

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Schwelm
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Schwelm	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	11
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	12
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	12
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Schwelm	20
0.4 Überörtliche Prüfung	22
0.4.1 Grundlagen	22
0.4.2 Prüfungsbericht	23
0.5 Prüfungsmethodik	24
0.5.1 Kennzahlenvergleich	24
0.5.2 Strukturen	24
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	25
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	25
0.6 Prüfungsablauf	25
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	27
1. Finanzen	36
1.1 Managementübersicht	36
1.1.1 Haushaltssituation	36
1.1.2 Haushaltssteuerung	37
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	37
1.3 Haushaltssituation	38
1.3.1 Haushaltsstatus	39
1.3.2 Ist-Ergebnisse	41
1.3.3 Plan-Ergebnisse	44
1.3.4 Eigenkapital	48
1.3.5 Schulden und Vermögen	50
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	61

1.4.4	Fördermittelmanagement	64
1.5	Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten	66
1.5.1	Erhaltene Anzahlungen	66
1.6	Anlage: Ergänzende Tabellen	67
2.	Beteiligungen	77
2.1	Managementübersicht	77
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	77
2.3	Beteiligungsportfolio	78
2.3.1	Beteiligungsstruktur	79
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	80
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	81
2.4	Beteiligungsmanagement	84
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	84
2.4.2	Berichtswesen	86
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	88
3.	Offene Ganztagschulen	90
3.1	Managementübersicht	90
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	91
3.3	Rechtliche Grundlagen	92
3.4	Strukturen der OGS	92
3.4.1	Bevölkerungs- und Schülerzahlenentwicklung	93
3.4.2	Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen	95
3.5	Organisation und Steuerung	98
3.5.1	Organisation der Aufgabenerledigung	98
3.5.2	Steuerung	99
3.5.3	Datentransparenz	101
3.6	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	103
3.6.1	Fehlbetrag OGS	103
3.6.2	Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS	105
3.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	118
4.	Bauaufsicht	122
4.1	Managementübersicht	122
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	123
4.3	Baugenehmigung	123
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	124
4.3.2	Rechtmäßigkeit	126
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	127
4.3.4	Geschäftsprozesse	129
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	130
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	131

4.3.7	Personaleinsatz	135
4.3.8	Digitalisierung	139
4.3.9	Transparenz	140
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	142
5.	Vergabewesen	145
5.1	Managementübersicht	145
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	146
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	146
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	147
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	159
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	161
	Kontakt	165

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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.

Die Stadt Schwelm nimmt seit 2011 pflichtig am **Stärkungspakt Stadtfinanzen** teil. Sie unterliegt damit entsprechenden aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. In dem Haushaltssanierungsprozess wird die Stadt von der gpaNRW und den von ihr beauftragten Dritten beraten. Dieses betrifft auch den Bereich Hilfe zur Erziehung. In diesen Fällen, wie sie ebenfalls bei mehreren Stärkungspaktkommunen anzutreffen sind, prüft die gpaNRW anstatt des Bereiches Hilfe zur Erziehung dann die Aufgabe Offene Ganztagschulen (OGS). Damit beschränken wir uns bei der Hilfe zur Erziehung auf eine Erhebung und Plausibilisierung von Daten und stellen der Stadt ein Handout mit interkommunalen Vergleichen zu wesentlichen Aufgabenfeldern zur Verfügung.

Die Stadt Schwelm profitiert im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 weitgehend, wie die meisten Kommunen von der guten konjunkturellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Diese ist zusammen mit den erhaltenen Konsolidierungshilfen dafür ursächlich, dass die Stadt nach hohen Defiziten in 2014 und 2015 erstmalig seit der NKF-Einführung in 2016 einen Jahresüberschuss erwirtschaftet hat. Die Überschüsse in den beiden Folgejahren 2017 und 2018 wären, trotz weiter steigender Erträge bei der Gewerbe- sowie der Einkommensteuer, ohne die Konsolidierungshilfen nicht eingetreten.

Das in einer Modellrechnung ermittelte strukturelle Ergebnis 2018 von -5,6 Mio. Euro im Vergleich zum Ist-Ergebnis 2018 von +0,3 Mio. Euro zeigt, dass weiter ein hoher Konsolidierungs- und damit Handlungsbedarf besteht. Die Stadt Schwelm hat nach dem Haushaltsplan 2020 erstmalig für das Jahr 2021 einen Überschuss ohne die dann entfallenden Konsolidierungshilfen kalkuliert. Diese gilt auch für die Jahre der mittelfristigen Ergebnisplanung bis 2023. Insofern werden die Vorgaben eines ausgeglichenen Haushaltes nach § 75 Abs. 2 GO NRW erfüllt.

Damit werden ebenfalls die Verpflichtungen des Stärkungspaktgesetzes erfüllt, nach dem ein Haushaltsausgleich ab 2021 ohne Konsolidierungshilfe darzustellen ist.

Die Haushaltsplanung beinhaltet allgemeine und punktuell zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken. Diese Risiken gefährden den Haushaltsausgleich und das Erreichung der Ziele des Haushaltssanierungsplanes.

Die beachtlichen Defizite in beiden ersten Betrachtungsjahren sind dafür verantwortlich, dass das **Eigenkapital** weiter erheblich gesunken ist. Ende 2015 betrug es lediglich noch vier Mio. Euro und damit weniger als zehn Prozent aus der Eröffnungsbilanz. Ohne die erhaltenen Konsolidierungshilfen wäre im Jahr 2014 die Überschuldung eingetreten. Ende 2018 beträgt das Eigenkapital 8,2 Mio. Euro. Vor diesem Hintergrund war es zu erwarten, dass die Stadt Schwelm eine im interkommunalen Vergleich weit unterdurchschnittliche Eigenkapitalausstattung aufweist. Mit den Eigenkapitalquoten 1 und 2 von 4,7 und 20,6 Prozent zählt Schwelm zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Eigenkapital.

Erfreulicherweise konnte die Stadt Schwelm ihre **Schulden** im Betrachtungszeitraum verringern. Dieses gelang ihr durch einen Abbau von Investitions- und Liquiditätskrediten. Dennoch sind die Verbindlichkeiten und Schulden des Kernhaushaltes weit überdurchschnittlich. Schwelm hat je Einwohner höhere Schulden als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Dieses gilt auch für die Gesamtschulden nach den Gesamtab schlüssen, die bisher lediglich bis 2015 aufgestellt sind.

Die Gesamtverbindlichkeiten aus Konzernsicht sind 2018 ebenfalls interkommunal weit überdurchschnittlich. Es besteht eine offenkundige Tendenz zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten. Aufgrund der geplanten Investitionsmaßnahmen, die zu einem erheblichen Anteil kreditfinanziert werden sollen, werden die Verbindlichkeiten in der Zukunft deutlich ansteigen.

Die Altersstruktur des Immobilien- und Straßenvermögens zeigt ein kritisches Bild. Viele Gebäude haben mehr als 60 Prozent ihrer Nutzungsdauer hinter sich. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Stadt zudem vielfach lange Nutzungsdauern festgelegt hat. Die Verkehrsflächen haben bereits mehr als 80 Prozent der Nutzungsdauer überschritten und weisen nur noch eine bilanzielle Restnutzungsdauer von etwa acht Jahren auf. Die äußerst angespannte Haushalts- und Finanzsituation und die bestehenden Restriktionen einer Stärkungspaktkommune sind für die niedrigen Investitionsquoten im Betrachtungszeitraum verantwortlich. Daraus folgt letztendlich der weiter vorangeschrittene, deutliche Vermögensverzehr. Nach der bilanziellen Betrachtung ergibt sich daraus ein erheblicher Reinvestitionsbedarf.

Im Finanzbereich verfügt die Stadt Schwelm nunmehr über die wesentlichen Informationen zur **Haushaltssteuerung**. Die gesetzlichen Fristen für die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse sind zuletzt eingehalten worden. Dagegen liegen die Gesamtab schlüsse derzeit nur für 2014 und 2015 vor. Die ausstehenden Gesamtab schlüsse ab 2016 befinden sich in der Aufstellung. Mithilfe der erstellten, regelmäßigen Controllingberichte kann die Stadt zeitnah insbesondere auf Verschlechterungen reagieren. Hierzu zählt die in 2019 erlassene Haushaltssperre.

Ermächtigungsübertragungen in das Folgejahr werden bei der Stadt Schwelm grundsätzlich nicht vorgenommen. Dennoch sollte die Stadt für den Bedarfsfall entsprechende Regelungen schaffen.

Die **Fördermittelakquise** und -bewirtschaftung ist in Schwelm dezentral organisiert. Die Stadt sollte strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festlegen, eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten sowie ein Berichtswesen etablieren.

Die Stadt Schwelm weist eine einfach gehaltene **Beteiligungsstruktur** auf. Das Beteiligungsportfolio umfasst acht unmittelbare und ein mittelbares Unternehmen. Von wirtschaftlicher Bedeutung ist maßgeblich die Technische Betriebe der Stadt Schwelm Anstalt des öffentlichen Rechts (Technische Betriebe Schwelm AöR). Dieses betrifft insbesondere die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt. Die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement sind aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt niedrig. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt. Dennoch bestehen Optimierungsmöglichkeiten.

In Schwelm werden aktuell vier städtische Grundschulen betrieben. An allen vier Grundschulen gibt es das Angebot der **Offenen Ganztagschulen (OGS)** und gleichzeitig die Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ („Schule von Acht bis Eins“). Die Prüfung der gpaNRW konzentriert sich auf das OGS-Angebot. Die Teilnahmequote ist im interkommunalen Vergleich niedrig. Ein Grund hierfür wird in der Konkurrenz durch die parallelen, städtischen Betreuungsangebote zu finden sein.

Die Trägerstruktur in Schwelm weicht von der Mehrheit der bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen ab. Sie ist paritätisch verteilt. An zwei Grundschulen führt die Stadt die OGS-Betreuung selbst durch. An den beiden anderen Grundschulen ist sie auf einen freien Träger delegiert.

Der Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler ist in 2018 weit überdurchschnittlich. Er ist höher als bei drei Viertel der Vergleichskommunen. Dieses negative Resultat ist in der Aufwandsseite begründet. Die an den freien Träger erbrachten Transferleistungen je OGS-Schüler sind niedriger als bei 50 Prozent der Vergleichskommunen. Auffällig sind dagegen die hohen Personalaufwendungen je OGS-Schüler bei der in städtischer Eigenregie durchgeführten OGS-Betreuung. Ebenfalls sind die Gebäudeaufwendungen in Schwelm weit überdurchschnittlich. Dieses resultiert aus einem großzügigen Flächenangebot je OGS-Schüler und hohen Gebäudeaufwendungen je qm. Das Ziel der Stadt Schwelm sollte sein, Reduzierungen im Aufwandsbereich zu realisieren. Ertragsseitig zeigen sich die Elternbeiträge je OGS-Schüler in Schwelm höher als bei der Hälfte der Vergleichskommunen. Ursächlich hierfür sind insbesondere die Einkommensstruktur, trotz der hohen SGB II-Quote, sowie die von der Stadt getroffenen Regelungen in der Elternbeitragsatzung. Allerdings sind auch dort noch Verbesserungspotentiale vorhanden.

Bei der **Bauaufsicht** der Stadt Schwelm bestehen lange Bearbeitungsdauern. Die gesetzliche Bearbeitungsfrist von 84 Kalendertagen beim vereinfachten Baugenehmigungsverfahren wird überwiegend nicht eingehalten. Dieses ist maßgeblich auf die Bearbeitung bei den planungsrechtlichen Stellungnahmen zurückzuführen. Innerhalb der Bauaufsicht ist der Prozessablauf effektiv. Die in ihrem originären Bereich bestehenden Möglichkeiten zur Verkürzung der Bearbeitungsdauer werden weitgehend genutzt. Jedoch stellt die Stadt Schwelm bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ den niedrigsten Leistungswert der bisher geprüften Kommunen. Dieses Resultat sowie die relativ langen Gesamtbearbeitungszeiten zeigen einen Handlungsbedarf bei der Steuerung und Organisation der Arbeitsabläufe insgesamt. Der Prozessablauf sollte optimiert werden. Dieses beinhaltet ebenfalls, die Digitalisierung weiter voranzutreiben. Hierzu zählt vorrangig die Aktualisierung der eingesetzten Fachsoftware. Diese ist grundsätzlich geeignet,

den Prüfprozess zu begleiten und die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Zur aktiven Steuerung sollte die Stadt Leistungs- oder Wirtschaftlichkeitskennzahlen nutzen. Hierzu kann die Stadt exemplarisch die Kennzahlen der gpaNRW aus dieser Prüfung nutzen.

Mit der Einrichtung einer zentralen Vergabestelle seit Januar 2020 hat die Stadt Schwelm einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Organisation des **Vergabewesens** gemacht. In dem Vergabeverfahren ist die örtliche Rechnungsprüfung gut eingebunden.

Bei den Aufträgen haben die Nachträge wesentliche Auswirkungen auf die Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten. Die Abweichungen sind über alle Auftragsarten betrachtet interkommunal leicht unterdurchschnittlich. Dennoch empfiehlt es sich, regelmäßig eine systematische Betrachtung der Nachträge vornehmen.

Für den Bereich Sponsoring besteht seit Ende 2019 eine Dienstanweisung. Diese sollte punktuell angepasst werden. Die Stadt hat auch Sponsoringleistungen erhalten, jedoch bisher keine schriftlichen Vereinbarungen getroffen.

Die Stadt Schwelm praktiziert kein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** (BIC). Es sind jedoch Ansätze in Form einer Baukostenkontrolle vorhanden. Es sollten verbindliche Regelungen und Kriterien festgelegt werden, wann ein zentrales BIC durchzuführen ist. Hierbei sollte eine Stelle den Projektablauf kontinuierlich steuern und überwachen.

Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen, dass bei einzelnen Maßnahmen die Bedarfsfeststellungen nicht ausreichend belastbar waren. Einzelne Vergabeverfahren entsprechen außerdem nicht den vergaberechtlichen Vorgaben. Mit der eingerichteten zentralen Vergabestelle sind hier zweifelsohne Verbesserungen zu erwarten.

In Summe ergeben sich aus der überörtlichen Prüfung heraus verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Steuerungsoptimierung, zur punktuellen Entlastung des städtischen Haushaltes, aber auch Hinweise auf etwaige Risiken. Die Stadt Schwelm sollte die in den einzelnen Prüffeldern aufgezeigten Aspekte und Empfehlungen als zusätzliche Konsolidierungs- und Steuerungsimpulse für ihre künftigen Überlegungen und Planungen nutzen. Dieses gilt insbesondere vor dem Hintergrund der weiterhin kritischen Haushaltssituation und den sich abzeichnenden negativen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie.

0.2 Ausgangslage der Stadt Schwelm

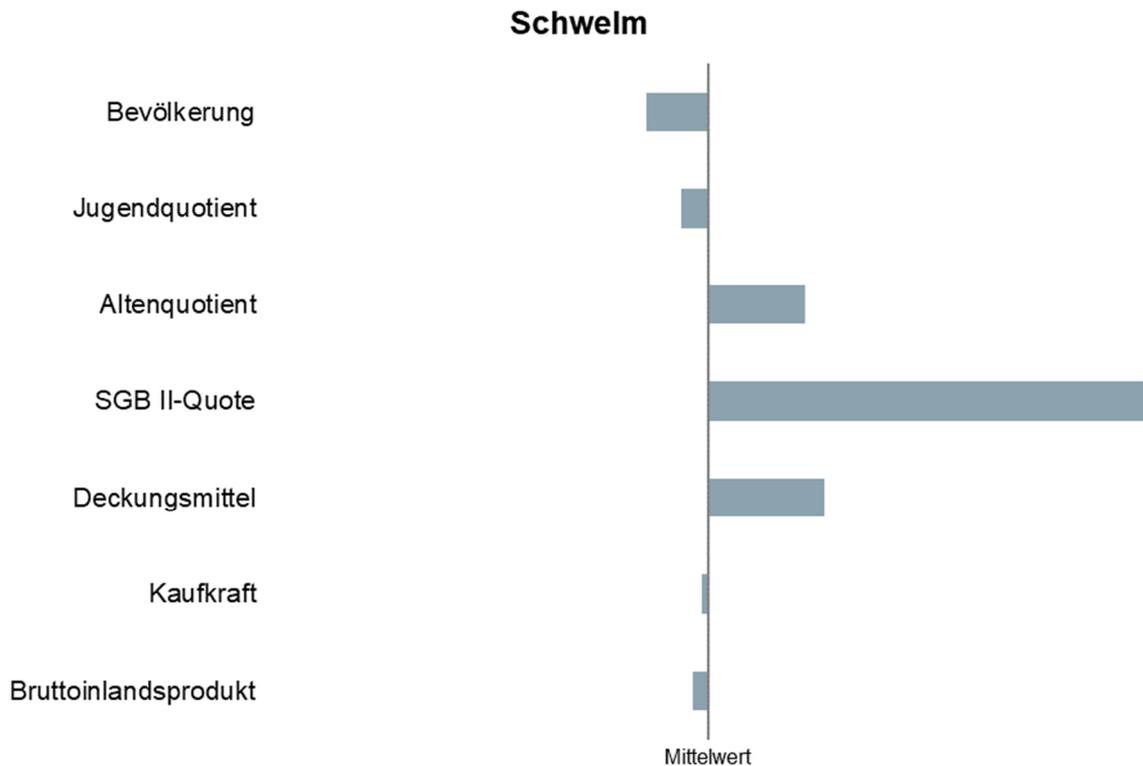
0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Schwelm. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen¹. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kom-

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

munen 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 Schwelm 2018



Die Stadt Schwelm ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Ennepe-Ruhr-Kreis, in der rund 28.480 Einwohner (Stand 31. Dezember 2017) leben. Schwelm ist mit 20,5 qkm die flächenmäßig kleinste Kommune in Nordrhein-Westfalen. Dieses ist ein Grund dafür, dass keine Neubaugebiete mehr entwickelt werden können und Bauplätze für die Wohnbebauung kaum verfügbar sind. Die Stadt erstellt deshalb derzeit ein Baulandkonzept. Ein Ziel dabei ist es, bestehende Brachflächen zu revitalisieren. Die Stadt ist 2019 in das Förderprogramm „Bau.Land.Partner“ des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (MHKBG NRW) aufgenommen worden.

Wie bereits in der überörtlichen Prüfung 2015 dargelegt, prognostiziert IT.NRW für die Stadt Schwelm weiterhin sinkende Einwohnerzahlen für die Zukunft. Dabei zeigten seinerzeit aktualisierte Prognosen einen weniger stark ausgeprägten Bevölkerungsrückgang für die Stadt. Mit dem Jahr 2015 konnte der stetige Bevölkerungsrückgang der Vorjahre gestoppt werden. Ende 2014 hatte Schwelm mit 27.800 Einwohnern den niedrigsten Bevölkerungsstand seit mehreren Jahrzehnten erreicht. Nach 28.330 Einwohnern in 2015 ist die Einwohnerzahl Ende 2019 auf rund 28.540 gestiegen. Sie liegt damit um circa 260 höher als von IT.NRW prognostiziert. Nach der bestehenden Prognose wird die Einwohnerzahl gegenüber 2017 bis 2040 um sieben Prozent abnehmen und dann etwa 26.470 betragen.

Eine weitere Herausforderung der demografischen Entwicklung resultiert aus der sich wandelnden Altersstruktur einer Kommune. Diese Struktur hat sich in Schwelm im Vergleich zur letzten Prüfung nicht nennenswert verändert. Mit einem weiterhin unterdurchschnittlichen Jugendquotienten² von 31,2 Prozent und einem überdurchschnittlichen Altenquotienten³ von 40,8 Prozent sind die Einwohner der Stadt Schwelm nach wie vor vergleichsweise älter. Bemerkenswert ist jedoch, dass der Jugendquotient gestiegen ist. Im Jahr 2013 lag er bei 29,5 Prozent. Er wirkt sich auf die vorzuhaltenden Tageseinrichtungen für Kinder, Schulen sowie Betreuungsangebote zukünftig aus. Weitere Ausführungen zur Bevölkerungsentwicklung der Kinder und Jugendlichen finden sich auch im Teilbericht Offene Ganztagschulen.

Mit der demografischen Entwicklung beschäftigt sich die Stadt seit Jahren regelmäßig im Rahmen der unterschiedlichen kommunalen Aufgaben, exemplarisch beim Bildungsangebot und der Stadtentwicklung.

Der Anteil der Einwohner der Stadt Schwelm, die Transferaufwendungen nach dem SGB II beziehen, ist weiterhin hoch und gegenüber der letzten Prüfung nochmals gestiegen. Mit 13,8 Prozent liegt die Stadt erheblich über dem Mittelwert der mittleren kreisangehörigen Kommunen von 8,4 Prozent.

Dieses belastende Strukturmerkmal wirkt sich grundsätzlich negativ auf die Kaufkraft je Einwohner aus. Sie bewegt sich im Jahr 2018 mit rund 23.910 Euro in etwa auf dem Niveau des Mittelwertes von etwa 24.090 Euro und ist insoweit unauffällig. Bei der letzten Prüfung war die Kaufkraft in Schwelm noch leicht überdurchschnittlich. Die Einzelhandelszentralität⁴ in 2019 liegt bei rund 109 Prozent. Eine höhere Zentralität als 100 Prozent bedeutet, dass der Stadt mehr Kaufkraft zu- als abfließt.

Das durchschnittliche Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen beträgt im Ennepe-Ruhr-Kreis rund 66.330 Euro und liegt damit leicht unter dem Mittelwert von circa 67.450 Euro. Damit hat sich die interkommunale Positionierung gegenüber der letzten Prüfung negativ entwickelt. Zum damaligen Zeitpunkt wurde der Mittelwert noch leicht überschritten. Von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Gebiet der Stadt Schwelm entfällt ein vergleichsweise höherer Anteil von 31,1 Prozent auf das produzierende Gewerbe einschließlich verarbeitende Unternehmen. Der landesweite Durchschnitt liegt bei 26,9 Prozent. Den höchsten Anteil in Schwelm machen die sonstigen Dienstleistungen mit 46,6 Prozent aus. Der Anteil ist bezogen auf den Landesdurchschnittlich niedriger und im regionalen Vergleich mit dem Kreis und dem Regierungsbezirk erhöht⁵.

Die allgemeinen Deckungsmittel bestehen aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen. Sie sind ein Indikator für die Ertragskraft des kommunalen Haushalts. Der Mittelwert der Jahre 2015 bis 2018 der Stadt Schwelm beträgt 1.753 Euro je Einwohner. Er überschreitet damit beachtlich

² Anzahl der unter 20-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

³ Anzahl der ab 65-jährigen in Relation zur Altersgruppe 20 bis unter 65 Jahre

⁴ Quelle: Südwestfälische IHK zu Hagen

⁵ Kommunalprofil der Stadt Schwelm (Stand 24. April 2019) auf der Internetseite www.it.nrw.de

den Durchschnitt der Vergleichskommunen von 1.548 Euro. Die Gründe hierfür liegen unter anderem in den hohen Hebesätzen bei der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer sowie den erhaltenen, beachtlichen Schlüsselzuweisungen. Somit decken sich die Resultate beider Prüfungen. Damals lag die Stadt Schwelm ebenfalls mit mehr als zehn Prozent über dem interkommunalen Mittelwert.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Schwelm setzt sich grundsätzlich mit den Ergebnissen der Prüfungen konstruktiv auseinander. Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2015 durch die gpaNRW ausgesprochenen Feststellungen und Handlungsempfehlungen wurden verwaltungsintern, aber auch zum Teil mit der Politik beraten. Mehrere Empfehlungen wurden umgesetzt beziehungsweise sind in die weitere Arbeit der Kommune eingeflossen.

Im Prüfgebiet Personalwirtschaft und Demografie hat die gpaNRW die Organisationsstruktur analysiert und hierzu Empfehlungen ausgesprochen. Hierzu zählte, die Organisation um Projektgruppen zu ergänzen. Die Aufbauorganisation in Schwelm ist in regelmäßigen Abständen und damit auch nach 2015 verändert worden. Hierzu zählt eine teilweise Neuordnung der Fachbereiche zu den beiden Geschäftsbereichen. Die Stadt hat, entsprechend unserer Empfehlung, die Organisationsstruktur um „Strategische Organisationsprojekte“ erweitert.

Bei der Tagesbetreuung für Kinder hat die gpaNRW die Vorteile eines elektronischen Anmeldeverfahrens mithilfe einer entsprechenden Software aufgezeigt. Seit November 2019 befindet sich bei der Stadt Schwelm ein onlinegestütztes Bedarfsanmeldeverfahren im Einsatz. Die gpaNRW hat darüber hinaus empfohlen, die Elternbeitragsatzung zu verändern beziehungsweise zu modifizieren. Die Anpassung der Elternbeitragsatzung und der Beiträge sind regelmäßiger Bestandteil der politischen Beratungen. Im August 2019 hat die Stadt eine neue Satzung inklusive Beitragstabelle erlassen.

Im Prüfgebiet Schulen konzentrierte sich die Prüfung auf das Flächenmanagement und dabei auf die Entwicklung des Flächenangebotes, der -auslastung und -überhänge. Insbesondere bedingt durch die Veränderungen bei den Schüler-, Klassen- und Kurszahlen haben sich Kennzahlenwerte beim Flächenverbrauch je Klasse bei den Grundschulen verschlechtert, dagegen bei der Realschule und dem Gymnasium verbessert. Die Hauptschule hat, wie seinerzeit bereits dargelegt, den Schulbetrieb endgültig im August 2016 eingestellt.

Bei anderen Handlungsempfehlungen hat sich die die Stadt Schwelm aus unterschiedlichen Gründen gegen eine Umsetzung entschieden. Die Beitragssätze für die Straßenbaubeiträge nach dem Kommunalabgabengesetz (KAG) wurden unverändert gelassen. Zwischenzeitlich hat der Landesgesetzgeber das Straßenbaubeitragsrecht modernisiert.

Weiterhin hat die gpaNRW die kostenrechnenden Einrichtungen (Gebührenhaushalten) in der letzten Prüfung eingehend analysiert und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt. Es wurde unter anderem aufgrund der äußerst angespannten Haushaltslage und der nicht auszuschließenden Überschuldung eine moderate Anhebung des seit 2010 angewandten kalkulatorischen Zinssatzes von 5,25 Prozent empfohlen. Die Stadt Schwelm hat zuletzt, wie andere Kommunen und im Hinblick auf das sinkende Zinsniveau, den kalkulatorischen Zinssatz sukzessive reduziert. Für die Gebührenkalkulationen 2020 wurde ein Zinssatz von 4,25 Prozent angesetzt. In

diesem Kontext weisen wir auf den Service der gpaNRW zum rechtlich zulässigen kalkulatorischen Zinssatz hin. Dieser beträgt, ohne den Pufferzuschlag, für das kommende Kalkulationsjahr 2021 nunmehr 5,42 Prozent.

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 Schwelm nachfolgend einen ersten, vorläufigen Überblick über die bisher gewonnenen Erkenntnisse und leiten daraus gegebenenfalls weitere Handlungsmöglichkeiten und/ oder -perspektiven ab.

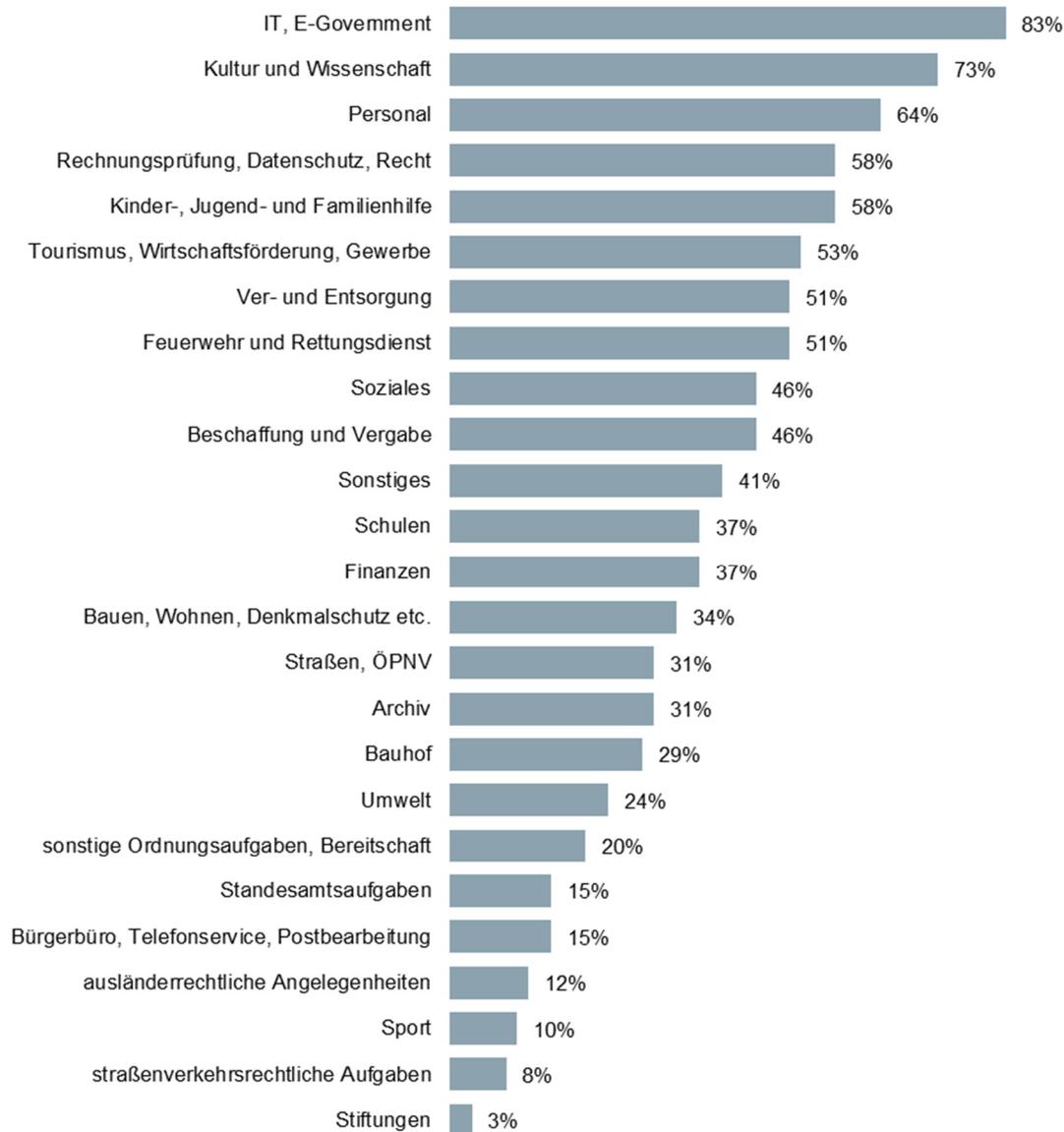
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 59 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.

