einschließlich Schulsozialarbeit) eingerichtet, in denen sich das Jugendamt regelmäßig u.a. mit den freien Trägern trifft und austauscht.

Zusätzlich ist das Jugendamt in diversen weiteren örtlichen und überörtlichen Netzwerken und Arbeitskreisen aktiv. Weitere Informationen hierzu sind im Kapitel 3.3.3 „Präventive Angebote“ zu finden.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Der Stadt Emsdetten fehlt eine verbindliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Gute Grundlagen ergeben sich aus dem strategischen Handlungsfeld „Familie, Erziehung und Bildung“ und den konzeptionellen Arbeiten des Jugendamtes. Konkrete Ziele, an denen der Erfolg der getroffenen strategischen Entscheidungen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht erarbeitet.

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

Eine zusammenfassende schriftliche Strategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung und die angrenzenden Aufgabengebiete hat die **Stadt Emsdetten** bisher nicht entwickelt. Gute Grundlagen ergeben sich aber beispielsweise aus den strategischen Handlungsfeldern der Stadt.

Bereits 2007 hat der Rat der Stadt Emsdetten unter der Maßgabe einer nachhaltigen Finanzpolitik zur Sicherung der Zukunfts- und Handlungsfähigkeit der Stadt strategische Schwerpunkte beschlossen. Diese wurden kontinuierlich weiterentwickelt und letztmalig im Juli 2018 an die aktuellen Begebenheiten Emsdettens angepasst. Eines der fünf strategischen Handlungsfelder bezieht sich auf „Familie, Erziehung und Bildung“ und beinhaltet:

- qualitative Erziehungs- und Betreuungsangebote,
- facettenreiche Bildungsangebote,
- attraktive Freizeit- und Sportangebote und
- Verbesserung des lebenslangen Lernens und Teilhabemöglichkeiten.

Die dort verankerten Grundsätze finden sich auch im Kinder- und Jugendförderplan und dem Qualitätshandbuch wieder. In beiden Konzepten werden zusätzlich Ziele formuliert, die eine gute Basis für eine Gesamtstrategie darstellen könnten.

Darüber hinaus sind auch im Haushaltsplan Ziele für den Aufgabenbereich Hilfen zur Erziehung hinterlegt. Dort sind ebenfalls bereits Kennzahlen installiert, die für eine Steuerung dienlich sein könnten. Vertiefende Informationen sind im Kapitel „3.4.3 Finanzcontrolling“ aufgeführt.

Daneben hat das Jugendamt für das interne Handeln Einzelziele skizziert. Hierzu zählt beispielsweise der Ausbau von weiteren Präventionsmaßnahmen und die Entwicklung neuer Leitlinien für den Bereich der Integrationshelfer.

Die gpaNRW bewertet diese Ansätze grundsätzlich positiv. Insgesamt betrachtet könnten die dargestellten Einzelziele als Ausgangslage für eine Gesamtstrategie dienen. Anhand dieser könnten dann Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichung hinterlegt und entsprechende

Maßnahmen entwickelt werden. Das erleichtert die Steuerung und die Ermittlung des für die Aufgabenerledigung benötigten Ressourceneinsatzes.

Regelmäßige Überprüfungen der Zielerreichung könnten zudem sicherstellen, dass die Ziele erreicht werden.

Bis 2017 hat die Stadt Emsdetten am Vergleichsring IB NRW teilgenommen, um die bereits vorhandenen Kennzahlen mit den dort teilnehmenden Kommunen vergleichen zu können. Die Teilnahme pausiert derzeit, da Emsdetten dort regelmäßig gut abgeschnitten hat und keinen Mehrwert mehr für die eigene Arbeit ziehen konnte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerte regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.

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

Das Finanzcontrolling obliegt in der **Stadt Emsdetten** der Abteilungsleitung 510. Hier werden im Rahmen der Budgetüberwachung die Finanzdaten und Fallzahlen ausgewertet, ohne jedoch diese Daten zu klassischen Kennzahlen zusammenzuführen. Ein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen, die auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten ermöglichen würden, gibt es somit nicht.

Aber auch in diesem Bereich sind schon Einzelelemente vorhanden, die ein transparentes Finanzcontrolling mit aussagefähigen Kennzahlen möglich machen würden.

So sind beispielsweise im Haushalt der Stadt unter der Produktgruppe „06.03 Hilfen für junge Menschen und ihre Familien“ die Produkte „06.03.02 Hilfen zur Erziehung“ und „06.03.05 Eingliederungshilfen für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche“ ausgewiesen. In diesen werden erste Kennzahlen dargestellt. Hier handelt es sich vorrangig um Grundzahlen, wie beispielsweise die Anzahl der einzelnen Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII. Aber auch dort sind Kennzahlen hinterlegt, die als Grundlage für ein produktorientiertes Finanzcontrolling dienen könnten:

- Anzahl Hilfen zur Erziehung pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre,
- Anzahl Eingliederungshilfen nach § 35a pro 1.000 Kinder und Jugendliche unter 18 Jahre und
- Zuschussbedarf Eingliederungshilfe pro Einwohner unter 18 Jahre.

Allerdings sind für die einzelnen Kennzahlen noch keine Zielwerte festgelegt worden, so dass an dieser Stelle folglich auch kein Zielerreichungsgrad gemessen werden kann.

Jedes Quartal werden Soll-/Ist-Vergleiche des Produktbereiches „06 Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ für den Managementbericht aufbereitet. Die gesamtstädtischen Berichte werden sowohl dem Verwaltungsvorstand als auch dem Haushalts- und Finanzausschuss zur Kenntnis vorgelegt. Deutliche Abweichungen vom Plan werden hier entsprechend schriftlich dokumentiert.

Diese Berichte enthalten bislang ebenfalls noch keine Kennzahlen und schaffen somit derzeit keine transparente Darstellung des Ressourceneinsatzes und -verbrauchs sowie der Entwicklung von Aufwendungen und Fallzahlen. Auch Zielerreichungs- und Abweichungsanalysen werden nicht vorgenommen. Die isolierte Betrachtung der Aufwendungen kann jedoch zu Fehlinterpretationen führen. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlen ein sinnvolles Instrument dar. Das Fehlen dieser erschwert eine wirkungsorientierte und wirtschaftliche Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

Die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung belastet die kommunalen Haushalte massiv. Auch vor dem Hintergrund der vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall in Emsdetten ist es notwendig, ein umfassendes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu etablieren. Als Hilfestellung könnte die Stadt die hier im Bericht dargestellten Kennzahlen weiterführen. Zur Entlastung des städtischen Haushaltes könnte sie zusätzliche Maßnahmen entwickeln und umsetzen. Mit Hilfe von Zielerreichungsgraden sollte sie diese dann regelmäßig überprüfen und ggf. anpassen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfen zur Erziehung zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden. Zudem sollten Maßnahmen zur Entlastung des städtischen Haushaltes erarbeitet werden.

3.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

Das Fachcontrolling der Stadt Emsdetten bietet bereits eine sachgemäße Steuerungsgrundlage und ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt. Es kann aber weiter optimiert werden.

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

Das Fachcontrolling im Jugendamt der **Stadt Emsdetten** obliegt der TL 510. Hier werden die verschriftlichten Verfahrensstandards auf Einzelfallebene regelmäßig überprüft.

Der BSD arbeitet zudem im Rahmen des Hilfeplanverfahrens mit festgelegten Zielen und Vereinbarungen. Fallbezogen werden die Wirksamkeit und auch die qualitative Zielerreichung mit allen Beteiligten bei der Hilfeplanfortschreibung und auch bei Beendigung der Hilfen bewertet. Bei drohenden Abbrüchen oder Komplikationen während des Hilfeverlaufes werden die Gründe in zeitnah erfolgenden Gesprächen erörtert. Dabei wird ermittelt, wie die Akzeptanz der Hilfen gefördert werden könnte. Aus Sicht der gpaNRW stellt dieses Vorgehen ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung und Nachhaltigkeit dar und beugt zudem Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.

Die gewonnenen Erkenntnisse aus den Bewertungen der Einzelfälle werden jedoch nicht nach Hilfearten oder anbieterbezogen aufbereitet und ausgewertet.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte aber auch die Zielerreichung der einzelnen Hilfearten fallübergreifend überprüft werden. Hierzu sind weitere Auswertungen nötig, wie beispielsweise die Darstellung von Abbruchquoten, Laufzeiten oder Fachleistungsstunden. Diese Auswertungsmöglichkeiten könnten mit Zielerreichungsgraden von Kennzahlen zusammengeführt werden. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Hieraus könnten Fachcontrollingberichte entstehen, die mit dem Finanzcontrollingbericht zusammengeführt werden sollten.

Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall, könnten die gewonnenen Erkenntnisse zudem auch anbieterbezogen aufbereitet werden. Die nachweislichen Fakten könnten dann wiederum für die regelmäßigen Qualitätsdialoge mit den Trägern hilfreich sein.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen und in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Das in Emsdetten etablierte Qualitätsmanagement für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung ist optimal ausgearbeitet.

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

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

Die **Stadt Emsdetten** hat wesentliche Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung im „Qualitätshandbuch des Jugendamtes der Stadt Emsdetten“ schriftlich beschrieben. In diesem sind die Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen klar geregelt. Das Qualitätshandbuch steht allen Beschäftigten digital zur Verfügung.

Zudem gibt es zwischen dem Jugendamt der Stadt Emsdetten und den freien Trägern der Kinder und Jugendhilfe bei den ambulanten Hilfen eine Kooperationsvereinbarung zur Optimierung des Hilfeplanverfahrens. Diese Kooperationsvereinbarung wurde 2014 in Begleitung des LWL Landesjugendamts Westfalen mit den freien Trägern entwickelt und wird seitdem kontinuierlich weitergeführt. Sie beinhaltet u.a. den graphisch dargelegten Ablauf der Hilfeplanung und -gewährung. Darüber hinaus werden die jeweiligen Arbeitsschritte konkretisiert und die einzelnen Handlungsschritte verbindlich geregelt.

Die Stadt Emsdetten hat im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung bereits die E-Akte eingeführt. Durch die vollständige Integration der einzelnen Arbeitsschritte in die Jugendamtssoftware wird eine lückenlose, digitale Bearbeitung der Hilfefälle ermöglicht. Auch die Mitwirkungs- und Zustimmungspflichten der Führungskräfte sind im System implementiert und erfolgen prozessgesteuert.

Die Schnittstelle zum Dokumentenmanagementsystems (d3) und eine adäquate technische Ausstattung der Fachkräfte des BSD ermöglichen eine medienbruchfreie Fallbearbeitung. Aufgrund dieser Voraussetzungen blieb der BSD auch während der Corona-Pandemie, trotz der geltenden allgemeinen Einschränkungen, vollumfänglich handlungsfähig.

Das Qualitätshandbuch, die Kooperationsvereinbarung und die E-Akte bieten eine sehr gute Grundlage, um die Prozessqualität optimal zu sichern. Zudem helfen die detaillierten Verfahrensstandards bei der einheitlichen Bearbeitung der Hilfeplanfälle.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten kann den Ablauf des Hilfeplanverfahrens wirtschaftlicher gestalten.

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

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

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

Die **Stadt Emsdetten** hat in ihrem Qualitätshandbuch die Verfahrensstandards verbindlich für alle Fachkräfte verschriftlicht. Die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards werden bis auf die Beachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten konsequent umgesetzt. Zusätzliche Verfahrensstandards gibt es beispielsweise für die Hilfen nach §35 a SGB VIII¹³.

¹³ vgl. Kapitel 3.7.2.4 Eingliederungshilfe

Das Qualitätshandbuch und das hierzu ergänzend geführte Interview zeigen ein schlüssiges Verfahren auf, welches den vorstehenden Anforderungen (mit Ausnahme der Wirtschaftlichkeitsprüfung) gerecht wird. Zur besseren Übersichtlichkeit könnten die einzelnen Prozesse der Arbeitsanweisungen in Ablaufdiagrammen nicht nur in der Kooperationsvereinbarung, sondern auch im Qualitätshandbuch anschaulich dargestellt werden. Visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu bearbeitenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung.

Die Kontaktaufnahme nach einer Meldung erfolgt in Emsdetten binnen zwei bis drei Tagen durch die zuständige Fachkraft des BSD, nachdem die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) die örtliche und sachliche Zuständigkeit bestätigt hat¹⁴. Innerhalb der Falleingangsphase startet nach einer ausführlichen Beratung zunächst das sozialpädagogische Diagnostikverfahren. In diversen Gesprächen mit allen Beteiligten und mindestens einem Hausbesuch werden die individuellen Problemlagen, die unterschiedlichen Sichtweisen der Familienmitglieder sowie Stärken und Schwächen ermittelt.

Nach Abschluss des Diagnostikverfahrens findet eine kollegiale Beratung statt. An dieser nehmen die fallführende Fachkraft, mindestens drei weitere Fachkräfte sowie die Teamleitung des BSD teil. Unter Beteiligung dieser Fachkräfte werden die sozialpädagogischen Hypothesen der zuständigen Fachkraft hinterfragt und schlussendlich gemeinsam eine geeignete und erforderliche Hilfeart ermittelt. Nachdem eine Hilfeart als erforderlich und geeignet bestimmt wurde, findet eine Sichtung der Leistungs- und Entgeltvereinbarungen sowie der Profile diverser Anbieter von Jugendhilfemaßnahmen statt. Die Sichtung der Anbieter findet zudem unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Antragssteller statt. Für die ambulanten Hilfen wird das vorliegende Anbieterverzeichnis zu Hilfe genommen.

Die Auswahl der Leistungserbringer hängt von unterschiedlichen Kriterien ab:

- methodische Angebote,
- Kompetenzen von Mitarbeitern und
- Hilfebeginn, Umfang und voraussichtliche Dauer der Hilfe.

Insbesondere die vom Träger vorgehaltenen Mitarbeitenden und deren Kompetenzen unterstützen die Auswahl der passgenauen Hilfestellung.

Wirtschaftliche Aspekte berücksichtigt die Stadt Emsdetten lediglich durch die Vergabe der wöchentlichen Fachleistungsstunden und der Mitzeichnung von Vorgesetzten bei jeder kostenverursachenden Leistung. Obwohl das vorliegende Anbieterverzeichnis gute Voraussetzungen bietet zwischen mehreren gleichartigen Angeboten das Günstigere zu wählen, fließen diese Wirtschaftlichkeitsaspekte nicht in die Entscheidung mit ein. Nach Einschätzung des Jugendamtes ergibt sich mehr Einsparpotenzial durch die unterschiedlich ausgestalteten Inhalte der Fachleistungsstunden bei den einzelnen Träger. Mit diesem Wissen können alle Fachkräfte eine gezieltere Auswahl der zu vergebenden Fachleistungsstunden vornehmen.

¹⁴ Vgl. Kapitel 3.5.1.2 Fallsteuerung

Im Anschluss an die kollegiale Beratung werden alle Beteiligten informiert und der Hilfeplanungsprozess beginnt. In diesem werden die Zielvorstellungen, die Art und Ausgestaltung der Hilfe gemeinsam mit der fallführenden Fachkraft und den Beteiligten vereinbart.

Die Überprüfung der Hilfepläne erfolgt in der Regel spätestens alle sechs Monate. Neufälle werden bereits nach drei Monaten überprüft, um zeitnah zu kontrollieren, ob die Hilfe gut installiert werden kann oder ob ggf. nachgesteuert werden muss.

Ein klassisches Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept ist nicht vorhanden. Mögliche Perspektiven für eine Rückführung werden in den Hilfeplangesprächen individuell erörtert und ggf. als Ziel festgehalten. In Abhängigkeit der Zielformulierung wird ein Träger ausgesucht, welcher dann zeitgleich mit der Familie arbeitet, um eine Rückführung so erfolgreich wie möglich zu gestalten.

Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird im Laufe des Prozesses durch die Teamleitung des BSD überprüft. Um Fristversäumnisse zu vermeiden bzw. Fortschreibungen der Hilfepläne zu überwachen, wird durch den Vorgesetzten eine separate Liste geführt. Diese automatisierte Wiedervorlageliste ist für alle Fachkräfte einsehbar.

→ **Empfehlung**

Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall sollte die Stadt Emsdetten weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte in das Hilfeplanverfahren implementieren.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Die Stadt Emsdetten hat die Arbeitsabläufe zur Steuerung und Betreuung der Hilfefälle gut strukturiert.

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

- *Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.*
- *Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).*
- *Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers erfolgt z.B. mit Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses, in dem die Leistungserbringer mit Angeboten und Kosten sowie den bisherigen Erfahrungswerten aus einer Zusammenarbeit enthalten sind. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird der wirtschaftlichste ausgewählt.*
- *Es besteht ein enger Kontakt mit dem Leistungserbringer auf der Grundlage der Vereinbarungen in der Hilfeplanung mit dem Ziel, die Wirkung der Hilfe regelmäßig zu evaluieren und einem unplanmäßigen Abbruch der Hilfe entgegenzuwirken. Es erfolgt eine regelmäßige Fortschreibung des Hilfeplanes in nicht zu langen Intervallen.*
- *Die Laufzeit der Hilfe wird auf das notwendige Maß begrenzt und, soweit fachlich vertretbar, eine zeitnahe Anpassung bzw. schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse erfolgt in **Emsdetten** die Fallsteuerung. Sowohl die Diagnostik als auch das Hilfeplanverfahren sind verbindlich geregelt und standardisiert.

Alle Meldungen (telefonisch und auch persönlich) werden zunächst im Servicebüro zentral aufgenommen. Die Vorschaltung des Servicebüros hat nach Einschätzung des Jugendamtes die Entlastung der anderen Fachkräfte zur Folge, da es keine Störungen durch Telefonate oder Laufpublikum gibt. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Nach der ersten Kontaktaufnahme teilt das Servicebüro die Fälle unmittelbar den Fachkräften vom BSD zu. Im Servicebüro liegt eine wöchentlich aktualisierte und mit dem TL besprochene Liste vor, die die freien Kapazitäten der Fachkräfte aufzeigt. Nach Einschätzung des Jugendamtes gewährleistet dies eine zeitige Kontaktaufnahme und beugt Überlastungen der einzelnen Fachkräfte vor. Zeitgleich prüft die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) die örtliche und sachliche Zuständigkeit und wird somit vergleichsweise sehr früh in das Verfahren eingebunden.

Die AGA¹⁵ in Emsdetten sieht eine Kontaktaufnahme binnen 10 Tagen vor. Nach Angaben des Jugendamtes erfolgt in der Regel bereits binnen zwei bis drei Tagen nach dem ersten Kontakt eine allgemeine Beratung der Betroffenen.¹⁶ Sie beinhaltet auch Informationen über mögliche entstehende Aufwendungen im Rahmen der Kostenbeitragerhebung.