Das gilt aber nicht für viele Kommunen im Ennepe-Ruhr-Kreis und somit auch nicht für die Stadt Schwelm.

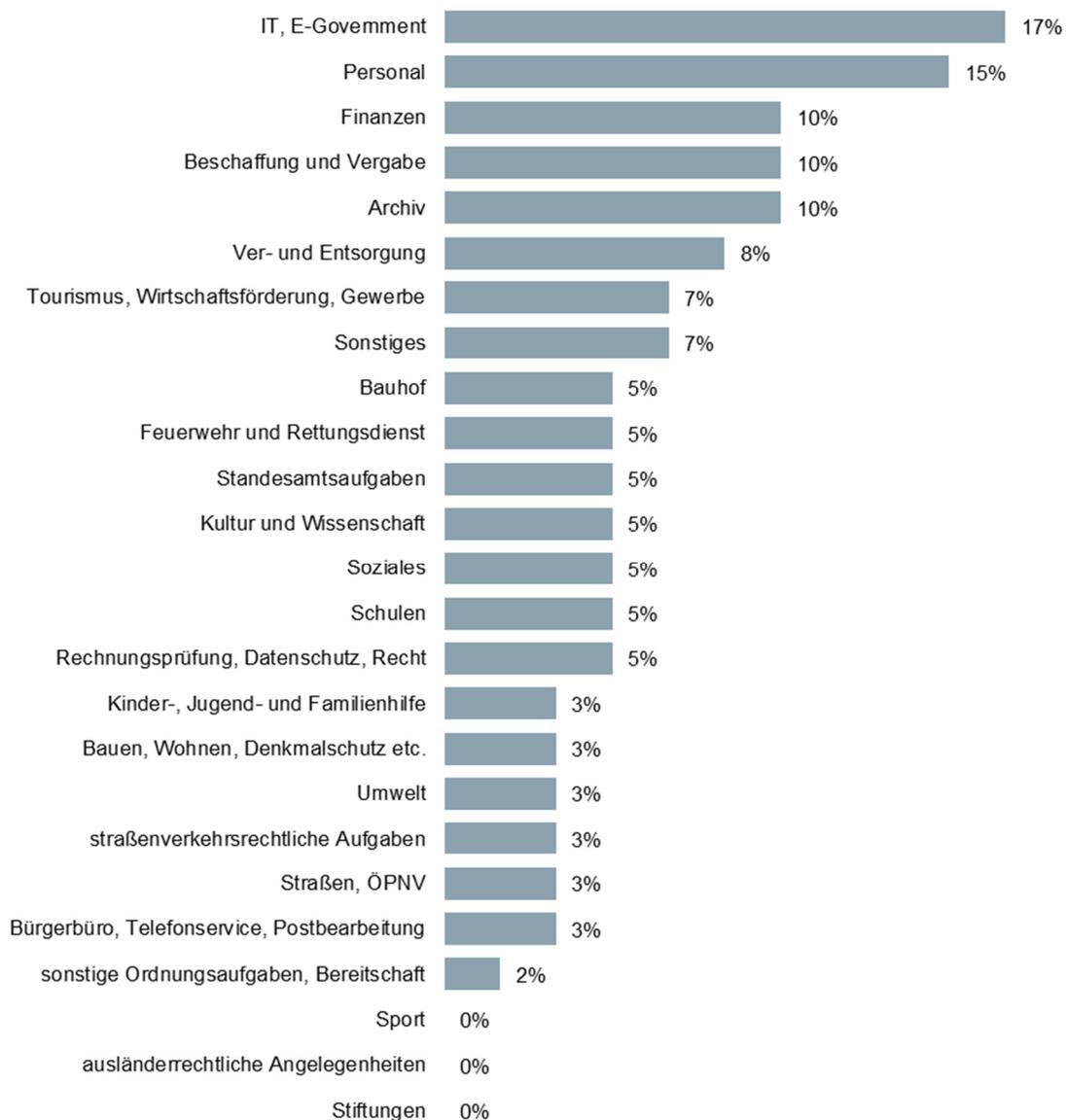
Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe). Zudem sind aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe) zu nennen.

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

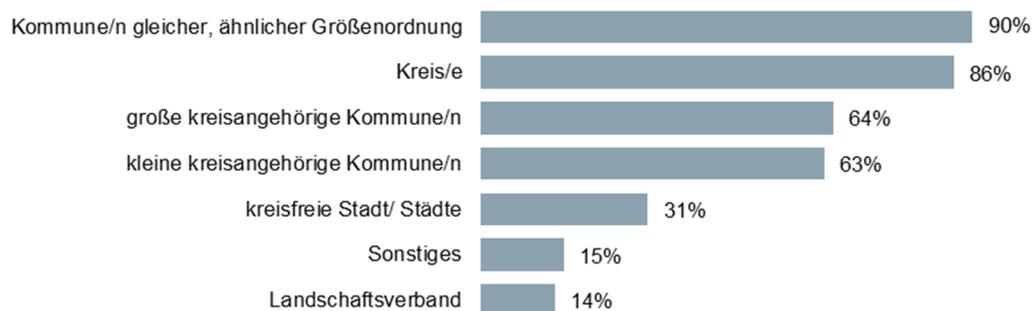
in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Herausforderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, beispielsweise auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen 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 und Finanzen, 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 beziehungsweise die prozentuale Verteilung basieren auf den bisherigen Rückmeldungen der bislang befragten Kommunen.

Kooperationspartner IKZ 2020

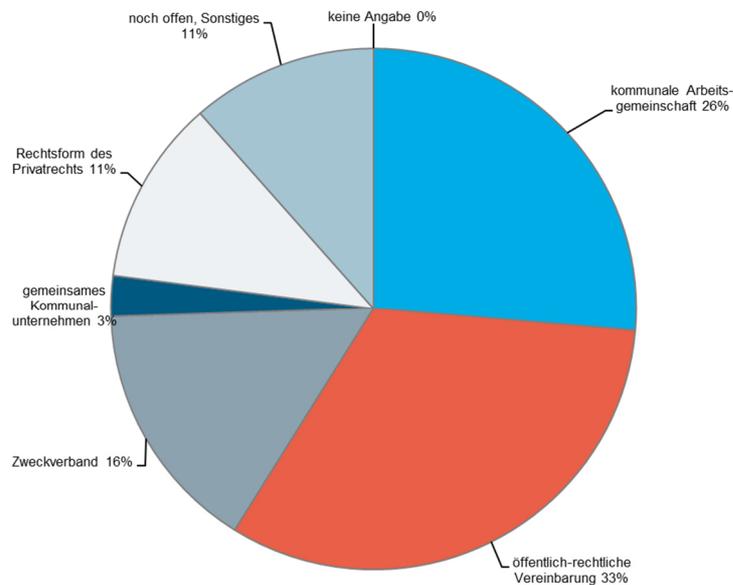


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rund ein Drittel der bisher befragten 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 beziehungsweise die prozentuale Verteilung basieren auf den Rückmeldungen zur Anzahl der bislang umgesetzten IKZ-Projekte beziehungsweise der hierfür jeweils gewählten Rechtsformen.

Rechtsformen IKZ 2020

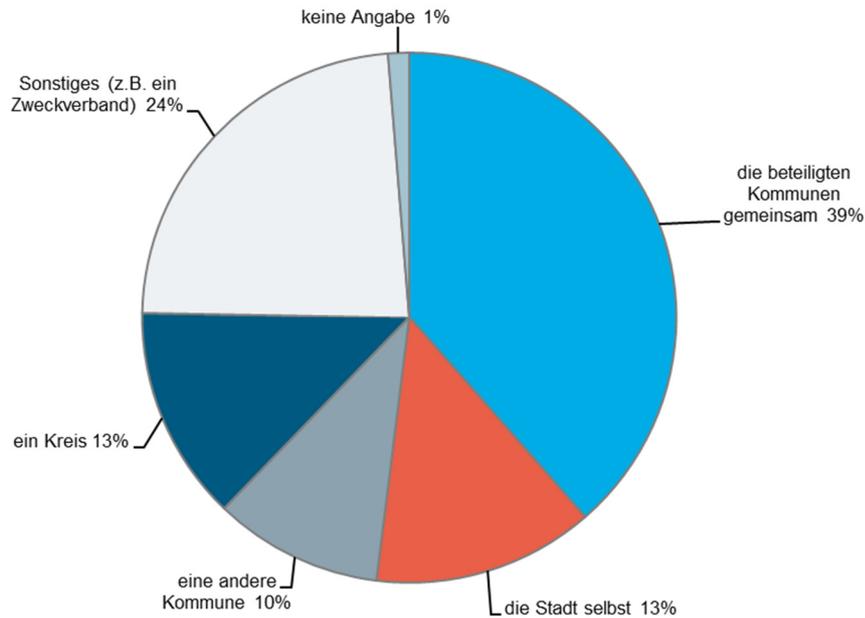


Ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Für rund ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für 75 Prozent aller IKZ-Projekte. 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

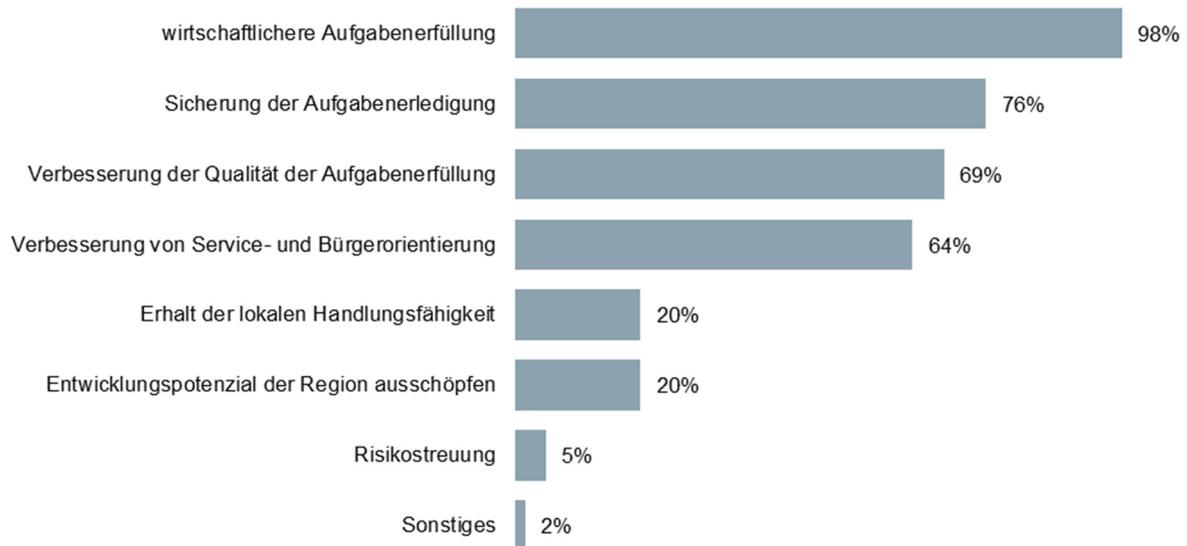


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe 75 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in mehr als 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.

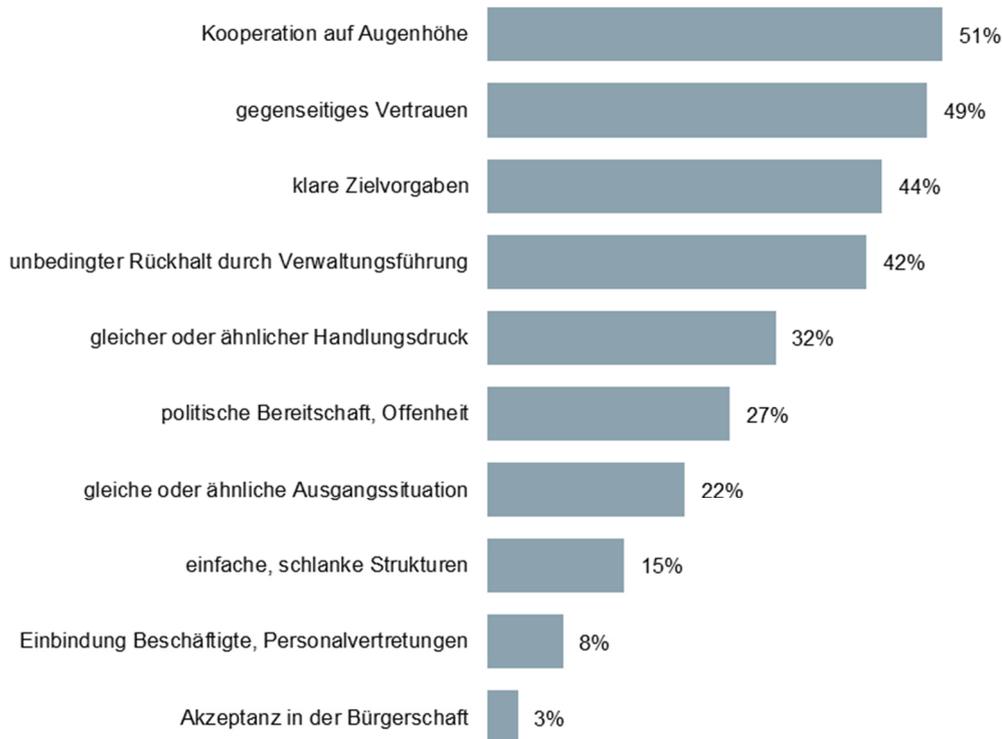
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

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



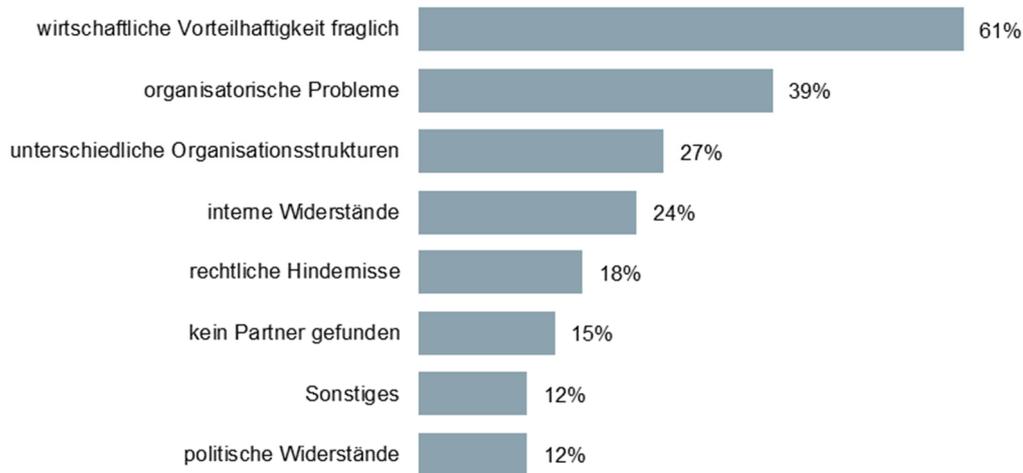
Rund 40 Prozent der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche 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 rund ein Viertel der Kommunen die Rolle der Politik beziehungsweise 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 (vergleiche 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 Hemmnisse für die erfolgreiche Realisierung von IKZ-Vorhaben.

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Schwelm

Die Stadt Schwelm arbeitet in unterschiedlichen Aufgabenbereichen und vielfältigen Organisationsformen interkommunal mit anderen Partnern zusammen. Insgesamt gibt es zum Zeitpunkt der Prüfung zwölf interkommunale Kooperationen. Hierbei erstrecken sich die Kooperationspartner besonders auf den Ennepe-Ruhr-Kreis, die benachbarten, ebenfalls mittleren kreisangehörigen Kommunen Sprockhövel und Gevelsberg, die große kreisangehörige Stadt Witten sowie die kreisfreie Stadt Bochum. Somit sind die Größenunterschiede der Partner ebenfalls bei der Stadt Schwelm von untergeordneter Bedeutung.

Die primären Ziele der Stadt Schwelm bei der Interkommunalen Zusammenarbeit sind maßgeblich

- wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung,
- Verbesserung von Service- und Bürgerorientierung,
- Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie
- Verbesserung der Qualität der Aufgabenerfüllung.

Damit verfolgt die Stadt Schwelm ebenfalls die von den meisten Kommunen schwerpunktmäßig genannten Ziele.

Für die Gestaltung der Interkommunalen Zusammenarbeit nutzt die Stadt Schwelm auch die beiden dominierenden Formen der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung sowie der kommunalen

Arbeitsgemeinschaft. Von den zwölf Kooperationen in Schwelm sind fünf als öffentlich-rechtliche Vereinbarung und drei als kommunale Arbeitsgemeinschaft geregelt. Darüber hinaus sind drei weitere Zusammenarbeiten privatrechtlich und eine als Zweckverband organisiert.

Die realisierten Kooperationen der Stadt Schwelm erstrecken sich insbesondere auf die Aufgabenfelder, die von den meisten mittleren kreisangehörigen Kommunen genannt werden. Es sind die Aufgabenfelder IT/E-Government, Kultur und Wissenschaft, Personal aber auch Soziales.

Im Bereich IT/E-Government setzen der Ennepe-Ruhr-Kreis und seine kreisangehörigen Kommunen mit einer Ausnahme ein einheitliches Service-Portal ein. Zudem hat die Stadt Schwelm ein Dokumentenmanagement-System (DMS) eingeführt.

Die konkreten Kooperationen im Aufgabenfeld Kultur und Wissenschaft betreffen die Mitgliedschaft im Zweckverband Volkshochschule Ennepe-Ruhr-Süd sowie die gemeinsame Leitung der Bibliothek mit der Stadt Sprockhövel. Für Letztere wurde ein privatrechtlicher Vertrag als Rechtsform gewählt. Eine weitere Kooperation mit der Nachbarkommune Sprockhövel betrifft die Beihilfesachbearbeitung im Aufgabenfeld Personal. Diese nimmt die Stadt Schwelm für die Stadt Sprockhövel wahr. Außerdem gibt es eine andere Zusammenarbeit bei den Personalabrechnungen.

Die städtische Förderschule in Schwelm wurde mit Ablauf des Schuljahres 2013/14 geschlossen. Um weiterhin eine schulische Versorgung in diesem Bereich für Kinder aus Schwelm zu gewährleisten, haben die Städte Gevelsberg, Schwelm, Ennepetal und Sprockhövel eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung für den Besuch der Hasencleverschule in Gevelsberg geschlossen.

Im Bereich Soziales bestehen Kooperationen mit örtlichen Beratungsstellen, insbesondere für Flüchtlinge und im Bereich der Suchthilfe. Eine weitere, umgesetzte Zusammenarbeit betrifft das Aufgabenfeld Geoinformation.

In der Vergangenheit hat sich die Politik in Schwelm intensiv mit dem Thema Interkommunale Zusammenarbeit auseinandergesetzt. Dieses erfolgte insbesondere im Rahmen des sogenannten Solidarpaktes Ennepe-Ruhr, der vom Kreis und den kreisangehörigen Kommunen geschlossen wurde. Hierbei wurden die Möglichkeiten, Projekte und Aufgabenfelder von Interkommunalen Zusammenarbeiten diskutiert. Nach den Ausführungen der Stadt ist diese gute kreisweite Initiative leider aus verschiedenen Gründen von den Beteiligten nicht konsequent weiterverfolgt und fortgesetzt worden. Seitdem erfolgt die Beteiligung der Politik insbesondere einzelfallbezogen.

Die Stadt Schwelm hat grundsätzlich positive Erfahrungen mit der Interkommunalen Zusammenarbeit gemacht. Bei einer bestehenden Kooperation mit einem kommunalen IT-Dienstleister werden von Seiten der Stadt Schwelm seit längerer Zeit keine Leistungen in Anspruch genommen. Darüber hinaus wurde eine Kooperation mit der Stadt Wetter (Ruhr) oder auf Kreisebene im Bereich des Vergabewesens geprüft, aber letztendlich nicht umgesetzt. Die Stadt Schwelm hat seit Januar 2020 eine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet.

Als wesentliche Faktoren für eine gelungene Umsetzung sieht die Stadt insbesondere, dass klare Zielvorgaben, eine politische Bereitschaft und Offenheit sowie ein notwendiger Rückhalt durch die Verwaltungsführung bestehen. Zudem sollte bei den Kooperationspartnern ein gleicher oder ähnlicher Handlungsdruck vorhanden sein.

Die seit August 2019 in Kraft getretenen Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW wird von den Vertretern der Stadt Schwelm positiv bewertet. Die Richtlinie wird als Impulsgeber gesehen, dass sich die Kommunen und auch die Stadt Schwelm nunmehr wieder verstärkt mit dem Thema Interkommunale Zusammenarbeit auseinandersetzen. Die Förderrichtlinie wird von der Stadt Schwelm mittelbar in Anspruch genommen. Für das vom Ennepe-Ruhr-Kreis und der Mehrheit der kreisangehörigen Kommunen aktuell initiierte Projekt einer Vernetzung im Bereich IT („Erstellung und Betrieb einer EN-Cloud“) hat der Kreis federführend einen entsprechenden Förderantrag gestellt. Das Projekt wird durch die gpaNRW mit begleitet. Die ersten Projektschritte sind, dass sich die Kooperationspartner auf eine gemeinsame Zielsetzung sowie einen Rahmen für die Zusammenarbeit und das Aufgabenspektrum verständigen. Zudem sind die Zuständigkeiten und Kompetenzen der einzelnen Akteure zu bestimmen. In diesem Kontext ist darzulegen, dass es im Ennepe-Ruhr-Kreis kein kommunales Rechenzentrum oder einen anderen Dienstleister gibt, bei dem die Kommunen einen maßgeblichen Anteil von IT-Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Die Stadt Schwelm nutzt unter anderem überregionale IT-Dienstleister für einen Teil der üblichen IT-Aufgaben, exemplarisch für den Bereich Datenschutz und -sicherheit. Hierzu zählt auch ein kommunales Rechenzentrum, ohne eine formelle Mitgliedschaft der Stadt. Zum aktuellen Zeitpunkt kann die Stadt Schwelm noch keine Aussagen zu möglichen Optimierungs- und Anpassungsbedarfen bei der IKZ-Förderrichtlinie abgeben.

Über das vorgenannte, relativ aktuelle Projekt hinaus hat die Stadt Schwelm derzeit keine neuen interkommunalen Kooperationen konkret geplant.

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-Kennzahlen-set enthält eine Zusammenstellung aller wesentlichen Kennzahlen und eine Erläuterung, wie das Kennzahlen-set aufgebaut ist.

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im Anschluss an die Sollvorstellung analysiert die gpaNRW die individuelle Situation in der geprüften Kommune.

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Schwelm hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine solche Stellungnahme erforderlich macht.

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

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

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

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

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

⁶ KGSt-Bericht Nr. 09/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

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

0.5.2 Strukturen

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

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

Steuerungsrelevante Kennzahlen der von der gpaNRW betrachteten kommunalen Handlungsfelder stellen wir im gpa-Kennzahlenset dar. Die Übersicht enthält Kennzahlen aus Handlungsfeldern, die in vorangegangenen Prüfungen betrachtet wurden. Ergänzt wird das gpa-Kennzahlenset durch Kennzahlen, die wir erstmalig in der aktuellen Prüfung der 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 der Stadt Schwelm wurde im Zeitraum von Oktober 2019 bis September 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Schwelm überwiegend die Daten des Vergleichsjahres 2018. Grundlagen der Finanzprüfung sind die vorliegenden Jahresabschlüsse 2014 bis 2018, die Gesamtabschlüsse bis einschließlich 2015 sowie die Haushaltsplanung bis 2020 inklusive 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	Jürgen Schwanitz
Finanzen	Benjamin Traut
Beteiligungen	Florian Kapp
Offene Ganztagschule	Antonina Silberkuhl
Bauaufsicht	Thomas Lindemann und Theodor Grebe
Vergabewesen	Thomas Lindemann und Theodor Grebe

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

Auf Wunsch und in Abstimmung mit der Stadt Schwelm wurde vorerst auf ein Abschlussgespräch mit dem Verwaltungsvorstand über die wesentlichen Prüfungsergebnisse verzichtet.

Herne, den 17. Dezember 2020

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Jürgen Schwanitz

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Haushaltssituation

	Feststellung
F1	Die Stadt Schwelm nimmt seit 2011 verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Überschuldung ist nicht eingetreten.
F2	Die Stadt Schwelm erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Schwelm befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.
F3	Die Stadt Schwelm plant bis 2023 durchgehend positive Jahresergebnisse. 2021 wird der erstmalige Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen erwartet. Die Haushaltsentwicklung der Stadt Schwelm ist stark von externen Faktoren abhängig und unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW zusätzliche Risiken in der Planung, die den Haushaltsausgleich sowie die Erreichung der Ziele des Haushaltssanierungsplanes gefährden.
F4	Seit der Eröffnungsbilanz hat in der Stadt Schwelm ein enormer Eigenkapitalverzehr stattgefunden. Nur mit Hilfe von Konsolidierungshilfen ist es gelungen, die Überschuldung zu vermeiden.
F5	Der Handlungsspielraum der Stadt Schwelm ist aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten eingeschränkt. Die Stadt verfügt allerdings über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.
F6	Das Vermögen der Stadt Schwelm befindet sich in einem schlechten Zustand. Die Verkehrsflächen und Gebäude haben ein hohes Durchschnittsalter. Schwelm wird absehbar reinvestieren müssen und benötigt hierfür entsprechende Finanzmittel.

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Handlungsfelder

	Feststellung	Empfehlung
Haushaltssteuerung		
F1	Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, gelingt es der Stadt Schwelm mittlerweile die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen.	

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Finanzbereich erstellt unter Beteiligung der einzelnen Fachbereiche einen monatlichen Controllingbericht. Dieser liefert der Verwaltungsführung zeitnah die erforderlichen Informationen für die Planung, Ausführung und Steuerung.		
F3	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Schwelm gestiegene Aufwendungen insbesondere durch die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B kompensieren. Die Konsolidierungsbemühungen werden künftig jedoch nicht mehr ausreichen, um die weiter steigenden Aufwendungen zu kompensieren.	E3	Die Stadt Schwelm sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F4	Die Stadt Schwelm überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Konsumtive Aufwendungen und investive Auszahlungen werden jedes Jahr neu veranschlagt. Sowohl die ordentlichen Aufwendungen als auch die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit übersteigen regelmäßig die Planansätze. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen ist sehr gering. Eine Regelung zur Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat die Stadt nicht getroffen.	E4	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr regeln. Somit wäre sie zukünftig in der Lage, bei Bedarf vom Instrument der Ermächtigungsübertragung Gebrauch zu machen. Die Stadt Schwelm sollte zudem einzelne Planungsparameter überprüfen. 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.
F5	Die Stadt Schwelm nutzt bereits verschiedene Quellen bei der Fördermittelrecherche und bedient sich externer Unterstützung. Eine Standardisierung des Prozesses der Fördermittelakquise würde die Stadt Schwelm allerdings zusätzlich unterstützen.	E5	Die Stadt Schwelm sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.
F6	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Schwelm nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	E6.1	Die Stadt Schwelm sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E6.2	Die zentrale Stelle sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
F7	Die Stadt Schwelm weist in ihrer Bilanz die erhaltenen Anzahlungen bisher nicht entsprechend des § 41 Abs. 4 GemHVO aus. Ab dem Jahresabschluss 2019 soll die Bilanz um die Position „erhaltene Anzahlungen“ erweitert werden.		

Feststellung		Empfehlung	
Beteiligungen			
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		
F2	Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt Schwelm einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben kann, ist gering. Auch die Anzahl der Beteiligungsebenen ist übersichtlich. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.		
F3	Aus der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich für die Stadt Schwelm insgesamt keine besonders hohen wirtschaftlichen Chancen oder Risiken. Wirtschaftlich am bedeutendsten ist die Technische Betriebe Schwelm AöR. Insgesamt ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen niedrig.		
F4	Der Haushalt der Stadt Schwelm wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen 2016 bis 2018 zwischen 0,3 Mio. und 1,2 Mio. Euro pro Jahr verbessert. Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften der Stadt zugunsten der Beteiligungen bestehen nicht. Die Beteiligungen haben damit niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.		
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwelm ergeben.	E5.1	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Schwelm darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Abschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.
		E5.2	Die Stadt Schwelm sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten betreffen.
F6	Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwelm ergeben.		

Feststellung		Empfehlung	
Offene Ganztagschulen			
F1	Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Schwelm einen rollierende Schulentwicklungsplan regelmäßig erstellt. Auch die Nachfrage und das Angebot an der OGS-Betreuung sind ein wichtiger Bestandteil des Schulentwicklungsplanes. Die operative Planung der Zahl der OGS-Kinder deckt sich jedoch nicht mit den Daten im Schulentwicklungsplan.	E1	Die operative Planung der erwarteten Zahlen von OGS-Kindern sollte mit dem Schulentwicklungsplan übereinstimmen. Da sich die Standorte unterschiedlich entwickeln, erachtet die gpaNRW eine standortbezogene Prognose der Anzahl von OGS-Schülerinnen und -Schüler für sinnvoll.
F2	Die OGS der Stadt Schwelm werden im Vergleich zu den meisten geprüften Kommunen deutlich weniger besucht. Neben der OGS werden auch andere Betreuungsformen angeboten, die in allen vier Grundschulen in Konkurrenz zur OGS stehen.	E2	Die Stadt Schwelm sollte entscheiden, ob weiterhin mehrere Betreuungsangebote vorgehalten werden sollen, die in Konkurrenz zueinanderstehen. Insbesondere ist die Betreuungssituation in der GS Engelbertstraße zu hinterfragen.
F3	Die Stadt Schwelm verfügt über keine Gesamtstrategie für den Bereich OGS. Die Stadt ist jedoch sehr aktiv an der laufenden Umsetzung der OGS-Aufgabe beteiligt und bringt die kommunalen Interessen über die halbjährlichen Treffen mit den OGS-Leitungen und Schulleitungen ein. Die Kooperationsvereinbarungen sind nicht auf dem neusten Stand. Aus den Kooperationsvereinbarungen ist es nicht ersichtlich, wie hoch die OGS-Mittel tatsächlich sind. Zudem wurden im Rahmen der Prüfung keine sachverhaltsaufklärenden Unterlagen, z.B. Jahresabrechnungen, von der Stadt vorgelegt.	E3	Die Stadt Schwelm sollte eine Gesamtstrategie für den Bereich OGS ausarbeiten. Die Kooperationsvereinbarungen sollten durch die Stadt Schwelm regelmäßig überprüft und nach Bedarf angepasst werden. Es sollte genauer definiert werden, wie hoch die Mittel zur OGS-Durchführung sind. Wünschenswert wäre auch ein gesamtstädtisches Betreuungskonzept, das als Grundlage für alle OGS dient.
F4	Im Hinblick auf die Datentransparenz begrüßt die gpaNRW die Bündelung von Erträgen und Aufwendungen der OGS in eigen dafür geschaffenen Produkten. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Schwelm jedoch nicht vollumfänglich bekannt. Die Steuerung der OGS wird nicht durch Kennzahlen unterstützt.	E4	Die Stadt Schwelm kann die Datentransparenz steigern, indem sie alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten den OGS-Produkten zuordnet. In diesem Zusammenhang sollte auch die Ermittlung der Gebäudeaufwendungen überprüft werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Erträge und Aufwendungen der OGS von der Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ zu trennen. Des Weiteren ist es zur OGS-Steuerung sinnvoll, messbare Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden, sowie ein regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.
F5	Die Stadt Schwelm erzielt einen höheren Fehlbetrag je OGS-Schüler als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der hohe Fehlbetrag je OGS-Schüler belastet den Haushalt der Stadt Schwelm.		
F6	Die Stadt Schwelm schöpft nicht alle rechtlich zulässigen Gestaltungsmöglichkeiten der Elternbeitragssatzung aus. Die Gestaltung der Elternbeitragsstaffelung und die Höhe der Elternbeiträge sind seit Jahren unverändert.	E6	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Schwelm, ihre Elternbeitragssatzung zu überarbeiten, um den Fehlbetrag je OGS-Schüler zu verringern und somit den städtischen Haushalt zu entlasten. Des Weiteren sollte die Stadt Schwelm Elternbeiträge für Ferienangebote erheben.

Feststellung		Empfehlung	
F7	Die Transferleistungen je OGS-Schüler sind in der Stadt Schwelm interkommunal unterdurchschnittlich. Neben dem pflichtigen Eigenanteil stellt die Stadt Schwelm dem Maßnahmenträger weitere Mittel zur Verfügung (freiwillige Leistungen). Diese finanziert sie aus den Elternbeiträgen. Die freiwilligen Leistungen wirken sich negativ auf den OGS-Fehlbetrag aus und belasten den städtischen Haushalt.	E7	Die Stadt Schwelm sollte bei zukünftigen Verhandlungen mit dem freien Träger auf eine Reduzierung der Transferaufwendungen und freiwilligen Leistungen hinwirken.
F8	Der hohe Fehlbetrag der Stadt Schwelm resultiert insbesondere aus den überdurchschnittlichen Personalaufwendungen für städtisches Betreuungspersonal. Mögliche Gründe hierfür können in der Eingruppierung des eigenen Personals sowie in der Anzahl der eigenen Kräfte liegen.	E8	Die Stadt Schwelm sollte die hohen Personalaufwendungen regelmäßig überprüfen und bei Bedarf dieser Entwicklung entgegensteuern. Zur besseren Steuerung des Personaleinsatzes würden z.B. flexible Arbeitsvertragsgestaltung beitragen.
F9	75 Prozent der Vergleichskommunen haben niedrigere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler als die Stadt Schwelm. Die Zuordnung der Gebäudeaufwendungen zum Bereich OGS ist nicht transparent.	E9	Die exakte Zuordnung von Gebäudeaufwendungen zum Bereich OGS würde zur Ergebnistransparenz beitragen und somit bessere OGS-Steuerung ermöglichen.
F10	Die Stadt Schwelm weist den zweithöchsten Flächenverbrauch je OGS-Schüler unter den aktuell geprüften Kommunen aus. Die Grundschulflächen werden mehrfach genutzt, sowohl für den Schulbetrieb als auch für die OGS-Zwecke.	E10.1	Die Stadt Schwelm sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine mögliche Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes, vor allem in der OGS Ländchenweg und der OGS St. Marien, führen.
		E10.2	Um die Entwicklung von Gebäudeaufwendungen in Zukunft weitestgehend neutral zu halten, können z.B. Klassenräume intensiver für die OGS-Zwecke genutzt werden.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Schwelm ist grundsätzlich gut organisiert und bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die gesetzliche Bearbeitungsfrist von sechs Wochen hält sie dagegen nur selten ein.	E1.1	Die Stadt Schwelm sollte beim einfachen Baugenehmigungsverfahren die Reduzierung der Bearbeitungsdauer konsequent verfolgen. Zudem sollte die Digitalisierung in Schwelm weiter vorangetrieben werden. So könnten auch bei internen wie auch externe Beteiligungen die Anträge effizienter bearbeitet werden.
		E1.2	Die Stadt Schwelm sollte mittels einer Kennzahl den Aufwandsdeckungsgrad ermitteln. Sie kann dadurch Tendenzen und Besonderheiten erkennen. Bei Abweichungen zum erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen und Steuerungsmöglichkeiten analysiert werden.
		E1.3	Die Stadt Schwelm sollte die Ursache von Veränderungen des Fallaufkommens hinterfragen. Ist generell mit einem geringeren Fallaufkommen zu rechnen, sollte die Stadt den Personaleinsatz gegebenenfalls anpassen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Der Anteil der zurückgenommenen Anträge ist in der Stadt Schwelm gering. Das ist auf eine effektive persönliche Bauberatung zurückzuführen.	E2	Die Stadt Schwelm sollte zielgerichtet weitere Informationsquellen für Bauwillige zur Verfügung stellen. Sofern die zusätzlichen Informationswege angenommen werden, kann dies die Nachfrage nach Bauberatung verringern. Die Auswirkungen sollten von der Stadt Schwelm evaluiert werden.
F3	Die Bauaufsicht der Stadt Schwelm schöpft ihre Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, weitestgehend aus.		
F4	Der Prozessablauf bei den vereinfachten Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Schwelm grundsätzlich effektiv. Das Vier-Augen-Prinzip zur Korruptionsprävention wird eingehalten.		
F5	Die Stadt Schwelm kennt die durchschnittliche Gesamtlaufzeit ihrer Genehmigungsverfahren nicht. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind länger als bei den meisten anderen Kommunen.	E5.1	Die Stadt Schwelm sollt eine möglichst aktuelle Fachsoftware/Versionsstand nutzen, um die bereits vorhandenen Daten auswerten zu können. Dadurch verfügt sie über notwendige Informationen zur Steuerung der Prozessabläufe und des Personaleinsatzes.
		E5.2	Die Stadt Schwelm sollte die Prozessabläufe kritisch betrachten und die Bearbeitungszeiten der internen Beteiligungen weiter verkürzen.
F6	Die Stadt Schwelm hat trotz erheblicher Fallzahlrückgänge den Personaleinsatz in 2019 angehoben. Der Leistungswert stellt zum Prüfungszeitraum das Minimum aller Vergleichskommunen dar.	E6	Die Stadt Schwelm sollte die Entwicklung der Fallzahlen im Auge behalten. Bei einer weiter rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie zumindest den Bestand der unerledigten Anträge weiter reduzieren können. Zusätzlich kann eine aktuelle Personalbemessung Erkenntnisse zur Stellenausstattung liefern.
F7	Die von der Stadt Schwelm gewählte Softwarelösung ist grundsätzlich geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die eingesetzte Version ist jedoch veraltet. Die Stadt Schwelm baut die digitale Bearbeitung aktuell weiter aus.	E7.1	Die Bauakte sollte in Schwelm nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegen. Hierdurch kann die Stadt einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen. Dafür sollte die Stadt Schwelm das Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.
		E7.2	Die Stadt Schwelm sollte die erforderlichen finanziellen Mittel für eine aktuelle Hard- und Softwareausstattung in der Bauaufsicht bereitstellen.
F8	Die Stadt Schwelm hat aktuell noch keine Ziele für die Bauaufsicht definiert und festgelegt. Sie arbeitet ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit oder den Personaleinsatz geben könnten.	E8.1	Die Stadt Schwelm sollte Ziele für die Tätigkeiten der Bauaufsicht definieren und festschreiben.

Feststellung		Empfehlung	
		E8.2	Die Stadt Schwelm sollte für mehr Transparenz in der Bauaufsicht Kennzahlen erheben und fortschreiben. Hierzu kann sie insbesondere die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden. Dabei sollte sie Zielwerte beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen in der Stadt Schwelm ist verbesserungsfähig. Die internen Regelungen sind nur ansatzweise vorhanden, unübersichtlich und veraltet. Sie sind wenig geeignet, eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren in den dezentralen Vergabestellen zu gewährleisten. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle seit 2020 wird positiv bewertet.		
F2	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in die Vergabeverfahren der Stadt Schwelm insgesamt gut eingebunden. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten sind klar geregelt.	E2.1	Die Stadt Schwelm sollte eine Vertretungsregelung für die zentrale Vergabestelle einrichten. Dazu sollten über die vorhandene 1,0 Vollzeit-Stelle hinaus weitere Stellenanteile für die zentrale Vergabestelle bereitgestellt werden.
		E2.2	Die Stadt Schwelm sollte ihre Regelungen zum Vergabewesen zeitnah aktualisieren und in einer Dienstanweisung zusammenführen.
		E2.3	Die Stadt Schwelm sollte sicherstellen, dass eine vollständige Dokumentation der Verfahren im Vergabemanagementsystem abgebildet wird. Dazu sollten die ausführenden Organisationseinheiten ebenfalls einen Zugang zum Vergabemanagementsystem erhalten, um notwendige Dokumentationen dort unmittelbar selbst erfassen zu können.
		E2.4	Die Stadt Schwelm sollte die umfangreichen Möglichkeiten ihres Vergabemanagementsystems nutzen und in ihre Arbeitsabläufe integrieren. Sie sollte alle relevanten Entscheidungen in der Software dokumentieren.
F3	Die Regelungen der Stadt Schwelm zum Thema Korruptionsprävention und -bekämpfung sind gut geeignet, um die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen wenigen Punkten besteht noch Regelungsbedarf.	E3.1	Die Stadt Schwelm sollte zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie die Beschäftigten regelmäßig über ihre Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie so für das Thema sensibilisieren.
		E3.2	Die Stadt Schwelm sollte schriftliche Festlegungen darüber treffen, wer für die Veröffentlichungen gemäß §§ 16 und 17 KorruptionsbG zuständig ist.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Schwelm erhält Sponsoringleistungen. Schriftliche Vereinbarung wurden dazu bislang nicht getroffen. Es besteht Bedarf, die seit November 2019 geltende Dienstanweisung um einige Punkte zu ergänzen.	E4.1	Die Stadt Schwelm sollte jede Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag regeln.
		E4.2	Die Stadt Schwelm sollte ihre Dienstanweisung um Regelungen zur Beteiligung des Fachbereiches Finanzen und zur Unterrichtung des Rates erweitern.
F5	Die Stadt Schwelm hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling (BIC) wird nicht durchgeführt, auch wenn in Teilbereichen schon Ansätze in Form einer Baukostenkontrolle vorhanden sind.		
F6	Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in Schwelm in den einzelnen Fachbereichen. Sie weicht in einzelnen Fällen von den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen ab.	E6	Die Stadt Schwelm sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektlauf sollte dabei eine zentrale Stelle steuern und überwachen. So kann die Stadt Schwelm bereits zu Beginn eines Projektes Kostensteuerungsmöglichkeiten schaffen.
F7	Nachträge haben in der Stadt Schwelm einen großen Einfluss auf die Abrechnungssummen. Die Abweichungen vom Auftragswert sind insgesamt unauffällig. Bei den Lieferaufträgen sind sie dagegen vergleichsweise hoch.	E7	Die Stadt Schwelm sollte die Abweichungen insbesondere bei den Lieferaufträgen kritisch hinterfragen. Als Ziel sollte eine deutliche Verringerung der Abweichungen verfolgt werden. Möglicherweise ist der Bedarfsermittlung vor der Ausschreibung mehr Zeit einzuräumen.
F8	Die Stadt Schwelm hat keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	E8	Die Stadt Schwelm sollte mit der neu geschaffenen zentralen Vergabestelle auch ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe und der beteiligten Unternehmen.
F9	Die Stadt Schwelm hält die vergaberechtlichen Vorschriften im Wesentlichen ein. Einzelne Punkte können dennoch verbessert werden. In einem Fall wurden Zusatzleistungen ohne Ausschreibung der Leistungen vergeben.		
F10	Die vergaberechtlichen Vorgaben wurden beim ursprünglichen Vergabeverfahren für die Dachsanierung an der Grundschule Engelbertstraße eingehalten. Die Bedarfsermittlung war aber nicht ausreichend.		

Feststellung		Empfehlung	
F11	Die zusätzlich beauftragten Leistungen wurden nicht als Nachtragsauftrag, sondern als zwei neue Aufträge direkt vergeben. Die Stadt hätte die Leistungen jedoch zumindest in einem freihändigen Vergabeverfahren vergeben müssen.	E11	Die Stadt Schwelm sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würden eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen und Abweichungen vom Auftragswert minimiert.
F12	Planung, Durchführung der Vergabe und Vergabevorschlag für den Ausbau der Sportanlage an der Rennbahn erfolgten federführend durch den Fachbereich Immobilienmanagement. Zur Korruptionsprävention sollte der Eröffnungstermin nicht durch die ausführende Stelle abgehalten werden.		
F13	Die endabgerechnete Summe für die Architektenleistungen zum Bau eines Kunstrasenplatzes übersteigt den Auftragswert um 47 Prozent. Dieses ist in der Auftragserweiterung für die Erneuerung des Nebenplatzes begründet.		
F14	Der Ausbau des Tilsiter Weges wurde durch die TBS geplant, ausgeschrieben und überwacht. Die endabgerechnete Summe unterschreitet den Auftragswert um vier Prozent.		
F15	Da der Auftrag für den Ausbau des Tilsiter Weges in einem beschränkten Vergabeverfahren vergeben wurde, hat die Stadt Schwelm/die TBS die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Die sogenannte Ex-Post-Veröffentlichung ist in diesem Fall unterblieben.		

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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			▲

Es besteht weiterhin **Handlungsbedarf**. Die Stadt Schwelm hat erstmalig seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) 2016 einen Jahresüberschuss erzielt. Aufgrund der geplanten Fehlbeträge in der Vergangenheit nimmt Schwelm jedoch verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Dabei erfüllt die Stadt die vorgegebenen Anforderungen. Strukturell besteht dennoch weiterhin ein großes Haushaltsdefizit. In den Planjahren erwartet Schwelm durchgehend positive Jahresergebnisse. Die gpaNRW sieht in der Planung jedoch **Risiken**. Diese gefährden den Haushaltsausgleich sowie die Erreichung der Ziele des Haushaltsanierungsplanes.

Das **Eigenkapital** der Stadt Schwelm ist aufgrund der Defizite in den abgeschlossenen Haushaltsjahren stark rückläufig gewesen. Ohne Konsolidierungshilfen wäre 2014 die Überschuldung eingetreten.

Die **Schulden** konnte die Stadt Schwelm im Betrachtungszeitraum hingegen reduzieren. Dies erfolgte allerdings zu Lasten des Anlagevermögens, welches sich in einem schlechten Zustand befindet. Die Investitionsquoten sind gering. Aufgrund geplanter Investitionen werden die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes wieder stark ansteigen. Dies zieht einen Anstieg der Gesamtverbindlichkeiten von 2019 bis 2023 um 37 Prozent nach sich. Bereits aktuell gehört Schwelm zu den Kommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Schwelm sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, gelingt es der Stadt Schwelm mittlerweile die wesentlichen **Informationen zur Steuerung** ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen. Aufgrund regelmäßiger Controllingberichte ist Schwelm in der Lage bei negativen Entwicklungen zeitnah zu reagieren.

Die Stadt Schwelm kann die geplanten Aufwandssteigerungen nur teilweise durch **Konsolidierungsmaßnahmen** kompensieren. Viel entscheidender für die positive Entwicklung der Jahresergebnisse sind kaum beeinflussbare Positionen wie die Gewerbesteuer und die Gemeindanteile an den Gemeinschaftssteuern. Die Stadt Schwelm sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Situation, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Ermächtigungsübertragungen in das Folgejahr gibt es in Schwelm nicht. Die Stadt sollte grundsätzlich eine Regelung zur Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr erarbeiten. Geplante Auszahlungen für Investitionen schöpft sie nur in sehr geringem Maße aus. Schwelm sollte die Anforderungen des § 13 der Verordnung über das Haushaltswesen der Kommunen im Land Nordrhein-Westfalen (Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen – KomHVO NRW) beachten und nur Maßnahmen planen, deren Umsetzung realistisch möglich ist.

Die **Fördermittelakquise** erfolgt in Schwelm überwiegend dezentral. Die Stadt verfügt bisher nicht über strategische Vorgaben zur Fördermittelakquise. Schwelm sollte grundlegende strategische Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise festlegen. Es fehlt an einer zentralen Erfassung, um die Erfüllung der Förderrichtlinien sicherstellen und Rückforderungen vermeiden zu können. Die kommunalen Entscheidungsträger sollten zudem regelmäßig durch ein zentrales Berichtswesen bzw. Controlling über den Stand wichtiger Förderprojekte informiert werden.

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 Gesamtabchlüsse. Zusätzlich bezieht sie die Berichte der örtlichen Prüfung der Jahresabschlüsse und Gesamtabchlüsse sowie verwaltungsinterne Dokumente ein.

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

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 Unterstützungsmaßnahmen 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 Schwelm 2014 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
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	noch offen	noch offen	HPI
2020	bekannt gemacht			HPI

Das Vergleichsjahr in der letzten überörtlichen Prüfung war 2013. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014. Die im Haushaltsplan 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm nimmt seit 2011 verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Überschuldung ist nicht eingetreten.

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 eine geplante 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 Schwelm 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
ausgeglichener Haushalt							
fiktiv ausgeglichener Haushalt							
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt							
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X

Die **Stadt Schwelm** ist Teilnehmerin am Stärkungspakt Stadtfinanzen. Sie ist eine von 34 Kommunen der ersten Stufe und daher kraft Gesetzes zur Teilnahme verpflichtet. Die vorliegenden Sanierungspläne wurden von der Bezirksregierung Arnsberg bis einschließlich 2020 genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Schwelm 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	-8.991	-5.176	2.827	1.386	272
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	2.308	2.803	2.803
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	9.064	3.969	4.616	5.607	5.416
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	2.308	495	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-459	81	128	100	-463
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-8.991	-5.176	519	891	272
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	48,6	57,1	keine Verringerung		
Fehlbetragsquote in Prozent	48,6	57,1	positive Ergebnisse		

Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen wurden vorweggenommen und die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet. 2017 wurde der bisher zum Haushaltsjahr 2018 geltende Höchstbetrag der Ausgleichsrücklage von einem Drittel des Eigenkapitals erreicht.

Jahresergebnisse und Rücklagen Schwelm 2019 bis 2023

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.077	219	71	40	475
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	3.880	4.099	4.170	4.210	4.685
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	5.416	5.416	5.416	5.416	5.416
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	1.077	219	71	40	475
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse				

Zum 01. Januar 2019 sind Änderungen der Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (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 die Jahresüberschüsse direkt der Ausgleichsrücklage zugeordnet.

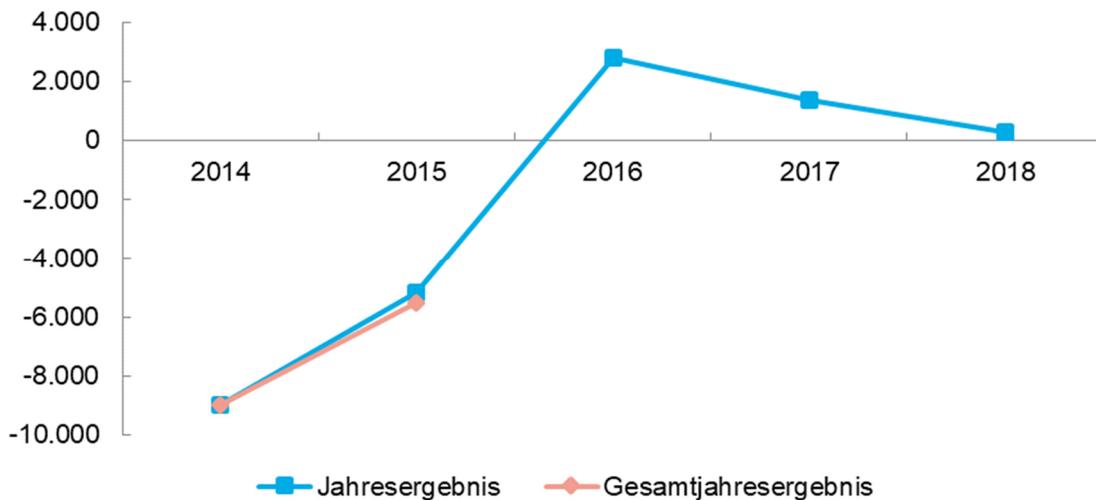
1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Schwelm befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2018

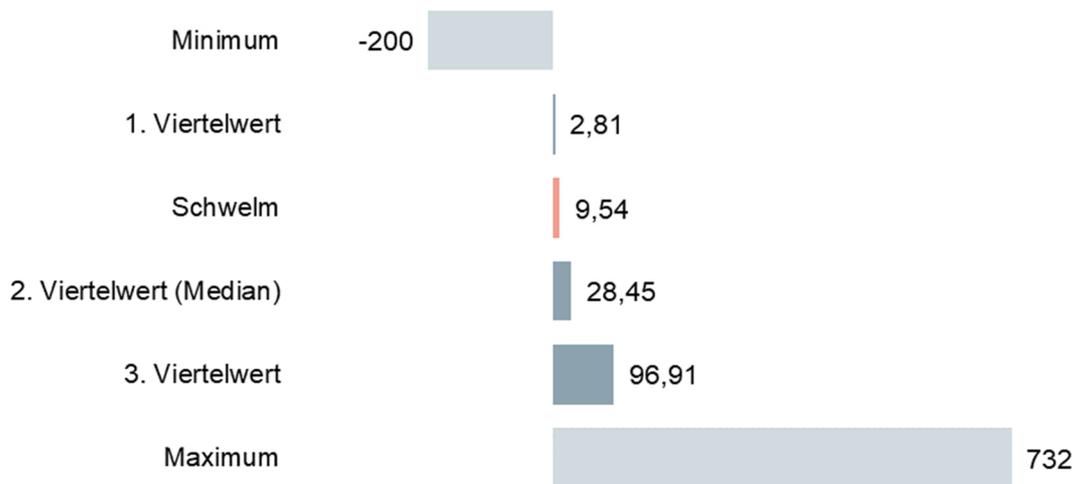


Die **Stadt Schwelm** konnte seit der Einführung des NKF 2008 erstmalig 2016 ein positives Jahresergebnis ausweisen. Damit erfüllt die Stadt die Vorgaben des Gesetzes zur Unterstützung der kommunalen Haushaltskonsolidierung im Rahmen des Stärkungspakts Stadtfinanzen (Stärkungspaktgesetz). Nach § 6 Abs. 2 Nr. 1 Stärkungspaktgesetz haben die pflichtig teilnehmenden Gemeinden in der Regel spätestens ab dem Jahr 2016 - unter Einbeziehung der Konsolidierungshilfe - einen Haushaltsausgleich gemäß § 75 Absatz 2 Satz 1 und 2 der GO NRW zu erreichen.

Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 wurde dennoch ein durchschnittliches Defizit von 1,9 Mio. Euro ausgewiesen. Die Verbesserung der Ergebnisse und der seit 2016 erreichte Haushaltsausgleich ist im Wesentlichen auf die um 12,0 Mio. Euro höheren Steuererträge zurückzuführen. Die Gewerbesteuererträge sind alleine um 6,4 Mio. Euro angestiegen. Hinzu kommen höhere Erträge aus den Gemeinschaftssteuern von 2,8 Mio. Euro und der Grundsteuer B von 2,7 Mio. Euro. Der starke Anstieg der Grundsteuer B ist auf die Hebesatzerhöhungen 2015 und 2016 zurückzuführen. Zudem sind die Schlüsselzuweisungen im Betrachtungszeitraum um 4,9 Mio. Euro gestiegen. Demgegenüber steht insbesondere eine Erhöhung der Transferaufwendungen. Hierzu zählen unter anderem die Erhöhungen der allgemeinen Kreisumlage mit 4,3 Mio. Euro sowie der Betriebskostenzuschüsse für die Kindertagesstätten von über 3,2 Mio. Euro. Zudem sind die Personal- und Versorgungsaufwendungen um 2,5 Mio. Euro angestiegen und die Konsolidierungshilfen um 1,4 Mio. Euro zurückgegangen.

Gesamtabschlüsse, die im Entwurf vorliegen, hat die Stadt Schwelm bisher erst bis 2015 aufgestellt. Dargestellt werden in der Grafik daher nur die Gesamtabschlüsse 2014 und 2015. Zum Vollkonsolidierungskreis gehören nur die Technischen Betriebe Schwelm AöR. Von 2010 bis 2015 fallen die Gesamtabschlüsse um durchschnittlich 0,2 Mio. Euro schlechter aus, als die Abschlüsse des Kernhaushaltes. Lediglich der Gesamtabschluss 2013 weist einen Jahresüberschuss aus. Die Technischen Betriebe Schwelm AöR beteiligten sich von 2014 bis 2018 mit einer durchschnittlichen jährlichen Gewinnausschüttung von 1,5 Mio. Euro an der Haushaltskonsolidierung. 2018 überstieg die Gewinnausschüttung sogar den Jahresüberschuss des Betriebes.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



Mit dem zuletzt rückläufigen Jahresergebnis 2018 von 270.000 Euro hat sich die Stadt Schwelm im interkommunalen Vergleich unter dem Median positioniert. Mehr als 50 Prozent der Vergleichskommunen weisen demnach ein besseres Jahresergebnis je Einwohner aus. Mit ihrem bisher besten Ergebnis seit der Einführung des NKF gehörte Schwelm 2016 noch zu den 25 Prozent der Kommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner.

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 diesen hohe Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte und Konsolidierungshilfen die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte sowie Konsolidierungshilfen 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, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, und die Konsolidierungshilfen nach dem Stärkungspaktgesetz bereinigt. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Schwelm	
Jahresergebnis	272
Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe/Solidaritätsumlage nach Stärkungspaktgesetz	28.428
Bereinigungen Sondereffekte ⁷	44
= bereinigtes Jahresergebnis	-28.200
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	22.586
= strukturelles Ergebnis	-5.614

Das strukturelle Ergebnis 2018 fällt mit einem Defizit von 5,6 Mio. Euro deutlich schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Vor allem drei Besonderheiten sind für die Abweichung verantwortlich. Das sind die Bereinigung der Konsolidierungshilfen, die überdurchschnittliche Erstattung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages und insbesondere die bereits angesprochenen überdurchschnittlichen Steuererträge.

2018 hat die Stadt Schwelm 1,8 Mio. Euro aus dem Stärkungspakt Stadtfinanzen erhalten. Bereits ohne diese Konsolidierungshilfen müsste Schwelm ein Defizit von 1,6 Mio. Euro ausweisen. Das strukturelle Ergebnis bekräftigt zudem, dass die Verbesserung der Jahresergebnisse der Stadt auf die positive konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Es besteht weiterhin ein strukturelles Defizit. Inwieweit sich das strukturelle Ergebnis weiter verbessert, bleibt abzuwarten. Für eine Verbesserung spricht, dass die konjunkturelle Lage bis zum Zeitpunkt der Prüfung weiterhin stabil ist und die Kommune kontinuierlich konsolidiert. Derzeit mehren sich hingegen Anzeichen, dass der konjunkturelle Höchststand vorerst erreicht wurde. Insbesondere die Gewerbesteuer unterliegt großen Schwankungen. Hierzu wird auf die Ausführungen im Kapitel Plan-Ergebnisse verwiesen. Die nochmals gesunkene Gewerbesteuer war 2019 trotz eines geplanten Rückgangs der Erträge ein Grund für die verhängte Haushaltssperre.

⁷ Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit der Finanzabteilung abgestimmt. Nähere Angaben werden im Kapitel „Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung“ gemacht.