Im Rahmen der Falleingangsphase findet zudem eine ausführliche Diagnostik statt. Während des Hilfeplanverfahrens erfolgt auch die Auswahl eines passenden Leistungserbringers.¹⁷

Die Auswahl des Trägers für die ambulanten Hilfen erfolgt mit Hilfe eines Anbieterverzeichnis. Dieses enthält neben der Beschreibung der Inhalte der Fachleistungsstunden auch die Kosten und die pädagogischen Fachkräfte der Träger. Entsprechend passgenau kann hier der Träger ausgewählt werden.

Für die stationären Hilfen gibt es ebenfalls ein Anbieterverzeichnis. Die Stadt Emsdetten bringt in der Regel in einem Umkreis von 30 km die Hilfesuchenden unter. Entsprechend ist die Auswahl der Unterbringungen begrenzt und darüber hinaus bei allen Fachkräften bekannt.

Trotz hoher Aufwendungen je Helfefall werden bei Leistungsvergaben nicht generell mehrere Leistungsanbieter angefragt. Eine Auswahl nach wirtschaftlichen Kriterien, die über das Anbieterverzeichnis möglich wären, wie bereits im Kapitel „3.5.1.1 - Ablauf Hilfeplanverfahren“ dargestellt, erfolgt folglich nicht. Im Hinblick auf die hohen Aufwendungen empfiehlt es sich, den Aspekt der Wirtschaftlichkeit mehr in den Fokus zu rücken. In diesem Zusammenhang verweist das Jugendamt auf die Platzknappheit im stationären Bereich. Hier werden bereits im Vorfeld mehrere Heime angefragt, aber durch die Platzknappheit lassen sich wirtschaftliche Aspekte in der Regel nicht umsetzen.¹⁸

¹⁵ Allgemeine Geschäftsanweisung

¹⁶ Bei Kindeswohlgefährdungen wird ein separates Verfahren eingeleitet und die Mitarbeitenden des BSD handeln unverzüglich.

¹⁷ vgl. Kapitel 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

¹⁸ vgl. Kapitel 3.7.2.3 Heimerziehung

Die Zusammenarbeit mit den Trägern der ambulanten Hilfen ist verbindlich geregelt und transparent dargestellt¹⁹. In der Kooperationsvereinbarung sind u.a. die regelmäßige Hilfeplanfortschreibung und die Berichterstattung durch die Träger verbindlich verschriftlich. Berichte müssen demnach zu jedem Hilfeplangespräch vorliegen.

Vor jedem Hilfeplangespräch wird zudem mit Hilfe einer separaten Liste überprüft, wie viele Fachleistungsstunden der Träger mit welchen Inhalten in Rechnung gestellt hat. Bei deutlichen Unter- oder Überschreitungen werden im Rahmen der Hilfeplangespräche die Gründe eruiert und die Fachleistungsstunden, soweit fachlich vertretbar, entsprechend angepasst. Darüber hinaus werden Fälle spätestens nach zwei Jahren Laufzeit erneut im Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte beraten.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfefewährung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in den fehlenden Verfahrensstandards.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

Die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen erfolgt im Jugendamt der **Stadt Emsdetten** ausschließlich durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu). Diese wird in Emsdetten bereits sehr frühzeitig, d.h. mit der Meldung im Servicebüro informiert, um die örtliche Zuständigkeit zu klären.

Bei der Gewährung von Hilfen zur Erziehung bedarf es einer reibungslosen Kommunikation zwischen dem BSD und der WiJu. Nur so kann ein fehlerfreier Ablauf sowohl bei der Leistungserbringung aber auch bei der Refinanzierung sichergestellt werden. In der Vergangenheit konnten in Emsdetten Kostenerstattungsansprüche grundsätzlich zeitnah bearbeitet werden. Finanzielle Verluste konnten so vermieden werden.

Für die Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es derzeit noch keine schriftlichen Verfahrensstandards. Diese sollte die Stadt Emsdetten auch für diesen Bereich entwickeln und schriftlich festhalten. Das erleichtert auch die Einarbeitung neuer Fachkräfte und macht den Arbeitsablauf transparenter.

¹⁹ vgl. Kapitel 3.5.1. Prozess- und Qualitätsstandards

Um sicherzustellen, dass die Forderungen letztendlich auch tatsächlich vereinnahmt werden, werden diese mit Bescheiderstellung in die Finanzsoftware gebucht. So ist gewährleistet, dass das Mahnverfahren ggf. automatisiert ausgelöst wird.

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen.

3.5.2 Prozesskontrollen

- Die technischen Kontrollmechanismen sind gut ausgebaut und tragen zur Risikovermeidung bei.

Für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfe zur Erziehung sollten prozessintegrierte Kontrollmaßnahmen, technische Plausibilitätsprüfungen und prozessunabhängige Kontrollen vorhanden sein. Mit den Prozesskontrollen sollte erreicht werden, dass die Beachtung und Einhaltung von festgelegten Vorgaben für den Workflow und die Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollzogen werden können.

Bei der **Stadt Emsdetten** sind sämtliche Bearbeitungsschritte in der Jugendamtssoftware und damit im Dokumentenmanagementsystems hinterlegt. Entsprechend wurden diverse Kontrollmechanismen implementiert. Sie umfassen neben technische Plausibilitätsprüfungen auch die zwingende Einhaltung des Workflows. Im Rahmen der Mitwirkung und Zustimmung ist zusätzlich mindestens eine Leitungskraft beteiligt. Ohne Mitwirkung und Zustimmung ist eine abschließende Bearbeitung der Hilfe nicht möglich. Damit ist das sogenannte „Vier-Augen-Prinzip“ durchgängig gewährleistet.

Prozessunabhängige Kontrollen in Form von Stichproben sind in Emsdetten nicht vorgesehen. Ursächlich hierfür sind die optimal ausgestalteten fachlichen Verfahrensstandards. Diese sehen für jeden Neufall, jede Fortschreibung und jede Beendigung die Mitzeichnung der Teamleitung vor. In diesem Rahmen erfolgen bereits vollumfängliche Kontrollen der Verfahrensstandards und des Workflows, so dass prozessunabhängige Kontrollen keinen Mehrwert bieten.

3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Bezirkssozialdienst (BSD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

- Die Stadt Emsdetten verfügt über die notwendigen Personalressourcen für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantita-

tiv als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Nach Einschätzung des Jugendamtes der **Stadt Emsdetten** stimmen Soll und Ist der Personalausstattung, sowohl im BSD als auch in der WiJu, überein. Zudem gibt es nach eigenen Angaben seit 2014 lediglich eine geringe Fluktuation. Die planbaren, in der Regel altersbedingten Fluktuationen werden bei der Personalbemessung berücksichtigt. Die ungeplanten Fluktuationen können in Emsdetten zeitnah durch Wiederbesetzungen ausgeglichen werden. Anhand der Erfahrungswerte aus den letzten Jahren könnte die Stadt Emsdetten dennoch eine Quote aus den ungeplanten Fluktuationen ermitteln und diese entsprechend in die Bedarfsplanung mit einfließen lassen.

Im Jugendamt der Stadt Emsdetten gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Offene Stellen können nach Auskunft des Jugendamtes schnell qualitativ adäquat nachbesetzt werden. In der Regel gibt es einen Pool von guten Bewerbern, aus denen die Stadt wählen kann. Gute Erfahrungen hat das Jugendamt zudem mit dem Rückgriff auf ehemalige Studierende im Praxissemester gemacht.

Darüber hinaus setzt das Jugendamt Emsdetten auf gute Qualifikations- und Fortbildungsmöglichkeiten, um die Fachkräfte zu halten. Gleichzeitig gibt es nach Einschätzung des Jugendamtes viele Rahmenbedingungen, die das Jugendamt als Arbeitgeber attraktiv machen. Hierzu zählen beispielsweise:

- geringe Fallzahlenbelastung,
- Home-Office,
- klare, verschriftlichte Strukturen und Abläufe und
- regelmäßige Dienst- und Teambesprechungen.

Zudem fördert das Jugendamt den Teamgeist innerhalb des Fachbereiches und damit auch die Zufriedenheit der Mitarbeiter aktiv durch gemeinsame Aktivitäten.

Das Jugendamt Emsdetten legt außerdem bei neuen Fachkräften großen Wert auf eine gute Einarbeitung. Während der Einarbeitungsphase gibt es für die neuen Fachkräfte feste Ansprechpersonen und ein strukturiertes Einarbeitungskonzept. Dieses wird aktuell überarbeitet.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	26	16	25	29	37	64	24
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	91	73	115	144	161	323	24

Es sind die tatsächlich im Vergleichsjahr besetzten Ist-Stellen berücksichtigt. Diese sind als Vollzeit-Stellen erfasst. Nicht durchgängig besetzte Stellen sind entsprechend der tatsächlichen Anwesenheit eingeflossen. Langzeiterkrankungen sind bereinigt. Eine Langzeiterkrankung liegt dann vor, wenn der Ausfall im Betrachtungsjahr länger als sechs Monate dauert. Vertretungskräfte für krankheitsbedingte Ausfälle sind berücksichtigt.

3.6.1 Bezirkssozialdienst

Für die Stellenausstattung des Bezirkssozialdienstes hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangenen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des BSD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung, die insbesondere örtliche und individuelle Besonderheiten berücksichtigt, nicht ersetzen.

Die **Stadt Emsdetten** hat für den BSD keine eigene und detaillierte Stellenbemessung. Sie nutzt hierfür den Richtwert von 1:35 Fallzahlen. Im Vergleichsjahr 2018 waren 6,3 Stellen im BSD tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die rund 160 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 26 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Emsdetten im interkommunalen Vergleich bei dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Hilfeplanfällen pro Vollzeit-Stelle. Durch den verstärkten Fachkräfteeinsatz kann die intensive Einzelfallsteuerung sichergestellt werden.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Auch für die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Dieser liegt bei 140 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung der WiJu im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Im Rahmen der Umorganisation der Wirtschaftlichen Jugendhilfe hat die **Stadt Emsdetten** 2017 eine umfangreiche Personalbemessung durchgeführt. Als Basis für die Personalbemessung hat sie die „Kommunale Orientierungshilfe zur Stellenbedarfsbemessung für den Arbeitsbereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Baden-Württemberg“ zu Grunde gelegt. Hierbei werden die mittleren Bearbeitungszeiten auf die Fallzahlen umgelegt.

Im Jahr 2018 waren 1,8 Vollzeit-Stellen im Einsatz, die rund 160 Hilfeplanfälle bearbeitet haben. Auf eine Vollzeit-Stelle fielen demnach 91 Hilfeplanfälle. Damit liegt die Anzahl der Hilfefälle deutlich unterhalb des Personalrichtwertes der gpaNRW. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Emsdetten hier zwischen dem Minimalwert und dem ersten Viertelwert. Somit gehört sie zum dem Viertel der Vergleichskommunen, die pro Vollzeit-Stelle deutlich weniger Fälle bearbeiten.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die hohen Aufwendungen je Hilfefall wirken sich negativ auf den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung der Stadt Emsdetten aus. Dennoch ist dieser in Relation zur Jugendeinwohnerzahl - insbesondere durch die geringe Falldichte - deutlich niedriger als in den meisten Vergleichsstädten.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung unter Berücksichtigung einer bedarfsgerechten Versorgung durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab. Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert.

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung der **Stadt Emsdetten** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktbereiches 06 – „Kinder, Jugend und Familienhilfe“ des Haushaltplanes der Stadt Emsdetten gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Emsdetten hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

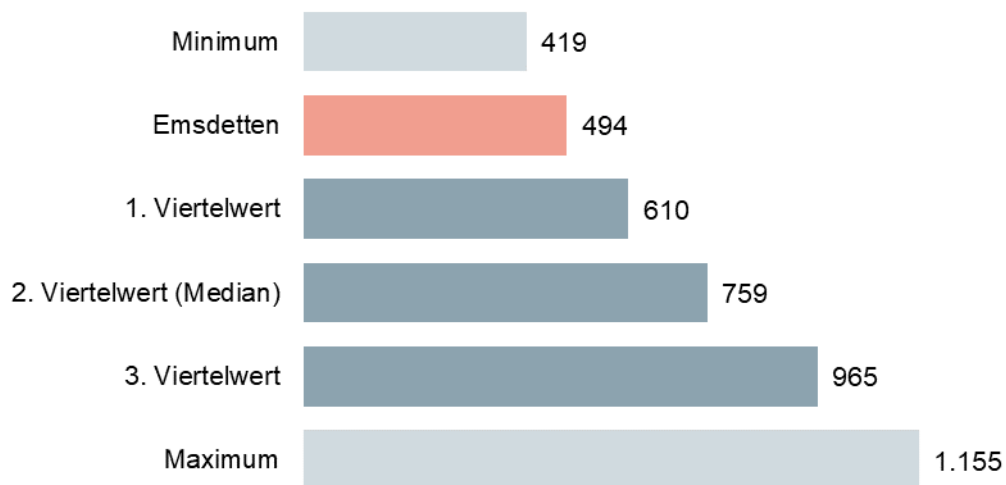
Die Abbildung einer Zeitreihe für die Jahre von 2015 bis 2017 ist nicht möglich. Die Stadt Emsdetten konnte nur für das Vergleichsjahr 2018 valide Zahlen zur Verfügung stellen.

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt im Jahr 2018 bei rund 3,7 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen von rund 4,8 Mio. Euro beeinflusst. Diese beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die Träger.

Ertragsseitig sind die Kostenerstattungen für übernommene Fälle mit Kostenerstattungspflicht Dritter nach § 89a SGB VIII und für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) nach § 89d SGB VII die Positionen mit dem größten Volumen. 2018 konnten hier insgesamt rund 1,4 Mio. Euro vereinnahmt werden.

Einwohnerbezogen stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2018 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018

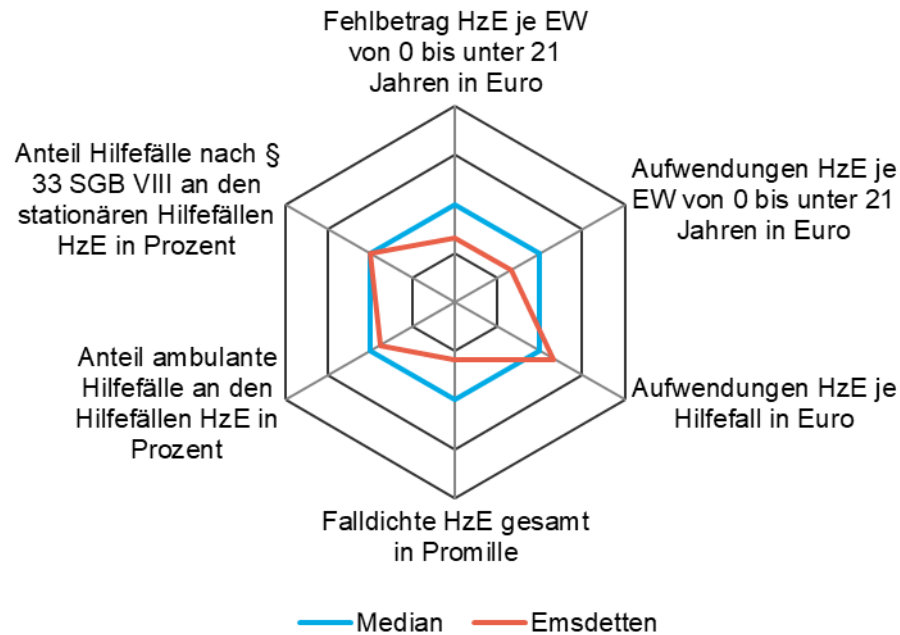


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, von denen nur eine Kommune einen geringeren Fehlbetrag aufweist:



Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Die gpaNRW betrachtet sie nachfolgend.

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



Der Index (blaue Linie) bildet den Median der obigen Kennzahlen im interkommunalen Vergleich ab. Die rote Linie stellt die Positionierung der Kommune im Verhältnis zum Index dar. Dabei bildet ein Wert der Kommune außerhalb des Index einen höheren und innerhalb einen niedrigeren Wert als der Index ab.

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst.

Auf die „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ wirken sich wiederum der „Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE gesamt“ und der „Anteil der Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen“ aus. Die „Falldichte HzE gesamt“ ist in erheblichem Maße von den Steuerungsleistungen des Jugendamtes abhängig.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

→ Feststellung

Der hohe Anteil stationärer Hilfen und die deutlich überdurchschnittlichen ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind ursächlich für die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall insgesamt. Diese belasten den Fehlbetrag erheblich.

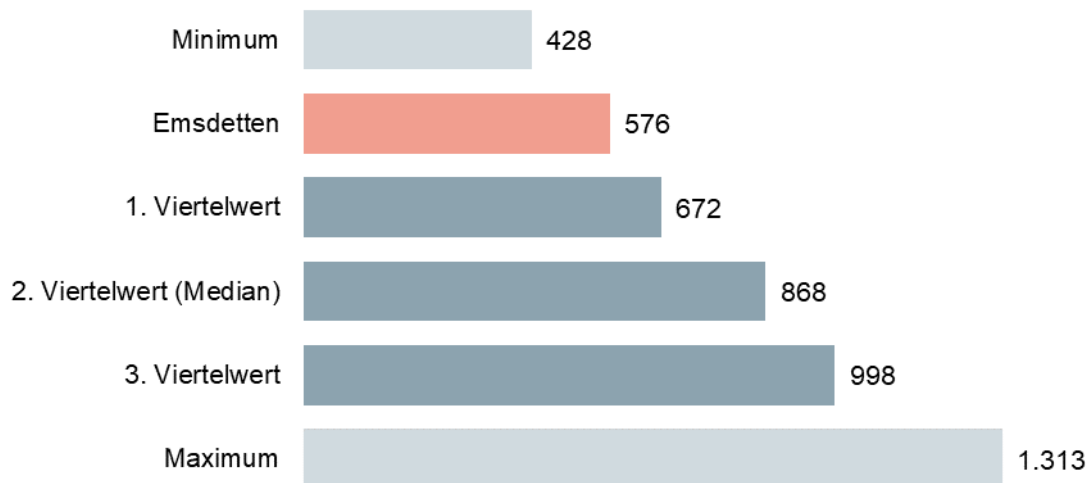
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder und Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern und Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

In 2018 wurden in **Emsdetten** keine ambulanten erzieherischen Hilfen mit eigenem Personal eingesetzt. Eigene Einrichtungen der Erziehungshilfe unterhält die Stadt ebenfalls nicht.