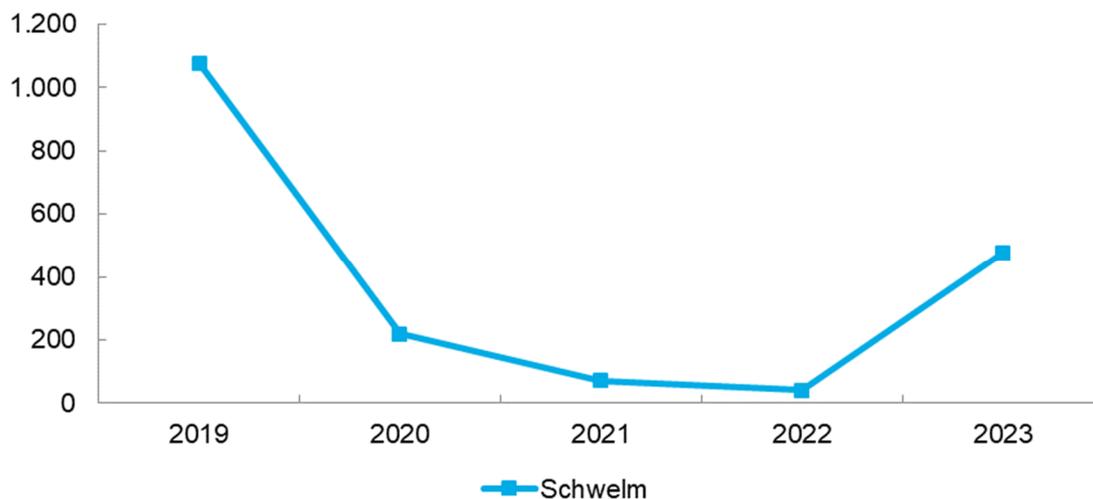
1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm plant bis 2023 durchgehend positive Jahresergebnisse. 2021 wird der erstmalige Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen erwartet. Die Haushaltsentwicklung der Stadt Schwelm ist stark von externen Faktoren abhängig und unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW zusätzliche Risiken in der Planung, die den Haushaltsausgleich sowie die Erreichung der Ziele des Haushaltssanierungsplanes gefährden.

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 Schwelm in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Schwelm** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 0,5 Mio. 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	6.873	8.968	2.095	5,5
Gewerbesteuern	24.570 (21.014)	23.999	-571 (2.985)	-0,5 (2,7)
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	16.401 (14.842)	19.849	3.448 (5.007)	3,9 (6,0)
Schlüsselzuweisungen	7.069 (5.896)	11.000	3.931 (5.104)	9,2 (13,3)
Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz	1.828	0	-1.828	-100,0
Übrige Erträge	34.701	35.526	825	0,5
Aufwendungen				
Steuerbeteiligungen	3.370 (2.909)	1.697	-1.673 (-1.212)	-12,8 (-10,2)
Allgemeine Kreisumlage	20.183 (18.011)	23.147	2.964 (5.136)	2,8 (5,1)
Personal- und Versorgungsaufwen- dungen	21.663	24.024	2.361	2,1
Übrige Aufwendungen	41.268	41.030	-237	-0,1

* 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.

In der Planung rechnet die Stadt Schwelm bis 2023 mit einem deutlichen Anstieg der **Grundsteuer B**. Als Konsolidierungsmaßnahme des Haushaltssanierungsplanes soll der Hebesatz im Planungszeitraum von 742 Hebesatzpunkten in 2018 auf insgesamt 950 Hebesatzpunkte in 2021 steigen. Zunächst war bereits eine Anhebung für 2020 geplant, die jedoch nicht beschlossen wurde. Die Erreichung der geplanten Erträge 2023 ist von der Anhebung der Hebesätze abhängig. Damit ist die Zielerreichung abhängig von einer Beschlussfassung des Rates.

Im Vergleich zum Durchschnittswert der letzten fünf Jahre erwartet die Stadt Schwelm bis 2023 eine Steigerung bei den **Gewerbsteuererträgen** von 3,0 Mio. Euro. Im Vergleich zum tatsächlichen Ergebnis 2018 stellt die Planung für 2023 einen Rückgang um 0,6 Mio. Euro dar. Mit Ausnahme des Jahres 2015 wurden die Planansätze immer deutlich übertroffen. 2018 konnte die Stadt die bisher höchsten Gewerbesteuererträge seit der Einführung des NKF erzielen. Die Erträge fielen um 3,2 Mio. Euro höher aus als erwartet. Dies ist neben der generellen guten konjunkturellen Entwicklung auf einen einmaligen Effekt zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund wurde der Ansatz 2019 deutlich reduziert und liegt weit unter dem Ergebnis 2018. Dennoch war die unterjährige Prognose der Gewerbesteuererträge ein Grund für die ausgesprochene Haushaltssperre 2019. Die Stadt geht davon aus, dass selbst der bereits reduzierte Ansatz 2019 nicht zu halten ist. 2020 wurde der Ansatz mit diesem Wissen daher erneut reduziert. Ausgehend von der Prognose im letzten Controllingbericht beinhaltet der Ansatz dennoch eine Steigerung. Diese beträgt sogar knapp sieben Prozent. Damit liegt sie deutlich oberhalb der Orientierungsdaten des Landes. Darauf weist die Kommunalaufsicht in der Genehmigung des Haushaltssanierungsplanes bereits hin. In der mittelfristigen Finanzplanung bleiben die geplanten Steigerungen unterhalb der Orientierungsdaten. Die Planung der Gewerbesteuererträge 2020 ist vor dem Hintergrund der Entwicklung der Gewerbesteuererträge 2019 sehr optimistisch. Daher ergibt sich für die Stadt Schwelm ein zusätzliches Risiko für das Jahr 2020 sowie für die mittelfristige Finanzplanung. Ausgehend von der Prognose im Controllingbericht würde dies für die Stadt Schwelm bedeuten, dass bei einer angenommenen Steigerung entsprechend der Orientierungsdaten ein Planungsrisiko von rund 1,2 Mio. Euro im Jahr 2023 besteht. Hinzu kommt, dass Schwelm geringere Steigerungen in der mittelfristigen Finanzplanung erwartet. Zudem sind die Erträge von der konjunkturellen Entwicklung abhängig und unterliegen damit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Ergänzend kommt hinzu, dass ein Großteil der Erträge von einigen wenigen Steuerzahlern abhängig ist. Dies birgt ebenfalls ein allgemeines Risiko. Corona bedingte Effekte auf die Konjunktur werden ebenfalls abzuwarten sein.

Die **Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuern) sind, wie die Gewerbesteuer, eng mit der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verknüpft. Insgesamt plant Schwelm eine Steigerung von 3,4 Mio. Euro im Vergleich zum Jahresergebnis 2018. Die Planansätze 2020 liegen unter den Orientierungsdaten. Bei der mittelfristigen Finanzplanung orientiert sich die Stadt an den Orientierungsdaten. Zusätzliche Risiken werden in der Planung nicht gesehen.

Die größte Steigerung auf der Ertragsseite plant die Stadt Schwelm bei den **Schlüsselzuweisungen**. Der stärkste Anstieg ist mit 3,6 Mio. Euro von 2019 nach 2020 geplant. Die Plansätze entsprechen dabei der Festsetzung bzw. Modellrechnung des Landes. In der mittelfristigen Finanzplanung wird keine weitere Steigerung geplant. 2021 wird der Planansatz sogar leicht verringert. Die Stadt plant zurückhaltend. Trotz des starken Anstieges ist die Planung daher nachvollziehbar. Zusätzliche Risiken sind nicht erkennbar.

Die Stadt Schwelm hat 2018 noch 1,8 Mio. Euro **Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz** erhalten. Nach dem Stärkungspaktgesetz ist es das Ziel, dass die Kommunen bis spätestens 2021 einen aus eigener Kraft ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Ab diesem Zeitpunkt werden keine weiteren Konsolidierungshilfen mehr gezahlt. 2023 sind daher keine Konsolidierungshilfen mehr eingeplant.

Die **Steuerbeteiligungen** setzen sich aus der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit zusammen. Es wird mit einem Rückgang der Aufwendungen um 1,7 Mio. Euro bis 2023 gerechnet. Der Rückgang ist im Wegfall des Fonds Deutsche Einheit begründet. Bis 2019 plant

Schwelm noch eine Finanzierungsbeteiligung. In der weiteren Planung entfällt diese entsprechend der gesetzlichen Neuregelung. Die Entwicklung der Gewerbesteuerumlage entspricht der Entwicklung der Gewerbesteuererträge. Risiken sind derzeit nicht ersichtlich.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** plant die Stadt Schwelm einen kontinuierlichen Anstieg der Aufwendungen. Trotz teilweise deutlich gesunkener Hebesätze steigt das Umlageaufkommen kontinuierlich an. Auch die Orientierungsdaten für die Umlagegrundlage der Kreise sehen einen weiteren Anstieg vor. Der geplante Ansatz 2019 liegt leicht oberhalb des vorläufigen Ergebnisses 2019. Für 2020 ist ein größerer Anstieg geplant. Insbesondere aufgrund der hohen Steuererträge in 2018 ist dies nachvollziehbar. In der mittelfristigen Finanzplanung liegt die geplante Steigerung unter den Erwartungen. Darauf hat die Kommunalaufsicht ebenfalls bereits in der Genehmigung des Haushaltssanierungsplanes hingewiesen.

Für die Planung der **Personal- und Versorgungsaufwendungen** legt die Stadt Schwelm ein erstelltes Personalwirtschaftskonzept zu Grunde. Dieses ist Bestandteil des Haushaltssanierungsplanes und enthält eine konkrete Personalplanung. Die Planung bildet die Grundlage für die Ermittlung der Ansätze. Darüber hinaus werden in der Planung Tarifsteigerungen berücksichtigt. Der geplante Anstieg von 2,3 Mio. Euro entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,1 Prozent. Damit liegt die geplante Steigerung der Stadt für den Ergebnisplanungszeitraum oberhalb der in den Orientierungsdaten genannten Steigerungsrate.

In der Analyse sind darüber hinaus die tatsächlich von der Stadt eingeplanten jährlichen Veränderungen und die neuesten Entwicklungen betrachtet worden. Insbesondere 2020 wird eine deutliche Steigerung geplant. Diese ist in den gestiegenen Aufwendungen der vorangegangenen Jahre begründet. In diesen Jahren sind die ermittelten Aufwendungen aufgrund der Berechnungen im Heubeck-Gutachten unerwartet angestiegen. Der zu diesem Zeitpunkt bereits festgelegte Ansatz 2019 wird aufgrund des Anstieges 2018 nicht gehalten werden können. In den Personal- und Versorgungsaufwendungen liegt daher der zweite wesentliche Grund für die Haushaltssperre 2019. Die Prognose im Controllingbericht zum 30. September 2019 sah Mehraufwendungen von drei Mio. Euro vor. Diese ergeben sich aus der Anpassung der Heubeck-Tabellen und der Tarifsteigerung. Damit werden insgesamt Aufwendungen von 22,9 Mio. Euro erwartet.

Für 2020 und die Folgejahre hat die Stadt Schwelm deutlich höhere Ansätze geplant. Der Ansatz 2020 liegt dennoch weit unterhalb der prognostizierten Aufwendungen für 2019. Bereits in der Genehmigung zum Haushaltssanierungsplan wird darauf hingewiesen, dass trotz einer Tarifsteigerung von 3,2 Prozent und 13 neu eingerichteten Stellen der Ansatz 2020 sehr gering ist. Der Rat der Stadt hat für 2020 den Beschluss gefasst, die Zuführung zu den Rückstellungen aus der allgemeinen Besoldungsanpassung rätierlich über die drei Folgejahre zu verteilen. Damit werden Aufwendungen von 1,3 Mio. Euro in die Zukunft verschoben. Diese Verteilung wird in den Plandaten bereits berücksichtigt. Die Steigerung der Planansätze im mittelfristigen Ergebnisplanungszeitraum ist gering. Allerdings plant die Stadt Schwelm bis 2023 den Abbau von rund 3,5 Stellen.

Vor dem Hintergrund der Tarifsteigerungen und der neu eingerichteten Stellen ist die Planung des Ansatzes 2020 sehr optimistisch. Dies wirkt sich zudem auf den mittelfristigen Ergebnisplanungszeitraum aus. Hier sieht die gpaNRW ein zusätzliches Risiko in der Haushaltsplanung. Zudem ist das eingeplante Konsolidierungspotenzial vom geplanten Stellenabbau abhängig.

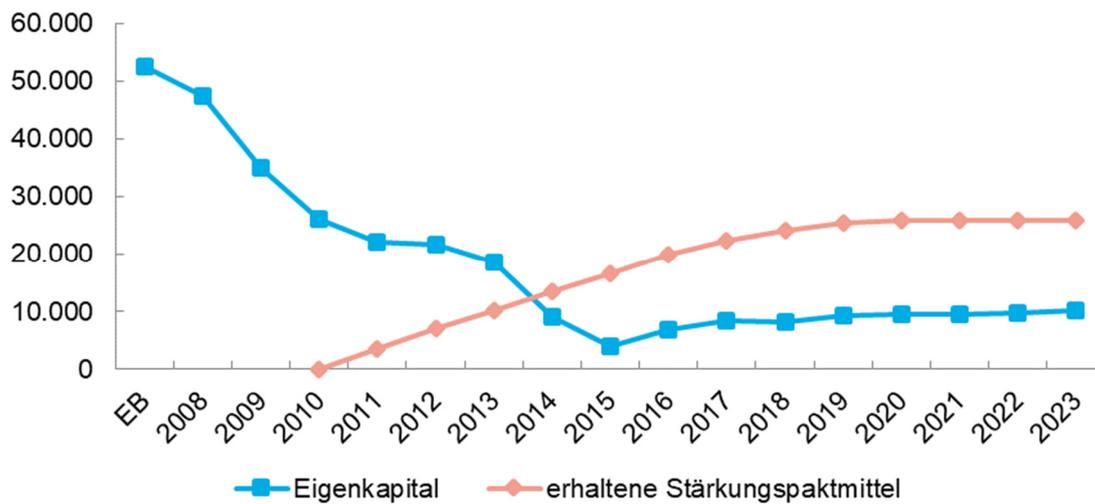
1.3.4 Eigenkapital

→ **Feststellung**

Seit der Eröffnungsbilanz hat in der Stadt Schwelm ein enormer Eigenkapitalverzehr stattgefunden. Nur mit Hilfe von Konsolidierungshilfen ist es gelungen, die Überschuldung zu vermeiden.

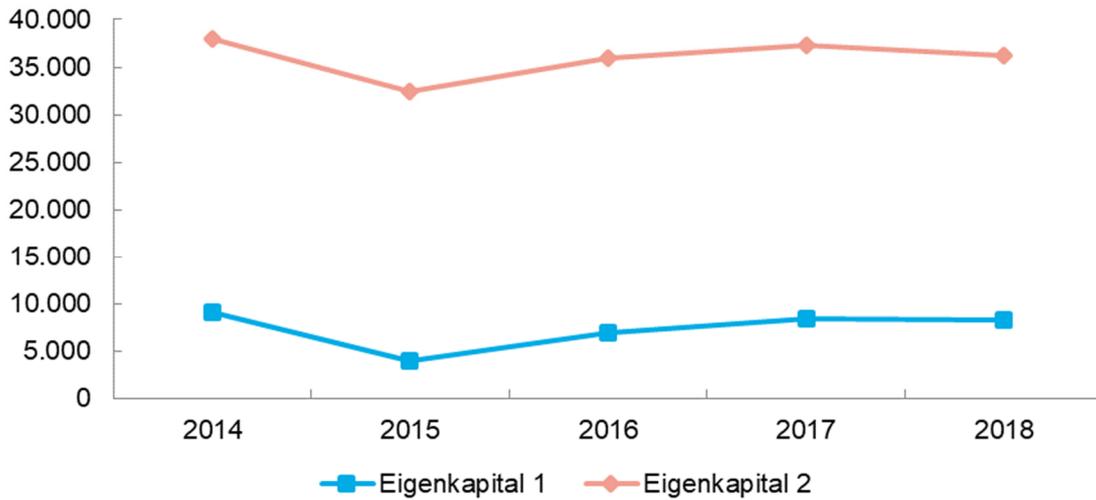
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

Eigenkapital und Stärkungspaktmittel Schwelm in Tausend Euro 2008 bis 2023



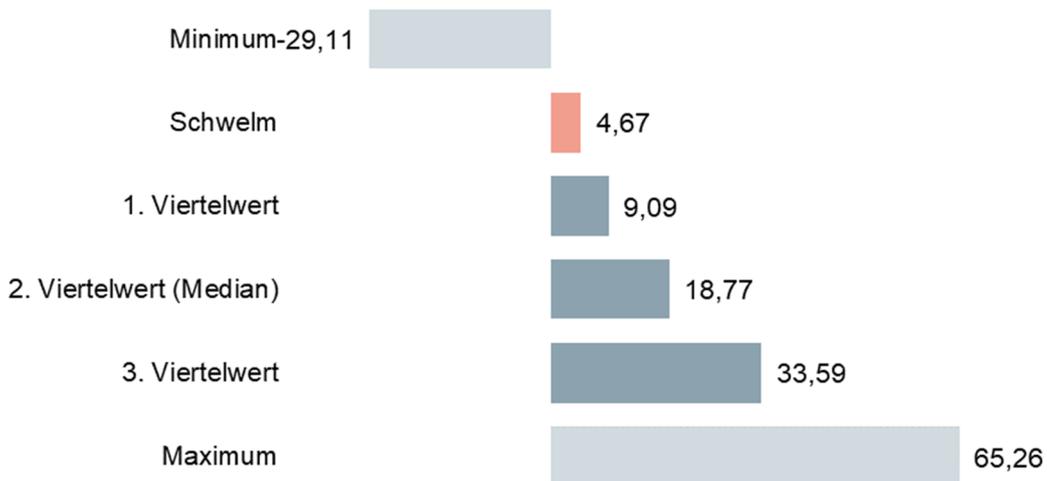
Das Eigenkapital der **Stadt Schwelm** ist aufgrund der hohen Jahresfehlbeträge seit der Eröffnungsbilanz stark rückläufig. 2015 erreichte das ausgewiesene Eigenkapital mit nur noch vier Mio. Euro den niedrigsten Stand. Bis dahin ist das Eigenkapital um 48,6 Mio. Euro bzw. 92,5 Prozent zurückgegangen. Die Stadt Schwelm wäre ohne die Konsolidierungshilfen bereits 2014 überschuldet gewesen.

Eigenkapital Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2018



Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 ist hingegen nur ein geringer Rückgang des Eigenkapitals zu verzeichnen gewesen. Dies ist in den positiven Jahresergebnissen 2016 und 2017 begründet. Im Vergleichsjahr 2018 konnte ein Eigenkapital von 8,2 Mio. Euro ausgewiesen werden. Das sind 15,6 Prozent des ausgewiesenen Eigenkapitals der Eröffnungsbilanz.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



Die Stadt Schwelm gehört zu den Vergleichskommunen mit der geringsten Eigenkapitalquote 1.

Die Ausgleichsrücklage wurde 2009 aufgebraucht. Aufgrund der positiven Ergebnisse im Betrachtungszeitraum konnte 2018 wieder eine Ausgleichsrücklage ausgewiesen werden. Vor dem Hintergrund der hohen Jahresfehlbeträge der vergangenen Jahre ist die Ausgleichsrücklage jedoch als gering zu bewerten. Mit 2,8 Mio. Euro in 2018 ist sie nicht ausreichend, um ihre Funktion der Risikobewältigung zu erfüllen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Der Handlungsspielraum der Stadt Schwelm ist aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten eingeschränkt. Die Stadt verfügt allerdings über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.

→ Feststellung

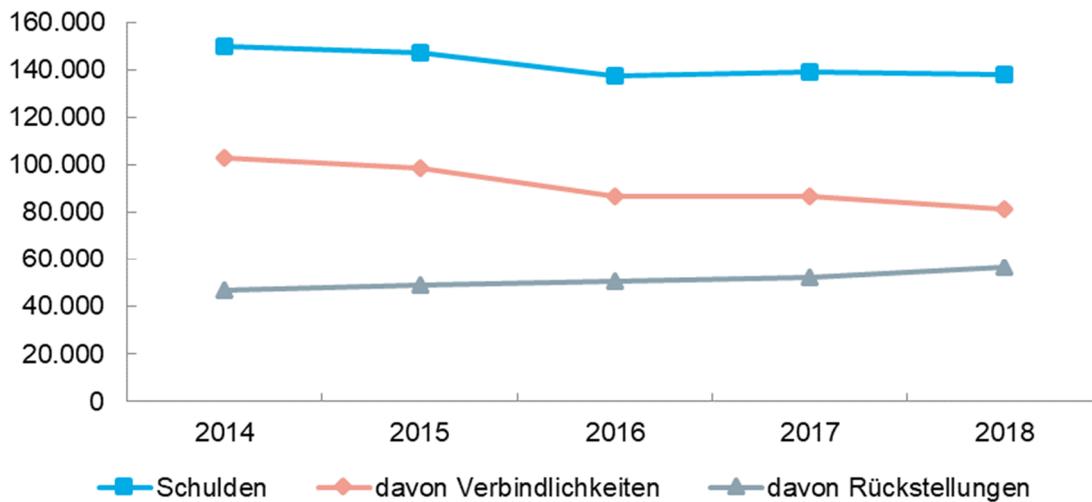
Das Vermögen der Stadt Schwelm befindet sich in einem schlechten Zustand. Die Verkehrsflächen und Gebäude haben ein hohes Durchschnittsalter. Schwelm wird absehbar reinvestieren müssen und benötigt hierfür entsprechende Finanzmittel.

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

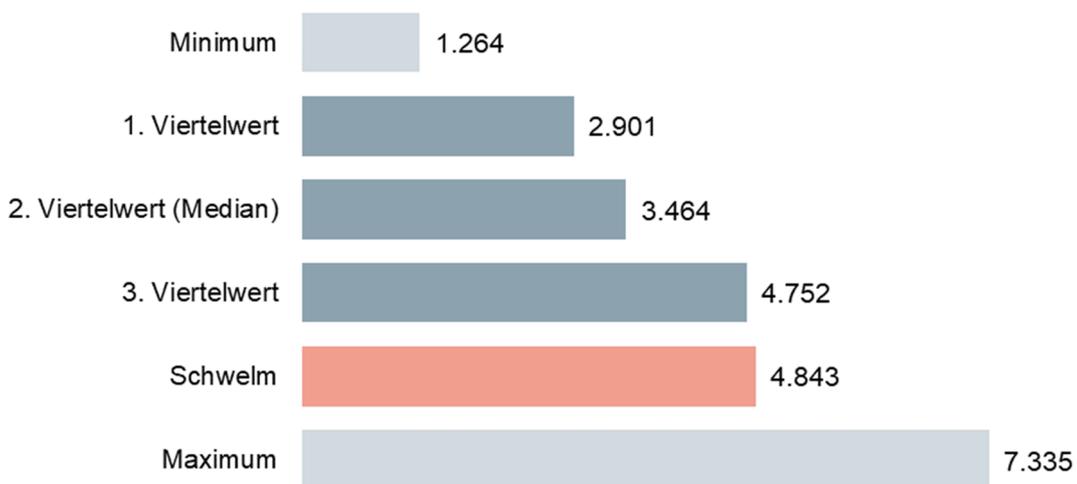
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

Da die **Stadt Schwelm** über keinen aktuellen Gesamtabschluss verfügt, stellen wir zunächst die Schulden des Kernhaushalts dar. Die Schulden sind seit 2014 um 12,2 Mio. Euro zurückgegangen. Vor allem die Verbindlichkeiten sind für diese Entwicklung verantwortlich. Trotz des Rückgangs gehört Schwelm noch zu den Kommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner.

Schulden Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2018



Schulden je Einwohner in Euro 2018



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



Im Folgenden betrachten wir den interkommunalen Vergleich auf Ebene des Gesamtabchlusses und des Kernhaushalts.

Gesamtschulden je Einwohner in Euro

Jahr	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2015	6.616	2.376	3.629	5.217	5.885	7.700	24
nachrichtlich: Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)							
2015	5.303	1.120	2.480	3.484	4.530	7.601	36

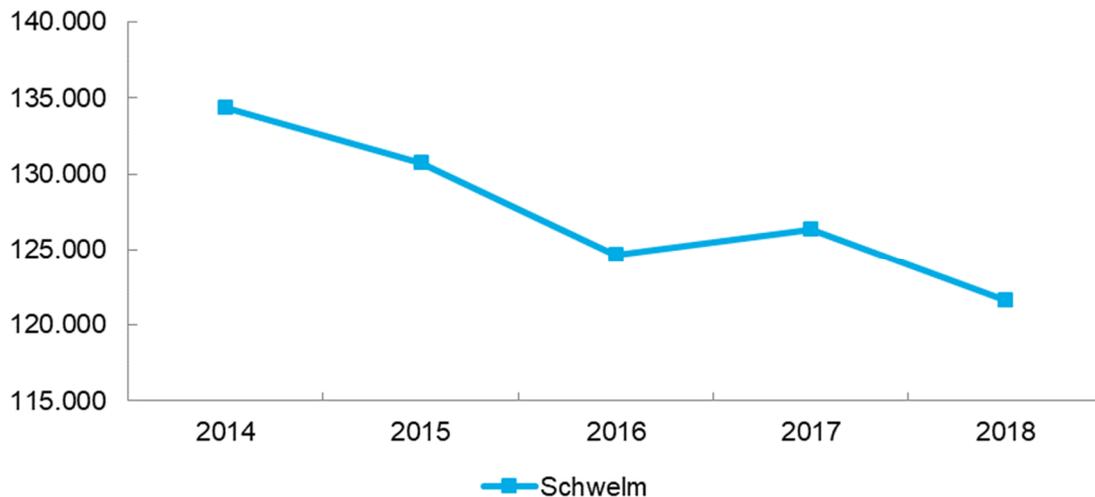
2015 weisen lediglich zwei Vergleichskommunen höhere Gesamtschulden je Einwohner aus als die Stadt Schwelm. Der wesentliche Teil der Gesamtschulden ist mit 71 Prozent auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen.

Neben den Verbindlichkeiten haben die Rückstellungen mit 29 Prozent ebenfalls einen erheblichen Anteil an den Gesamtschulden der Stadt. Der größte Posten sind hierbei die Pensionsrückstellungen mit 89 Prozent an den gesamten Rückstellungen. Diese sind nahezu vollständig im Kernhaushalt bilanziert.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2014 und 2015 hat die gpaNRW die Daten aus den Entwürfen der Gesamtabschlüsse der Stadt Schwelm verwendet. Für die Jahre 2016 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.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune in Tausend Euro 2014 bis 2018*

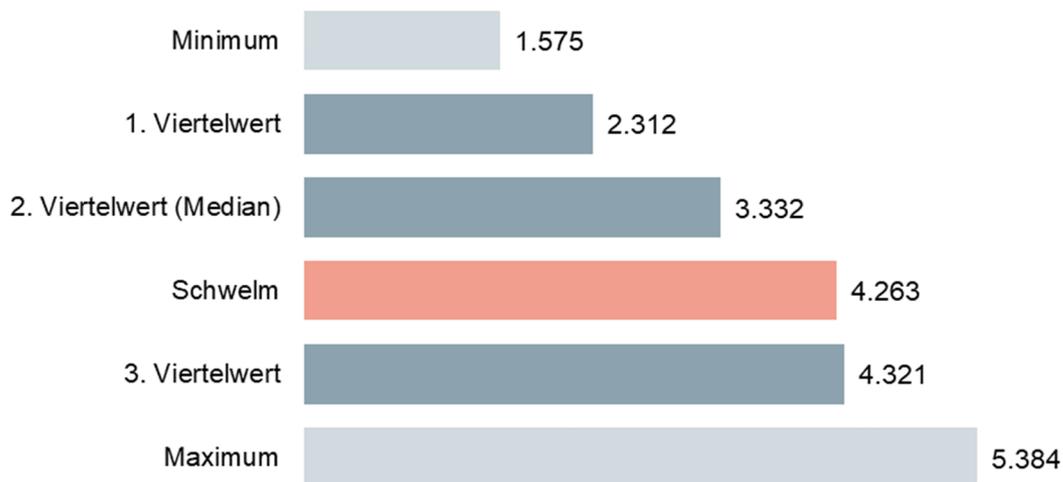


Insgesamt belaufen sich die Gesamtverbindlichkeiten 2015 auf 130,7 Mio. Euro. Etwa die Hälfte der Verbindlichkeiten ist zur Sicherung der Liquidität eingegangen worden. Den zweiten großen Bereich bei den Verbindlichkeiten bilden mit 39 Prozent die Kredite für Investitionen.

Um Zinsrisiken zu minimieren, werden Investitionskredite von der Stadt Schwelm langfristig abgeschlossen. Im Rahmen der Möglichkeiten werden zudem seit 2016 auch Liquiditätskredite über einen längeren Zeitraum aufgenommen. In der Planung sind steigende Zinsraten berücksichtigt.

Für das Vergleichsjahr 2018 liegt noch kein Gesamtabschluss vor. Daher wurden die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise ermittelt. Sie belaufen sich auf 121,6 Mio. Euro. 67 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten sind dem Kernhaushalt zuzuschreiben. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Stadt Altschulden aus den Zeiten vor der Gründung der TBS im Kernhaushalt bilanziert. Diese werden als Ausleihen an die TBS weitergegeben. 2018 betragen diese noch 10,8 Mio. Euro. Damit reduziert sich der Anteil der Verbindlichkeiten, die der Stadt bzw. dem Kernhaushalt zuzuordnen sind, auf 58 Prozent. Darin enthalten sind zudem rund eine Mio. Euro aus dem Programm Gute Schule 2020, die fast ausschließlich für Investitionen verwendet wurden.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018*



* Da die Stadt Schwelm über keinen aktuellen Gesamtabschluss verfügt, sind die Gesamtverbindlichkeiten hilfsweise ermittelt worden.