Bezogen auf die 7.558 Einwohner der 0 bis unter 21-Jährigen hat die Stadt Emsdetten Aufwendungen von 576 Euro.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

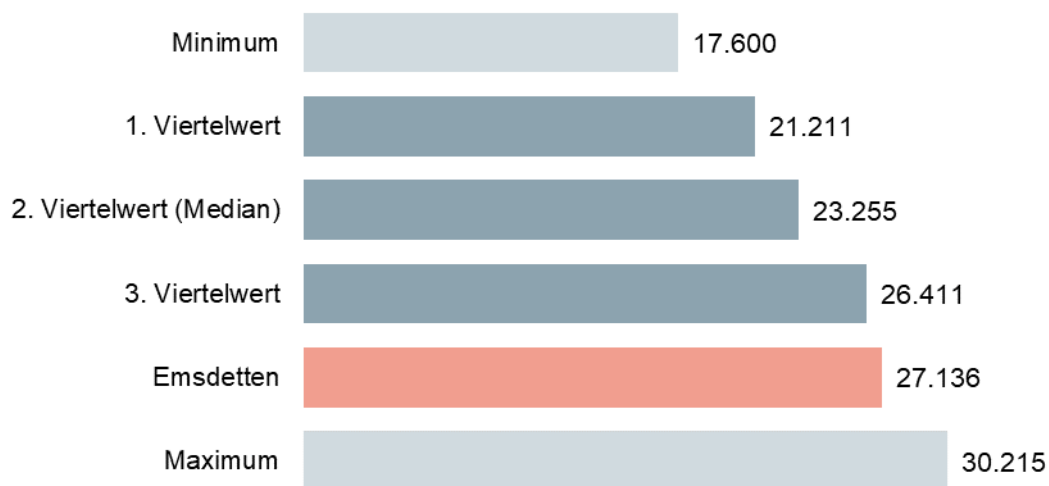


Die Stadt Emsdetten gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Derzeit haben lediglich drei Vergleichskommunen einen niedrigeren Fehlbetrag als Emsdetten. Hier wirkt sich insbesondere die geringe Falldichte²⁰ begünstigend auf die einwohnerbezogenen Aufwendungen aus.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In 2018 wurden in Emsdetten insgesamt 160 Hilfefälle bearbeitet, davon waren 78 Fälle ambulant und 82 stationär.

Zusammen betrachtet stellen sich die Aufwendungen je Hilfefall wie folgt dar:

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Hier positioniert sich die Stadt Emsdetten in dem Viertel mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Lediglich vier Vergleichskommunen haben höhere Aufwendungen je Hilfefall.

Um die Ursache für die hohen Aufwendungen zu ermitteln, betrachtet die gpaNRW nachfolgend zunächst die ambulanten und stationären Aufwendungen getrennt.

²⁰ vgl. Kapitel 3.7.1.4 „Falldichte“

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	13.732	7.412	9.687	11.045	11.521	16.677	27
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	39.875	28.548	35.702	38.463	42.338	46.727	27

Für die ambulanten Hilfen hat die Stadt Emsdetten 2018 Transferaufwendungen von ca. 1,1 Mio. Euro für insgesamt 78 Hilfefälle erbracht. Das entspricht einem Anteil von 25 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für rund 49 Prozent der Fälle. Bezogen auf die Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich die Stadt Emsdetten mit 13.732 Euro deutlich über dem dritten Viertelwert. Lediglich zwei Vergleichskommunen haben höhere ambulante Aufwendungen. Das Jugendamt hat in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass die ambulanten Fachleistungsstunden insbesondere im Münsterland sehr hoch sind. So werden durchschnittlich Kostensätze von rd. 72 bis 73 Euro pro Fachleistungsstunde gefordert, während die Fachleistungsstunden in anderen Landesteilen von NRW um die 60 Euro kosten.

Für den stationären Bereich hat die Stadt Emsdetten 3,3 Mio. Euro für 82 Hilfefälle aufgewendet. Das entspricht einem Anteil von 75 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für 51 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Bezogen auf die Aufwendungen je Fall positioniert sich die Stadt Emsdetten knapp über dem Median. Damit sind die Aufwendungen für die stationären Hilfefälle teurer als bei der Hälfte der Vergleichskommunen.

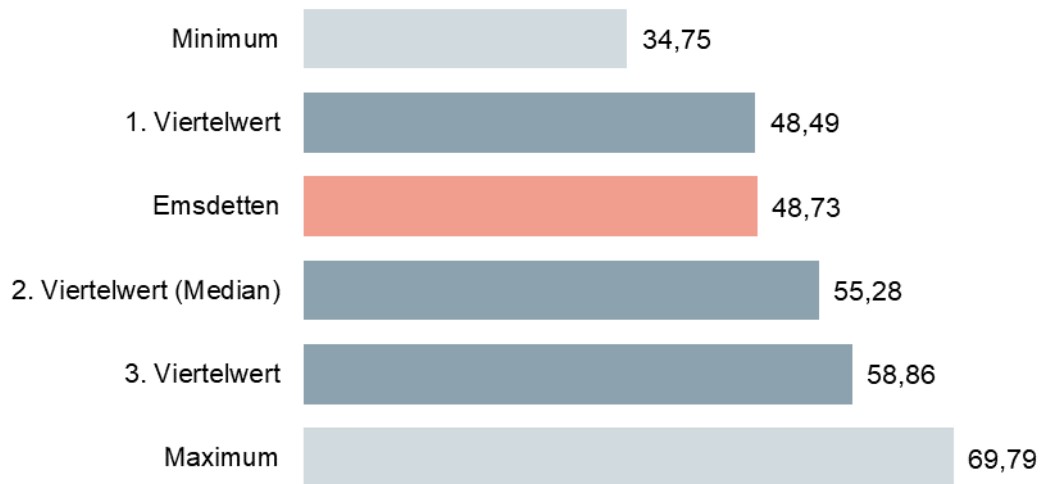
Ursächlich für die hohe Kennzahlenpositionierung ist somit die Kombination aus den vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der ambulanten Hilfen und die hohen Fallzahlen im stationären Bereich. Beides zusammen wirkt sich entsprechend negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt aus und belastet somit letztendlich auch den Fehlbetrag.

Die prozentuale Verteilung der ambulanten und stationären Hilfefälle wird im folgendem Kapitel 3.7.1.2 „Anteil ambulanten Hilfefälle“ weiter ausgeführt.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Der niedrige Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen wirkt sich negativ auf die Aufwendungen je Hilfefall und damit auch belastend auf den Fehlbetrag aus.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kommunen eingeflossen.

Die **Stadt Emsdetten** hat einen vergleichsweise geringen Anteil ambulanter Hilfefälle. Knapp 75 Prozent der Vergleichskommunen haben einen höheren Anteil als die Stadt Emsdetten.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, weil dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können.

Die Stadt Emsdetten hat bereits eine niedrige Falldichte. Dies wirkt sich positiv auf den einwohnerbezogenen Fehlbetrag und auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen insgesamt aus.

Aber durch den geringen Anteil der ambulanten Fälle in Emsdetten wirken sich insbesondere die kostenintensiven stationären Fälle belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall und folglich auch negativ auf den Fehlbetrag aus.

An dieser Stelle wäre die Darstellung der aktuellen Entwicklung der ambulanten Hilfefälle hilfreich gewesen. Wie bereits beschrieben, konnten die Daten nur für das Vergleichsjahr 2018 geliefert werden. Auch in der letzten überörtlichen Prüfung (2013) konnten für den Bereich der Hilfen zur Erziehung keine validen Daten zur Verfügung gestellt werden. Greift man nun hilfsweise auf den dargestellten Anteil ambulanter Hilfefälle aus der überörtlichen Prüfung des Jahres 2006 zurück, ist eine tendenziell negative Entwicklung zu erkennen. So ist seit 2006 ein Rückgang des Anteils von rund 20 Prozent zu verzeichnen.

In Emsdetten gilt der Grundsatz, dass ambulante Hilfen vorrangig zu gewähren sind. Stationäre Maßnahmen gelten als die letzte mögliche Maßnahme, die das Jugendamt ergreifen kann. Es wird also zunächst immer geprüft, ob ambulante Maßnahmen ausreichend sein könnten. Im Regelfall ist vor einer stationären Maßnahme immer eine ambulante Hilfe installiert. So soll der Anteil der ambulanten Maßnahmen erhöht und kostenintensive stationäre Fälle vermieden werden. Die Verfahrensstandards²¹ sehen grundsätzlich genaue Fallprüfungen und Standards für die Ermittlung von geeigneten und passgenauen Hilfen vor. Doch trotz der guten Standards ist

²¹ vgl. Kapitel 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren und 3.5.1.2 Fallsteuerung

der Anteil der ambulanten Hilfefälle vergleichsweise gering. Belastend kommt hinzu, dass die Stadt Emsdetten einen vergleichsweise hohen Anteil Hilfefälle für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) aufweist²². Lediglich zwei der Vergleichskommunen haben derzeit einen höheren Anteil. Da die UMA in der Regel stationäre Hilfen erhalten, führt das in der Folge zu einem höheren Anteil der stationären Hilfen.

Das Jugendamt Emsdetten sieht den geringen Anteil auch darin begründet, dass Emsdetten klassischerweise eine Stadt mit vielen Pflegefamilien ist. Diese werden in der Regel von anderen Kommunen belegt und gehen erst nach zwei Jahren in die Zuständigkeit des Jugendamtes. Eine Fallsteuerung ist demnach nicht mehr möglich. Vertiefende Informationen sind im Kapitel: 3.7.2.2 Vollzeitpflege zu finden.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte den Anteil ambulanter Hilfen unter Beibehaltung der niedrigen Falldichte durch zusätzliche Maßnahmen erhöhen.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

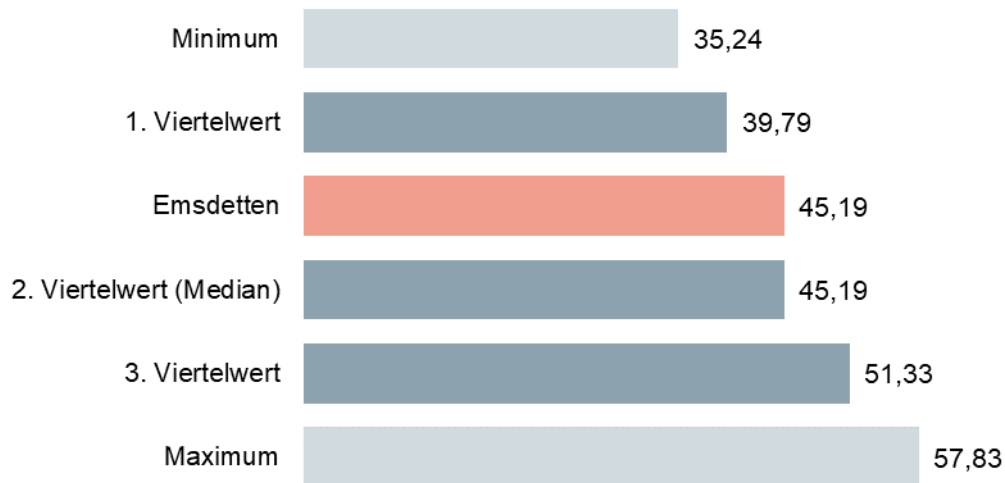
- ➔ Der durchschnittliche Anteil der Vollzeitpflegefälle ist auf den vergleichsweise hohen Anteil stationärer Hilfen und Hilfen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) zurückzuführen.

Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind oder Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden werden. Vollzeitpflege kostet in der Regel deutlich weniger als andere stationäre Hilfen und verringert den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung.

In 2018 waren 37 der 82 stationären Hilfeplanfälle bei der Stadt Emsdetten Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt demnach bei rund 45 Prozent.

²² vgl. Kapitel 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Vergleicht man den Anteil der Vollzeitpflegefälle auch hier wieder hilfsweise mit dem Anteil aus dem Vergleichsjahr 2006 ist ein deutlicher Rückgang zu erkennen. 2006 lag der Anteil noch bei rund 60 Prozent.

Relativierend muss man hier aber ergänzen, dass der durchschnittliche Anteil Vollzeitpflegefälle im Vergleichsjahr 2018 auch auf die Hilfen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) zurückzuführen ist. In Emsdetten erfolgt die Unterbringung der UMA selten in Pflegefamilien, sondern meist als Heimunterbringung oder in betreuten Wohngruppen²³. Ohne die Hilfefälle für die UMA würde sich der Anteil auf rund 54 Prozent erhöhen.

Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

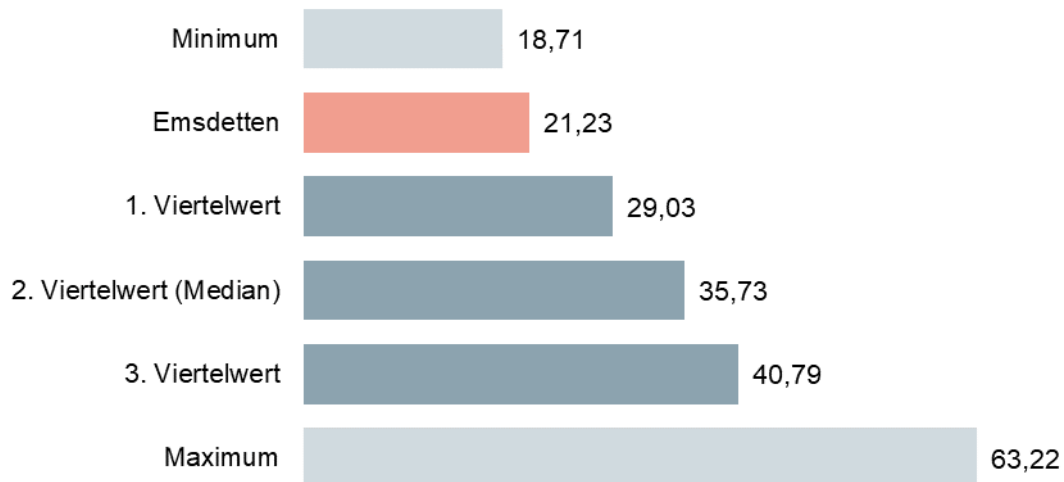
3.7.1.4 Falldichte

- Die vergleichsweise niedrige Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

²³ vgl. Kapitel 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Die gpaNRW definiert die Falldichte als die Anzahl der Hilfefälle für Hilfe zur Erziehung je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Durch präventive Maßnahmen und kurze Laufzeiten von Hilfefällen sollte darauf hingewirkt werden, dass die Falldichte niedrig bleibt, um den Fehlbetrag bzw. die Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren nicht zu belasten.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Emsdetten** liegt 2018 mit der Falldichte von 21,23 Promille bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogenen niedrigsten Fallzahlen. Lediglich zwei der Vergleichskommunen haben eine niedrigere Falldichte. Das entlastet den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung und wirkt sich positiv auf die Aufwendungen je Einwohner aus. Die niedrige Falldichte ist ein Indiz für gelungene Präventionsarbeit²⁴ und gute Fallsteuerung²⁵. Aber auch die begünstigenden sozio-strukturellen Rahmenbedingungen²⁶ wirken sich hier positiv aus. Dennoch verursachen die vergleichsweise wenigen Fälle deutlich höhere Aufwendungen pro Fall als bei den meisten Vergleichskommunen.

²⁴ vgl. Kapitel 3.3.3 „Präventive Angebote“

²⁵ vgl. Kapitel 3.5.1.2 „Fallsteuerung“

²⁶ vgl. Kapitel 3.3.1 „Strukturkennzahlen“

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Die 160 Hilfeplanfälle der **Stadt Emsdetten** verteilen sich 2018 auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil an Aufwendungen in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen gem. § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	18	3,48
Soziale Gruppenarbeit gem. § 29 SGB VIII	1	0,06
Erziehungsbeistand gem. § 30 SGB VIII	10	1,18
Sozialpädagogische Familienhilfe gem. § 31 SGB VIII	11	2,36
Vollzeitpflege gem. § 33 SGB VIII	37	15,72
Heimerziehung gem. § 34 SGB VIII	23	34,31
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII	1	1,95
Eingliederungshilfe gem. § 35a SGB VIII	31	20,39
Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII	29	20,55
davon Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII	11	5,54
davon Hilfe junge Volljährige gem. § 41 SGB VIII	18	94,46

Bezogen auf die dargestellten Fallzahlen liegt der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung des Jugendamtes der Stadt Emsdetten in 2018 bei den flexiblen, erzieherischen Hilfen (§ 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII), der Vollzeitpflege (§ 33 SGB VIII), der Eingliederungshilfe (§ 35a SGB VIII), der Hilfen für Junge Volljährige (§ 41 SGB VIII) und der Heimerziehung (§ 34 SGB VIII).

Abgesehen von den Hilfen gemäß § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sind hier auch die größten Aufwandspositionen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung zu finden.

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Flexible ambulante erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII

Flexible ambulante erzieherische Hilfen sind Hilfen, die im Regelfall auf das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen ausgerichtet sein sollten. In der Praxis werden Sie häufig genutzt, um eine Einzelfallhilfe mit einer Familienhilfe zu ergänzen und so die Hilfe aus einer Hand bedarfsgerecht und passgenau zu leisten.

Die Stadt Emsdetten leistet Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in folgendem Umfang:

Umfang der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2018

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.544	1.381	3.880	7.867	10.700	17.906	25

Die Aufwendungen für die Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII betragen 2018 in Emsdetten absolut rund 151.000 Euro. Bezogen auf die 18 Hilfefälle positioniert sich die Stadt Emsdetten mit 8.544 Euro über dem Median.

Auffällig sind bei dieser Hilfeart die vergleichsweise langen Laufzeiten und die hohe Falldichte.

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	31,58	0,00	8,48	18,75	33,33	53,06	19
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	2,35	0,00	1,03	1,77	2,78	9,81	27

Rund 32 Prozent der Hilfefälle laufen länger als 18 Monate. Damit positioniert sich die Stadt Emsdetten knapp unter dem dritten Viertelwert. Konkret bedeutet das, dass fast 75 Prozent der Vergleichskommunen kürzere Laufzeiten als die Stadt Emsdetten haben. Die vergleichsweise langen Laufzeiten wirken sich auf die ebenfalls erhöhte Falldichte belastend aus.

Die Stadt Emsdetten hat bereits eine Obergrenze von Laufzeiten eingeführt. So werden alle Fälle mit einer Laufzeit von zwei Jahren erneut einer umfassenden Prüfung unter Beteiligung mehrere Fachkräfte und der Teamleitung unterzogen. Im Bereich der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII empfiehlt sich dennoch eine Auswertung von Laufzeiten, die auch trägerbezogen aufbereitet werden sollten. Die so gewonnenen Erkenntnisse könnten die Laufzeiten verkürzen.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Das Kooperations-Modell mit den Städten Rheine, Borken, Ahaus und Greven im Rahmen der Vollzeitpflege bewertet die gpaNRW positiv. Die Gewinnung von potentiellen Pflegeeltern ist ausbaufähig.

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes oder Jugendlichen außerhalb des Elternhauses in einer Pflegefamilie. Neben der normalen Pflegefamilie gibt es verschiedene Formen der Vollzeitpflege, z.B. Sonderpädagogische Pflegestellen für verhaltens- und entwicklungsauffällige Kinder oder Jugendliche.

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches

wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Die **Stadt Emsdetten** wendete 2018 im Rahmen der Vollzeitpflege rund 680.000 Euro für insgesamt 37 Hilfeplanfälle auf. Hieraus ergeben sich Aufwendungen je Hilfefall von 18.407 Euro. Damit bildet die Stadt Emsdetten derzeit den Median.

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.407	10.699	14.656	18.407	20.419	25.937	27

Die Stadt Emsdetten hat einen eigenen Pflegekinderdienst (PKD) eingerichtet, der die Aufgaben fast vollumfänglich wahrnimmt.

Eine Ausnahme bildet derzeit noch die Gewinnung von Pflegeeltern. Bisher war eine Akquise seitens des Jugendamtes nicht nötig, da sich in der Vergangenheit immer ausreichend Familien meldeten, die ein Kind (langfristig) bei sich aufnehmen wollten. Nach Einschätzung des Jugendamtes hat sich diese Bereitschaft jedoch verändert, da auch zunehmend Träger um Familien werben. So dass sich das Jugendamt entschieden hat, auch proaktiv auf die Arbeit als potenzielle Pflegefamilie durch Pressemitteilungen hinzuweisen.

Neben der Information und Beratung von interessierten Eltern ist der PKD aber auch für die Eignungsfeststellung und die Ausbildung verantwortlich. Die Stadt Emsdetten hat gemeinsam mit den Städten Rheine, Greven, Ahaus und Borken ein Kooperations-Modell (Koop-Modell) installiert. Hier werden potentielle Pflegeeltern aller Städte im Rahmen der Ausbildung durch gemeinsame Veranstaltungen von den Mitarbeitenden der Jugendämter begleitet. Dies hat nach Auskunft des Jugendamtes u.a. den Vorteil, dass alle Jugendämter die potentiellen Pflegeeltern kennen. Gleichzeitig erfolgt aber auch die intensive Schulung und Betreuung dieser Pflegeeltern auf Grundlage einheitlicher Kriterien und eines standardisierten Verfahrens.

Die Prüfung, ob die Vermittlung eines Kindes in eine Pflegefamilie erfolgt, wird in Emsdetten in der Regel vom BSD in enger Abstimmung mit dem PKD vorgenommen. Ist die Vollzeitpflege grundsätzlich die geeignete und notwendige Hilfeform stellen die Fachkräfte des PKD das Kind im Koop-Modell vor. In Emsdetten gilt der Grundsatz, dass kein Kind aus Emsdetten in Emsdetten bleibt. Innerhalb des Koop-Modells wird in der Folge nach geeigneten Familien gesucht und ggf. vermittelt. Die Fallsteuerung und die Hilfeplangespräche werden vom zuständigen Jugendamt geführt. Die Beratungen der Familien finden aber bereits durch das Jugendamt, welches nach zwei Jahren zuständig wird, statt. Zwischen den beteiligten Jugendämtern gibt es einen engen Austausch, so dass gewährleistet ist, dass bereits vor Fallübergabe das Pflegeverhältnis den Jugendämtern bekannt ist.

Durch die Kooperation der Kommunen werden vorhandene Ressourcen gebündelt und Synergien genutzt. Diesen Ansatz stuft die gpaNRW als richtungsweisend ein, insbesondere vor dem

Hintergrund, dass das Jugendamt vermehrt Kinder in professionellen Pflegefamilien unterbringen muss. So wurde in 2018 rund ein Drittel der Fälle in Westfälischen Pflegefamilien (WPF) untergebracht. Die Unterbringung erfolgte in vielen Fällen nicht nur aus sozialpädagogischen Gründen, sondern auch mangels geeigneter Pflegefamilien. Hier erfolgt die Beratung und auch Begleitung in der Regel über einen Jugendhilfeträger. Insgesamt betrachtet sind diese Pflegeverhältnisse generell teurer als die normalen Pflegeverhältnisse.

Die Stadt Emsdetten sollte, wie bereits geplant, die Akquise von geeigneten Familien auch außerhalb Emsdettens verstärken, um mehr Kinder in normalen Pflegefamilien unterbringen zu können. Die Unterbringung von Kindern in normalen Familien sollte entsprechend vorrangig geprüft und umgesetzt werden. Ggf. sollten diese Familien dann mit weiteren ambulanten Hilfen unterstützt werden, sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar ist. Kostenintensive Pflegeverhältnisse könnten so vermieden werden. Das wiederum würde sich positiv auf die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall auswirken und letztendlich den Fehlbetrag weiter senken.

Die tatsächliche Versorgungssituation mit Pflegefamilien vor Ort kann man gut anhand der Hilfeplanfälle mit Erstattungspflicht und Erstattungsanspruch analysieren. Pflegefamilien haben während der Dauer der Pflege nach § 37 Abs. 2 SGB VIII Anspruch auf Beratung und Unterstützung. Diese ist ortsnah sicherzustellen. Bringt ein Jugendamt das Kind in einer Pflegefamilie außerhalb seines Zuständigkeitsbereichs unter, bleibt die Zuständigkeit zunächst beim abgebenden Jugendamt. Die Beratung und Unterstützung erfolgt jedoch durch das Jugendamt vor Ort. Nach zwei Jahren wird das örtliche Jugendamt gemäß § 86 Abs. 6 SGB VIII zuständig und es besteht ein Erstattungsanspruch gegen das Jugendamt, das vorher zuständig gewesen ist. Durch entsprechende Auswertungen kann die Stadt daher feststellen, wie viele Pflegefamilien sie für andere Städte betreut.

Die Stadt Emsdetten hat in 76 Prozent der Hilfeplanfälle nach § 33 SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber anderen Jugendämtern. Dieser Wert liegt knapp unter dem derzeitigen Maximalwert. Lediglich eine Vergleichskommune hat einen höheren Anteil. Dies bestätigt auch die Aussage des Jugendamtes, dass die Stadt Emsdetten klassischerweise eine Stadt mit vielen Pflegefamilien ist und spiegelt auch die Auswirkungen des Koop-Modells wider.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat bei der Heimerziehung überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die bereits guten Verfahrensstandards könnten um die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte ergänzt werden.

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen oder Wohngemeinschaften stattfinden. Da Heimerziehungen sehr kostenintensiv sind und außerhalb der Familie stattfinden, sollte der Umfang und die Laufzeit der Hilfe möglichst niedrig gehalten werden. Wenn die Herstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie möglich ist, sollte die Rückführung der Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte von vornherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

Bei der **Stadt Emsdetten** stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2018 rund 34 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 1,5 Mio. Euro. Bezogen auf die 23 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Aufwendungen von 64.469 Euro pro Hilfefall.

Die Stadt Emsdetten leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	64.469	51.026	55.975	61.141	67.676	88.444	27
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	3,07	1,95	4,05	5,65	7,96	10,08	27

Die Stadt Emsdetten positioniert sich mit den Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Damit gehört sie zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII.

Die Falldichte ist vergleichsweise gering. Ursächlich hierfür sind u.a. die verbindlichen Standards des Hilfeplanverfahrens, aber auch die gute Fallsteuerung. In Emsdetten wird vor jeder Heimunterbringung intensiv geprüft, ob ambulante Hilfen wirksam genug sein könnten. Deshalb geht in der Regel einer Heimerziehung auch immer eine ambulante Hilfe voraus.

In rund 80 Prozent der Hilfefälle erfolgt die Unterbringung ortsnah, d.h. im Umkreis von ca. 30 km rund um Emsdetten. Nach Einschätzung des Jugendamtes konnten bis 2016 alle Kinder und Jugendliche im Kreis Steinfurt oder im Münsterland untergebracht werden. Lediglich bei speziellen Fällen mit besonderen Bedarfen oder der Auslastung der Träger vor Ort wurden ortsferne Unterbringung gesucht. In dem Zusammenhang verweist das Jugendamt darauf, dass derzeit eine ortsnahe Unterbringung nur schwer möglich ist. Auch die Beachtung von Wirtschaftlichkeitsaspekten in Bezug auf einen Heimplatz ist aufgrund der Platzknappheit nicht umsetzbar. In einem aktuellen Fall hat eine Fachkraft 40 Heime angefragt und musste letztendlich das Heim nehmen, welches einen Platz angeboten hat. Nach Einschätzung des Jugendamtes liegt dies zum einen an der sehr hohen Nachfrage, aber auch am generellen Fachkräftemangel im stationären Bereich, so dass selbst bei freien Plätzen keine Unterbringung erfolgen kann.

Die Hilfepläne der Heimfälle werden halbjährlich überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben. Konkrete Ziele mit zu erreichenden Teilzielen werden gemeinsam mit den Beteiligten formuliert und bei Bedarf angepasst. Die Gespräche hierzu finden immer in der Einrichtung statt.

Ein Rückführungskonzept gibt es in Emsdetten nicht. In jedem Fall wird individuell entschieden, ob beispielsweise eine Rückführung möglich ist und dies entsprechend bei der Trägersauswahl berücksichtigt.

Auch für den stationären Bereich gibt es ein Heimverzeichnis, das bei der Auswahl eines stationären Hilfetragers Unterstützung und Orientierung bietet. Über die Fachsoftware „GeDok“ lässt sich das Heimverzeichnis aufrufen, in dem alle (jemals) belegten Einrichtungen nach Träger, Einrichtungsart, Ort, Kosten, Betreuungsschlüssel und Ansprechpartner mit Kontaktdaten auf-

geführt sind. Ergänzend führt eine Fachkraft einen Papierordner mit Angeboten, Infos und Flyern, die nach unterschiedlichen Kriterien gesammelt und aufbewahrt wurden, wie z.B. Regelgruppen, Intensivgruppen usw. Die Datei enthält jedoch derzeit noch keine Erfahrungswerte oder Berichte.

Trägerbezogenen Auswertungen erstellt die Stadt Emsdetten nicht. Folglich ist eine transparente Entscheidung unter Einbindung wirtschaftlicher Aspekte nur schwer möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte trägerbezogene Auswertungen vornehmen. Die sich daraus ergebende Erkenntnisse und eigene Erfahrungsberichte zu den einzelnen Heimen sollten ebenfalls in der Jugendamtssoftware hinterlegt werden. Dieses Vorgehen würde die wirtschaftliche Leistungsvergabe zusätzlich unterstützen.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten hat im interkommunalen Vergleich die höchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall gesamt aus.

Kinder und Jugendliche haben einen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII, wenn ihre seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für ihr Lebensalter typischen Zustand abweicht, und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist oder eine solche Beeinträchtigung zu erwarten ist.

Der Anspruch sollte in einem zweistufigen Verfahren überprüft werden. Dieses sieht zunächst die Stellungnahme eines Arztes für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, eines Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder eines Arztes oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, vor. Zusätzlich sollte durch die fallzuständige Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes geprüft werden, ob durch eine möglicherweise festgestellte seelische Störung eine Beeinträchtigung der Teilhabe vorliegt und ein Anspruch auf Eingliederungshilfe begründet ist.

Bei der **Stadt Emsdetten** stellen die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII 2018 rund 20 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut ca. 890.000 Euro. Bezogen auf die 31 Hilfeplanfälle ergeben sich hieraus Aufwendungen von 28.626 Euro pro Hilfefall.

Die **Stadt Emsdetten** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2018

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	28.626	9.180	13.166	17.135	23.048	32.537	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.184	7.616	10.894	12.813	16.109	25.184	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	66.543	30.596	58.261	66.575	86.381	108.763	20
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	15.929	9.756	14.529	15.920	19.086	47.014	22
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	89,44	18,85	50,08	62,37	80,46	89,46	24

Die Stadt Emsdetten positioniert sich mit den Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a SGB VIII gesamt deutlich über dem dritten Viertelwert. Ursächlich hierfür sind insbesondere die sehr hohen ambulanten Aufwendungen. Hier bildet die Stadt Emsdetten mit deutlichem Abstand den Maximalwert.

Auffällig im Bereich der ambulanten Hilfen ist der große Anteil der Integrationshelfer (I-Helfer) bzw. der Schulbegleitung. Zwar sind die Aufwendungen für diese Fälle durchschnittlich. Aber nach Auskunft des Jugendamtes werden vielen Kindern und Jugendlichen, die einen I-Helfer oder eine Schulbegleitung haben, weitere Hilfen gewährt. Die kostenintensiven zusätzlichen Leistungen führen somit letztendlich zu dieser hohen Kennzahlenpositionierung. Darüber hinaus hat das Jugendamt mit den beauftragten Trägern eine Qualitätsvereinbarung geschlossen. Diese bedingt, dass die I-Helfer und Schulbegleiter eine sozialpädagogische Ausbildung haben müssen, damit sie Emsdettener Kinder begleiten dürfen. Dies sichert nach Einschätzung des Jugendamtes die Qualität der Hilfe, hat aber auch eine Erhöhung der Stundensätze zur Folge. Diese wirkt sich folglich auch bei den Aufwendungen aus.

Für die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII hat die Stadt Emsdetten einen Spezialdienst eingerichtet. Drei Fachkräfte (mit unterschiedlichen Stundenumfang) übernehmen die Bearbeitung der steigenden Anzahl von Anträgen und die komplexen Prüfungen der Teilhabebeeinträchtigung. Die gpaNRW bewertet das gebündelte Spezialwissen positiv. Aus Erfahrung ist die gpaNRW der Auffassung, dass die Durchführung dieser Aufgaben mit einem Spezialdienst zu einer gezielteren Zugangs- und Verlaufssteuerung führt. In der Regel sind Fallreduzierungen und Einsparpotenziale die Folge. Zudem gewährleistet der Spezialdienst eine einheitliche Bearbeitung der Fälle.

Die Verfahrensstandards für die Hilfen nach § 35a SGB VIII lehnen sich an die gesetzlichen Vorgaben von SGB VIII und SGB XI und sind als eigene Verfahrensstandards auch im Qualitätshandbuch detailliert hinterlegt. Die Fallbearbeitung erfolgt nach festgelegten Standards und

bedingt vor abschließender Bewilligung immer die Gegenzeichnung des Teamleiters. Neben Diagnosebögen zur Überprüfung der Teilhabebeeinträchtigung, persönlichen Gesprächen mit allen Beteiligten und schriftlichen Stellungnahmen der Schulen und behandelnden Ärzten erfolgt zudem noch eine Hospitation in der Schule. Trotz der guten Verfahrensstandards hat die Stadt Emsdetten dennoch eine vergleichsweise hohe Falldichte an Integrationshelfern.

Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII in Promille 2018

Kennzahl	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	3,36	0,75	1,92	2,67	4,06	8,71	24

Damit hat die Stadt Emsdetten je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren deutlich mehr Fälle nach §35a SGB VIII als die Hälfte der Vergleichskommunen.

Dort wo es möglich ist, arbeitet das Jugendamt der Stadt Emsdetten bereits mit Poollösungen. Darüber hinaus entwickelt das Jugendamt derzeit an einer Modellschule eine weitere Form der Betreuung. So werden die I-Helfer den betroffenen Kindern tageweise zur Seite gestellt, um den Kindern die Möglichkeit zu geben, das bereits erarbeitete Können auch ohne die I-Helfer umzusetzen. Dieses Modell fördert die Hilfe zur Selbsthilfe und könnte letztendlich zu deutlich kürzeren Betreuungsdauern sowie zu einer größeren Nachhaltigkeit führen.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte sowohl die Poollösungen als auch das Modell der tageweisen Betreuung vor Ort ausbauen und so die Fallzahlen und Aufwendungen reduzieren.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Die Stadt Emsdetten leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	30.507	18.427	27.366	30.049	32.292	49.428	27
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	4.508	2.430	6.451	8.638	13.603	23.787	26
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	46.109	29.923	35.920	42.106	46.169	60.035	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	17.185	4.929	11.630	16.137	21.459	38.806	25
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	51.299	29.193	41.515	48.655	53.886	70.609	26

Die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall sind in Emsdetten leicht überdurchschnittlich. Während die ambulanten Aufwendungen deutlich unter dem ersten Viertelwert liegen, positioniert sich die Stadt mit den stationären Aufwendungen nahe am Viertel mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall. Ursächlich hierfür sind insbesondere die hohen Fallzahlen und überdurchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall im Bereich der Heimerziehung.

Insgesamt machen die Hilfefälle für die Junge Volljährigen bei der Stadt Emsdetten einen großen Anteil an den gesamten Hilfefällen aus. Das spiegelt sich auch im interkommunalen Vergleich wider:

Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE 2018 in Prozent

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen gesamt in Prozent	18,28	5,30	7,63	11,03	12,74	18,28	27

Mit 18,28 Prozent bildet die Stadt Emsdetten mit großem Abstand den höchsten Anteil Hilfefälle für Junge Volljährige. Rund 45 Prozent dieser Hilfefälle sind für die UMA angefallen und somit außerhalb der Steuerungsmöglichkeiten durch die Stadt Emsdetten.

Die Stadt Emsdetten hat für die zugewiesenen unbegleiteten minderjährigen Ausländer frühzeitig die Verselbständigung angestrebt und gemeinsam mit einem Träger Wohnraum angemietet.²⁷ Die ab Ende 2015 zugewiesenen UMA sind älter geworden und fallen so nach und nach aus der ursprünglichen Hilfeform. Im Vergleichsjahr 2018 belasten sie die Aufwendungen und

²⁷ vgl. Kapitel 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Fallzahlen im Bereich der Jungen Volljährigen erheblich. Es ist aber davon auszugehen, dass sich diese zukünftig reduzieren werden.

Dennoch hat die Stadt Emsdetten für die Junge Volljährigen Ende 2019 einen Schwerpunktdienst eingerichtet. Dieser entwickelt derzeit eigene Verfahrensstandards, um auch zukünftig in diesem Bereich gut agieren zu können. Im Rahmen dieser Entwicklung wurden bereits die regelmäßigen Hilfeplanfortschreibungen auf drei Monate verkürzt. Zudem müssen die Jungen Volljährigen sowohl bei Hilfebeginn als auch bei Fortschreibung einen Selbstauskunftsbogen ausfüllen, in dem alterstypische und wichtige Alltagsbestandteile abgefragt werden, wie z.B. Geld, Versorgung, Schule etc. Mögliche Defizite in diesen Bereichen werden dann als Hilfeziele im Hilfeplan integriert und der Träger muss in seinen Berichten zu diesen Bestandteilen explizit Stellung nehmen.

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) erhalten im Anschluss an eine vorläufige Inobhutnahme nach § 42a SGB VIII bzw. sich anschließender Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII entsprechend ihrem „erzieherischen Bedarf“ Hilfe zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII. Diese Hilfen sind in den zuvor dargestellten Hilfen zur Erziehung berücksichtigt, soweit UMA Hilfen erhalten haben.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2018

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	32.688	20.636	31.093	43.940	55.636	98.984	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	12,79	3,40	5,59	6,55	8,47	16,31	27

Die Ergebnisse bestätigen die bisherigen Erkenntnisse aus den Kapiteln 3.7.1.3 – Anteil Vollzeitpflegefälle“ und „3.7.2.5 - Hilfen für Junge Volljährige“. Der prozentuale Anteil der UMA-Hilfefälle ist sehr hoch und positioniert sich mit rund 13 Prozent deutlich über dem dritten Viertelwert.