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



Die Gesamtverbindlichkeiten der Stadt Schwelm sind bereits überdurchschnittlich. Lediglich sechs Vergleichskommunen weisen höhere Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner aus. Aufgrund der geplanten investiven Maßnahmen wird sich die Stadt voraussichtlich in den kommenden Jahren noch schlechter positionieren. Hierzu werden im folgenden Kapitel nähere Angaben gemacht.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Schwelm in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.426	3.543	5.202	5.238	6.178
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-10.806	-12.305	-20.414	-9.676	-2.416
= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag	-8.380	-8.762	-15.213	-4.438	3.762
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	9.293	10.560	18.026	7.025	-348
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	913	1.798	2.814	2.587	3.414

Die **Stadt Schwelm** verfügt in den Planjahren grundsätzlich über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Sie kann aus dem Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit auch die ordentlichen Tilgungsleistungen finanzieren. Zur Finanzierung investiver Auszahlungen reicht die Selbstfinanzierungskraft jedoch nicht. Im Durchschnitt liegt das Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bei 4,5 Mio. Euro. Jedoch besteht aufgrund der Investitionstätigkeit ein Finanzmittelfehlbetrag. Der Finanzmittelbefehlbetrag für Investitionen beläuft sich insgesamt 55,6 Mio. Euro. Zur Finanzierung von Investitionen plant Schwelm daher die Aufnahme von Fremdkapital. Ein Teil der Investitionen wird auch aus dem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit finanziert. Dieser sollte jedoch auch zum Abbau der Liquiditätskredite genutzt werden. Die Nettoneuverschuldung beträgt im Planungszeitraum insgesamt 44,6 Mio. Euro. Die Verbindlichkeiten werden damit den höchsten Wert seit der Einführung des NKF erreichen. Einen wesentlichen Anteil daran hat die geplante Zentralisierung der Verwaltung in einem Neubau. Nachdem die Verbindlichkeiten im Betrachtungszeitraum rückläufig waren, werden sie in den Planjahren wieder deutlich ansteigen. Der Handlungsspielraum für zukünftige Generationen wird hierdurch verringert.

In der Ergebnisplanung hat die gpaNRW zudem zusätzliche Risiken festgestellt. Diese Risiken können auch Auswirkungen auf den Finanzplan haben. Hierzu wird auf die Ausführungen im Kapitel Plan-Ergebnisse verwiesen.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

Die Höhe der Verbindlichkeiten und des Vermögens stehen üblicherweise in Beziehung zueinander. Investitionsmaßnahmen werden in der Regel durch Kreditaufnahmen finanziert. Kommunen, die in der Vergangenheit viel investiert haben, haben dadurch tendenziell höhere Verbindlichkeiten gegenüber 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.

Anlagenabnutzungsgrad Schwelm 2018

Vermögensgegenstand	GND in Jahren Rahmentabelle		GND in Jahren Schwelm	Durchschnittl. RND in Jahren Schwelm zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	15	81	352.924
Verwaltungsgebäude	40	80	80	23	72	3.259.810
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	19	76	1.723.350
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	60	24	61	2.018.980
Schulen – keine Differenzierung in Schulformen	40	80	80	31	61	20.064.491
Schulsporthallen	40	60	60	13	79	3.227.845
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	60	28	54	2.097.735
Sporthallen	40	60	60	13	78	488.278
Hallenbäder	40	70	60	14	77	1.213.376
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	45	8	82	12.188.497

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die **Stadt Schwelm** hat für ihre Gebäude eher lange Gesamtnutzungsdauern festgelegt. Lange Gesamtnutzungsdauern führen grundsätzlich dazu, dass die Abschreibungen über einen längeren Zeitraum verteilt werden. Dadurch sinkt die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern auch das Risiko, dass die Stadt einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss. Im Bereich der Straßen hat die Stadt hingegen mittlere Gesamtnutzungsdauern festgelegt.

Bereits bei den ermittelten durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgraden der Gebäude wird schnell ein Handlungsbedarf erkennbar. Mit Ausnahme der Tageseinrichtungen für Kinder ist

die Anlagenabnutzung bereits weit vorangeschritten. Noch deutlicher wird der Handlungsbedarf bei der Betrachtung der einzelnen Gebäude. Teilweise sind Gebäude nur noch mit Restnutzungsdauern unter zehn Jahren bilanziert.

Dem Werteverzehr durch Abschreibungen wird grundsätzlich mit Investitionen begegnet. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten jedoch grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Dies gelingt Schwelm lediglich 2017. Die Investitionsquote schwankt im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 zwischen 24 und 136 Prozent. Im Durchschnitt liegt diese bei nur 52 Prozent. Dies spiegelt sich auch im Werteverzehr des Gebäudevermögens wider. Die Bilanzposition „bebaute Grundstücke“ ist im Betrachtungszeitraum um nur um zwei Mio. Euro gesunken. Insgesamt ist die Bilanzposition seit der Eröffnungsbilanz um rund 16 Mio. Euro bzw. 22 Prozent zurückgegangen. Sowohl bei der Bilanzposition, als auch bei den Investitionsquoten ist zu berücksichtigen, dass die Stadt 2017 das ehemalige Brauereigebäude aktiviert hat. Mit den beiden Gebäuden sind 5,3 Mio. Euro hinzugekommen. Bereits in der letzten Prüfung 2015 wurde auf die vorangeschrittene Anlagenabnutzung und das Risiko vermehrt anstehender Investitionen hingewiesen.

Aktuell plant die Stadt den Neubau eines Rathauses auf dem Gelände einer ehemaligen Brauerei. Zudem soll ein neues Kulturzentrum errichtet werden. Die Fertigstellung ist 2023 avisiert. Die geplante Investitionssumme beläuft sich auf rund 33 Mio. Euro. In der Vorlage zum Ratsbeschluss wird die zwingende Notwendigkeit der Ersatzbeschaffung der Verwaltungsgebäude angeführt. Nach ausführlicher Begutachtung seien die Gebäude in Teilen nicht mehr haltbar. Die Restnutzungsdauer der Verwaltungsgebäude betrug zum 31. Dezember 2018 noch zwischen 16 und 29 Jahre. Zwar plant die Stadt die Veräußerung zum Restbuchwert, allerdings ist offen, welche Marktwerte für die Gebäude in den bestehenden Zuständen erzielt werden können. Die bereits notwendig werdende Ersatzbeschaffung zeigt, dass die angenommene Gesamtnutzungsdauer der Gebäude nicht erreicht wird. Zudem wurden die Unterhaltungsaufwendungen und Investitionen bereits auf ein Minimum reduziert. Rückstellungen für unterlassene Instandhaltungen wurden im Hinblick auf den Neubau zwischenzeitlich aufgelöst.

Die deutlich steigenden Abschreibungen für den Neubau sollen nach der durchgeführten Wirtschaftlichkeitsberechnung kompensiert werden. Eine Reduzierung der Betriebskosten und Mietaufwendungen sowie ein Anstieg der Erträge aus der Vermietung sollen den Haushalt im Ergebnis sogar um jährlich rund 93.000 Euro entlasten. Eine Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsberechnung wurde in der überörtlichen Prüfung nicht durchgeführt.

Im Bereich der Verkehrsflächen zeigt sich ein ähnliches Bild. Der Anlagenabnutzungsgrad liegt bereits bei 82 Prozent. Die durchschnittliche bilanzielle Restnutzungsdauer beträgt nur noch acht Jahre. Der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ ist im Betrachtungszeitraum um 4,2 Mio. Euro zurückgegangen. Demnach ist der bereits 2015 thematisierte Werteverzehr weiter vorangeschritten. Seit der Eröffnungsbilanz hat sich der Bilanzwert sogar mehr als halbiert. 2018 betrug dieser nur noch 14,8 Mio. Euro.

Die weit vorangeschrittene Anlagenabnutzung bei den Gebäuden und Straßen in Schwelm sowie der hohe Werteverzehr werden absehbar Reinvestitionen nach sich ziehen. Die Finanzierung dieser Investitionen wird den Haushalt der Stadt dauerhaft belasten.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Schwelm 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**

Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, gelingt es der Stadt Schwelm mittlerweile die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen.

→ **Feststellung**

Der Finanzbereich erstellt unter Beteiligung der einzelnen Fachbereiche einen monatlichen Controllingbericht. Dieser liefert der Verwaltungsführung zeitnah die erforderlichen Informationen für die Planung, Ausführung und Steuerung.

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 regelmäßig 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 Schwelm** ist Teilnehmerin des Stärkungspaktes. Die Stadt hat damit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplanes. Der Bezirksregierung wird

- bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres die Haushaltssatzung mit den Anlagen angezeigt,
- der bestätigte Jahresabschluss bis zum 15. April des Folgejahres angezeigt und
- im laufenden Haushaltsjahr zum 30. Juni und 30. September zum Stand des Haushaltssanierungsplans berichtet.

Mit Ausnahme der Haushalte 2014 und 2016 konnte Schwelm die beschlossenen Haushaltsatzungen der Aufsichtsbehörde fristgerecht anzeigen. Nach einer verspäteten Aufstellung der Eröffnungsbilanz konnte Schwelm die Jahresabschlüsse jedoch zunächst nicht fristgerecht beschließen. Ab 2015 ist es gelungen die Jahresabschlüsse fristgerecht festzustellen. Die Einbringung in den Rat erfolgt allerdings immer nach dem 31. März des Folgejahres. Die Anzeige bei der Bezirksregierung wurde zuletzt für 2018 in Abstimmung mit dieser verspätet eingereicht. Die Gesamtabchlüsse 2014 und 2015 liegen bisher nur im Entwurf vor. Die Stadt beabsichtigt von der Vereinfachungsregelung Gebrauch zu machen. Die Entwürfe sollen mit dem Abschluss 2018 bestätigt werden. Ab 2019 geht Schwelm davon aus, dass die Pflicht zur Aufstellung der Gesamtabchlüsse entfällt.

Unter anderem vor dem Hintergrund der Berichtspflicht im Rahmen des Stärkungspaktes stellt die Stadt regelmäßige Controllingberichte auf. Unabhängig von der Berichtserstattung an die Bezirksregierung werden monatliche Berichte erstellt. Diese stellen die aktuelle Entwicklung der Ergebnisrechnung dar und enthalten eine Prognose zum Ende des Haushaltsjahres. Über die Entwicklung geplanter Investitionen und die Entwicklung der Verschuldung wird in der Anlage gesondert berichtet. Die Erstellung erfolgt zentral im Finanzbereich. Abweichungen sind von den Fachbereichen zu erläutern. Die Verwaltungsführung nutzt die Berichte zur Haushaltssteuerung. Insbesondere bei negativen Abweichungen sollen so frühzeitig Gegenmaßnahmen ergriffen werden können. Daraus sind unter anderem bereits Haushaltssperren erwachsen. Zuletzt musste die Kämmerin mit Datum vom 03. Juni 2019 eine Haushaltssperre erlassen, um der negativen Entwicklung entgegenzuwirken. Die Berichte sind zudem fester Bestandteil der Beratung in den Sitzungen des Finanzausschusses und werden der Bezirksregierung zur Verfügung gestellt.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Schwelm gestiegene Aufwendungen insbesondere durch die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B kompensieren. Die Konsolidierungsbemühungen werden künftig jedoch nicht mehr ausreichen, um die weiter steigenden Aufwendungen zu kompensieren.

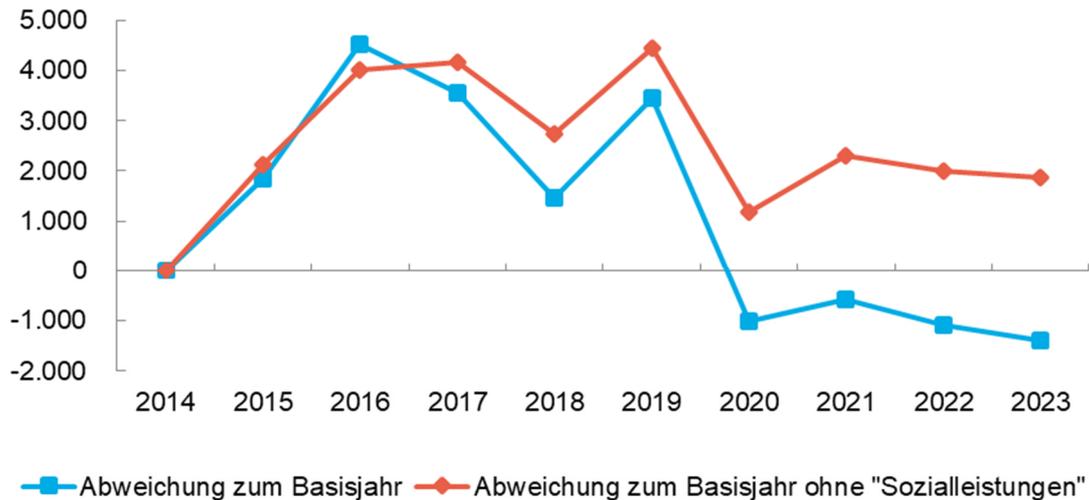
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine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

Die Jahresergebnisse werden wesentlich durch schwankende Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Die Jahresergebnisse geben im Zeitverlauf damit nur bedingt einen Hinweis auf die Erfolge von eigenen Konsolidierungsmaßnahmen. Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung auf die Jahresergebnisse wird überlagert. Um diese wieder offenzulegen, bereinigt die gpaNRW die Jahresergebnisse um die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz sowie um Sondereffekte.

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 2014 entwickeln. Die Tabellen 10 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2023



Werte 2014 bis 2018: IST, ab 2019: PLAN

Ausgehend vom Basisjahr 2014 verläuft die Entwicklung schwankend. Der Anstieg bis 2016 ist insbesondere auf drei Aspekte zurückzuführen. Ein wesentlicher Grund liegt in den gestiegenen Erträgen der Grundsteuer B. 2015 und 2016 hat die Stadt Schwelm die Hebesätze in zwei Schritten von 465 auf 742 angehoben. Hinzu kommt jeweils in 2016 ein Rückgang der Personalaufwendungen und ein Anstieg der Erträge im Bereich der Flüchtlinge. Die Zuwendungen sind jedoch 2017 wieder rückläufig. Ab 2018 kommen ein Anstieg bei den Sozialleistungen und der bereits thematisierte deutliche Anstieg der Personal- und Versorgungsaufwendungen hinzu. Diese können 2018 noch etwas durch die gestiegene Gewinnbeteiligung der Technischen Betriebe Schwelm von 0,7 Mio. Euro abgefangen werden. 2019 wird sich das Ergebnis, wie im Kapitel der Plan-Ergebnisse erläutert, mit dem Jahresabschluss noch einmal deutlich nach unten entwickeln. Die Personal- und Versorgungsaufwendungen werden nach der Prognose deutlich höher ausfallen, als zunächst angenommen. In den Planjahren ab 2020 ist der Verlauf der Abweichungen zum Basisjahr aufgrund der beschriebenen Entwicklung negativ. Ab 2020 verläuft die Entwicklung konstant. Hier bleiben die tatsächlichen Ergebnisse abzuwarten. Es wird auf das Kapitel Planung verwiesen. Ähnlich entwickeln sich die Sozialleistungen. Insbesondere im Bereich der Hilfe zur Erziehung rechnet die Stadt Schwelm mit steigenden Aufwendungen. Diese können nur teilweise durch Kostenerstattungen kompensiert werden.

Die negative Entwicklung in den Planjahren zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen insbesondere aus dem Bereich Personal

zu kompensieren. Der geplante Haushaltsausgleich kann nur aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden. Über den Sanierungsplan hinausgehende, geplante Konsolidierungsmaßnahmen sind nicht vorbereitet. Ohne die Möglichkeit der Ausgleichsfunktion der Ausgleichsrücklage ist es daher umso wichtiger, dass die Stadt vorbeugend Konsolidierungsmaßnahmen entwickelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche 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 Hebesätze der **Stadt Schwelm** sind seit 2014 insbesondere bei der Grundsteuer B sukzessive angehoben worden. Der Hebesatz der Grundsteuer A stieg von 210 auf 220 Punkte. Der Hebesatz der Grundsteuer B wurde von 465 auf 742 Punkte angehoben. Eine weitere Anhebung wird in der mittelfristigen Finanzplanung ab 2021 auf 950 Punkte beabsichtigt. Der Gewerbesteuerhebesatz stieg von 465 auf 495 Punkte.

Bereits im vorangegangenen Kapitel ist der Konsolidierungsbetrag aus der Grundsteuer B in den Jahren 2015 und 2016 angesprochen worden. Insgesamt sind die Erträge in den betrachteten Jahren von 2014 bis 2018 um 2,7 Mio. Euro angestiegen. Im Planungszeitraum bis 2023 wird zudem ein weiterer Anstieg um 2,1 Mio. Euro erwartet. Hierzu wird auf das Kapitel Plan-Ergebnisse verwiesen. Diese Anhebungen waren bzw. sind Bestandteil des Haushaltssanierungsplanes.

Die Anhebung des Hebesatzes bei der Gewerbesteuer konnte 2015 lediglich den Rückgang der Erträge in diesem Jahr minimieren. 2015 wurde das schlechteste Ergebnis im Betrachtungszeitraum erzielt. Die Gewerbesteuererträge tragen aktuell - aufgrund der guten konjunkturellen Entwicklung - wieder stark zur Haushaltskonsolidierung bei. Hieraus resultiert auch ein großes allgemeines Risiko für die Entwicklung der finanziellen Situation der Stadt Schwelm.

Die fiktiven Hebesätze des Landes liegen seit 2019 bei 223 (Grundsteuer A), 443 (Grundsteuer B) bzw. 418 (Gewerbesteuer) Hebesatzpunkten. Sie liegen damit unter den von der Stadt Schwelm festgelegten Hebesätzen. Die Ertragsanteile, die aus der Überschreitung der fiktiven Hebesätze resultieren, werden daher weder bei der Festsetzung der Kreisumlage noch bei den Schlüsselzuweisungen angerechnet. Sie verbleiben damit vollständig bei der Stadt zur Deckung ihrer Aufwendungen.

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

Hebesätze 2018

	Stadt Schwelm	Ennepe-Ruhr-Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Stärkungspakt-kommunen
Grundsteuer A	220	353	319	291	366
Grundsteuer B	742	779	625	543	700
Gewerbesteuer	495	497	470	409	485

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 Schwelm überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Konsumtive Aufwendungen und investive Auszahlungen werden jedes Jahr neu veranschlagt. Sowohl die ordentlichen Aufwendungen als auch die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit übersteigen regelmäßig die Planansätze. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen ist sehr gering. Eine Regelung zur Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat die Stadt nicht getroffen.

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.

Ordentliche Aufwendungen Schwelm 2014 bis 2018

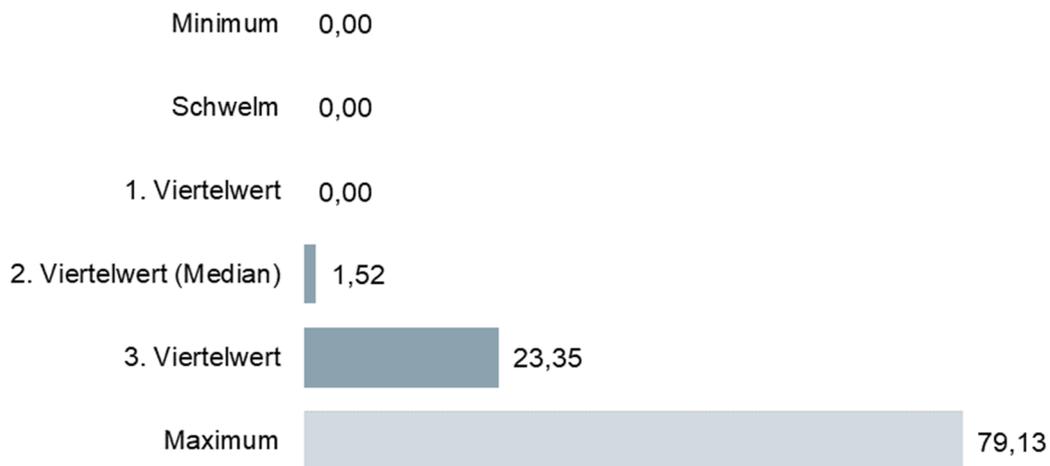
Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	66.620	68.377	73.713	78.099	80.382
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	66.620	68.377	73.713	78.099	80.382
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	71.060	75.570	77.305	78.815	84.784
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	106,7	110,5	104,9	100,9	105,5

Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit Schwelm 2014 bis 2018

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	64.741	65.049	69.466	74.034	76.980
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Ansaterhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	64.741	65.049	69.466	74.034	76.980
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	68.964	70.353	74.936	73.357	77.416
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	106,5	108,2	107,9	99,09	100,6

In der **Stadt Schwelm** übersteigen sowohl die ordentlichen Aufwendungen als auch die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit (ausgenommen 2017) im gesamten Betrachtungszeitraum die geplanten Ansätze. In keinem der betrachteten Jahre hat die Stadt Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Sie folgt damit Vorgaben der Aufsichtsbehörde, nur sehr restriktiv Ermächtigungsübertragungen vorzunehmen. Dies zeigt auch der interkommunale Vergleich:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018

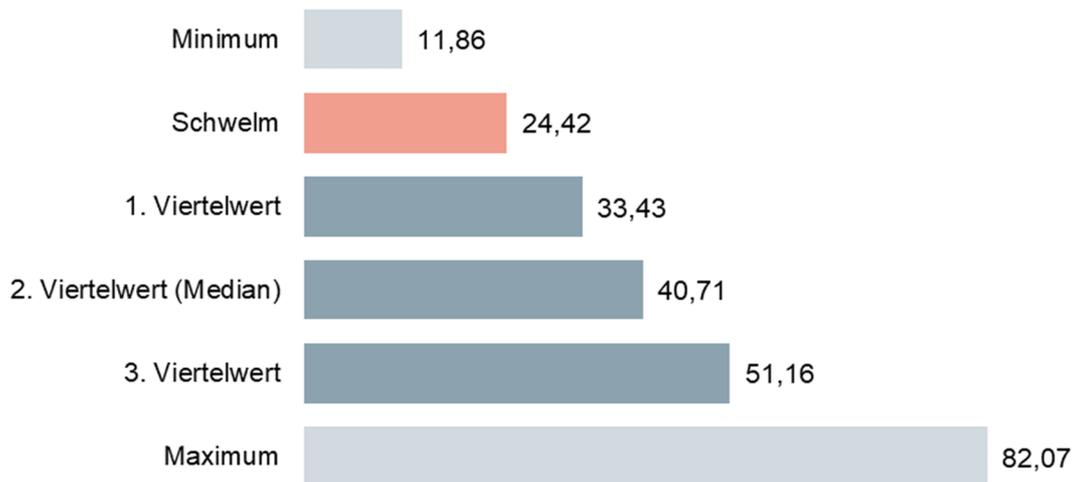


In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen. Neben der Stadt Schwelm haben 13 weitere Vergleichskommunen in 2018 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Investive Auszahlungen Schwelm 2014 bis 2018

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	3.850	3.398	6.747	16.133	15.112
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	3.850	3.398	6.747	16.133	15.112
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	2.309	1.143	2.871	8.990	3.690
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	60,0	33,6	42,6	55,7	24,4

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen schwankt bei der Stadt Schwelm stark. Im Betrachtungszeitraum 2014 bis 2018 liegt dieser durchschnittlich nur bei ca. 43 Prozent. Der starke Anstieg der Planansätze 2017 und 2018 führt zudem dazu, dass insgesamt rund 26 Mio. Euro geplant, aber nicht verausgabt wurden. 2018 ist der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen besonders niedrig. Nur zwei andere Kommune weisen einen geringeren Wert aus. Dies ist der Tatsache geschuldet, dass alle angedachten Maßnahmen eingeplant werden.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen. Die Etatplanung wird selbst seitens der Stadt als optimistisch beschrieben. Die Umsetzung vieler Maßnahmen scheitert an den personellen Kapazitäten. Die Planungen der vergangenen Jahre vermitteln daher einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit. Dies hat ebenfalls Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfes.

Aktuell ist der geringe Ausschöpfungsgrad insbesondere auf die geplante Zentralisierung der Verwaltung zurückzuführen. Nicht in Anspruch genommene investive Auszahlungen werden ebenfalls nicht ins Folgejahr übertragen.

Die Stadt hat keine Regelung zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Eine Übertragung von Auszahlungs- und Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr wäre somit auch nicht zulässig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr regeln. Somit wäre sie zukünftig in der Lage, bei Bedarf vom Instrument der Ermächtigungsübertragung Gebrauch zu machen. Die Stadt Schwelm sollte zudem einzelne Planungsparameter überprüfen. 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.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm nutzt bereits verschiedene Quellen bei der Fördermittelrecherche und bedient sich externer Unterstützung. Eine Standardisierung des Prozesses der Fördermittelakquise würde die Stadt Schwelm allerdings zusätzlich unterstützen.

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 Schwelm** verfügt bisher nicht über festgelegte strategische Vorgaben bei der Rekrutierung von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren nicht. Die Fördermittelbeantragung obliegt grundsätzlich den dezentralen Organisationseinheiten. Jedoch wird die Stabsstelle „Strategische Organisationsprojekte“, die sich seit kurzem mit dem Thema auseinandersetzt, eingebunden, Ihre Aufgabe ist es, die Fördermittelakquise zu verbessern, zu koordinieren und die externen Organisationseinheiten zu unterstützen. So wurde unter anderem ein Workshop mit der Bezirksregierung initiiert, bei dem mögliche Fördertöpfe entsprechend der geplanten Maßnahmen ausfindig gemacht wurden. Darüber hinaus beschäftigt sich die Stelle generell mit der Recherche bezüglich der Förderfähigkeit einzelner Maßnahmen. Nach eigener Einschätzung fehlt der Stadt ein umfangreicher Überblick über die möglichen Fördertöpfe. Den Grund hierfür sieht sie in der großen und schwer zu überschauenden Förderlandschaft. Zudem wird ein zentraler Ansprechpartner seitens der Fördergeber vermisst. Aufgrund der Dezentralisierung, der Vielzahl der Maßnahmen und der teilweise erforderlichen Fachkenntnisse möchte die Stadt Schwelm die Aufgabenverteilung voraussichtlich beibehalten.

→ **Empfehlung**

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

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Schwelm nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.

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

Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Schwelm nicht. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von den dezentralen Organisationseinheiten überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit. Bislang fehlt der Stadt eine Datei oder Datenbank, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral pflegt. Daraus resultiert, dass keine genauen Angaben vorliegen, in welchem Umfang Anträge gestellt und positiv beschieden wurden. Rückzahlungen von Fördermitteln sind nicht bekannt. Es konnten lediglich zwei Beispiele benannt werden, wo eine Förderung aufgrund ausgeschöpfter Fördertöpfe nicht zu Stande kam. Aktuell beschäftigt sich Schwelm mit dem Neubau des Rathauses und eines Kulturzentrums. In diese Maßnahmen ist die Stabsstelle „Strategische Organisationsprojekte“ aufgrund des Umfangs eingebunden und nimmt die zentrale Koordination wahr.

→ **Empfehlung**

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

→ **Empfehlung**

Die zentrale Stelle sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.

1.5 Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten

1.5.1 Erhaltene Anzahlungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm weist in ihrer Bilanz die erhaltenen Anzahlungen bisher nicht entsprechend des § 41 Abs. 4 GemHVO aus. Ab dem Jahresabschluss 2019 soll die Bilanz um die Position „erhaltene Anzahlungen“ erweitert werden.

Im Zusammenhang mit dem ersten Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements für Gemeinden und Gemeindeverbände im Land Nordrhein-Westfalen (1. NKF-Weiterentwicklungsgesetz - NKFVG) wurde mit dem Artikel 7 unter anderem der § 41 der GemHVO geändert. Der § 41 Abs. 4 GemHVO wurde um die Nummer „4.8 Erhaltene Anzahlungen,“ ergänzt. Seither sind die erhaltenen Anzahlungen getrennt unter den Verbindlichkeiten in der Bilanz auszuweisen. Eine entsprechende Regelung wurde auch in den § 42 Abs. 4 KomHVO NRW übernommen. Die Stadt Schwelm hat diese Gesetzesänderung bisher nicht berücksichtigt und die erhaltenen Anzahlungen weiterhin unter den sonstigen Verbindlichkeiten bilanziert. Ab dem Jahresabschluss 2019 ist beabsichtigt, diese Position gesondert auszuweisen.

1.6 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssituation

	Feststellung	Seite
Haushaltstatus		
F1	Die Stadt Schwelm nimmt seit 2011 verpflichtend am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Sie unterliegt damit aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Die Überschuldung ist nicht eingetreten.	39
Ist-Ergebnisse		
F2	Die Stadt Schwelm erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Schwelm befindet sich jedoch noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.	41
Plan-Ergebnisse		
F3	Die Stadt Schwelm plant bis 2023 durchgehend positive Jahresergebnisse. 2021 wird der erstmalige Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfen erwartet. Die Haushaltsentwicklung der Stadt Schwelm ist stark von externen Faktoren abhängig und unterliegt allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zudem sieht die gpaNRW zusätzliche Risiken in der Planung, die den Haushaltsausgleich sowie die Erreichung der Ziele des Haushaltssanierungsplanes gefährden.	44
Eigenkapital		
F4	Seit der Eröffnungsbilanz hat in der Stadt Schwelm ein enormer Eigenkapitalverzehr stattgefunden. Nur mit Hilfe von Konsolidierungshilfen ist es gelungen, die Überschuldung zu vermeiden.	48
Schulden und Vermögen		
F5	Der Handlungsspielraum der Stadt Schwelm ist aufgrund ihrer überdurchschnittlichen Verbindlichkeiten eingeschränkt. Die Stadt verfügt allerdings über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft.	50
F6	Das Vermögen der Stadt Schwelm befindet sich in einem schlechten Zustand. Die Verkehrsflächen und Gebäude haben ein hohes Durchschnittsalter. Schwelm wird absehbar reinvestieren müssen und benötigt hierfür entsprechende Finanzmittel.	50

Tabelle 2: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Haushaltssteuerung und zusätzliche Erläuterungen

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
Informationen zur Haushaltssituation					
F1	Nach anfänglichen Problemen bei der Aufstellung der Jahresabschlüsse, gelingt es der Stadt Schwelm mittlerweile die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft zeitnah bereitzustellen.	57			
F2	Der Finanzbereich erstellt unter Beteiligung der einzelnen Fachbereiche einen monatlichen Controllingbericht. Dieser liefert der Verwaltungsführung zeitnah die erforderlichen Informationen für die Planung, Ausführung und Steuerung.	57			
Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung					
F3	In den abgeschlossenen Haushaltsjahren konnte die Stadt Schwelm gestiegene Aufwendungen insbesondere durch die Anhebung des Hebesatzes der Grundsteuer B kompensieren. Die Konsolidierungsbemühungen werden künftig jedoch nicht mehr ausreichen, um die weiter steigenden Aufwendungen zu kompensieren.	58	E3	Die Stadt Schwelm sollte weiterhin einen konsequenten Konsolidierungskurs verfolgen. Verschlechtert sich die derzeit positive konjunkturelle Lage, müssen die Ertragseinbußen durch zusätzliche Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	60
Ermächtigungsübertragungen					
F4	Die Stadt Schwelm überträgt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Konsumtive Aufwendungen und investive Auszahlungen werden jedes Jahr neu veranschlagt. Sowohl die ordentlichen Aufwendungen als auch die Auszahlungen aus laufender Verwaltungstätigkeit übersteigen regelmäßig die Planansätze. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen ist sehr gering. Eine Regelung zur Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr gemäß § 22 Abs. 1 KomHVO NRW hat die Stadt nicht getroffen.	61	E4	Die Stadt sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr regeln. Somit wäre sie zukünftig in der Lage, bei Bedarf vom Instrument der Ermächtigungsübertragung Gebrauch zu machen. Die Stadt Schwelm sollte zudem einzelne Planungsparameter überprüfen. 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.	64
Fördermittelmanagement					
F5	Die Stadt Schwelm nutzt bereits verschiedene Quellen bei der Fördermittelrecherche und bedient sich externer Unterstützung. Eine Standardisierung des Prozesses der Fördermittelakquise würde die Stadt Schwelm allerdings zusätzlich unterstützen.	64	E5	Die Stadt Schwelm sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	65

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Ein Fördermittelcontrolling und Berichtswesen gibt es in Schwelm nicht. Ein strukturiertes Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen Rückforderungen zu vermeiden.	65	E6.1	Die Stadt Schwelm sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	66
			E6.2	Die zentrale Stelle sollte Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	66
Zusätzliche Erläuterungen zu einzelnen Haushaltspositionen und Bilanzposten					
F7	Die Stadt Schwelm weist in ihrer Bilanz die erhaltenen Anzahlungen bisher nicht entsprechend des § 41 Abs. 4 GemHVO aus. Ab dem Jahresabschluss 2019 soll die Bilanz um die Position „erhaltene Anzahlungen“ erweitert werden.	66			

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,73	91,93	98,71	101	103	114	35
Eigenkapitalquote 1	4,67	-29,11	9,09	18,77	33,59	65,26	35
Eigenkapitalquote 2	20,58	-11,32	34,25	49,98	63,85	78,56	35
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	17,47	0,04	27,39	33,26	38,63	59,83	35
Abschreibungsintensität	4,90	3,29	5,76	6,77	8,10	14,23	35
Drittfinanzierungsquote	43,68	36,76	48,49	54,33	61,99	82,82	34

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionsquote	59,27	39,95	80,14	101	145	305	35
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	80,65	32,50	71,52	81,53	91,76	120	34
Liquidität 2. Grades	9,38	9,38	26,87	42,17	103	244	34
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	24,12	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	12,44	3,85	4,96	9,33	16,38	24,72	34
Zinslastquote	2,01	0,06	0,86	1,36	1,76	2,78	35
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	57,75	28,35	47,07	54,32	59,81	69,68	34
Zuwendungsquote	24,05	5,87	13,85	17,53	24,84	38,68	35
Personalintensität	21,49	8,22	19,18	21,55	22,91	26,72	35
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,90	7,16	13,47	15,33	17,73	26,28	35
Transferaufwandsquote	52,53	39,37	42,99	46,57	49,02	74,37	35

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 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	19.358	17.322	21.287	22.532	24.570	21.014
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	12.140	12.269	12.668	13.400	13.604	12.816
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.496	1.760	1.813	2.258	2.801	2.026
Ausgleichsleistungen	1.271	1.231	1.254	1.317	1.276	1.270
Schlüsselzuweisungen	2.121	5.743	7.114	7.433	7.069	5.896
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	398	434	282	474	833	484
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	3.208	3.208	3.208	2.502	1.828	*
Summe der Erträge	39.992	41.967	47.625	49.916	51.981	43.505
Steuerbeteiligungen	2.701	2.311	3.068	3.092	3.370	2.909
Allgemeine Kreisumlagen	15.875	16.062	18.443	19.492	20.183	18.011
Summe der Aufwendungen	18.576	18.373	21.511	22.584	23.553	20.920
Saldo	21.416	23.594	26.113	27.332	28.428	22.586

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

Tabelle 5: Eigenkapital Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	9.064	3.969	6.924	8.410	8.219
Eigenkapital 1	9.064	3.969	6.924	8.410	8.219
Sonderposten für Zuwendungen	23.534	23.188	23.970	23.791	23.162
Sonderposten für Beiträge	5.377	5.235	5.045	5.130	4.804

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 2	37.974	32.391	35.938	37.330	36.185
Bilanzsumme	188.549	181.132	174.663	178.065	175.825

Tabelle 6: Schulden Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	35.738	32.429	28.561	31.795	31.336
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	62.547	61.269	55.293	50.530	45.267
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	739	1.298	990	1.029	1.077
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	2.059	1.114	1.146	2.082	970
Sonstige Verbindlichkeiten	2.134	2.342	653	1.548	2.789
Erhaltene Anzahlungen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten	103.217	98.452	86.643	86.984	81.440
Rückstellungen	46.896	48.980	50.878	52.349	56.476
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	0	0	0	0	0
Schulden	150.113	147.431	137.521	139.333	137.917

Tabelle 7: Gesamtschulden Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	134.348	130.748	k. A.	k. A.	k. A.
Rückstellungen	50.046	52.345	k. A.	k. A.	k. A.
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	336	836	k. A.	k. A.	k. A.
Gesamtschulden	184.730	183.929	k. A.	k. A.	k. A.

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	k. A.	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	56.419	51.036	k. A.	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	62.547	64.920	k. A.	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	10.666	10.248	k. A.	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	309	336	k. A.	k. A.	k. A.
Sonstige Verbindlichkeiten	2.201	1.342	k. A.	k. A.	k. A.
Erhaltene Anzahlungen	2.206	2.866	k. A.	k. A.	k. A.
Gesamtverbindlichkeiten	134.348	130.748	k. A.	k. A.	k. A.

Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Schwelm in Tausend Euro 2016 bis 2018

	2016	2017	2018
Grunddaten Kernhaushalt			
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	86.643	86.984	81.440
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	805	677	772
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	12.849	11.770	10.784
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	15	13	124
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	51.655	51.819	51.635
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	124.630	126.344	121.395

* Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen Technischen Betriebe Schwelm AöR und Gesellschaft für Stadtmarketing und Wirtschaftsförderung GmbH & Co KG

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung) Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-8.991	-5.176	2.827	1.386	272	1.077	219	71	40	475
Gewerbesteuer	18.185	17.147	21.287	22.532	24.570	22.350	22.162	22.890	23.447	23.999
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	12.140	12.269	12.668	13.400	13.604	14.276	14.617	15.172	15.990	16.853
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.496	1.760	1.813	2.258	2.801	3.127	2.813	2.875	2.935	2.996
Ausgleichsleistungen	1.271	1.231	1.254	1.317	1.276	1.339	1.371	1.427	1.467	1.515
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.121	5.743	7.114	7.433	7.069	8.262	11.893	11.000	11.000	11.000
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	3.208	3.208	3.208	2.502	1.828	1.187	577	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	398	434	282	474	833	697	898	500	0	0
Summe der Erträge	38.818,3	41.791,6	47.625,0	49.915,7	51.981,4	51.237,9	54.331,3	53.864,0	54.839,0	56.363,0
Gewerbesteuerumlage	1.327	1.166	1.556	1.580	1.727	1.581	1.568	1.619	1.658	1.697
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	1.289	1.133	1.512	1.512	1.643	1.504	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	15.875	16.062	18.443	19.492	20.183	20.856	21.869	21.942	22.388	23.147
Allgemeine Zuweisungen an das Land - Leistungen nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	18.490	18.361	21.511	22.584	23.553	23.941	23.437	23.561	24.046	24.844
Saldo der Bereinigungen	20.328	23.431	26.113	27.332	28.428	27.297	30.894	30.303	30.793	31.519
Saldo der Sondereffekte	343	-784	1.855	158	44	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-29.662	-27.823	-25.142	-26.104	-28.200	-26.220	-30.675	-30.232	-30.753	-31.044
Abweichung vom Basisjahr	0	1.839	4.519	3.558	1.461	3.441	-1.013	-570	-1.091	-1.382

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-29.662	-27.823	-25.142	-26.104	-28.200	-26.220	-30.675	-30.232	-30.753	-31.044
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz -Konsolidierungshilfe -	3.208	3.208	3.208	2.502	1.828	1.187	577	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-26.454	-24.615	-21.934	-23.602	-26.372	-25.034	-30.097	-30.232	-30.753	-31.044
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	1.839	4.519	2.852	82	1.420	-3.644	-3.778	-4.299	-4.590

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Schwelm in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-29.662	-27.823	-25.142	-26.104	-28.200	-26.220	-30.675	-30.232	-30.753	-31.044
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-3.483	-3.693	-2.110	-3.026	-2.983	-2.477	-2.614	-2.957	-2.973	-2.988
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-11.148	-11.217	-12.015	-12.210	-12.934	-13.163	-14.211	-14.545	-14.744	-14.893
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-15.030	-12.913	-11.017	-10.868	-12.283	-10.581	-13.850	-12.730	-13.035	-13.163
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	2.117	4.013	4.162	2.747	4.449	1.180	2.300	1.995	1.867

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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 Beteiligungsstruktur der Stadt Schwelm ist einfach gehalten. Sowohl die Anzahl der Beteiligungen, auf denen die Stadt einen beherrschenden oder maßgeblichen Einfluss ausüben kann, als auch die Anzahl der Beteiligungsebenen sind gering. Wirtschaftlich bedeutend für die Stadt ist primär die Technische Betriebe der Stadt Schwelm Anstalt des öffentlichen Rechts (Technische Betriebe Schwelm AöR). Dies gilt auch für die Auswirkungen der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt. Insgesamt ergeben sich dadurch niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Insgesamt ist die Stadt im Bereich des Beteiligungsmanagements den vorgenannten Anforderungen entsprechend gut aufgestellt. Trotz ihrer dezentralen Organisation des Beteiligungsmanagements hat sie die notwendigen Informationen im Sinne einer Beteiligungsverwaltung zeitnah und vollständig vorliegen. Die Stadt hat die Möglichkeit, ihre Interessen bei ihrer wesentlichen Beteiligung – der Technische Betriebe Schwelm AöR – zu vertreten. Das Berichtswesen unterstützt die kommunalen Entscheidungsträger aus Verwaltung und Politik bei der Steuerung der Beteiligungen. Neben dem Beteiligungsbericht der Stadt gibt es Quartalsberichte in einzelnen Gremien der Beteiligungen. Zusätzlich könnte es vorteilhaft sein, wenn die Stadt dem Rat oder einem Ausschuss für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährig Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf der Beteiligungen zur Verfügung stellt.

Das Beteiligungsmanagement entspricht zwar den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwelm ergeben. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten. Die Stadt sollte verbindliche Regelungen treffen, um die Datenvorhaltung und Abläufe weiter zu standardisieren. Außerdem sollte sie darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Daten der Beteiligungen digital vorzuhalten. Dadurch könnte die Stadt noch schneller auf die Daten zugreifen und sie einfacher weiterverarbeiten und auswerten.

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 ausgliedert.

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 sowie die finanziellen Auswirkungen der Beteiligungen auf den kommunalen Haushalt. Ausgehend von dem daraus abgeleiteten Steuerungserfordernis untersucht die gpaNRW mithilfe einer standardisierten Checkliste beziehungsweise eines Interviews, wie die Kommune das Beteiligungsmanagement organisiert hat. Neben der organisatorischen Ausgestaltung liegt der Fokus der Prüfung darauf, ob beziehungsweise in welchem Umfang die Kommune die Aufgaben der Datenerhebung und -vorhaltung sowie des Berichtswesens 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.

2.3 Beteiligungsportfolio

→ Feststellung

Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige 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

→ **Feststellung**

Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt Schwelm einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben kann, ist gering. Auch die Anzahl der Beteiligungsebenen ist übersichtlich. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.

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 Schwelm** hält zum 31. Dezember 2018 insgesamt acht unmittelbare Beteiligungen. Außerdem hält sie eine mittelbare Beteiligung mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent. Darüber hinaus hält sie weitere mittelbare Beteiligungen unter 20,0 Prozent. Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Schwelm wie folgt auf:

Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018⁸

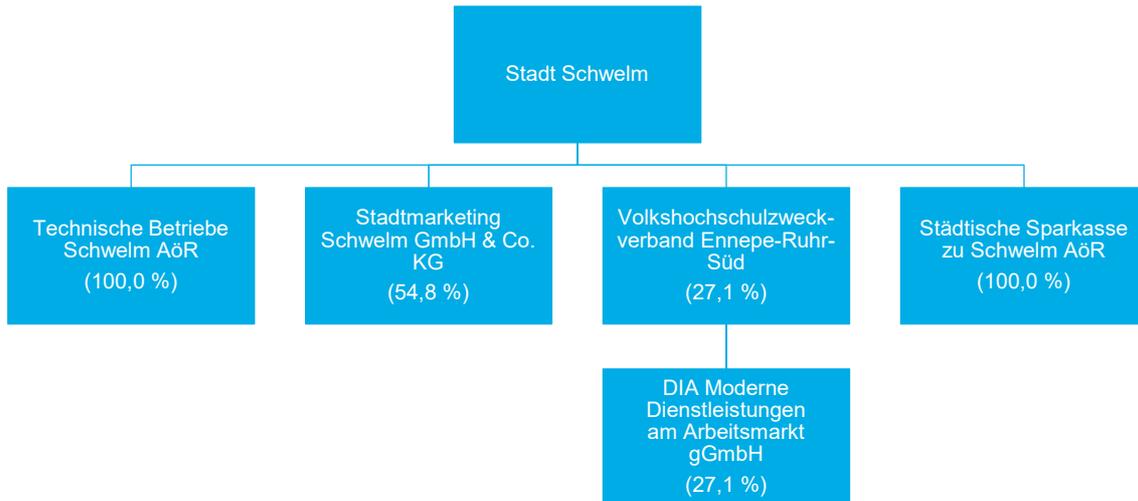


Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere Einflussmöglichkeiten, um 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 Schwelm handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

⁸ Mittelbare Beteiligungen, an denen die Stadt mit weniger als 20 Prozent beteiligt ist, sind in der Abbildung nicht enthalten.

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



Aktuell gibt es seitens der Stadt Schwelm konkrete Überlegungen zur Umstrukturierung der Beteiligung Technische Betriebe Schwelm AöR. Hieraus können sich Änderungen in der Beteiligungsstruktur ergeben.

2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

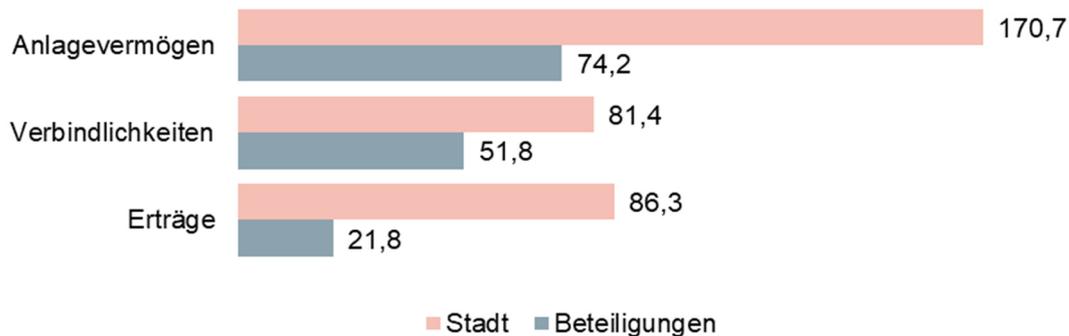
→ Feststellung

Aus der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich für die Stadt Schwelm insgesamt keine besonders hohen wirtschaftlichen Chancen oder Risiken. Wirtschaftlich am bedeutendsten ist die Technische Betriebe Schwelm AöR. Insgesamt ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen niedrig.

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 Schwelm** wird nachfolgend dargestellt. Hierbei lässt die gpaNRW die Städtische Sparkasse zu Schwelm außer Acht. Eine Einbeziehung der Sparkasse 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



Es ist ein bedeutender Teil des Anlagevermögens und der Verbindlichkeiten in die Beteiligungen ausgegliedert. Die Erträge, die bei den Beteiligungen anfallen, sind im Vergleich zur Stadt niedrig. Die ausgegliederten Werte entfallen vorrangig auf die Technische Betriebe Schwelm AöR. Die Aufgaben dieser Beteiligung umfassen insbesondere die gebührenfinanzierten Bereiche Abfall- und Abwasserentsorgung, Straßenreinigung einschließlich Winterdienst und Friedhofswesen. Außerdem erbringt die Beteiligung verschiedene Dienstleistungen für die Stadt Schwelm, wie zum Beispiel die Straßenunterhaltung und die Pflege des Stadtgrüns. Dadurch sind beispielsweise das Kanalvermögen sowie die gegenüberstehenden Kreditverbindlichkeiten bei der Technische Betriebe Schwelm AöR bilanziert. Ebenso fallen dort die Aufwendungen für die vorgenannten ausgegliederten Aufgaben an. Die übrigen Beteiligungen haben im Vergleich eine geringere wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt Schwelm.

Insgesamt hat die Beteiligung Technische Betriebe Schwelm AöR eine große wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt Schwelm. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Beteiligung hauptsächlich im gebührenfinanzierten Bereich tätig ist. Mögliche Einsparungen kommen den Gebührenzahlern zu Gute beziehungsweise Mehraufwendungen gehen zu deren Lasten. Für die Stadt Schwelm ergeben sich aus dieser Beteiligung somit keine besonders hohen wirtschaftlichen Chancen oder Risiken.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Der Haushalt der Stadt Schwelm wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen 2016 bis 2018 zwischen 0,3 Mio. und 1,2 Mio. Euro pro Jahr verbessert. Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften der Stadt zugunsten der Beteiligungen bestehen nicht. Die Beteiligungen haben damit niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

Neben der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen und den sich daraus gegebenenfalls mittelbar ergebenden Folgen für die Stadt sind auch die unmittelbaren Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt zur Beurteilung der Bedeutung der Beteiligungen wichtig.

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 han-

deln. 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 Prozent berücksichtigt. Die Städtische Sparkasse zu Schwelm beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

Neben den im Kapitel 2.3.1 abgebildeten Beteiligungen haben folgende zwei Beteiligungen wesentliche Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Schwelm:

- AVU Aktiengesellschaft für Versorgungsunternehmen (6,9 Prozent),
- WSW Wuppertaler Stadtwerke GmbH (0,6 Prozent).

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	238	554	312
Steuererträge	1.359	1.805	1.500
Konzessionsabgaben	1.599	1.440	1.404
Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.725	2.473	2.545
Sonstige Erträge	1.608	501	410
Gesamtsumme	7.529	6.773	6.171

Die Erträge bei der Stadt Schwelm resultieren insbesondere aus der AVU Aktiengesellschaft für Versorgungsunternehmen, der Technische Betriebe Schwelm AöR, der Städtischen Sparkasse zu Schwelm und der WSW Wuppertaler Stadtwerke GmbH. Die größten Ertragspositionen sind hierbei die Konzessionsabgaben der AVU sowie die Gewinnausschüttungen der Technische Betriebe Schwelm AöR. Zu den größten Ertragspositionen zählen:

- Konzessionsabgaben AVU (1,4 bis 1,6 Mio. Euro jährlich),
- Gewinnausschüttungen Technische Betriebe Schwelm AöR (1,2 bis 1,4 Mio. Euro jährlich),
- Gewinnausschüttungen AVU (0,7 Mio. Euro jährlich),
- Gewinnausschüttungen Städtische Sparkasse zu Schwelm (0,3 Mio. Euro jährlich),
- Gewinnausschüttungen WSW (0,0 bis 0,3 Mio. Euro jährlich) und
- Steuererträge verschiedener Beteiligungen (1,4 bis 1,8 Mio. Euro jährlich).

Die hohen sonstigen Erträge 2016 resultieren aus einem Sondereffekt aus der Erstattung von Niederschlagswassergebühren der Technische Betriebe Schwelm AöR in Höhe von fast 1,0 Mio. Euro. Im Übrigen umfassen die sonstigen Erträge die Zinserträge von der Technische Betriebe Schwelm AöR für die von der Stadt für die Technische Betriebe Schwelm AöR aufgenommenen Kredite. Den Zinserträgen bei der Stadt Schwelm stehen Zinsaufwendungen an die Kreditinstitute gegenüber. Die Erträge aus Leistungsbeziehungen beruhen auf verschiedenen Leistungen der Stadt Schwelm für die Technische Betriebe Schwelm AöR. Der erhöhte Betrag 2017 resultiert aus der Umstellung der Periodenzuordnung in der Buchungssystematik.

Darüber hinaus haben sich bei der Stadt Schwelm im Jahr 2017 Einzahlungen aus dem Verkauf ihrer Anteile an der Verkehrsgesellschaft Ennepe-Ruhr mbH von knapp 1,2 Mio. Euro ergeben.

Insgesamt generiert die Stadt rund sieben Prozent ihrer ordentlichen Erträge⁹ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	4.710	4.742	4.428
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	225	199	185
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	1.344	1.320	1.291
Gesamtsumme	6.279	6.261	5.904

Die Aufwendungen beruhen im Wesentlichen auf den Finanz- und Leistungsbeziehungen mit der Technische Betriebe Schwelm AöR und der AVU Aktiengesellschaft für Versorgungsunternehmen. Zu den größten Aufwandspositionen zählen:

- Aufwendungen für Leistungen der Technische Betriebe Schwelm AöR, u. a. für die Unterhaltung von Infrastrukturvermögen und Grünflächen (3,1 bis 3,2 Mio. Euro jährlich),
- Aufwendungen für Leistungen der AVU, u. a. für Energie (1,3 bis 1,5 Mio. Euro jährlich),
- Grundbesitzabgaben an die Technische Betriebe Schwelm AöR, hier unter sonstige Aufwendungen (1,3 Mio. Euro jährlich).

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

Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften zugunsten der Beteiligungen bestehen nicht. Entsprechende Risiken, die sich hieraus für den Haushalt der Stadt ergeben könnten, bestehen folglich nicht.

⁹ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Alles in allem hat die Stadt Schwelm in den Jahren 2016 bis 2018 Erträge aus Beteiligungen in Höhe von 6,2 bis 7,5 Mio. Euro pro Jahr erwirtschaftet. Demgegenüber stehen Aufwendungen für Beteiligungen in Höhe von 5,9 bis 6,3 Mio. Euro pro Jahr. Per Saldo haben diese Aufwendungen und Erträge das Jahresergebnis der Stadt zwischen 0,3 Mio. und 1,2 Mio. Euro pro Jahr verbessert.

Aus Sicht des Beteiligungsmanagements ist ein Augenmerk auf die Gewinnausschüttungen und Dividenden der Beteiligungen zu legen, da diese im Wesentlichen variabel sind und bis zu 2,7 Mio. Euro pro Jahr betragen. Außerdem bestehen hohe Aufwendungen für Leistungen der Technische Betriebe Schwelm AöR im Bereich der Unterhaltungsaufwendungen. Die Stadt Schwelm sollte ebenfalls die Beteiligungen AVU und WSW im Blick haben. Denn es bestehen wesentliche Erträge und Aufwendungen zwischen der Stadt und den beiden Beteiligungen, wobei die Stadt jedoch nur einen geringfügigen Einfluss auf diese beiden Unternehmen ausüben kann.

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.

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ **Feststellung**

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwelm 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 Vertreter kurzfristig bereitstellen zu können:

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

Die **Stadt Schwelm** verwaltet die Daten zu ihren Beteiligungen weitestgehend zentral im Fachbereich Finanzen, der zum Geschäftsbereich II gehört. Eine Ausnahme hiervon stellt der Volkshochschulzweckverband Ennepe-Ruhr-Süd dar. Dessen Daten verwaltet der Fachbereich Schule, Kultur, Sport, der zum Geschäftsbereich I gehört. Außerdem hält teilweise der Verwaltungsvorstand Unterlagen vor.

Die Stadt hält die Gesellschaftsverträge beziehungsweise Satzungen aller unmittelbaren und wesentlichen mittelbaren Beteiligungen vor. Ebenso besitzt die Stadt die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne von allen wesentlichen Beteiligungen. Die Stadt hält die Unterlagen teils in digitaler Version, teils nur in gedruckter Fassung vor.

→ **Empfehlung**

Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Schwelm darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Abschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.

In den Gremien der Beteiligungen, zum Beispiel im Aufsichtsrat oder der Gesellschafterversammlung, werden die wesentlichen Entscheidungen der Beteiligungen getroffen. Die persönlichen Daten der städtischen Gremienvertreterinnen und -vertreter (aus Verwaltung oder Politik) in den Beteiligungen liegen bei der Stadt vor. Sie werden laufend aktualisiert (zum Beispiel bei einem Wechsel eines Gremienvertreters). Außerdem gleicht der Fachbereich Finanzen die Daten mindestens einmal jährlich mit den Angaben zu den Vertreterinnen und Vertretern in den Jahresabschlüssen der Beteiligungen ab.

In sämtliche Gremien der wesentlichen Beteiligungen sind Vertreterinnen und Vertreter aus der Stadtverwaltung entsandt. Konkret sind dies je nach Beteiligung die Bürgermeisterin, der erste Beigeordnete oder aber Vertreter aus den Fachbereichen Finanzen oder Schule, Kultur, Sport. Dadurch erhält die Stadt Kenntnis von sämtlichen Schreiben zu den Gremiensitzungen, insbesondere Einladungen mit Tagesordnungspunkten, Beschlussvorlagen und Niederschriften. Die Informationen liegen den jeweiligen Gremienvertreterinnen und -vertretern vor. Durch Vertretungsregelungen ist auch bei einem Ausfall von diesen Personen ein Zugriff auf die Informationen sichergestellt. Hierdurch ist ebenfalls die Aktualisierung der wesentlichen Daten gewährleistet. Mögliche Änderungen, zum Beispiel einer Unternehmenssatzung, leiten die städtischen Gremienvertreter an den zuständigen Fachbereich weiter. Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne leiten die Beteiligungen in der Regel direkt an den zuständigen Fachbereich weiter.

Die Stadt hat dadurch auch die Möglichkeit, darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen der Beteiligungen die städtischen Interessen berücksichtigt werden. Zum Beispiel ist bei der Technische Betriebe Schwelm AöR der erste Beigeordnete der Stadt Vorsitzender des Verwaltungsrats. Außerdem besteht nach Auskunft der Stadt laufend eine enge Abstimmung zwischen der Stadt und dem Betrieb. Wichtige Punkte des Verwaltungsrats werden an den Rat zur Entscheidung weitergeleitet. So obliegt beispielsweise die Wirtschaftsplanung des Betriebs der vorherigen Entscheidung des Rates der Stadt.

In verschiedenen Bereichen zeigt sich das konzerngemeinschaftliche Agieren der Stadt. So nutzt die Stadt die gleiche Finanzsoftware wie die Technische Betriebe Schwelm AöR. Ein weiteres Beispiel ist, dass der Personalbereich der Stadt bestimmte Aufgaben für die Beteiligungen übernimmt (gegen Kostenerstattung).

Insgesamt hat die Stadt durch die Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Die notwendigen Unterlagen liegen geeignet vor. Hierbei ist zu beachten, dass die Stadt nicht die Unterlagen sämtlicher Beteiligungen zentral vorhält. Nach Auskunft der Stadt kann sie aber die jeweils benötigten

Informationen kurzfristig zusammentragen. Dies bietet eine Basis dafür, die Beteiligungen unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt zu steuern. Dennoch hängt die Informationslage seitens der Stadt stark von den einzelnen Gremienvertreterinnen und -vertretern der Stadt ab. Deshalb wäre es sinnvoll, ergänzend zum bisherigen Vorgehen sämtliche Schreiben zu den Gremiensitzungen, insbesondere Einladungen mit Tagesordnungspunkten, Beschlussvorlagen und Niederschriften im Fachbereich Finanzen beziehungsweise gegebenenfalls dem Fachbereich Schule, Kultur, Sport vorzuhalten. Hierdurch wäre auch das Aktualisieren von Daten durch den Fachbereich Finanzen noch einfacher sichergestellt. Hierfür könnte die Stadt Standards festlegen, die zum Beispiel regeln, wer, wann, wem, welche Informationen bereitzustellen hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten betreffen.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwelm 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 Schwelm** erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht entsprechend der Gemeindeordnung NRW. Die Stadt hat die Beteiligungsberichte für die Jahre 2015 bis 2017 jeweils im November des nächsten Jahres erstellt und den kommunalen Entscheidungsträgern (aus Verwaltung und Rat) bereitgestellt. Den Beteiligungsbericht 2018 hat die Stadt im Juni 2020 bereitgestellt. Der Beteiligungsbericht soll Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen schaffen. Darüber hinaus kann er eine Grundlage für (strategische) Entscheidungen im Bereich der Beteiligungen sein. Um den kommunalen Entscheidungsträgern möglichst zeitnah Informationen bereitstellen zu können, sollte der Bericht stets im Folgejahr zur Verfügung gestellt werden. Dem entsprechend ist es gut, dass die Stadt die Beteiligungsberichte 2015 bis 2017 jeweils im Folgejahr dem Rat bereitgestellt hat. Die Verzögerung des Beteiligungsberichts 2018 beruhte auf Änderungen aufgrund des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetzes.