Dies liegt vor allem daran, dass die Stadt Emsdetten durch eine gute Zugangs- und Fallsteuerung neben den UMA relativ wenig andere Hilfefälle aufweist. Durch die nicht steuerbaren Zuflüsse an Hilfefällen für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer ergibt sich dieser hohe prozentuale Anteil.

Bereits zu Beginn des vermehrten Zuzugs Ende 2015 reagierte das Jugendamt auf die komplexen Veränderungen der Sozialstrukturen mit der Einrichtung eines eigenen Spezialdienstes. Nach Einschätzung des Jugendamtes konnte so das benötigte Spezialwissen aufgebaut und gebündelt. Gleichzeitig wurde aber auch der restliche BSD entlastet.

In der Folge konnten die Hilfen für diese Personengruppe entsprechend vergleichsweise günstig gestaltet werden. Dies konnte die Stadt Emsdetten unter anderen damit erreichen, dass sie

gemeinsam mit einem Träger zeitig günstigen Wohnraum anmietete und die Fälle während der Hilfeplanverfahren eng betreute.

Mit dem Rückgang der Flüchtlingszahlen wurde der Spezialdienst 2018 wieder aufgelöst.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Hilfe zur Erziehung]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Die Stadt Emsdetten bietet ein umfassendes Angebot an Präventionsmaßnahmen. Bis auf die Konzepte „Frühe Hilfen“ und „Soziale Arbeit an Schulen“ gibt es aber keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.	84	E1	Die Stadt Emsdetten sollte zielgerichtete Präventionsketten, auch über das Projekt „Gelingendes Aufwachsen“ hinaus, verschriftlichen und mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen.	86
Organisation und Steuerung					
F2	Der Stadt Emsdetten fehlt eine verbindliche Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Gute Grundlagen ergeben sich aus dem strategischen Handlungsfeld „Familie, Erziehung und Bildung“ und den konzeptionellen Arbeiten des Jugendamtes. Konkrete Ziele, an denen der Erfolg der getroffenen strategischen Entscheidungen gemessen werden kann, hat die Stadt noch nicht erarbeitet.	88	E2	Die Stadt Emsdetten sollte eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung entwickeln. Die bereits formulierten Ziele könnten als Grundlage dienen. Darauf aufbauend sollte sie konkrete Maßnahmen ableiten und den benötigten Ressourceneinsatz bestimmen. Die Stadt sollte die Wirksamkeit der Maßnahmen mit festgelegten Zielwerte regelmäßig überprüfen. So kann sie den Grad der Zielerreichung messen und bei Abweichungen entsprechend gegensteuern.	89
F3	Die Stadt Emsdetten kann die Effizienz des Jugendamtes nicht hinreichend auf Basis von aussagefähigen und steuerungsrelevanten Zielen und Kennzahlen messen bzw. transparent darstellen.	89	E3	Die Stadt Emsdetten sollte das Finanzcontrolling im Aufgabengebiet Hilfen zur Erziehung zukünftig mit steuerungsrelevante Kennzahlen ausbauen, diese regelmäßig auswerten und im Berichtswesen darstellen. Hilfsweise könnten hierfür die im Bericht dargestellten Kennzahlen weitergeführt werden. Zudem sollten Maßnahmen zur Entlastung des städtischen Haushaltes erarbeitet werden.	90
F4	Das Fachcontrolling der Stadt Emsdetten bietet bereits eine sachgemäße Steuerungsgrundlage und ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt. Es kann aber weiter optimiert werden.	91	E4	Die Stadt Emsdetten sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung fallübergreifend vornehmen und in einem Controllingbericht darstellen. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen getroffener strategischer Entscheidungen nachvollzogen werden.	91

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F5	Die Stadt Emsdetten kann den Ablauf des Hilfeplanverfahrens wirtschaftlicher gestalten.	92	E5	Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen je Hilfefall sollte die Stadt Emsdetten weitere Wirtschaftlichkeitsaspekte in das Hilfeplanverfahren implementieren.	95
F6	Die Stadt Emsdetten bindet die Wirtschaftliche Jugendhilfe frühzeitig in den Prozess der Hilfestellung ein. Dies ermöglicht eine zeitnahe Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in den fehlenden Verfahrensstandards.	97	E6	Die Stadt Emsdetten sollte Standards zur Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen verschriftlichen.	98
Leistungsgewährung					
F7	Der hohe Anteil stationärer Hilfen und die deutlich überdurchschnittlichen ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind ursächlich für die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall insgesamt. Diese belasten den Fehlbetrag erheblich.	103	E7	Die Stadt Emsdetten sollte den Anteil ambulanter Hilfen unter Beibehaltung der niedrigen Falldichte durch zusätzliche Maßnahmen erhöhen.	108
F8	Die Stadt Emsdetten hat bei der Heimerziehung überdurchschnittliche Aufwendungen je Hilfefall. Die bereits guten Verfahrensstandards könnten um die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte ergänzt werden.	114	E8	Die Stadt Emsdetten sollte trägerbezogene Auswertungen vornehmen. Die sich daraus ergebende Erkenntnisse und eigene Erfahrungsberichte zu den einzelnen Heimen sollten ebenfalls in der Jugendamtssoftware hinterlegt werden. Dieses Vorgehen würde die wirtschaftliche Leistungsvergabe zusätzlich unterstützen.	116
F9	Die Stadt Emsdetten hat im interkommunalen Vergleich die höchsten ambulanten Aufwendungen je Hilfefall bei der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall insgesamt aus.	116	E9	Die Stadt Emsdetten sollte sowohl die Poolösungen als auch das Modell der tageweisen Betreuung vor Ort ausbauen und so die Fallzahlen und Aufwendungen reduzieren.	118

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	35.760	36.320	36.288	36.151
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	6.378	6.355	6.315	6.185
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	7.747	7.825	7.738	7.558

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	4.353.161
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	./.	./.	./.	576
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	27.136
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	1.073.436
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	13.732
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	./.	3.279.725
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	./.	39.875
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	./.	./.	./.	21,23
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	./.	48,73
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	./.	45,19

Tabelle 4: Hilfen zur Erziehung §§ 27 ff. SGB VIII

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	./.	./.	./.	151.650
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	18

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	./.	./.	./.	102.517
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	11
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	./.	./.	./.	684.188
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	37
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	./.	./.	./.	1.493.743
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	23
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	./.	./.	./.	84.931
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	1
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	./.	./.	./.	887.415
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	31
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	./.	./.	./.	894.776
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	29
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	./.	./.	./.	21,36
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	./.	./.	./.	670.434
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	./.	21

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten 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.

Inwieweit die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie auch Auswirkungen auf die Bautätigkeit haben wird, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung findet sie daher auch keine Berücksichtigung in unseren Analysen und Bewertungen.

Bauaufsicht

Die Stadt Emsdetten bietet einen umfassenden Service für Bauwillige. Durch eine ausführliche und verlässliche Bauberatung gelingt es der Stadt, einen hohen Anteil vollständiger, prüffähiger und genehmigungsfähiger Bauanträge zu erhalten. Die Beratungsleistungen werden durch ausführliche Informationen auf der städtischen Homepage ergänzt. Dass sich die intensive Bauberatung positiv auswirkt, zeigt sich in den niedrigen Anteilen zurückgenommener bzw. zurückgewiesener Bauanträge.

Bei der Bearbeitung von Baugenehmigungen, Bauvoranfragen und Vorbescheiden weist die Stadt Emsdetten einen hohen Leistungswert auf. Je Vollzeit-Stelle werden in Emsdetten mehr Fälle bearbeitet als in 92 Prozent der Vergleichskommunen.

Der – als Anlage beigefügte – Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist effektiv. Die gewählte Softwarelösung der Stadt Emsdetten ist geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Sachbearbeitenden haben ein hohes Maß an Eigenverantwortung bei der Bearbeitung der Bauanträge. Einheitliche Ermessensentscheidungen werden durch die Fachdienstleitung und die Teamleitung sichergestellt.

Bei der digitalen Bearbeitung bestehen noch Entwicklungsmöglichkeiten. Die Bauaufsicht der Stadt Emsdetten befindet sich derzeit im Umbruch. Das Bauaktenarchiv wird gegenwärtig digitalisiert, so dass zukünftig sämtliche Bauakten ausschließlich digital zur Verfügung stehen werden. Perspektivisch beabsichtigt die Stadt, Möglichkeiten der digitalen Annahme und Bearbeitung von Bauanträgen zu schaffen.

Die Stadt Emsdetten hat bereits allgemeine Ziele für die Bauaufsicht formuliert. Sie beobachtet zudem die Entwicklung der Fallzahlen. Sie könnte ihre Steuerung weiter verbessern, indem sie zusätzliche Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte hierfür festlegt.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

In dem Handlungsfeld Bauaufsicht befasst sich die gpaNRW hauptsächlich mit den Baugenehmigungen. Daneben bezieht sie auch die förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide mit ein.

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen und Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. 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 mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

Mittels einer Prozessbetrachtung des einfachen Baugenehmigungsverfahrens werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent. Wenn sich daraus Optimierungsansätze ergeben, weist die gpaNRW darauf hin. Ab dem 01. Januar 2019 gelten die Regelungen der neu gefassten Landesbauordnung (BauO NRW 2018). Damit ein Bezug des Prozesses zu den ermittelten Kennzahlen des Vergleichsjahres 2019 hergestellt werden kann, wird der in 2019 gültige Prozess dargestellt. Hinweise der Kommune auf Veränderungen durch die neue Landesbauordnung hat die gpaNRW bei Bedarf mit in den Erläuterungen aufgenommen.

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune 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 Kommunen 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.

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Emsdetten** lebten zum 01. Januar 2019 nach IT.NRW 36.012 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von leicht sinkenden Einwohnerzahlen aus. Demnach wird sich die Einwohnerzahl bis 2040 um rund drei Prozent auf dann rund 35.500 Einwohner verringern. Mit dieser Einwohnerzahl positioniert sich die Stadt Emsdetten im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Städte leicht über dem Median. Mit einer Gemeindefläche von 72,06 qkm positioniert sich die Stadt Emsdetten im Flächenvergleich genau in der Mitte der Vergleichsstädte.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	68	31	56	67	78	113	39
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	39
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	11,38	2,44	7,53	10,69	13,56	40,94	24
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	63,01	53,54	80,50	82,49	87,94	91,23	24
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	25,61	0,00	3,34	5,86	9,51	25,61	39

Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren ist in Emsdetten höher als in anderen Städten und bildet im interkommunalen Vergleich den Maximalwert. Den hohen Anteil führt die Stadt Emsdetten darauf zurück, dass sich bei Bauvorhaben innerhalb eines rechtskräftigen Bebauungsplans viele Bauwillige für das einfache und schnelle Freistellungsverfahren entscheiden. Die hohe Anzahl unkomplizierter Freistellungsverfahren entlastet zudem die Beschäftigten der Stadt Emsdetten.

Die Genehmigungsfreistellung ersetzt das umfangreiche Baugenehmigungsverfahren. Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren steht somit mit dem Anteil der Bauanträge im Zusammenhang. In Emsdetten bewirkt der hohe Anteil der Freistellungsverfahren insbesondere einen vergleichsweise niedrigen Anteil der Fälle des einfachen Baugenehmigungsverfahrens.

Die Strukturkennzahlen zum Fallaufkommen je 10.000 Einwohner und je qkm Stadtfläche liegen im Bereich des Medians. Insofern zeigen sich hier gegenüber den Vergleichskommunen keine Besonderheiten.

Entwicklung der Fallzahlen für Emsdetten

Grundzahlen	2018	2019
Bauanträge	258	183
davon Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren	k.A.	155
davon Bauanträge im normalen Baugenehmigungsverfahren	k.A.	28

Rund 85 Prozent der Bauanträge sind dem einfachen Genehmigungsverfahren zuzuordnen. Dass mehrheitlich Bauanträge im einfachen Baugenehmigungsverfahren eingereicht werden liegt daran, dass in Emsdetten überwiegend Ein- und Zweifamilienhäuser gebaut werden. Diese Anträge finden naturgemäß im einfachen Genehmigungsverfahren statt.

Die Anzahl der Bauanträge hat sich im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um 29 Prozent auf 183 Bauanträge verringert. Dieser Rückgang an Bauanträgen trifft nicht nur auf die Stadt Emsdetten zu, sondern auch auf 93 Prozent der anderen im Vergleich enthaltenen Städte. Der Rückgang ist in den anderen Städten mit durchschnittlich 19 Prozent nicht ganz so deutlich wie in Emsdetten. Insgesamt könnte das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung beeinflusst haben. Nach der neuen Rechtslage sind bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste. In Emsdetten wirkt sich der Wegfall der Genehmigungspflicht für Terrassendächer und Abbrüche verringern auf die Anzahl der Bauanträge aus.

Schwankungen bei den Fallzahlen der Bauaufsicht entstehen infolge einer Vielzahl von Faktoren. Konjunkturelle und regionale Entwicklungen, wie z. B. die Erschließung neuer Gewerbeflächen oder Baugebiete, nehmen Einfluss auf die Bautätigkeit. Inwieweit die gewaltigen Einschnitte ins öffentliche Leben durch den SARS-CoV-2-Virus auch die Bautätigkeit beeinflussen werden, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden. Voraussichtlich wird es aber aufgrund der wirtschaftlichen Situation bei Gewerbebetrieben und Privatpersonen zu Veränderungen in der Planung von Bauprojekten kommen.

Daneben beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Flughäfen und Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	1	1	2	3	6	23
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1	0	1	1	1	4	23
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	2	1	2	3	4	7	26

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat große Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Die Stadt Emsdetten weist eine durchschnittliche Anzahl an intern und extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen je Genehmigungsverfahren auf. Entsprechend dem Rückgang bei der Bauantragsfallzahl ging die Anzahl der internen Stellungnahmen im Jahr 2019 gegenüber dem Vorjahr um insgesamt 33 Prozent zurück.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

- Die Bauaufsicht der Stadt Emsdetten ist gut organisiert und bietet im Genehmigungsverfahren sehr wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen. Sie arbeitet rechtssicher und hält vorgegebene Arbeitsschritte ein.

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 **Stadt Emsdetten** hält die in § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 gesetzte Frist von zwei Wochen nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit ein. Die Bearbeitungsfrist von sechs bzw. zwölf Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren hält die Stadt nur in seltenen Fällen nicht ein. Als Ursache hierfür nennt sie, dass es den beteiligten Behörden nicht immer möglich ist, die Frist einzuhalten. So ist etwa bei sehr komplexen Vorhaben das Aufstellen des umfangreichen Brandschutzkonzeptes innerhalb dieser Fristen nicht leistbar.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 und 3 BauO NRW 2018 holt die Bauaufsicht der Stadt Emsdetten nach Eingang eines Bauantrages gleichzeitig ein, sofern eine ausreichende Anzahl an Ausfertigungen vorliegt.

Wenn nachbarrechtliche Belange durch eine Baugenehmigung berührt sind, empfiehlt die Stadt Emsdetten, bereits mit dem Bauantrag eine Stellungnahme oder Einverständniserklärung der Angrenzer einzureichen. Haben Angrenzer bereits zugestimmt, so entfällt die Benachrichtigung durch die Bauaufsichtsbehörde. In den meisten Fällen liegen die Zustimmungen dem Antrag

bei. In der Praxis hat sich diese Vorgehensweise als zeitsparend und für die Verwaltung entlastend erwiesen. Liegen keine Erklärungen der Angrenzer bei, beteiligt die Stadt Emsdetten die Angrenzer entsprechend den gesetzlichen Vorgaben.

Die Stadt Emsdetten überwacht den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW 2018. Sie erinnert zudem die Bauherrschaft, sofern die Frist der Baugenehmigung abzulaufen droht und die Gefahr besteht, dass die Baugenehmigung erlischt.

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung bestimmt werden. Damit wird eine höhere Rechtssicherheit bei der Sachbearbeitung sowie eine gerechtere Ermessensausübung erreicht. Gleichzeitig dienen die Anweisungen der Korruptionsprävention, da Entscheidungen besser nachprüfbar sind. Kriterien für Ermessensentscheidungen sind in Emsdetten nicht schriftlich festgelegt. Eine einheitliche Ausübung von Ermessensentscheidungen der Sachbearbeitung wird bei der Stadt Emsdetten über einen permanenten Austausch der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mit der Teamleitung sowie über regelmäßige Teambesprechungen sichergestellt. Außerdem bekommen die Beschäftigten hierüber regelmäßig Bearbeitungshinweise und es werden aktuelle Themen besprochen. Zudem wird durch die Beteiligung der Vorgesetzten das Vier-Augen-Prinzip gewahrt und einer möglichen Korruption vorgebeugt.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Emsdetten schöpft alle Gebührenpositionen aus. Die Kämmerei der Stadt achtet darauf, dass mit den erhobenen Gebühren die Aufwendungen der Bauaufsicht zu einem möglichst hohen Teil gedeckt werden.

Eine direkte Aussage, ob die erhobenen Gebühren die Aufwendungen der Bauaufsicht decken, bildet die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ ab. Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt Emsdetten. Damit kann sie präzise beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen. Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung? Weitere Ausführungen zur Steuerung über Kennzahlen erfolgen im Berichtsabschnitt „Transparenz“.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Der Stadt Emsdetten gelingt es, die Anteile der zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten.

Eine 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 2019

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,52	5,65	34
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	2,73	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Aufgrund der Änderung ist keine Zurückweisung von in 2019 eingegangenen unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Werden nun Mängel an einem Bauantrag nicht innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen (sog. Rücknahmefiktion). Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich somit auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Ein geringer Anteil zurückgewiesener und zurückgenommener Anträge lässt den Rückschluss zu, dass die Bauwilligen gut informiert sind. Eine gute Information der Bauwilligen erreicht die Bauaufsicht über eine hilfreiche Bauberatung. Auch alternative Informationskanäle, wie das Internet oder Flyer sowie Beratungsbroschüren, sind wichtige Informationsquellen für die Bauwilligen.

Die **Stadt Emsdetten** hält auf Ihrer Internetseite zahlreiche Vorabinformationen für Antragsteller vor. Hier können Antragsformulare online ausgefüllt und dann gespeichert oder ausgedruckt werden. Die Stadt strebt an, die Anzahl der Rücknahmen gering zu halten. Dazu führt sie intensive Bauberatungen durch. Die qualifizierten Bauberatungsleistungen soll dazu führen, dass möglichst viele Bauanträge bereits genehmigungsreif eingehen bzw. die Genehmigungsreife erreichen. Aufgrund der intensiven Bauberatung in Emsdetten hat sich auch durch die Rücknahmefiktion die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge nicht erhöht.

4.3.4 Geschäftsprozesse

- Der Prozessablauf ist durch vorgegebene Standards in der eingesetzten Software einheitlich geregelt. Weitere Optimierungen werden durch die elektronische Antragsannahme und -bearbeitung angestrebt.

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.

Die **Stadt Emsdetten** hat ihre Verwaltungsaufgaben auf insgesamt drei Fachbereiche verteilt. Diese werden vom Bürgermeister und den Beigeordneten geführt. In den Fachbereichen erfolgt eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Fachdienste. Die Bauaufsicht ist im Fachbereich III und dort im Fachdienst 63 „Gebäudemanagement und Bauaufsicht“ angesiedelt. Sie wird darin als Team 630 „Bauaufsicht“ geführt.

Die Verantwortungsbereiche der Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter der Bauaufsicht sind in Emsdetten über eine thematische Aufteilung der Zuständigkeiten nach Art der baulichen Anlagen und Gebäude zugeordnet. Sie sind damit klar geregelt und abgegrenzt. Zudem bestehen Regelungen zu den Unterschriften- und Entscheidungsbefugnissen. So wird eine zeitnahe und qualifizierte Bearbeitung sichergestellt. Dies gibt dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit.

Die eingesetzte Software der Stadt Emsdetten unterstützt die zu durchlaufenden Prozesse eines Bauantrages. Das gilt für einfache und normale Genehmigungsverfahren, sowie für Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung. Durch einen Prüfbogen wird der Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin in der Fachsoftware durch die Prüfung geleitet. Dadurch werden die eingehenden Bauanträge einheitlich und sicher bearbeitet.

Die Stadt Emsdetten beabsichtigt alsbald die Voraussetzungen für eine medienbruchfreie elektronische Antragsbearbeitung zu schaffen. Die eingesetzte Fachsoftware bietet bereits eine vollständige elektronische Antragsbearbeitung an. Die elektronische Bearbeitung ist lediglich aufgrund der ausstehenden Entscheidung über die zukünftig eingesetzte Fachanwendung noch nicht eingeführt. Weitere Ausführungen zum elektronischen Dokumentenmanagement erfolgen im Berichtsabschnitt „Digitalisierung“.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen 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 Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

- Die Stadt Emsdetten verfügt über einen schlanken Prozessablauf im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Das Vier-Augen-Prinzip wird sichergestellt, um ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen.

Im Baugenehmigungsverfahren sollte eine Kommune ein einheitliches Vorgehen sicherstellen und die Beschäftigten im Wege der Korruptionsprävention schützen, damit die Verfahren rechtssicher abgewickelt werden können. Schnittstellen sollte eine Kommune auf ein Minimum reduzieren und notwendige Beteiligungen in möglichst kurzer Zeit abschließen. Zudem sollte sie mehrfache Vollständigkeitsprüfungen oder unnötige Beteiligungen vermeiden, um das Verfahren zu beschleunigen.

In der **Stadt Emsdetten** wird der in Papierform eingegangene Antrag zunächst durch den Fachdienstleiter und den Teamleiter gesichtet. Durch die Beteiligung der Vorgesetzten nach dem Antragseingang vor der Weitergabe an die Sachbearbeitung ist das Vier-Augen-Prinzip gewährleistet.

Der Teamleiter ordnet den Antrag einer Sachbearbeiterin bzw. einem Sachbearbeiter zu. Dabei wird beachtet, dass die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen gleichmäßig ausgelastet sind. Die Bearbeitung der Anträge ist nicht nach Bezirken eingeteilt, so dass der Bauherr nicht weiß, wer seinen Vorgang bearbeiten wird. Diese Vorgehensweise ist in Hinblick auf korruptionsgefährdete Bereiche eine gute Methode um präventiv Korruption auszuschließen.

Anschließend leitet der Teamleiter den Bauantrag an die Verwaltungssachbearbeitung der Bauaufsicht weiter. Nachdem eine Akte angelegt wurde, wird der Lageplan eingescannt und die Eingangsbestätigung gefertigt und versendet. Danach wird der Antrag an die zuständige Sachbearbeiterin bzw. den zuständigen Sachbearbeiter weitergeleitet.

Der jeweilige Sachbearbeiter bzw. die Sachbearbeiterin führt eine Vollständigkeitsprüfung durch und fordert ggf. Unterlagen nach und setzt hierfür eine entsprechende Frist. Ist der Bauantrag nach Verstreichen der Frist immer noch unvollständig, gilt er als zurückgenommen. Können gravierende Mängel des Antrages nicht ausgeräumt werden, wird die Genehmigung nach Anhörung des Antragstellers abgelehnt. Sowohl die Rücknahme als auch die Ablehnung des Antrages ist in Emsdetten gebührenpflichtig.

Wenn die Unterlagen vervollständigt wurden, beginnt die bauordnungs- und planungsrechtliche Prüfung der eingereichten Unterlagen bei der jeweiligen Sachbearbeiterin oder dem Sachbearbeiter. Dabei wird festgestellt, welche Fachbereiche und Dienststellen eine Stellungnahme abgeben müssen und das interne und externe Beteiligungsverfahren wird durchgeführt. Für ein zügiges Genehmigungsverfahren ist wichtig, dass die Kommune den Zeitpunkt der Einholung von bauaufsichtlichen Entscheidungen und Stellungnahmen geschickt wählt. Die Bauaufsicht der Stadt Emsdetten startet ein sternförmiges Beteiligungsverfahren. Die Beteiligung erfolgt in Emsdetten in Papierform. Lediglich einfache Beteiligungen werden gelegentlich per Email durchgeführt. Durch die geplante Einführung der digitalen Antragsbearbeitung ist beabsichtigt, auch das Beteiligungsverfahren elektronisch durchzuführen. Dadurch könnten weitere Zeitvorteile generiert werden. Weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Berichtsteil „Digitalisierung“. Sobald alle Stellungnahmen vorliegen, werden sie geprüft. Ggf. müssen weitere Unterlagen nachgefordert werden.

Ist der Antrag letztlich genehmigungsfähig, wird durch die Teamleitung oder durch die Fachdienstleitung das Abschlussergebnis überprüft. Das Vier-Augen-Prinzip hilft, Korruption zu vermeiden. Zudem wird durch ein Vier-Augen-Prinzip eine einheitliche Bearbeitung und Entscheidung unter gleichen Gesichtspunkten erreicht. Abschließend wird die Genehmigung gebührenpflichtig verschickt.

Der Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens ist bei der Stadt Emsdetten gut gestaltet. In Emsdetten ist die Sachbearbeitung der Bauaufsicht nach Eingang des Antrags und Sichtung durch die Fachdienst- und Teamleitung grundsätzlich für alle Aufgaben und Entscheidungen rund um die Baugenehmigung zuständig. Hierdurch wird die Verantwortung der Sachbearbeitung gestärkt und das Genehmigungsverfahren wird nicht durch zusätzliche Schnittstellen verzögert.

- Der Prozess in Emsdetten folgt einer klaren Struktur. Sehr wenige Schnittstellen verringern Verzögerungen an Übergabepunkten.

Die Mitarbeiter der Bauaufsicht tauschen sich über sämtliche aktuellen oder konkreten Fälle regelmäßig aus. Durch den regen Austausch ist die Teamleitung in Emsdetten durchweg über die

laufenden Verfahren und kritischen Fälle informiert. Das Vorgehen der Stadt stärkt die Verantwortung der Sachbearbeitenden und beschleunigt das Genehmigungsverfahren.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten kann die Laufzeiten der Bauanträge bislang nicht auswerten. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarstage) 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 für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils 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.

Sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig, müssen Unterlagen beim Antragsteller bzw. der Antragstellerin nachgefordert werden. Die Zeiten der Vervollständigung kann die Stadt nicht selbst beeinflussen. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit und die durchschnittliche Gesamtlaufzeit konnten jedoch nicht alle Städte angeben. Zudem konnten weniger als die Hälfte der bisher geprüften Kommunen Angaben zu den Laufzeiten für die verschiedenen Verfahrensarten (einfaches oder normales Genehmigungsverfahren) machen. Die gpaNRW stellt daher nur die Gesamtlaufzeit in den interkommunalen Vergleich.

Die **Stadt Emsdetten** konnte die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen nicht ermitteln. Ein manuelles Auswerten und Nacherfassen wäre im Rahmen der Prüfung zu aufwendig gewesen. Nachfolgend sind zur Information die Vergleichswerte 2019 dargestellt:

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	31	53	69	94	145	18

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019

Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	39	69	97	121	174	18

Die Kenntnis der Gesamtlaufzeit der einzelnen Verfahren und der jeweiligen Bearbeitungsstände ist jedoch eine unverzichtbare Information zur Steuerung der Aufgabenerledigung und des Personaleinsatzes. Bei Standardabweichungen müssen interne (z.B. Personalausfall) und externe Ursachen (z.B. unvollständige Unterlagen, Nachweise, ausstehende Stellungnahmen, Brandschutz-Gutachten) identifiziert werden, so dass frühzeitig Maßnahmen zur Nachsteuerung und evtl. Information der Beteiligten getroffen werden können.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Gesamtlaufzeiten gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese erfolgt jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert. Weitere Ausführungen zu den Berichtspflichten nach der BauO NRW 2018 erfolgen im Berichtsabschnitt „Transparenz“.

4.3.7 Personaleinsatz

Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

→ Feststellung

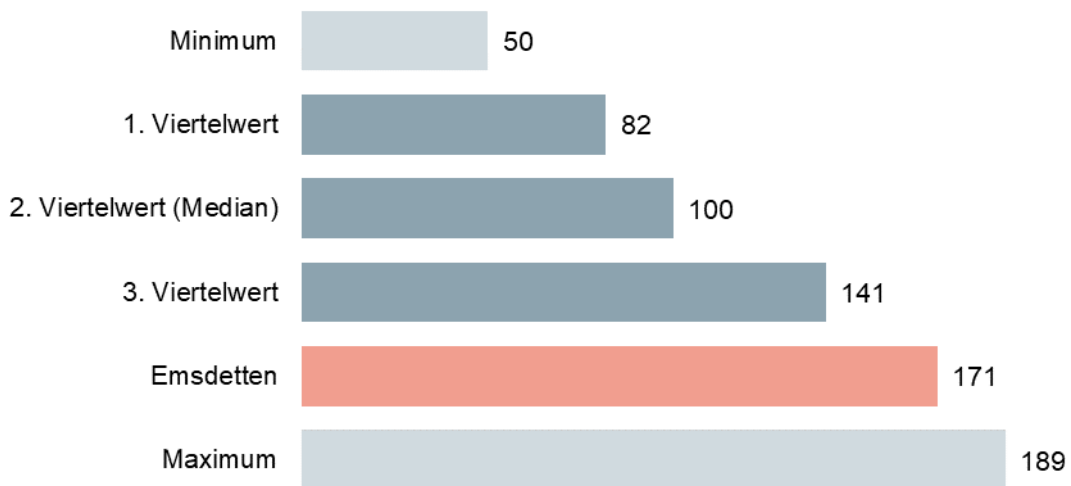
Die Stadt Emsdetten erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen sehr hohe Leistungswerte.

Grundsätzlich sollte eine 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.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet inkl. Akte anlegen und registrieren, Gebührenbescheid erstellen etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Auch die Stellen für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens sind berücksichtigt. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

In die nachfolgende Kennzahl sind 1,63 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung sowie insgesamt 278 Fälle eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung (Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfrage/Vorbescheide) Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich, dass bei der **Stadt Emsdetten** im Jahr 2019 ein beträchtlicher Rückgang der Antragszahlen bei den Bauanträgen gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen ist (siehe weitere Ausführungen zu den Fallzahlen im Abschnitt „Strukturelle Rahmenbedingungen“). Die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019“ berücksichtigt neben der Summe der Bauanträge zusätzlich die Summe der Vorlagen im Freistellungsverfahren und der förmlichen Bauvoranfragen. Angesichts der bei dieser Kennzahl zu berücksichtigenden Fallzahlen ergibt sich ein Rückgang der Antragszahlen gegenüber dem Vorjahr um 29 Prozent. Da sich der Personaleinsatz nur unwesentlich verändert hat, verschlechtert sich der Kennzahlenwert von 213 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2018 auf 171 im

Jahr 2019. Mit dem Kennzahlenwert für 2019 erreicht die Stadt Emsdetten im interkommunalen Vergleich den dritthöchsten Wert. Somit werden in Emsdetten pro Vollzeit-Stelle mehr Fälle bearbeitet als in 92 Prozent der Vergleichskommunen.

Ein anhaltend hohes Fallaufkommen pro Vollzeit-Stelle kann auf eine angespannte Personalsituation hinweisen. Die Auslastung der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen wirkt sich jedoch stets auch auf weitere Kennzahlen aus. Unterbesetzung kann dazu führen, dass die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben nicht eingehalten werden. Insbesondere die Werte zu den Laufzeiten und dem Bestand unerledigter Bauanträge geben zusätzliche Anhaltspunkte zur Personalauslastung.

Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen 2019

Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
33,88	9,09	24,99	32,40	78,07	450	22

In Emsdetten ist das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen durchschnittlich. Auch die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben werden in Emsdetten eingehalten (weitere Ausführungen hierzu sind im Abschnitt „Rechtmäßigkeit“ aufgeführt). Die Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen ermittelt die Stadt Emsdetten nicht (siehe hierzu auch die Ausführungen im Abschnitt „Laufzeit von Bauanträgen“). Auch aus dem geführten Interview ergeben sich keine Anhaltspunkte, die auf eine angespannte Personalsituation in der Bauaufsicht der Stadt Emsdetten schließen lassen.

Dass es der Stadt Emsdetten gelingt, das hohe Fallaufkommen je Vollzeit-Stelle ohne übermäßige Belastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu bearbeiten, ist insbesondere auf den hohen Anteil unkomplizierter Freistellungsverfahren zurückzuführen (siehe Abschnitt „Strukturelle Rahmenbedingungen“). Zudem entlasten schlank gestaltete Prozessabläufe die Mitarbeiter der Stadt Emsdetten (siehe Abschnitt „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden. Zusätzlich sollte sie die Entwicklung der Fallzahlen, der Gesamtlaufzeiten und des Bestandes der unerledigten Bauanträge beobachten. So kann sie die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

Overhead-Anteil Bauaufsicht in Prozent 2019

Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
19,70	3,51	7,95	12,88	18,83	30,16	38

Von der Stadt Emsdetten wurden für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht im Jahr 2019 insgesamt 2,03 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil

von 0,40 Vollzeit-Stelle, der mit 19,7 Prozent annähernd dem 3. Viertelwert der Vergleichskommunen entspricht. Gegenüber dem Jahr 2018 blieb der Overhead-Anteil bei der Stadt Emsdetten unverändert.

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 Emsdetten 2018 und 2019 jeweils 0,27 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,05 Vollzeit-Stellen für den Overhead ein. Durch den vergleichsweise niedrigen Personaleinsatz ergibt sich für 2019 bei 32 förmlichen Bauvoranfragen und 2 daraus resultierenden Vorbescheiden die nachfolgende Positionierung im interkommunalen Vergleich.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Emsdetten	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	7	5	33	64	98	233	18
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	119	12	71	110	157	444	17
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	15,63	0,00	10,53	18,52	21,74	45,45	17

Die Stadt Emsdetten positioniert sich bezüglich der förmlichen Bauvoranfrage je Vollzeit-Stelle im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

Bei den Vorbescheiden je Vollzeit-Stelle liegt Emsdetten nahe dem Minimum. Die Anzahl der Vorbescheide ist von acht im Jahr 2018 auf zwei im Jahr 2019 gesunken. Bei gleicher Personalausstattung reduziert sich der Kennzahlenwert entsprechend von 30 Fälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2018 auf 7 im Jahr 2019. Insofern ist die schlechtere Positionierung im interkommunalen Vergleich 2019 auf gesunkene Fallzahlen zurückzuführen.

Der Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide ist leicht unterdurchschnittlich. Insofern zeigen sich diesbezüglich gegenüber den Vergleichskommunen keine Besonderheiten.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten nutzt eine fachspezifische Software. Sie beabsichtigt, in absehbarer Zeit eine elektronische Antragsannahme und –bearbeitung einzuführen. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bezüglich der digitalen Verfügbarkeit der Antragsunterlagen.

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 und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

Die Fragen des Interviews betrafen das Dokumentenmanagement sowie die vorhandene Software-Unterstützung.

In der Bauaufsicht der **Stadt Emsdetten** wird die Verfahrensakte vollständig in Papierform geführt. Den Akten wird mit Hilfe der Fachsoftware die Bauantragsnummer zugeteilt. Mit Hilfe dieser Nummer ist der physische Standort der Akte und der Bearbeitungsstand in der Software ablesbar und für alle Beschäftigten leicht aufzufinden.

Parallel zu der maßgeblichen Papierakte wird eine nicht vollständige elektronische Akte geführt. Mit dem Eingang des Antrages wird der Lageplan eingescannt und in der Fachanwendung elektronisch zur Verfügung gestellt. Der Vorgang der Bauantragsstellung wird durch eine spezifische Softwarelösung unterstützt. Diese Fachsoftware leitet den Sachbearbeitenden durch die einzuhaltenden Schritte im jeweiligen Bauantragsverfahren. Nach Abschluss des Verfahrens wird der gesamte Vorgang eingescannt und eine vollständige digitale Bauakte angelegt.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte sämtliche in Papierform eingereichten Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen. So stehen die Unterlagen bereits während der Antragsbearbeitung elektronisch zur Verfügung.

Bisher nimmt die Bauaufsicht der Stadt Emsdetten Baugenehmigungsanträge nur in Papierform entgegen. Die eingesetzte Fachsoftware beinhaltet bereits eine Onlinekomponente, mit der die Stadt auch digitale Anträge annehmen könnte. Emsdetten beabsichtigt, alsbald die Voraussetzungen für eine elektronische Antragsbearbeitung zu schaffen. Zudem bietet die Stadt Emsdetten auf ihrer Homepage ein Online-Bauantragsformular an. Geht ein Antrag elektronisch ein, wird er ausgedruckt und weiter in Papierform bearbeitet.

Die Beteiligung anderer Stellen erfolgt in Emsdetten nahezu vollständig in Papierform. Lediglich mit einer externen Stelle erfolgen einfache Beteiligungen gelegentlich per Email. Die Bearbeitung erfolgt anhand der Unterlagen in Papierform. Dieser Umstand verursacht neben einem hohen Aufwand auch längere Laufzeiten. da beispielsweise bei komplexen Anträgen nicht immer genügend Exemplare eines Bauantrages nebst Anlagen zur Verfügung stehen, um alle Beteiligungen parallel vorzunehmen.