Bezüglich der Beteiligungsberichte ab 2019 ist es noch offen, ob die Stadt von dem neuen Wahlrecht des § 116a GO NRW Gebrauch machen wird und ab dem Haushaltsjahr 2019 auf die Aufstellung eines Gesamtabschlusses verzichtet. In diesem Fall müsste die Stadt weiterhin einen Beteiligungsbericht erstellen. Sollte sie hingegen weiterhin einen Gesamtabschluss aufstellen, müsste die Stadt keinen Beteiligungsbericht mehr erstellen. In jedem Fall ist es sinnvoll, den Ratsmitgliedern mindestens einmal jährlich Informationen zu den Beteiligungen der Stadt bereitzustellen.

Neben den Beteiligungsberichten erstellt die Technische Betriebe Schwelm AöR Quartalsberichte für den Verwaltungsrat des Betriebs. Die Berichte umfassen unter anderem die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie Abweichungen von den Planwerten. Auch die anderen Beteiligungen erstellen zum Teil Quartalsberichte für die jeweiligen Gremien der Beteiligungen. Die Stadt selbst erstellt keine separaten unterjährigen Berichte (zum Beispiel über sämtliche oder einzelne Beteiligungen für den Rat). Dies ist aufgrund des einfachen Beteiligungsportfolios nachvollziehbar. Gleichwohl könnte es vorteilhaft sein, wenn die Stadt Schwelm dem Rat oder einem Ausschuss für ihre bedeutenden Beteiligungen standardisiert unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung stellt.

Durch die personelle Verzahnung von städtischen Mitarbeiterinnen und -mitarbeitern in den Gremien der Beteiligungen ist es sichergestellt, dass die Stadt unverzüglich Kenntnis über plötzlich auftretende Ereignisse in den Beteiligungen erhält, die von besonderer und dringender Relevanz sind. Verbindliche Regelungen hierzu gibt es nicht.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Beteiligungsportfolio				
F1	Aufgrund der vorliegenden Beteiligungsstruktur, der wirtschaftlichen Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW niedrige Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	78		
F2	Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt Schwelm einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben kann, ist gering. Auch die Anzahl der Beteiligungsebenen ist übersichtlich. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist somit niedrig.	79		
F3	Aus der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen ergeben sich für die Stadt Schwelm insgesamt keine besonders hohen wirtschaftlichen Chancen oder Risiken. Wirtschaftlich am bedeutendsten ist die Technische Betriebe Schwelm AöR. Insgesamt ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen niedrig.	80		
F4	Der Haushalt der Stadt Schwelm wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen 2016 bis 2018 zwischen 0,3 Mio. und 1,2 Mio. Euro pro Jahr verbessert. Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften der Stadt zugunsten der Beteiligungen bestehen nicht. Die Beteiligungen haben damit niedrige Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.	81		

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F5	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwelm ergeben.	84	E5.1	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Schwelm darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Abschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.	85
			E5.2	Die Stadt Schwelm sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten betreffen.	86
F6	Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwelm ergeben.	86			

3. Offene Ganztagschulen

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm im Prüfgebiet Offene Ganztagschulen 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 Corona-Pandemie wirkt sich zum Zeitpunkt der überörtlichen Prüfung auf die Inanspruchnahmemöglichkeit des Betreuungsangebotes OGS aus.

Es ist nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Auswirkungen des Verzichts auf Elternbeiträge auf das Elternbeitragsaufkommen OGS und auf den Fehlbetrag OGS für die Stadt Schwelm sein werden.

Da weder der Zeitraum der Einschränkungen des OGS-Betriebes, noch die Höhe der finanziellen Auswirkungen zurzeit bekannt sind, können diese zum Zeitpunkt der Prüfung nicht in die Analyse unserer Kennzahlen einfließen.

Offene Ganztagschulen (OGS)

Die Stadt Schwelm ist Trägerin von vier Grundschulen. An allen vier Grundschulen wird sowohl die OGS-Betreuung als auch die Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ („Schule von Acht bis Eins“) angeboten.

Die Stadt Schwelm gehört zum Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Teilnahmequoten. Die Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ hat hohe Teilnehmerzahlen und tritt damit in Konkurrenz zum OGS-Angebot. Die begrenzte Anzahl an OGS-Plätzen sowie vergleichsweise niedrige Elternbeiträge für die Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ könnten Gründe für diese Situation sein.

Mehr als 75 Prozent der geprüften Kommunen haben einen niedrigeren Fehlbetrag je OGS-Schüler als die Stadt Schwelm. Die Ursachen für diese Positionierung sind auf der Aufwandsseite zu finden.

Die Stadt Schwelm gehört zu den wenigen Kommunen unter den bisher geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen, die die OGS-Aufgabe teilweise selbst erledigt. An zwei Grundschulen führt die Stadt die OGS-Betreuung selbst durch. An den anderen zwei Grundschulen ist die OGS-Durchführung an einen freien Träger delegiert.

Der interkommunale Vergleich der Personalaufwendungen je OGS-Schüler ist wegen der niedrigen Anzahl der Vergleichswerte aus den Kommunen, die die OGS-Betreuung selbst durchführen, nur begrenzt aussagekräftig. Er kann lediglich Tendenzen aufzeigen. Tendenziell hat die

Stadt Schwelm hohe Personalaufwendungen. Die Prüfung hat festgestellt, dass die Personalaufwendungen je OGS-Schüler in der Stadt Schwelm deutlich höher ausfallen als die Transferaufwendungen je OGS-Schüler. Bei den Transferaufwendungen je OGS-Schüler gehört die Stadt Schwelm zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Werten.

Zu den OGS-Aufwendungen zählen auch Gebäudeaufwendungen. Die Stadt Schwelm stellt ihren OGS-Schülern und OGS-Schülerinnen eine deutlich größere Fläche zur Verfügung als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da die Gebäudeaufwendungen je qm auch vergleichsweise hoch sind, gehört die Stadt Schwelm zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler.

Die Elternbeiträge in der Stadt Schwelm fallen höher aus als bei der Hälfte der geprüften Kommunen. Dies ist einerseits auf die Einkommensstruktur zurückzuführen. Andererseits werden in der Elternbeitragsatzung einige rechtlich gegebenen Gestaltungsmöglichkeiten genutzt. Gleichwohl ergeben sich aus der Sicht der gpaNRW noch Verbesserungspotentiale. Zum Beispiel sollte der Höchstbeitrag ausgeschöpft werden. Ein weiterer Optimierungsschritt wäre die Überarbeitung der Beitragsstaffelung.

Um einen ganzheitlichen Überblick über die Durchführung der OGS-Aufgabe zu erhalten, ist eine transparente Darstellung von Erträgen und Aufwendungen wichtig. Im Haushalt der Stadt Schwelm wurde für jede OGS ein eigenes Produkt angelegt. Anhand der aktuellen Buchungssystematik ist es jedoch nicht möglich, einen vollumfänglichen Ressourceneinsatz im Bereich OGS zu ermitteln. Zur besseren Steuerung der OGS-Entwicklung ist es sinnvoll, bestimmte Aufwandsarten den OGS-Produkten genauer zuzuordnen. Des Weiteren empfiehlt die gpaNRW Kennzahlen zu definieren und Ziele mit Zielwerten zu hinterlegen.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Ziel der gpaNRW ist es, auf Steuerungs- und Optimierungspotenziale hinzuweisen. Dazu werden Erträge und Aufwendungen für die OGS analysiert. Dabei spielen die Transferleistungen (bei Aufgabenübertragung) bzw. die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen sowie die Gebäudeaufwendungen eine wichtige Rolle. Ertragsseitig sind neben den Landeszuweisungen die Elternbeiträge von großer Bedeutung.

Aus den Ergebnissen leiten wir Empfehlungen ab, die darauf zielen das Ergebnis der Kommune für die OGS zu verbessern. Gleichzeitig zeigt die gpaNRW Strategien und Handlungsmöglichkeiten auf, mit denen die Kommunen vorhandene Potenziale schrittweise umsetzen können.

Die gpaNRW führt interkommunale Kennzahlenvergleiche durch und analysiert die Organisation und Steuerung.

Die Erträge und Aufwendungen beziehen wir auf das Haushaltsjahr; die Flächen- und Schülerzahlen auf das Schuljahr. Bezugsgröße ist die Bruttogrundfläche¹⁰ (BGF) der Gebäude.

¹⁰ Die Bruttogrundfläche ist die Summe aller Grundflächen aller Grundrissebenen eines Gebäudes.

3.3 Rechtliche Grundlagen

Das Schulministerium Nordrhein-Westfalen hat zum Schuljahr 2003/2004 die OGS als außerunterrichtliches Angebot für Grundschulen und Förderschulen mit Primarbereich eingeführt. Schule sowie Kinder- und Jugendhilfe und die weiteren außerschulischen Träger sollen ein neues Verständnis von Schule entwickeln. Ziel ist es, mehr Zeit für Bildung und Erziehung, individuelle Förderung, Spiel- und Freizeitgestaltung sowie eine bessere Rhythmisierung des Schultages zu ermöglichen. Zusätzlich soll die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt werden. Die OGS sorgt für ein umfassendes Bildungs- und Erziehungsangebot, das sich am jeweiligen Bedarf der Kinder und der Eltern orientiert. Dieses Angebot umfasst insbesondere

- Förder-, Betreuungs- und Freizeitangebote,
- besondere Förderangebote für Kinder aus bildungsbenachteiligten Familien und für Kinder mit besonderen Begabungen sowie
- Angebote zur Stärkung der Familienerziehung.

Die OGS im Primarbereich (§ 9 Absatz 3 Schulgesetz NRW) ist ein freiwilliges Angebot an Eltern sowie Schülerinnen und Schüler. Die Anmeldung verpflichtete in unserem Betrachtungszeitraum zur regelmäßigen täglichen Teilnahme an diesen Angeboten für die Dauer eines Schuljahres.¹¹

3.4 Strukturen der OGS

Die **Stadt Schwelm** war im Schuljahr 2018/2019 Trägerin von vier Grundschulen:

- Städtische Gemeinschaftsgrundschule Nordstadt (GS Nordstadt),
- Städtische Gemeinschaftsgrundschule Engelbertstraße (GS Engelbertstraße),
- Städtische Gemeinschaftsgrundschule Ländchenweg (GS Ländchenweg),
- Städtische Katholische Grundschule St. Marien (KGS St. Marien).

Das OGS-Angebot besteht an allen vier Grundschulen.

An den Grundschulen GS Engelbertstraße und KGS St. Marien führt die Stadt Schwelm die OGS-Betreuung selbst durch. An den Grundschulen GS Ländchenweg und GS Nordstadt hat die Stadt Schwelm die OGS-Aufgabe an einen freien Träger vergeben.

¹¹ Die rechtlichen Grundlagen für die Offene Ganztagschule sind: Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW), Runderlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung vom 23. Dezember 2010 zu gebundenen und offenen Ganztagschulen sowie außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten im Primarbereich und Sekundarstufe I (BASS 12-63 Nr.2) in der jeweils geltenden Fassung, Runderlass des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder über die Zuwendungen für die Durchführung außerunterrichtlicher Angebote Offener Ganztagschulen im Primarbereich (BASS 11-02 Nr.19) in der jeweils geltenden Fassung.

Die Nachmittagsbetreuung hat in Schwelm eine lange Tradition. Bereits zum Schuljahr 2004/2005 wurde die OGS an der GS Engelbertstraße eingerichtet. 2005 folgten die Grundschule Möllenkotten und die GS Nordstadt. Abschließend zum Schuljahr 2007/2008 entstand die OGS in den Grundschulen Katholische Grundschule Südstraße (KGS St. Marien) und in der GS Westfallendamm. Zum Schuljahr 2014/2015 wurden die GS Möllenkotten und die GS Westfallendamm inklusive der jeweiligen OGS zur GS Ländchenweg zusammengeführt.

Das Ziel der Stadt Schwelm bei der Einrichtung der OGS war, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen sowie die OGS-betreffenden Landesvorgaben zu realisieren.

Nach der nahezu konstanten Entwicklung in den Vorjahren ist die Anzahl der teilnehmenden OGS-Schülerinnen und -Schüler im Schuljahr 2018/2019 auf 283 Kinder gestiegen. Im Schuljahr 2019/2020 gab es einen erneuten Anstieg auf 294 Schülerinnen und Schüler.

Die OGS-Betreuung findet von 08.00 bis 16.00 Uhr statt. Laut Kooperationsvereinbarungen kann die Betreuung bei Bedarf bereits ab 7.30 Uhr stattfinden. Für die unterrichtsfreien Tage sowie für Schulferienwochen bestehen weitere Angebote. Die OGS eines beauftragten Trägers bietet versetzte Zeiten für die Ferienbetreuung an, so dass jederzeit die Möglichkeit besteht, ein OGS-Kind auch in den Ferienzeiten betreuen zu lassen.

3.4.1 Bevölkerung- und Schülerzahlenentwicklung

Neben dem Betreuungsangebot und der Nachfrage nach OGS-Plätzen ist die Entwicklung der Einwohnerzahlen – insbesondere in der Altersgruppe der Einwohner von sechs bis unter zehn Jahren – von Bedeutung. Die Veränderungen in der betroffenen Altersgruppe wirken sich auf den Bedarf an OGS-Plätzen aus und sollten bei der Planung des künftigen Angebotes berücksichtigt werden. Nachfolgend stellt die gpaNRW die entsprechenden Strukturen der **Stadt Schwelm** dar.

→ Feststellung

Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Schwelm einen rollierende Schulentwicklungsplan regelmäßig erstellt. Auch die Nachfrage und das Angebot an der OGS-Betreuung sind ein wichtiger Bestandteil des Schulentwicklungsplanes. Die operative Planung der Zahl der OGS-Kinder deckt sich jedoch nicht mit den Daten im Schulentwicklungsplan.

Bevölkerungsentwicklung nach Altersgruppen in Schwelm

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2025	2030	2040
Einwohner gesamt	27.800	28.330	28.477	28.478	27.819	27.400	26.473
Einwohner 0 bis unter 6 Jahre	1.323	1.460	1.543	1.596	1.634	1.568	1.378
Einwohner 6 bis unter 10 Jahre	920	955	980	974	1.170	1.126	1.026

Quelle: IT.NRW (2015 bis 2018 zum 31.12. des jeweiligen Jahres nach Zensus, Prognosedaten ab 2025 zum 01.01.)

IT.NRW prognostiziert für die Stadt Schwelm eine sinkende Einwohnerzahl. Auch der Anteil von Einwohnern unter 10 Jahren soll sich dabei rückläufig entwickeln. Die Anzahl der Kinder in der

OGS-Zielgruppe (zwischen 6 und 10 Jahren alt) wird jedoch voraussichtlich entgegen dem Trend steigen.

Aktuelle Studien gehen davon aus, dass die prognostizierten Schülerzahlen auf Bundesebene steigen werden. Grund dafür sind steigende Geburtenzahlen sowie die nicht genau bekannten Zuwanderungssalden. Diese Faktoren werden sich allerdings nicht nur regional (z.B. in ländlichen Gebieten oder Städten), sondern auch von Kommune zu Kommune unterschiedlich auswirken. Die weitere Entwicklung bleibt daher abzuwarten. Ebenso abzuwarten sind die Ergebnisse der aktuellen Diskussion über einen Rechtsanspruch auf die Ganztagsbetreuung in Grundschulen.

Im Jahr 2016 hat die Stadt Schwelm einen „Schulentwicklungsplan der Stadt Schwelm“ erstellt, der in 2018 aktualisiert wurde. Dabei nutzt Schwelm zu dem Planungszeitpunkt aktuelle Anmeldezahlen sowie relevante Geburten für die zu planenden Einschulungsjahrgänge. Neben den aktuellen und prognostizierten Schülerzahlen beschäftigt sich der Schulentwicklungsplan (SEP) mit der räumlichen Situation sowie mit der Betreuung in den Grundschulen der Stadt.

Nach der Einschätzung des Fachbereiches Jugend, Schule und Soziales weisen die Auswirkungen der Flüchtlingszuwanderung keine Besonderheiten auf. Deswegen hat der Fachbereich bewusst auf die Planung der Anzahl der zugewanderten Schulkinder im aktuellen SEP verzichtet.

In der Stadt Schwelm können derzeit keine Neubaugebiete entwickelt werden. Mit einem zukünftigen Baulandkonzept sollen insbesondere bestehende Brachflächen revitalisiert werden. Aus der Sicht der Stadt ist es zudem nur bedingt möglich, Prognosen zu den an der OGS teilnehmenden Kindern als Folge von Neubebauungen zu machen. Daher fließen sie nicht in den SEP ein.

In ihrem SEP geht die Stadt Schwelm von einer steigenden Schüleranzahl in allen städtischen Grundschulen aus. Insgesamt erhöht sich die Zahl der Schülerinnen und Schüler um zwölf Prozent.

Entwicklung der Grundschülerzahlen

Name des Teilstandortes	2019/2020	2020/2021	2021/2022	2022/2023	2023/2024	2024/2025
GS Nordstadt	160	181	194	203	206	210
GS Engelbertstraße	309	305	306	304	308	314
GS Ländchenweg	345	339	363	383	416	398
KGS St. Marien	189	189	192	194	197	201
Grundschulen gesamt	1.003	1.014	1.055	1.084	1.127	1.123
davon OGS-Schüler	294	250	250	250	250	250

Als eine der wenigen Kommunen beschäftigt sich die Stadt Schwelm in ihrem SEP mit dem zukünftigen OGS-Betreuungsbedarf und den dafür vorhandenen Kapazitäten. Zu diesen Zwecken hat die Stadt Schwelm mehrere Szenarien entwickelt. Ein Szenario basiert auf der Annahme, dass sich der Betreuungsbedarf bis zum Schuljahr 2024/2025 im Vergleich zum Schuljahr

2017/2018 verdoppeln wird. In einem anderen Szenario geht die Stadt davon aus, dass ein kontinuierlicher Bedarfsanstieg um zehn Prozent im Vergleich zum Vorjahr stattfindet. Im Gespräch zwischen der Stadt Schwelm und der gpaNRW am 23. Januar 2020 wurde der Zielwert von 50 Prozent bestätigt. In den im Rahmen der Prüfung der gpaNRW zur Verfügung gestellten Daten (s. Tabelle „Entwicklung der Grundschülerzahlen“) wird von einer konstanten Zahl von 250 OGS-Schülern und -Schülerinnen ausgegangen. Diese liegt deutlich unter den tatsächlichen Zahlen der beiden letzten Schuljahre von 283 und 294 OGS-Kinder und deckt sich nicht mit dem strategischen Ziel der OGS-Entwicklung der Stadt Schwelm.

→ **Empfehlung**

Die operative Planung der erwarteten Zahlen von OGS-Kindern sollte mit dem Schulentwicklungsplan übereinstimmen. Da sich die Standorte unterschiedlich entwickeln, erachtet die gpaNRW eine standortbezogene Prognose der Anzahl von OGS-Schülerinnen und -Schülern für sinnvoll.

Die differenzierten Grunddaten zu den Schulen sowie den Schüler- und Betreuungszahlen in Schwelm stellt die gpaNRW in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts dar.

3.4.2 Teilnahmequote an der OGS-Betreuung in kommunalen Schulen

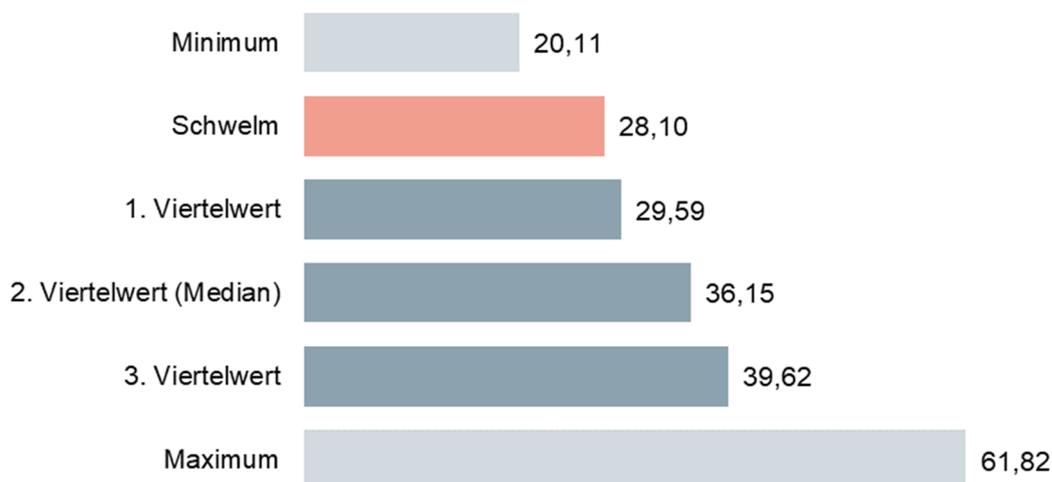
Die Teilnahmequote zeigt, wie hoch der Anteil der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler an kommunalen Grundschulen mit OGS-Angebot im Verhältnis zur Gesamtschülerzahl dieser Schulen ist.

→ **Feststellung**

Die OGS der Stadt Schwelm werden im Vergleich zu den meisten geprüften Kommunen deutlich weniger besucht. Neben der OGS werden auch andere Betreuungsformen angeboten, die in allen vier Grundschulen in Konkurrenz zur OGS stehen.

Die **Stadt Schwelm** hat in ihrer Schulentwicklungsplanung 2016 (Aktualisierung 2018) eine mindestens 50-prozentige Teilnahmequote im Schuljahr 2024/2025 als strategisches Ziel formuliert (s. Kapitel „3.4.1 Bevölkerungs- und Schülerzahlentwicklung“).

Teilnahmequote in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 16 Werte eingeflossen.

Die Teilnahmequote in den Schwelmer Grundschulen ist im Prüfungszeitraum mit einigen Schwankungen annähernd konstant geblieben. Im interkommunalen Vergleich ist sie niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Standortbezogen fällt sie in Schwelm sehr unterschiedlich aus. Die Teilnahmequote in der OGS Engelbertstraße ist im Prüfungszeitraum kontinuierlich gesunken und weist mit 14 Prozent den niedrigsten Wert unter den OGS der Stadt Schwelm aus. Sie liegt auch unter dem Minimum der Vergleichskommunen. Die Teilnahmequoten in der OGS Nordstadt und in der OGS St. Marien sind dagegen gestiegen. Vor allem in der OGS St. Marien hat sich diese Kennzahl von 2015 bis 2018 sehr stark entwickelt, und zwar ist sie in diesem Zeitraum um 38 Prozent gewachsen. Dagegen hat sich die Teilnahmequote in der OGS Ländchenweg kaum verändert.

Teilnahmequote OGS an kommunalen Grundschulen in Prozent

	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
GS Nordstadt	36,42	32,08	30,86	38,92	40,63
GS Engelbertstraße	17,73	16,08	15,63	13,62	15,21
GS Ländchenweg	30,90	31,76	32,19	32,10	31,30
KGS St. Marien	26,20	26,18	24,61	36,27	39,15
Teilnahmequote Gesamt	26,82	25,60	24,97	28,10	29,31

Die Zahl der Kinder mit besonderem erzieherischen Bedarf steigt im Laufe der Jahre kontinuierlich. Im Schuljahr 2018/ 2019 nehmen 40 Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf an der OGS-Betreuung teil. Dies entspricht 14 Prozent der betreuten Kinder. Verglichen mit den anderen Kommunen gleicher Größenordnung nehmen in Schwelm überdurchschnittlich viele Kinder mit sonderpädagogischem Bedarf an der OGS teil. Der Median der Ver-

gleichskommunen lag im betrachteten Jahr bei acht Prozent. Besonders stark ist diese Entwicklung in der GS Nordstadt ausgeprägt. 32 Prozent der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler sind 2018 Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf. Mögliche Gründe für diese Entwicklung wurden seitens der Stadt Schwelm nicht genannt.

Für die Teilnahme eines Kindes an der OGS-Betreuung müssen in der Stadt Schwelm einige Kriterien erfüllt werden. Unter anderem spielt der vorhandene Arbeitsvertrag der Eltern für die Aufnahme eines Kindes in die OGS-Betreuung eine wichtige Rolle. Zuerst werden die Kinder berücksichtigt, bei denen beide Elternteile beziehungsweise ein Elternteil bei Alleinerziehenden einer Berufstätigkeit nachgehen. Auch soziale Aspekte und sozialpädagogische Gründe werden bei der Auswahl berücksichtigt. Notfälle werden bevorzugt behandelt. Kinder, die diese Kriterien nicht erfüllen, werden auskunftsgemäß in die OGS-Betreuung nicht aufgenommen, auch wenn freie Plätze vorhanden wären.

Hierbei wird für die gpaNRW nachvollziehbare Praxis geübt: Gelegentlich vorhandene freie OGS-Plätze werden nicht an interessierte Familien vergeben, die den Kriterien nicht entsprechen. Diese Plätze werden für Kinder vorgehalten, bei denen eine OGS-Betreuung in einer familiären Notsituation zwingend erforderlich ist.

Das Interesse an der OGS-Teilnahme ist in der Stadt Schwelm deutlich gestiegen. Die Stadt hat auf den wachsenden Bedarf an OGS-Plätzen reagiert. 2018 wurden insgesamt zwei zusätzliche OGS-Gruppen in der OGS Nordstadt und der OGS St. Marien eingerichtet. Die Zahl der OGS-Betreuungsplätze in der OGS Ländchenweg wurde auch erhöht. Die zusätzlichen OGS-Gruppen bestehen auch im Schuljahr 2019/2020 weiter. Trotz der erweiterten Betreuungszahlen konnten in den beiden letzten Schuljahren nicht alle angemeldeten Kinder betreut werden. Für diese Kinder existiert eine Reserveliste.

Nach den Angaben der Stadt Schwelm kann sie den Bedarf an den OGS-Plätzen grundsätzlich decken. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass nicht alle Anmeldungen in einem Vertrag münden. Vielmehr kommt es häufig vor, dass die Eltern zwar einen Bedarf anmelden, den Vertrag aber dann nicht unterschreiben.

Mit der Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ („Schule von Acht bis Eins“) wird in der Stadt Schwelm eine weitere Betreuungsform angeboten. 467 Schülerinnen und Schüler (46 Prozent) werden 2018 in Schwelm insgesamt betreut, davon 184 Kinder in der Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“. Im Schuljahr 2018/ 2019 wurde die Betreuung „Acht bis Dreizehn“ noch um eine Gruppe in der GS Ländchenweg erweitert.

Werden weitere Betreuungsformen angeboten, kann dies dazu führen, dass die Anmeldungen zur OGS selbst zurückgehen und das alternative Betreuungsangebot in Konkurrenz zur OGS steht. Die Finanzierung dieser anderen Betreuungsarten unterscheidet sich von der OGS-Finanzierung. Die weiteren Betreuungsformen werden vom Land nur mit einer Betreuungspauschale gefördert. Häufig ist diese Pauschale nicht kostendeckend und als Folge sind oft zusätzliche kommunale Eigenanteile erforderlich.

Schülerzahlen in den Betreuungsformen OGS und „Acht bis Dreizehn“

	2018/2019		2019/2020	
	OGS	Acht bis Dreizehn	OGS	Acht bis Dreizehn
GS Nordstadt	65	31	65	39
GS Engelbertstraße	44	45	47	40
GS Ländchenweg	104	64	108	69
KGS St. Marien	70	44	74	46
GS Gesamt	283	184	294	194

Der Vergleich der Anzahl der Kinder in der OGS mit der Anzahl der Schüler und Schülerinnen in der Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ zeigt, dass es die Konkurrenzsituation zwischen den beiden Betreuungsformen in allen vier Grundschulen gibt. An der GS Engelbertstraße ist sie besonders ausgeprägt. 2018 nimmt annähernd die gleiche Anzahl der Schulkinder an der OGS und an der Betreuung „Acht bis Dreizehn“ teil. Voraussichtlich begünstigen die fehlenden OGS-Betreuungsplätze sowie der vergleichsweise niedrige Elternbeitrag für die Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ diese Situation.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte entscheiden, ob weiterhin mehrere Betreuungsangebote vorgehalten werden sollen, die in Konkurrenz zueinanderstehen. Insbesondere ist die Betreuungssituation in der GS Engelbertstraße zu hinterfragen.

Die Stadt Schwelm vertritt die Auffassung, dass eine weitere Erhöhung der Teilnahmequote mit Ausbaumaßnahmen verbunden ist. Als Stärkungspaktkommune steht die Stadt Schwelm jedoch einer angespannten Haushaltssituation gegenüber, die die aus der Sicht der Stadt erforderlichen Ausbaumaßnahmen nur eingeschränkt realisieren lässt. Die Analyse der gpaNRW zeigt, dass eine moderate Erweiterung von OGS-Plätzen mit der Fläche, die aktuell für OGS-Zwecke zur Verfügung steht, durchaus machbar ist (s. Kapitel „3.6.2.5 Gebäudeaufwendungen OGS“).

3.5 Organisation und Steuerung

Die Aufgabenerledigung, die Aufwendungen und die Erträge der Offenen Ganztagschulen werden durch die angestrebten Ziele, die Intensität der Steuerung, die Form der Organisation und den aufgewendeten Ressourceneinsatz geprägt.

3.5.1 Organisation der Aufgabenerledigung

Der Fachbereich Familie, Jugend, Soziales (ab dem 01. Januar 2020 Fachbereich Jugend, Schule und Soziales) ist für die Durchführung der OGS-Aufgabe verantwortlich. Im Jahr 2018 stehen dafür insgesamt 0,5 Vollzeit-Stellen zur Verfügung.

An der GS Engelbertstraße und der KGS St. Marien hat die Stadt Schwelm die OGS-Aufgabe selbst übernommen. Das Personal ist dementsprechend bei der Stadt Schwelm angestellt.