Die Stadt Emsdetten verwendet derzeit noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren. Mittelfristig ist dies in Emsdetten aber geplant, um das vorgenannte System nutzen zu können.

Neben der Fachsoftware setzt die Stadt Emsdetten ein Dokumentenmanagementsystem ein. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens wird die gesamte Papierakte eingescannt und eine vollständige digitale Bauakte in diesem System hinterlegt. Die im Archiv aufbewahrten Papierakten werden derzeit digitalisiert. Danach stehen auch die Altakten ausschließlich digital zur Verfügung.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein in Papierform eingehender Bauantrag zu einem frühestmöglichen Zeitpunkt vollständig eingescannt und somit digitalisiert werden. Im Anschluss sollten sämtliche weiteren Arbeitsschritte, insbesondere die Beteiligung Dritter, durch konsequente Nutzung der vorhandenen Software ausschließlich in digitaler Form erfolgen. Hierdurch ergeben sich Arbeitserleichterungen, etwa durch die Nutzung von hinterlegten Textbausteinen, und deutliche Verkürzungen der Laufzeiten in der Fallbearbeitung.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte baldigst dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und genehmigen kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten und archivieren.

4.3.9 Transparenz

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie könnte die Steuerung verbessern, wenn sie Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte definiert.

Transparent aufbereitete Informationen und Daten sowie Kontrollmechanismen sind Basis für eine gute Steuerung. Dafür sollte eine Kommune Zielwerte definieren, Qualitätsstandards vorgeben und aussagekräftige Kennzahlen bilden. Diese sollte die Kommune über ein Berichtswesen regelmäßig auswerten und das „Soll“ mit dem „Ist“ abgleichen.

Die Fragen des Interviews betrafen vorhandene Zielvereinbarungen, Qualitätsvorgaben und vorhandene Kennzahlen.

Für Ihre Aufgabenerfüllung hat die Bauaufsicht der **Stadt Emsdetten** folgende grundsätzliche Ziele definiert:

- Einhaltung der öffentlich-rechtlichen Vorschriften bei der Bautätigkeit in Emsdetten,

- bürgerorientierte, effiziente, rechtmäßige und mitarbeiterorientierte Erfüllung der Aufgaben,
- Ausbau der Digitalisierung,
- Bewahrung kurzer durchschnittlicher Bearbeitungszeiten und
- Beibehaltung einer geringen Klagequote.

Diese Ziele münden nicht in ein internes Berichtswesen der Bauaufsicht. Auch kann Emsdetten das Erreichen der Ziele nicht messen, da zu den Zielen keine Zielkennzahlen gebildet werden. Zusätzliche Kennzahlen (Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Personal-/ Leistungskennzahlen und Strukturkennzahlen), die der Bauaufsicht als Steuerungsgrundlage dienen, werden nicht vorgefunden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden. Dazu kann sie beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.

Eine Steuerung findet in Emsdetten vornehmlich über die Grunddaten statt. Es ist gut, dass die Bauaufsicht sich bereits seit längerem mit der Entwicklung der Fallzahlen, dem Anteil der zurückgewiesenen Anträge etc. beschäftigt und für sich auswerten kann, ob es zu Veränderungen im Laufe der Jahre kommt.

Anhand von Kennzahlen lässt sich zusätzlich die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW wären dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht könnte Emsdetten die „Anträge/Fälle je Vollzeit-Stelle“ oder „innerhalb der Genehmigungszeiten nach der BauO erteilte Genehmigungen in Prozent“ bzw. „fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“ bilden. Zudem könnte die Wirtschaftlichkeitskennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“ ein nützlicher Indikator für die Beurteilung, wie auskömmlich die Gebühren sind, sein.

Im § 91 BauO NRW 2018 ist eine jährliche Berichtspflicht über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren an die Landesregierung vorgesehen. Die in diesem Zusammenhang zu liefernden Kennzahlen sollen in einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Derzeit sind die Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten noch nicht bekannt. Denn die Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert, ist noch nicht bekannt gemacht.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

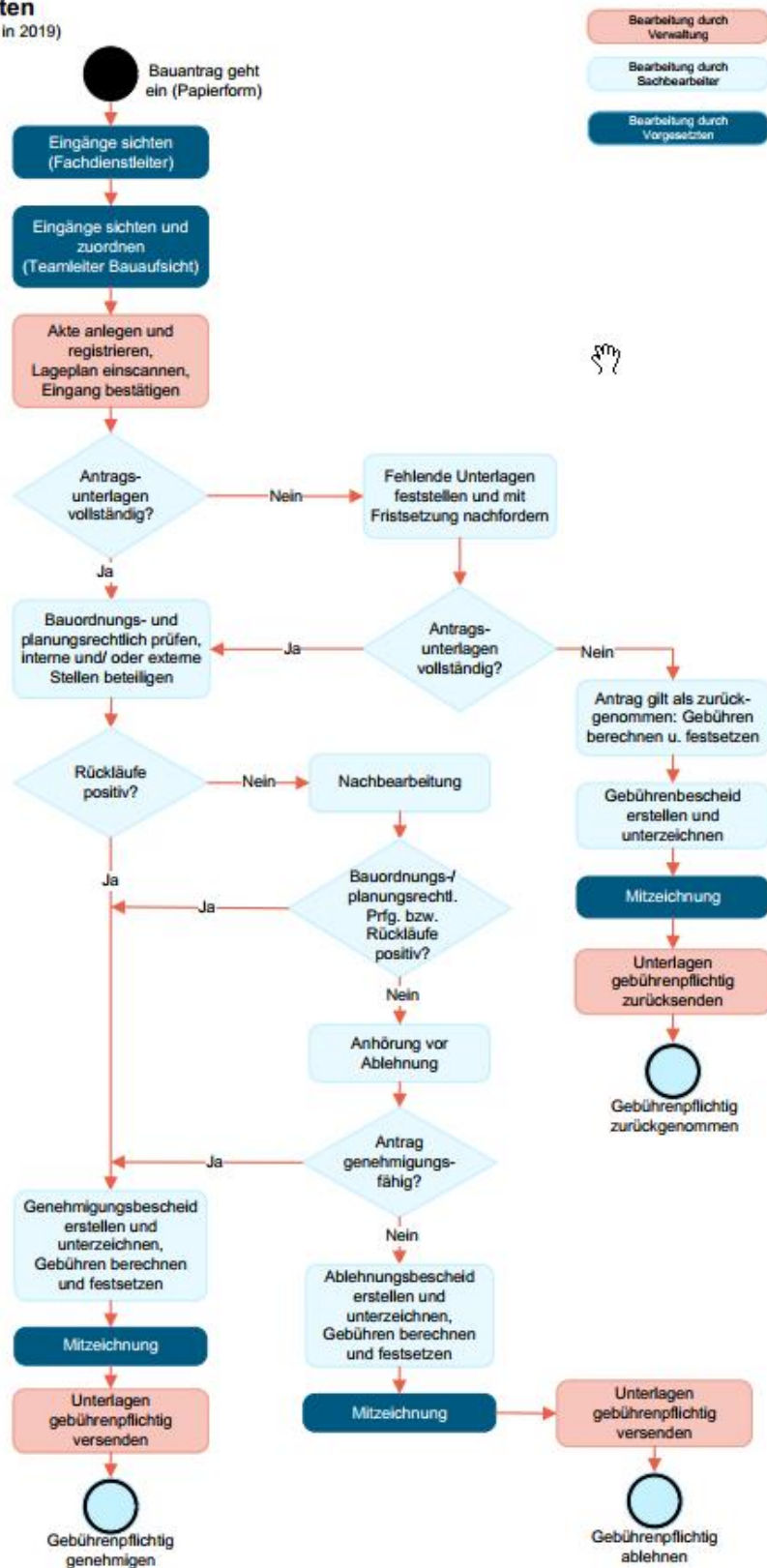
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Laufzeit von Bauanträgen					
F1	Die Stadt Emsdetten kann die Laufzeiten der Bauanträge bislang nicht auswerten. Damit fehlen ihr steuerungsrelevante Informationen.	135	E1	Die Stadt Emsdetten sollte die Voraussetzungen dafür schaffen, die Gesamtlaufzeiten gesondert nach den jeweiligen Genehmigungsverfahren auswerten zu können. Damit werden Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich und im interkommunalen Vergleich erkennbar.	136
Personaleinsatz					
F2	Die Stadt Emsdetten erreicht bei der Bearbeitung von Bauanträgen sehr hohe Leistungswerte.	136	E2	Die Stadt Emsdetten sollte zukünftig die Fallzahlen zu Bauanträgen und Baugenehmigungen in Relation zum Personaleinsatz abbilden. Zusätzlich sollte die Stadt die Entwicklung der Fallzahlen, der Gesamtlaufzeiten und des Bestandes der unerledigten Bauanträge beobachten. So kann Emsdetten die Auslastung des Personals dokumentieren und analysieren sowie frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.	138
Digitalisierung					
F3	Die Stadt Emsdetten nutzt eine fachspezifische Software. Sie beabsichtigt, in absehbarer Zeit eine elektronische Antragsannahme und –bearbeitung einzuführen. Optimierungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW bezüglich der digitalen Verfügbarkeit der Antragsunterlagen.	140	E3.1	Die Stadt Emsdetten sollte sämtliche in Papierform eingereichten Antragsunterlagen zu einem möglichst frühen Zeitpunkt einscannen. So stehen die Unterlagen bereits während der Antragsbearbeitung elektronisch zur Verfügung.	140
			E3.2	Die Stadt Emsdetten sollte baldigst dafür sorgen, dass sie Bauanträge elektronisch annehmen und genehmigen kann. So kann sie das Genehmigungsverfahren weiter optimieren und Bauanträge vollständig medienbruchfrei bearbeiten und archivieren.	141

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Transparenz					
F4	Die Stadt Emsdetten hat grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht festgelegt. Sie könnte die Steuerung verbessern, wenn sie Kennzahlen bildet und konkrete Zielwerte definiert.	141	E4	Die Stadt Emsdetten sollte Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden. Dazu kann sie beispielsweise auch die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortschreiben.	142

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Emsdetten (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019) Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Emsdetten im Prüfgebiet Vergabewesen 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.

Wir gehen davon aus, dass die Corona-Pandemie Auswirkungen auf die kommunalen Vergabeverfahren haben wird. Art und Umfang dieser Auswirkungen sind derzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

Vergabewesen

Die Stadt Emsdetten organisiert derzeit ihr Vergabewesen neu. Wesentliche Änderung ist der Aufbau einer zentralen Vergabestelle. Bisher führen die einzelnen Fachdienste Vergaben eigenständig durch. Daneben können sie bei Bedarf auf die zentrale Vergabestelle beim Kreis Steinfurt zurückgreifen. Die Prozesse und Zuständigkeiten hat die Stadt dabei eindeutig geregelt. Durch eine zentrale Vergabestelle kann die Stadt künftig Fachwissen und Kompetenzen bündeln. Die Durchsetzung und Überwachung einheitlicher Vorgehensweisen wird erleichtert. Emsdetten stärkt dadurch die Voraussetzungen für ein wirtschaftliches und rechtssicheres Vergabewesen.

Auch der Korruptionsschutz kann von einer zentralen Vergabestelle profitieren. Die Stadt geht bereits präventiv gegen Korruption vor. Allerdings könnte sie die diesbezüglichen Regelungen in einer Dienstanweisung zusammenfassen. Sie würde dadurch den Beschäftigten zusätzliche Sicherheit bei korruptionsgefährdeten Tätigkeiten geben. Dabei sollte sie auch das Sponsoring regeln.

Bei der Umsetzung der Bau- und Beschaffungsmaßnahmen kommt es in Emsdetten zu vergleichsweise hohen Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert. Umfang und Gründe für die Über- und Unterschreitungen wertet die Stadt bisher nicht systematisch aus. Eine solche Analyse könnte zu einer Verringerung der Abweichungen beitragen. Zu diesem Zweck sollte die Stadt zudem, insbesondere bei größeren Maßnahmen, ein systematisches Bauinvestitionscontrolling durchführen.

5.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Das Prüfgebiet Vergabewesen umfasst die Handlungsfelder

- Organisation des Vergabewesens,
- Allgemeine Korruptionsprävention,

- Sponsoring,
- Bauinvestitionscontrolling,
- Nachtragswesen sowie
- Maßnahmenbetrachtung von Bauleistungen.

Im Prüfgebiet Vergabewesen stehen der Schutz der Kommune vor finanziellen Schäden, die Rechtmäßigkeit der Verfahren, eine optimale Organisation und Steuerung der Abläufe sowie der Schutz der Beschäftigten im Vordergrund.

Ziel dieser Prüfung ist, Handlungsmöglichkeiten bei der Organisation und Durchführung von Vergabeverfahren bei der Stadt Emsdetten aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten organisiert ihr Vergabewesen derzeit grundlegend um. Durch die Einführung einer zentralen Vergabestelle kann sie die rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren weiter verbessern.

- In der Stadt Emsdetten übernimmt der Kreis Steinfurt die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung. Durch einen Mitarbeiter vor Ort ist eine enge Einbindung in die Vergabeverfahren gewährleistet.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergabe-rechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Grundlage für Vergabeverfahren in der **Stadt Emsdetten** ist die Dienstanweisung für das Vergabe- und Bestellwesen. Diese hat die Stadt zuletzt im August 2020 aktualisiert. In der Dienstanweisung regelt sie die wesentlichen Grundsätze für das städtische Vergabewesen. Dies beinhaltet eindeutige Wertgrenzen für die Wahl der verschiedenen Verfahrensarten. Dabei

orientiert sich die Stadt an den kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes²⁸. Die darin festgelegten vereinfachten Wahlmöglichkeiten nutzt sie allerdings nicht vollumfänglich aus. Bei Liefer- und Dienstleistungsaufträgen gibt sie bereits bei niedrigeren Wertgrenzen ein weitreichenderes Vergabeverfahren vor. Die Stadt stärkt dadurch den vergaberechtlichen Wettbewerbsgrundsatz.

Auf die Zuständigkeiten im Vergabeverfahren geht die Stadt in ihrer Dienstanweisung nicht ein. Dies liegt daran, dass Emsdetten derzeit über keine zentrale Vergabestelle verfügt. Nahezu jeder Fachdienst führt Vergabeverfahren eigenständig durch. Daneben besteht die Möglichkeit, auf die Vergabestelle des Kreises Steinfurt zurückzugreifen. Grundlage dafür ist eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. In dieser sind auch die Zuständigkeiten in den einzelnen Schritten des Vergabeverfahrens umfassend und eindeutig geregelt. So ist beispielsweise die Kommunikation mit den Bietern alleinige Aufgabe der Vergabestelle. Dadurch ist eine Trennung der Zuständigkeiten im Vergabeverfahren und der späteren Auftragsausführung gewährleistet. Insbesondere Fachdienste, die wenig Routine in Vergaben aufweisen, machen von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Vergaberechtliche Informationen und zu verwendende Formulare stellt die Stadt in ihrem Intranet zur Verfügung. Diese dienen den Fachdiensten als Hilfestellung bei der Durchführung der Vergabeverfahren. Anlassbezogen führt die Stadt zudem Fortbildungen durch. Dies ist beispielsweise im Zuge der Einführung der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) erfolgt.

Die Stadt beabsichtigt, ihr Vergabewesen neu zu organisieren. Dazu soll ab dem 01. November 2020 eine zentrale Vergabestelle eingerichtet werden. Die gpaNRW begrüßt diese Entscheidung. Die Stadt bündelt dadurch das vergaberechtliche Fachwissen. Sie kann die einheitliche und rechtskonforme Durchführung von Vergabeverfahren mit geringerem Aufwand sicherstellen.

→ **Empfehlung**

Im Zuge der Neuorganisation des Vergabewesens sollte die Stadt Emsdetten die Einführung einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Eine solche unterstützt die rechtskonforme Abwicklung der Vergabeverfahren. Zudem stellt sie eine fortlaufende Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte sicher.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen in Kapitel 5.7 Maßnahmenbetrachtung.

Eine zentrale Vergabestelle vereinfacht zudem die personelle Trennung der Zuständigkeiten für Auftragsvergabe und –abwicklung. Dies leistet einen Beitrag zum Schutz der Beschäftigten und zur Korruptionsprävention.

In der Dienstanweisung hat die Stadt keine Regelungen zu Rahmenverträgen getroffen. Zudem hat sie die Vorgehensweise und Zuständigkeiten bei Auftragsänderungen bzw. Nachträgen sowie der Abnahme von Baumaßnahmen nicht festgelegt. Die Stadt beabsichtigt dies in einem

²⁸ Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) – Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBL. NRW. 2019 S. 168), geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020 (MBL. NRW. S.325)

Leitfaden als Ergänzung zur Dienstanweisung nachzuholen. Dieser wird derzeit fachdienstübergreifend erarbeitet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte wie geplant Zuständigkeiten und Vorgehensweisen bei Rahmenverträgen, Nachträgen sowie der Abnahme von Baumaßnahmen regeln. Die Festlegungen in der alten Dienstanweisung für das Vergabewesen vom 16.02.2018 können dafür eine gute Vorlage sein.

Die Stadt Emsdetten verfügt über kein eigenes Rechnungsprüfungsamt. Sie hat die Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auf den Kreis Steinfurt übertragen. Die Beteiligung im Vergabeverfahren regelt die Stadt in ihrer Rechnungsprüfungsordnung und der Dienstanweisung Vergabe. Danach können die für die Vergaben zuständigen Stellen die örtliche Rechnungsprüfung mit einer Vorprüfung der Vergabeunterlagen betrauen. Nach der aktuellen Dienstanweisung Vergabe liegt dies im Ermessen der einzelnen Fachdienste. In der alten Dienstanweisung hatte die Stadt diesen Sachverhalt anders organisiert. Sie sah darin eine Vorprüfung bei öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen ab einem geschätzten Auftragswert von 30.000 Euro generell vor.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte eine regelmäßige Vorprüfung der Vergabeunterlagen durch die örtliche Rechnungsprüfung beibehalten. Dies gilt insbesondere für Vergaben, die nicht über die Vergabestelle des Kreises abgewickelt werden.

Darüber hinaus regelt die Dienstanweisung in Verbindung mit der Rechnungsprüfungsordnung die Prüfung der Auftragsvergaben. Dazu sind der örtlichen Rechnungsprüfung die vollständigen Vergabeunterlagen vor Auftragserteilung vorzulegen. Eine wertmäßige Einschränkung sieht die Stadt dabei nicht vor. In der alten Dienstanweisung galt diese Regelung erst ab Auftragswerten von mehr als 6.000 Euro. Die örtliche Rechnungsprüfung hat damit die Möglichkeit, rechtskonforme und wirtschaftliche Vergabeverfahren sicherzustellen. Dies gilt umso mehr, als der für die Stadt zuständige Rechnungsprüfer regelmäßig in Emsdetten vor Ort ist. Dadurch wird eine enge Einbindung und Beratung in Vergabethemen erleichtert.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten geht präventiv gegen Korruption vor. Sie hat die besonders gefährdeten Arbeitsbereiche identifiziert und sensibilisiert regelmäßig ihre Bediensteten. Die Stadt setzt allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG um. Dies gilt insbesondere für das Rotationsgebot in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG²⁹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*
- *der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.*

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Emsdetten** trifft umfangreiche Maßnahmen zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz ihrer Beschäftigten. Federführend ist dabei das Team 100 – Organisation und Personal/Recht im Fachdienst 10. Zuständigkeiten, Verfahrensweisen und Instrumente hat die Stadt allerdings nicht in einer zentralen Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammengefasst. Sie arbeitet stattdessen mit diversen Einzelregelungen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte die Erstellung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention prüfen. Sie könnte darin ihre getroffenen Regelungen zusammenfassen und an einer Stelle nachvollziehbar für ihre Bediensteten zur Verfügung stellen.

Den Beschäftigten steht als grundlegende Informationsquelle die allgemeine Geschäftsanweisung zur Verfügung. Darin geht die Stadt auf die Bedeutung von Korruption ein. Zudem informiert sie über die Meldepflichten bei Verdachtsfällen. Diese allgemeinen Regelungen ergänzt sie durch ein Rundschreiben des Bürgermeisters. Dieses ist im städtischen Intranet hinterlegt. Es wird jährlich aktualisiert und den Bediensteten zur Kenntnis gegeben. Die Stadt gibt darin Informationen zur Korruptionsprävention. Daneben regelt sie die Annahme von Zuwendungen und Geschenken. Darüber hinaus führt das Team 100 Informationsveranstaltungen in den Fachdiensten durch. Diese dienen der weiteren Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Die Stadt Emsdetten ermittelt die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze. Sie erstellt dazu einen Gefährdungsatlas, den sie regelmäßig aktualisiert. In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll eine Kommune ihre Beschäftigten nicht länger als

²⁹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, hat eine Kommune dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Sie hat zudem die Aufsichtsbehörde darüber zu unterrichten (vgl. § 21 KorruptionsbG). Die Stadt Emsdetten praktiziert soweit möglich eine Rotation ihrer Beschäftigten. Beispiele dafür sind „Buchstabenwechsel“ in der Zuständigkeit für die Personalsachbearbeitung und im Jugendamt. Zudem betraut die Stadt ihre Ingenieure mit wechselnden Projekten. Darüber hinaus kann die Stadt keine systematische Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen praktizieren. Eine Dokumentation der Gründe und der zum Ausgleich getroffenen Maßnahmen findet nicht statt. Demgemäß kann auch keine Information des Kreises Steinfurt erfolgen.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gem. § 21 KorruptionsbG durchführen. Sofern sie dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat sie Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren. Den Kreis Steinfurt als zuständige Aufsichtsbehörde hat sie darüber zu unterrichten.

Das KorruptionsbG gibt zudem vor, dass die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen (vgl. § 16 KorruptionsbG). Die Stadt fragt die Daten regelmäßig von den betroffenen Personen ab. Sie veröffentlicht diese in ihrem Ratsinformationssystem.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Emsdetten** hat nach eigener Auskunft bislang keine Sponsoringleistungen erhalten. Eine Dienstanweisung oder sonstige Regelungen zum Sponsoring liegen nicht vor.

Sponsoring kann in unterschiedlicher Art und Weise sowie in den verschiedensten Bereichen einer Kommune vorkommen. Sport-, Kultur-, Sozio- und Öko-Sponsoring sind aktuelle Beispiele. Die Leistung des Sponsoringgebers kann dabei beispielsweise aus

- einer Finanzierungsbeteiligung,
- der Auslobung von Preisen,
- der Bereitstellung von Räumen, Technik, Logistik, etc. oder
- der Erstellung von Katalogen oder Festschriften

bestehen. Derartige Leistungen waren für die Stadt Emsdetten in den vergangenen Jahren ebenfalls relevant. Beispielsweise listen die Käthe-Kollwitz-Realschule und die Marienschule auf ihren Internetseiten Sponsoring- und Kooperationspartner auf. Die Homepage der Geschwister-Scholl-Realschule verlinkt zu einer Firma zur Vermietung von Schließfächern. Ein weiteres Beispiel ist die Ausstattung der Johannesschule mit Tablets. Ein IT-Unternehmen wirbt auf seiner Homepage damit, dieses Projekt gefördert zu haben.

Die gpaNRW hat nicht im Einzelnen geprüft, wie die aufgeführten Sachverhalte unter dem Aspekt des Sponsorings zu bewerten sind. Sie zeigen jedoch, dass auch für die Stadt Emsdetten Sponsoring von Bedeutung ist bzw. werden kann. Dabei ist es wichtig, dass jeder Anschein der Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung vermieden wird. Dazu ist es erforderlich, mit Sponsoring erkennbar neutral und unabhängig umzugehen. Die Stadt sollte daher Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen treffen. Zudem sollte sie für das Thema sensibilisieren. Dies schließt auch eher selbstständig agierende Aufgabenbereiche (wie beispielsweise die städtischen Schulen) ein.

→ Empfehlung

Die Stadt Emsdetten sollte eine Dienstanweisung zum Sponsoring erstellen. Darin sollte sie verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.

Das Land NRW hat in seinem Runderlass zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung³⁰ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sind bei entsprechender Anwendung eine gute Grundlage für eine städtische Dienstanweisung.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in

³⁰ RdErl. des Ministeriums für Inneres und Kommunales, zugleich im Namen der Ministerpräsidentin und aller Landesministerien – IR 12.02.02 – vom 20.08.2014

die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Emsdetten betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Sie nutzt die Potenziale aus einer zentralen und unabhängigen Steuerung in den einzelnen Phasen der Projektentwicklung und –umsetzung nicht vollständig. Auch ein abschließendes Berichtswesen zur Qualitätssicherung findet nicht statt.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Emsdetten** verfügt über keine formellen Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Wesentliche Inhalte setzt sie allerdings bereits in der täglichen Praxis um. Baumaßnahmen werden in der Regel durch den zuständigen Fachdienst geplant. Dies schließt die Bedarfsfeststellung und die Entwurfsplanung mit ein. Bei größeren Projekten bedient sich die Stadt dabei externer Unterstützung. In den regelmäßigen Sitzungen des Verwaltungsvorstands wird über die Baumaßnahmen informiert. An den Sitzungen können sämtliche Fachdienste teilnehmen und ihre Anforderungen an das Bauprojekt einbringen. Die Stadt beteiligt zudem frühzeitig die politischen Entscheidungsträger. Insbesondere bei größeren Baumaßnahmen führt sie dazu interfraktionelle Arbeitskreise durch.

Die Stadt hat grundsätzlich das Steuerungspotenzial einer qualifizierten Bedarfsplanung im Vorfeld der Umsetzung einer Baumaßnahme erkannt. Durch eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung kann sie wesentliche Ziele und Bedingungen des Bauprojektes entwickeln und vorgeben. Dadurch lassen sich kostenintensive Veränderungen oder Nachbesserungen in späteren Umsetzungsphasen vermeiden. Die Stadt schöpft dabei allerdings noch nicht alle Potenziale eines BIC aus. Aus Sicht der gpaNRW ist es entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Diese sollte auch den Prozess zentral steuern. Dazu ist das BIC sinnvollerweise organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte ihre Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst (BIC) einbetten. Für diese Verfahrensschritte sollte eine unabhängige Stelle zentral zuständig sein.

Jährlich bewertet die Stadt sämtliche vorgesehenen Investitionsmaßnahmen. Dabei entscheidet sie, welche in ihr Controllingsystem für Baumaßnahmen (ProFIS) aufgenommen werden. Die Verwaltungsführung erhält dadurch relevante Informationen zur Steuerung der Maßnahmen. Im engeren Sinne beschränkt sich dies jedoch auf das Baukostencontrolling.

In ihrem Haushalt 2020 plant die Stadt bis 2023 investive Auszahlungen für Baumaßnahmen von rund 55 Mio. Euro. Das entspricht ca. 60 Prozent der gesamten Investitionen in diesem Zeitraum. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling würde damit in einem Bereich wirken, der wesentlichen Anteil an den städtischen Finanzen hat. Die Stadt Emsdetten gehört mit rund

36.000 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit einer eher kleinen Größe. Für diese ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, das BIC auf kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen zu beschränken.

Die Stadt verfügt nicht über ein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich. Ein solches könnte Rückschlüsse auf die Qualität ihrer Planungs- und Ausführungsschritte ermöglichen. Bezogen auf ein BIC kann ein Soll-Ist-Vergleich dessen Wirksamkeit überprüfen und Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten geben. Der Vergleich dient insoweit als Erfolgskontrolle im Rahmen der Fertigstellung der Baumaßnahme.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Emsdetten vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- In der Stadt Emsdetten kommt es zu überdurchschnittlichen Abweichungen der Schlussrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten. Nachträge spielen dabei eine untergeordnete Rolle.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

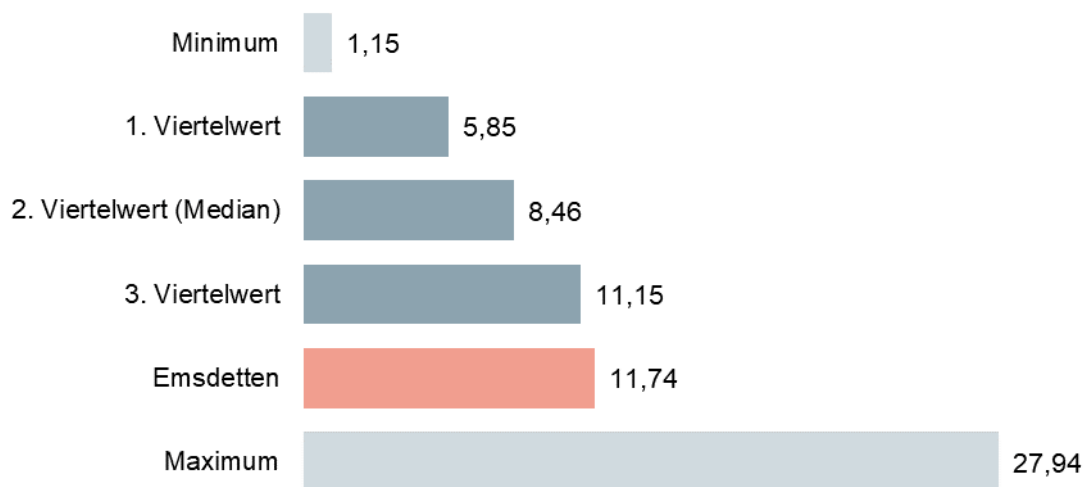
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	16.378.643	
Abrechnungssummen	16.570.864	
Summe der Unterschreitungen	1.224.825	7,5
Summe der Überschreitungen	1.417.046	8,7

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt 55 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 1.032.000 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. D.h., Über- und Unterschreitungen werden nicht miteinander saldiert. Die sich daraus jeweils ergebenden Abweichungen berücksichtigen wir stattdessen in Summe.

In den interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Emsdetten damit wie folgt ein:

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 48 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Abweichungen vom Auftragswert. In 2018 nehmen dabei zwei (von 35 einbezogenen) Baumaßnahmen größeren Einfluss. Zusammen sind sie für rund ein Drittel der Abweichungen verantwortlich. Nach den vorläufigen Werten für 2019 zeigt sich für dieses Jahr ein ähnliches Bild. Hier sind allerdings die Abweichungen breiter verteilt. Vier der neun einbezogenen Baumaßnahmen verursachen rund 84 Prozent der Abweichungen.

Auftragsänderungen hat Emsdetten dabei meist nicht über förmliche Nachträge abgewickelt. Diese nehmen in der Stadt nur einen geringen Einfluss auf die Schlussrechnungssummen. Die von der Stadt zur Verfügung gestellte Maßnahmenliste enthält lediglich 2019 zwei Nachtragsaufträge. Bei allen weiteren Maßnahmen hat die Stadt Auftragsänderungen während der Bauausführung ohne ein neues förmliches Verfahren durchgeführt.

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Auftragsänderungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Auftragsänderungen kommen kann. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis sollten sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Auftragsänderungen und Nachtragsaufträge begrenzen zu können.

Einen weiteren Beitrag zur Begrenzung der Nachträge kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Emsdetten hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen nicht einheitlich geregelt. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren,*
- *sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle),*
- *vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch,*
- *die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Weder die aktuelle Dienstanweisung noch die Rechnungsprüfungsordnung der **Stadt Emsdetten** enthalten Regelungen zum Nachtragswesen. Zuständig bei Auftragsänderungen sind die jeweiligen Fachdienste. Jährlich stellt die örtliche Rechnungsprüfung die abgerechneten Maßnahmen zusammen. Stichprobenweise geht sie dabei auch auf die Bearbeitung der Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert ein. Diese Aufstellung gab sie zuletzt im November 2016 dem Rechnungsprüfungsausschuss bekannt. Eine darüberhinausgehende systematische Auswertung findet allerdings nicht statt. Eine solche könnte konkrete Hinweise auf mögliche Verbesserungen bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Zudem könnte die Stadt Erkenntnisse zu eventuellen Bieterstrategien einzelner Unternehmen gewinnen. Darüber hinaus hat Emsdetten nicht geregelt, dass bei Auftragsänderungen grundsätzlich eine vergaberechtliche Prüfung zu erfolgen hat. Die Stadt beabsichtigt ihre Dienstanweisung durch einen Leitfaden zu ergänzen. Darin will sie auch Regelungen zu Nachträgen aufnehmen.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Emsdetten sollte das Verfahren bei Auftragsänderungen einheitlich regeln. Dazu gehört auch eine vergaberechtliche Bewertung durch die örtliche Rechnungsprüfung oder eine einzurichtende zentrale Vergabestelle. Zudem sollte sie ihr Nachtragsmanagement ausbauen. Dies umfasst eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.

5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Vergabewesen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Emsdetten organisiert ihr Vergabewesen derzeit grundlegend um. Durch die Einführung einer zentralen Vergabestelle kann sie die rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung von Vergabeverfahren weiter verbessern.	148	E1.1	Im Zuge der Neuorganisation des Vergabewesens sollte die Stadt Emsdetten die Einführung einer Vergabemanagementsoftware prüfen. Eine solche unterstützt die rechtskonforme Abwicklung der Vergabeverfahren. Zudem stellt sie eine fortlaufende Dokumentation der einzelnen Verfahrensschritte sicher.	149
			E1.2	Die Stadt Emsdetten sollte wie geplant Zuständigkeiten und Vorgehensweisen bei Rahmenverträgen, Nachträgen sowie der Abnahme von Baumaßnahmen regeln. Die Festlegungen in der alten Dienstanweisung für das Vergabewesen vom 16.02.2018 können dafür eine gute Vorlage sein.	150
			E1.3	Die Stadt Emsdetten sollte eine regelmäßige Vorprüfung der Vergabeunterlagen durch die örtliche Rechnungsprüfung beibehalten. Dies gilt insbesondere für Vergaben, die nicht über die Vergabestelle des Kreises abgewickelt werden.	150
F2	Die Stadt Emsdetten geht präventiv gegen Korruption vor. Sie hat die besonders gefährdeten Arbeitsbereiche identifiziert und sensibilisiert regelmäßig ihre Bediensteten. Die Stadt setzt allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG um. Dies gilt insbesondere für das Rotationsgebot in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.	150	E2.1	Die Stadt Emsdetten sollte die Erstellung einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention prüfen. Sie könnte darin ihre getroffenen Regelungen zusammenfassen und an einer Stelle nachvollziehbar für ihre Bediensteten zur Verfügung stellen.	151
			E2.2	Die Stadt Emsdetten sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gem. § 21 KorruptionsbG durchführen. Sofern sie dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat sie Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren. Den Kreis Steinfurt als zuständige Aufsichtsbehörde hat sie darüber zu unterrichten.	152

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F3	Die Stadt Emsdetten hat bisher keine Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen getroffen.	152	E3	Die Stadt Emsdetten sollte eine Dienstanweisung zum Sponsoring erstellen. Darin sollte sie verbindliche Rahmenbedingungen festlegen.	153
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Emsdetten betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Sie nutzt die Potenziale aus einer zentralen und unabhängigen Steuerung in den einzelnen Phasen der Projektentwicklung und –umsetzung nicht vollständig. Auch ein abschließendes Berichtswesen zur Qualitätssicherung findet nicht statt.	154	E4.1	Die Stadt Emsdetten sollte ihre Verfahrensweisen zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst (BIC) einbetten. Für diese Verfahrensschritte sollte eine unabhängige Stelle zentral zuständig sein.	154
			E4.2	Die Stadt Emsdetten sollte ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen.	155
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Emsdetten hat die Bearbeitung von Auftragsänderungen nicht einheitlich geregelt. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	157	E5	Die Stadt Emsdetten sollte das Verfahren bei Auftragsänderungen einheitlich regeln. Dazu gehört auch eine vergaberechtliche Bewertung durch die örtliche Rechnungsprüfung oder eine einzurichtende zentrale Vergabestelle. Zudem sollte sie ihr Nachtragsmanagement ausbauen. Dies umfasst eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Umfang und beteiligter Unternehmen.	158
Maßnahmenbetrachtung					
F6	Die Stadt Emsdetten hält bei den betrachteten Vergabemaßnahmen die vorgeschriebenen Verfahrensabläufe weitestgehend ein. Allerdings hat sie nicht alle relevanten Verfahrensschritte in den Vergabe- bzw. Maßnahmenakten dokumentiert.		E6.1	Die Stadt Emsdetten sollte sicherstellen, dass Abweichungen vom Auftragswert regelmäßig schriftlich bearbeitet werden. Insbesondere sollte sie Nachträge stets schriftlich beauftragen.	
			E6.2	Die Stadt Emsdetten sollte sicherstellen, dass spätestens mit Beginn der Auftragsausführung sämtliche geforderten Unterlagen vorliegen.	

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E6.3	Die Stadt Emsdetten sollte in ihrem Vergabevermerk sämtliche Verfahrensschritte und die Begründung zu den einzelnen Entscheidungen dokumentieren. Dazu gehört auch die Unterrichtung unterlegener Bieter sowie die Ex-Post-Veröffentlichung.	
			E6.4	Die Stadt Emsdetten sollte ihre Baumaßnahmen vollständig und nachvollziehbar dokumentieren. Dazu gehören auch relevante Vorgänge nach Abschluss des Vergabeverfahrens. Dies umfasst beispielsweise die Bearbeitung von Abweichungen vom Auftragswert sowie das Abnahmeprotokoll.	

➔ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de