An der GS Nordstadt und der GS Ländchenweg hat die Stadt Schwelm die OGS-Durchführung aus Gründen der Trägervielfalt an die Arbeiterwohlfahrt Unterbezirk Ennepe-Ruhr (AWO) delegiert. Der Träger stellt das dafür notwendige Personal zur Verfügung. Vor der Vergabe der Trägerschaft erfolgte keine Ausschreibung, jedoch hat die Stadt Schwelm eine Markterkundung durchgeführt.

Die Betreuungsverträge mit den Eltern der OGS Nordstadt und der OGS Ländchenweg werden von der AWO abgeschlossen. Die Betreuungsverträge für die OGS Engelbertstraße und der OGS St. Marien schließt die Stadt selbst ab.

Die Stadt Schwelm beantragt auch die erforderlichen Landeszuschüsse. Sie setzt die Elternbeiträge fest. Sie führt die jährliche Überprüfung von Einkommensverhältnissen durch und zieht die Elternbeiträge ein. Dementsprechend erfolgt das Mahnverfahren durch die Stadt Schwelm. Beim Nicht-Einreichen erforderlicher Einkommensunterlagen wird seitens der Stadt der Höchstbeitrag für die jeweilige Betreuungsform festgesetzt. Die Elternbeiträge werden unter anderem zur Finanzierung des städtischen Eigenanteils und des freiwilligen Zuschusses verwendet.

In der Vergangenheit gab es Überlegungen, die OGS-Durchführung an den bisher städtisch organisierten OGS auch an einen freien Träger zu übergeben. Von diesem Gedanken wurde jedoch Abstand genommen. Unter anderen müsste der potentielle Träger das vorhandene Personal zu gleichen Rahmenbedingungen übernehmen. Des Weiteren wäre die Stadt Schwelm zur Zahlung eines anteiligen Ausgleichsbetrages an die Kommunale Zusatzversorgungskasse Westfalen-Lippe verpflichtet. Im Ergebnis sieht die Stadt Schwelm keinen nennenswerten finanziellen Vorteil in der vollständigen Vergabe der OGS-Aufgabe an einen freien Träger. Gleichzeitig bietet die Selbsterledigung der OGS-Aufgabe der Kommune gute Steuerungsmöglichkeiten und stellt eine möglichst große kommunale Einflussnahme sicher. Das wird von der Stadt Schwelm als positiv bewertet.

3.5.2 Steuerung

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm verfügt über keine Gesamtstrategie für den Bereich OGS. Die Stadt ist jedoch sehr aktiv an der laufenden Umsetzung der OGS-Aufgabe beteiligt und bringt die kommunalen Interessen über die halbjährlichen Treffen mit den OGS-Leitungen und Schulleitungen ein. Die Kooperationsvereinbarungen sind nicht auf dem neusten Stand. Aus den Kooperationsvereinbarungen ist es nicht ersichtlich, wie hoch die OGS-Mittel tatsächlich sind. Zudem wurden im Rahmen der Prüfung keine sachverhaltsaufklärenden Unterlagen, z.B. Jahresabrechnungen, von der Stadt vorgelegt.

Eine Kommune sollte über eine von Politik und Verwaltungsführung getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Offene Ganztagschulen verfügen. Sie sollte an der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Angebotes zum Offenen Ganztage aktiv mitwirken.

Die Grundlage für die Durchführung des OGS-Angebotes durch den Maßnahmenträger sind in der **Stadt Schwelm** die Kooperationsvereinbarungen zwischen der Stadt, der jeweiligen Grundschule und der AWO zum 01. August 2014. Die Kooperationsvereinbarungen wurden im Jahr 2014 abgeschlossen und 2016 das letzte Mal überarbeitet. Seitdem wurden die Kooperationsvereinbarungen nicht erneut verhandelt.

Die Kooperationsvereinbarungen sind zum 01. August 2014 in Kraft getreten und gelten für ein Jahr. Die beiden Vertragsparteien haben die Möglichkeit einer ordentlichen Kündigung zum Schuljahresende mit einer Frist von drei Monaten. Sollten die Kooperationsvereinbarungen nicht fristgerecht gekündigt werden, verlängern sie sich um ein weiteres Jahr. Die Kooperationsvereinbarungen können fristlos gekündigt werden, wenn das Festhalten an den Vereinbarungen für eine der Parteien unzumutbar wäre.

Neben den einzelnen Rechten und Pflichten der Beteiligten sowie den Rahmenbedingungen zur Durchführung der OGS definieren die Kooperationsvereinbarungen die Finanzierungsmodalitäten.

Demnach stehen der AWO Landesmittel, kommunale Zuwendungen sowie Elternbeiträge zur Verfügung. Die genaue Ausgestaltung und Höhe werden in den Kooperationsvereinbarungen nicht definiert.

Auch die OGS-Gestaltung in den von der Stadt Schwelm selbst durchgeführten OGS basiert auf den Kooperationsvereinbarungen für die jeweiligen Grundschulen. Die Kooperationspartnerinnen sind in diesem Fall die Stadt Schwelm und die jeweiligen Grundschulen. Diese wurden im Jahr 2014 (KGS St. Marien) beziehungsweise 2018 (GS Engelbertstraße) unterschrieben. Der Inhalt dieser Kooperationsvereinbarungen ist mit dem Inhalt der Kooperationsvereinbarungen mit der AWO weitestgehend identisch. Auch hier stehen Landesmittel, kommunale Zuwendungen sowie Elternbeiträge zur Finanzierung der OGS-Durchführung zur Verfügung. Ebenfalls wird keine genaue Höhe der Gesamtfinanzierung definiert.

Im Rahmen der Prüfung wurden keine sachverhaltsaufklärenden Unterlagen zu der tatsächlichen Höhe und Zusammensetzung der OGS-Mittel, z.B. Jahresabrechnungen, von der Stadt vorgelegt. Es konnte also nicht nachvollzogen werden, wie die Abrechnung gestaltet wird.

Die unterschriebenen Exemplare der Kooperationsvereinbarungen lagen der städtischen Schulverwaltung nicht vor. Diese wurden erst auf Nachfrage der gpaNRW von den Schulen angefordert.

Die OGS-Schwerpunkte werden von einzelnen Grundschulen anhand ihrer Leitbilder definiert. Darauf werden dann die OGS-Angebote abgestimmt. Dies erfolgt in Zusammenarbeit zwischen den Schul- und OGS-Leitungen. Die OGS-Schwerpunkte werden seitens der Stadt nicht koordiniert.

In den Kooperationsvereinbarungen wurde festgelegt, dass eine gemeinsame Arbeitsgruppe gebildet wird, die aus den Vertretern des Trägers, der Schulen und der OGS-Leitungen besteht. Diese kommt auf Einladung des Schulträgers halbjährlich zusammen. Im Rahmen dieser Treffen werden wichtige Entscheidungen zum Ablauf, zu der Finanzierung und der pädagogischen Ausgestaltung beraten und getroffen. So wird sichergestellt, dass alle Akteure am OGS-Gestaltungsprozess beteiligt sind.

Einmal im Jahr erstellen die OGS-Mitarbeiterinnen und die Schulleitungen aller vier Grundschulen, die Fachberaterinnen der AWO und die Stadt Schwelm einen gemeinsamen Sachstandsbericht zur OGS für den Jugendhilfe- und den Schulausschuss. In diesem Bericht werden sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Aspekte der OGS-Durchführung des vergangenen

Schuljahres geschildert. Auch auf die Besonderheiten der einzelnen OGS wird in diesem Sachstandsbericht eingegangen. Der Sachstandsbericht wird dem Jugendhilfeausschuss und dem Schulausschuss vorgestellt.

Ein Konzept zur OGS-Gestaltung konnte der gpaNRW im Rahmen der Prüfung nicht vorgelegt werden. Der Sachstandsbericht beinhaltet jedoch auch konzeptionelle Elemente der OGS-Durchführung in den einzelnen OGS. Diese werden jährlich überprüft und weiterentwickelt. So wird z.B. als einheitliches Ziel für alle OGS die Unterstützung der Entwicklung der Kinder zu eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeiten definiert. Der Sachstandsbericht erläutert Ziele und pädagogische Schwerpunkte und regelt organisatorische Besonderheiten wie z.B. Tagesablauf, Räume und Personal der einzelnen OGS.

Die Stadt Schwelm legt einen sehr hohen Wert auf die Qualitätsstandards in ihren OGS-Einrichtungen. Alle vier OGS wenden ein Qualitätsentwicklungsverfahren an. 2018 wurde ein Modul zur Verbesserung der Rahmenbedingungen abgeschlossen. Das Ziel ist es, pro Schulhalbjahr ein weiteres Modul zu bearbeiten.

Werden Schwächen in den Prozessen festgestellt, die alle vier OGS betreffen, wird gemeinsam nach Verbesserungsmöglichkeiten gesucht. So hat man z.B. im Jahr 2018 festgestellt, dass das Aufnahmeverfahren extrem lange gedauert hat. Das wurde zum Anlass genommen, den Prozess im kommenden Jahr auf Änderungspotential zu überprüfen. Das Ergebnis dieser Überprüfung wurde der gpaNRW nicht vorgelegt.

Wie in vielen anderen Kommunen findet keine interkommunale Arbeit mit anderen Kommune beziehungsweise dem Ennepe-Ruhr-Kreis hinsichtlich der OGS-Durchführung statt. In den regelmäßigen Tagungen des Arbeitskreises Jugend und Schule des Ennepe-Ruhr-Kreises werden jedoch bei Bedarf OGS-Themen mit den anderen kreisangehörigen Kommunen besprochen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte eine Gesamtstrategie für den Bereich OGS ausarbeiten. Die Kooperationsvereinbarungen sollten durch die Stadt Schwelm regelmäßig überprüft und nach Bedarf angepasst werden. Es sollte genauer definiert werden, wie hoch die Mittel zur OGS-Durchführung sind. Wünschenswert wäre auch ein gesamtstädtisches Betreuungskonzept, das als Grundlage für alle OGS dient.

Im Abstimmungsverfahren hat die Stadt Schwelm dargelegt, dass an einer Gesamtstrategie bereits gearbeitet wird. Das gemeinsame Betreuungskonzept für alle Schwelmer Schulen wird ein Bestandteil der Gesamtstrategie sein.

3.5.3 Datentransparenz

→ **Feststellung**

Im Hinblick auf die Datentransparenz begrüßt die gpaNRW die Bündelung von Erträgen und Aufwendungen der OGS in eigen dafür geschaffenen Produkten. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Schwelm jedoch nicht vollumfänglich bekannt. Die Steuerung der OGS wird nicht durch Kennzahlen unterstützt.

Eine Kommune sollte den Ressourceneinsatz für OGS transparent darstellen. Dazu sollte sie alle Erträge und Aufwendungen der OGS in einem Produkt oder einer Kostenstelle erfassen. Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung sollen genutzt werden.

Die **Stadt Schwelm** stellt einen wesentlichen Teil der finanziellen Mittel zur Realisierung der OGS zur Verfügung. Das macht die Verantwortung der Stadt für die Steuerung der OGS-Ausgestaltung unabdingbar.

Die Stadt Schwelm hat in der Produktgruppe 03.02. Offene Ganztagsgrundschulen des Produktbereiches 03 Schulträgeraufgaben für jede OGS ein eigenes Produkt eingerichtet. Einige der OGS direkt zuordenbaren Erträge und Aufwendungen werden auf dieses Produkt gebucht. Neben der OGS werden hier jedoch auch die der Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ betreffenden Vorgänge abgebildet. Einige OGS-Sachverhalte werden dem Produkt hingegen gar nicht zugeordnet. Dadurch ist das genaue OGS-Ergebnis aus dem Produkt nicht ersichtlich. Der vollumfängliche Ressourceneinsatz für das Handlungsfeld OGS kann erst nach Bereinigungen beziehungsweise Hinzurechnungen ermittelt werden. Die Datenlage scheint vergleichsweise gut zu sein. Trotzdem nahm die Ermittlung und Verifizierung der für die Prüfung erforderlichen Daten sowohl seitens der Stadt als auch seitens der gpaNRW nicht unerhebliche Zeit- und Personalkapazitäten in Anspruch. Für die Prüfung wurden die zur OGS gehörenden Sachverhalte abgegrenzt. Die Aufwendungen für OGS-Räume konnten erst nach Rücksprache mit dem Immobilienmanagement ermittelt werden.

Die für die OGS-Betreuung zur Verfügung gestellten Flächen können nur für das Jahr 2019 ermittelt werden. Für die Vorjahre wurde eine Annahme getroffen, dass die den OGS zur Verfügung gestellten Flächen genauso hoch sind wie im Jahr 2019. Das bringt eine gewisse Unsicherheit bei der Berechnung der OGS-Gebäudeaufwendungen und somit auch des OGS-Fehlbetrages mit sich.

Als globales Ziel über alle OGS hat die Stadt Schwelm folgendes formuliert: „Bedarfsgerechte Sicherstellung der Betreuung der Zielgruppe außerhalb der Unterrichtszeiten; Sicherstellung einer gesunden Mittagsverpflegung; mit Unterstützung des Qualitätsentwicklungsverfahrens sollen Qualitätsstandards, beginnend mit der sogenannten Basisevaluation, dem Feststellen des Ist-Zustandes, entwickelt werden.“ Das Berichtswesen für das Handlungsfeld OGS beschränkt sich auf den jährlichen Sachstandsbericht „Bericht der Offenen Ganztagsbetreuung an den Schwelmer Grundschulen“. Im Gespräch zwischen der Stadt Schwelm und der gpaNRW wurde auch ein monatlicher Controlling-Bericht erwähnt. Dieser wurde der gpaNRW nicht zur Verfügung gestellt. Die im städtischen Haushaltplan abgebildeten Kennzahlen beziehen sich auf die Vergangenheit und stellen keine Zielwerte dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm kann die Datentransparenz steigern, indem sie alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten den OGS-Produkten zuordnet. In diesem Zusammenhang sollte auch die Ermittlung der Gebäudeaufwendungen überprüft werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Erträge und Aufwendungen der OGS von der Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ zu trennen. Des Weiteren ist es zur OGS-Steuerung sinnvoll, messbare Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden, sowie ein regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.

3.6 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

3.6.1 Fehlbetrag OGS

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm erzielt einen höheren Fehlbetrag je OGS-Schüler als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der hohe Fehlbetrag je OGS-Schüler belastet den Haushalt der Stadt Schwelm.

Eine Kommune sollte den Fehlbetrag OGS durch geeignete Steuerungsmaßnahmen so niedrig wie möglich halten.

Der Fehlbetrag OGS beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind.

Der Fehlbetrag OGS wird im Wesentlichen durch den Landeszuschuss sowie vier von der Kommune steuerbare Einflussfaktoren bestimmt: die Elternbeiträge, die Personalaufwendungen für eigene Betreuungsleistungen, die Transferaufwendungen an fremde Träger und die Gebäudeaufwendungen für die OGS-Räume. Die steuerbaren Einflussfaktoren werden nachfolgend im Einzelnen untersucht.

Die Erträge bei der **Stadt Schwelm** setzen sich hauptsächlich aus den Landeszuweisungen und den Elternbeiträgen zusammen.

Die Aufwendungen beinhalten neben Personalaufwendungen für das Betreuungspersonal und für die Verwaltung Transferaufwendungen (Zuschüsse an den Kooperationspartner), Gebäudeaufwendungen sowie bilanzielle Abschreibungen und Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen für Gebäude.

In 2017 erwirtschaftet Schwelm Erträge in Höhe von rund 460.000 Euro. 2018 sind diese deutlich gestiegen, und zwar auf etwa 540.000 Euro. Die Stadt hat 2017 Aufwendungen für die OGS-Bereitstellung in Höhe von circa 750.000 Euro. Wie die Erträge haben auch die Aufwendungen im Folgejahr zugenommen und liegen bei rund 910.000 Euro. Somit hat die Stadt Schwelm im Bereich OGS einen absoluten Fehlbetrag von rund 290.000 Euro im Jahr 2017 und von etwa 370.000 im Jahr 2018 ausgewiesen.

Aussagekräftig wird der Fehlbetrag OGS, wenn man ihn zum einen in das Verhältnis zu der Altersgruppe der Bevölkerung setzt, die die Leistung in Anspruch nimmt (6 bis 10 Jahre). Zum anderen ist der Fehlbetrag OGS in Bezug zur Anzahl der OGS-Schüler und OGS-Schülerinnen von Interesse.

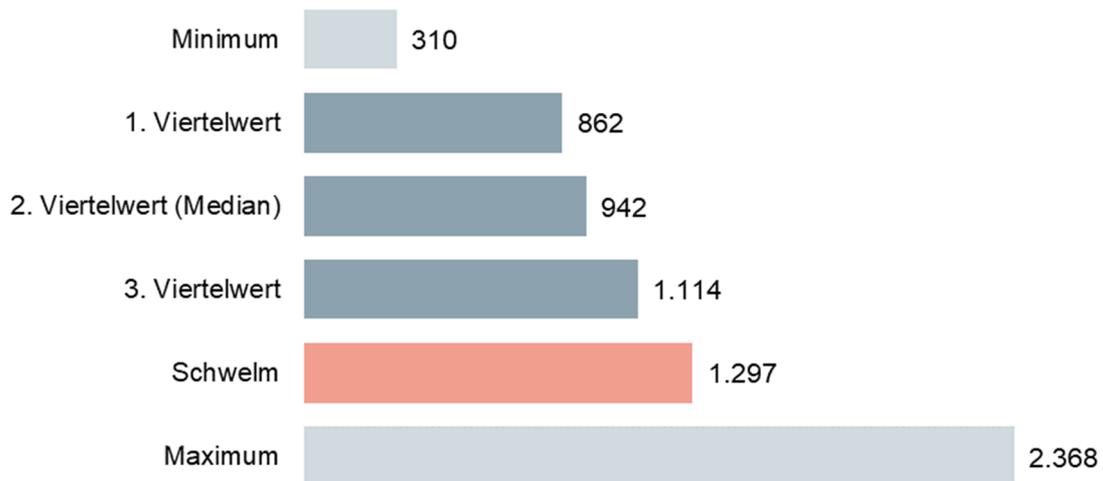
Aus der Kennzahl „Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahre“ kann die Haushaltsbelastung der Kommune für die OGS-Aufgabe gemessen an der entsprechenden Altersgruppe abgelesen werden.

Einwohner bezogener Fehlbetrag OGS 2018

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag OGS je Einwohner in Euro	12,89	4,26	6,05	10,18	13,15	26,25	16
Fehlbetrag OGS je Einwohner von 6 bis unter 10 Jahren in Euro	377	124	179	259	385	740	16

Die Kennzahl „Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler“ zeigt, wie hoch der Ressourceneinsatz für die OGS-Schülerinnen und -Schüler ist. Grundlage ist das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudekosten, falls diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Weitere Erkenntnisse gewinnt man durch einen Vergleich der Kennzahlen mit den entsprechenden Werten anderer Kommunen gleicher Größenordnung.

Fehlbetrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 16 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Schwelm erzielt ein ungünstigeres Ergebnis als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

Wie sich der Fehlbetrag je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

3.6.2 Einflussfaktoren und Wirkungszusammenhänge auf den Fehlbetrag OGS

3.6.2.1 Elternbeiträge OGS

Elternbeiträge sind Teilnahmebeiträge, durch die die Betriebskosten der Einrichtungen nur zu einem geringen Teil gedeckt werden. Es handelt sich um öffentlich-rechtliche Abgaben eigener Art (Beschluss OVG NRW vom 30.09.2005 – 12 A 2184/03). Diese dürfen allein aufgrund einer Satzung erhoben werden.

Der Schulträger oder der öffentliche Jugendhilfeträger kann in offenen Ganztagschulen im Primarbereich Elternbeiträge erheben. Im Erlass des Ministeriums für Schule und Weiterbildung¹² ist ein monatlicher Höchstbetrag für Elternbeiträge vorgesehen. Dieser beträgt 185 Euro für das Schuljahr 2018/2019 und 203 Euro zum Schuljahresbeginn 2020/2021.

→ Feststellung

Die Stadt Schwelm schöpft nicht alle rechtlich zulässigen Gestaltungsmöglichkeiten der Elternbeitragssatzung aus. Die Gestaltung der Elternbeitragsstaffelung und die Höhe der Elternbeiträge sind seit Jahren unverändert.

Eine Kommune sollte zur Deckung der Aufwendungen OGS Elternbeiträge erheben. Zur Erhebung der Elternbeiträge muss sie eine Elternbeitragssatzung erlassen. Dabei sollte sie nach pflichtgemäßem Ermessen die Ausgestaltung der Elternbeitragssatzung in Form von Staffelungen, Befreiungen etc. festlegen. Soziale Aspekte sollten berücksichtigt werden.

Die **Stadt Schwelm** erhebt im Prüfungszeitraum Elternbeiträge für die Nutzung der OGS auf Basis der „Satzung der Stadt Schwelm über die Erhebung von Elternbeiträgen für Tageseinrichtungen, Tagespflege und OGS“. Das Datum der Ursprungssatzung konnte seitens der Stadt Schwelm nicht genannt werden. Die Satzung wurde regelmäßig angepasst. Die letzte Änderung erfolgte am 29. November 2018.

Die geltende Satzung enthält im Wesentlichen folgende Punkte:

- Die Beiträge werden unterteilt nach neun Einkommensstufen erhoben.
- Die Eltern leisten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einen Beitrag zur OGS-Finanzierung.
- Bis zum anrechenbaren Einkommen von 18.000 Euro sind die Eltern von der Beitragszahlung befreit.
- Der Höchstbeitrag in Höhe von 150 Euro wird ab dem anrechenbaren Einkommen über 94.000 Euro erhoben.

¹² (BASS 12 – 63 Nr.2 in der jeweils aktuellen Fassung)

- Die Beiträge werden nicht dynamisiert. Die Beitragshöhe kann jedoch an die gesamtwirtschaftliche Entwicklung angepasst werden. Von dieser Regelung wird im Bereich OGS der Stadt Schwelm kein Gebrauch genommen.
- In besonderen Härtefällen kann der Beitrag ganz oder teilweise erlassen werden.
- Die Geschwisterkind-Ermäßigung wird ab dem zweiten Kind angewandt. Die Geschwisterkind-Ermäßigung ist systemübergreifend. Sie gilt für die Geschwister, die zeitgleich eine Tageseinrichtung, die Tagespflege oder die OGS besuchen. Bei zwei Kindern wird der Elternbeitrag der nächstniedrigeren Beitragsstufe festgesetzt. Bei mehr als zwei Kindern werden die beiden höchsten Beiträge erhoben, jedes weitere Kind ist beitragsfrei.
- Die Eltern sind verpflichtet, alle berechnungsrelevanten Unterlagen zur Festsetzung der Beitragshöhe bei der Stadt Schwelm einzureichen. Sollten die Einkommensnachweise nicht eingereicht werden, ist die Stadt berechtigt, den Höchstbeitrag der jeweiligen Betreuungsförm festzusetzen.

Mit der letzten Änderung der Satzung ist die Elternbeitragsstaffelung unverändert geblieben. Z.B. gilt der Höchstbeitrag in Höhe von 150 Euro mindestens seit dem Jahr 2014. Die Anpassung der Elternbeiträge soll laut Beschluss der Stadt Schwelm aus Februar 2019 frühestens in fünf Jahren erfolgen, also im Jahr 2024.

Die Elternbeitragsatzung nutzt einige Gestaltungsmöglichkeiten, die im Runderlass gegeben sind. Gleichwohl sollte die Stadt Schwelm zur weiteren Verbesserung der Ertragslage folgende Handlungsmöglichkeiten für die Elternbeitragsatzung in Erwägung ziehen:

- Die Stadt Schwelm sollte den rechtlich zulässigen Höchstbeitrag ausschöpfen.
- Die Elternbeitragsstruktur sollte überarbeitet werden. Ein möglicher Optimierungsschritt wäre die Herabsenkung der Beitragsstufe, ab der der Höchstbeitrag fällig ist. Bei der Prüfung der mittleren kreisangehörigen Kommunen hat sich herausgestellt, dass einige Städte den Höchstbeitrag bereits ab einem anrechenbaren Jahreseinkommen von 67.000 Euro erheben.
- Die Überarbeitung der Staffelung (die Erhöhung der Beiträge in unterschiedlichen Einkommensstufen) würde die Ertragsituation weiter positiv beeinflussen.
- Eltern mit einem Jahreseinkommen unter 18.000 Euro könnten mit einem geringen Beitrag an der OGS-Finanzierung beteiligt werden. Einige der Vergleichskommunen verzichten auf die Beitragsfreiheit.
- Die Stadt Schwelm sollte die Elternbeiträge an die Steigerungssätze des Runderlasses anpassen. Dadurch werden die Beitragspflichtigen an dem ebenfalls jährlich steigenden pflichtigen Eigenanteil der Stadt Schwelm beteiligt. Die gpaNRW empfiehlt eine jährliche dynamische Erhöhung um drei Prozent im Rahmen der rechtlichen Vorgaben des Runderlasses.
- Die Stadt Schwelm sollte die Geschwisterkind-Befreiung ab dem dritten Kind in eine Geschwisterkind-Ermäßigung umwandeln sowie über die Reduzierung der Ermäßigung für das zweite Kind nachdenken. Die systemübergreifende Geschwisterkind-Regelung sollte in eine Nicht-systemübergreifende umgewandelt.

Die OGS-Ferienbetreuung steht nur den OGS-Kindern offen. Für die Ferienbetreuung werden keine separaten Elternbeiträge erhoben. Nach den rechtlichen Vorschriften könnte die Stadt Schwelm für die zusätzlichen Betreuungsleistungen gesonderte Beiträge erheben. Einige Kommunen nutzen bereits diese Möglichkeit zur Entlastung ihrer Haushalte.

→ **Empfehlung**

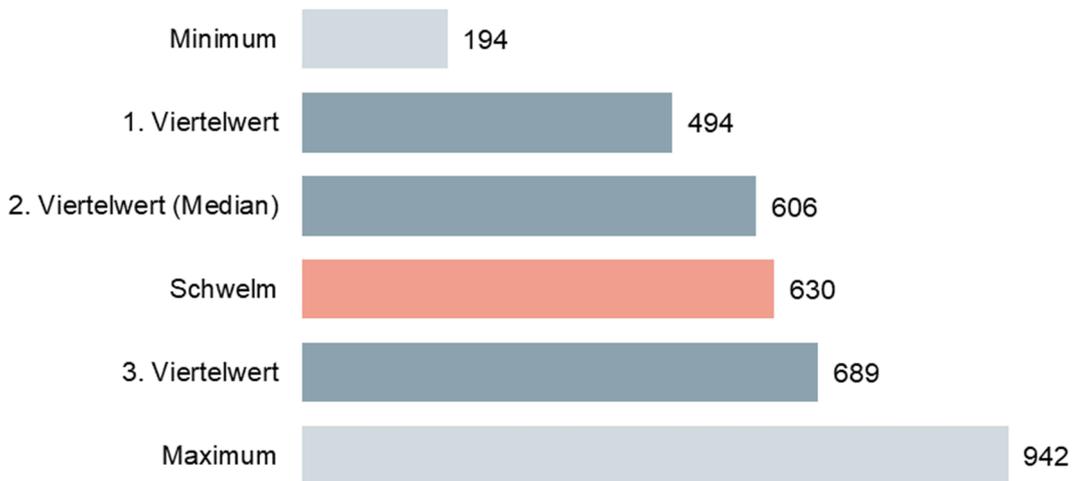
Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Schwelm, ihre Elternbeitragssatzung zu überarbeiten, um den Fehlbetrag je OGS-Schüler zu verringern und somit den städtischen Haushalt zu entlasten. Des Weiteren sollte die Stadt Schwelm Elternbeiträge für Ferienangebote erheben.

Die Ausschöpfung der hier aufgezeichneten Gestaltungsmöglichkeiten gewinnt durch sehr hohe OGS-Aufwendungen und somit einen hohen OGS-Fehlbetrag zusätzlich an Gewicht.

Ermittlung Elternbeitrag je OGS-Schüler und Elternbeitragsquote

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Elternbeiträge OGS in Euro	124.824	148.138	159.522	178.319
Anzahl OGS-Schüler	247	245	241	283
Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro	505	605	662	630
ordentliche Aufwendungen OGS in Euro	554.472	583.445	678.679	793.956
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen für Gebäude in Euro	122.062	85.622	74.280	117.927
Elternbeitragsquote OGS in Prozent	18,45	22,14	21,19	19,56

Elternbeitrag OGS je OGS-Schüler in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 16 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Schwelm gehört zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Elternbeiträgen.

Die Elternbeitragsquote stellt das Verhältnis der Elternbeiträge zu den ordentlichen Aufwendungen inklusive der Gebäudeaufwendungen für OGS dar. Sie zeigt, wieviel Prozent der Aufwendungen durch die eingenommenen Elternbeiträge gedeckt werden.

Elternbeitragsquote in Prozent 2018



Über die Hälfte der Vergleichskommunen decken ihre OGS-Aufwendungen im Jahr 2018 zu einem höheren Anteil als die Stadt Schwelm. Da die Elternbeiträge leicht über dem Median liegen, ist die niedrige Elternbeitragsquote auf hohe OGS-Aufwendungen der Stadt Schwelm (s. Kapitel „3.6.2.2 Aufwendungen OGS“) zurückzuführen.

Wie sich der Elternbeitrag je OGS-Schüler im Zeitverlauf entwickelt, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

3.6.2.2 Aufwendungen OGS

Die Aufwendungen umfassen im Wesentlichen die Transferleistungen oder Personalaufwendungen Betreuung sowie Gebäudeaufwendungen.

Die ordentlichen Aufwendungen des Handlungsfeldes OGS setzen sich bei der **Stadt Schwelm** aus folgenden Bestandteilen zusammen:

- Personalaufwendungen für das Betreuungspersonal,
- Personalaufwendungen für das Verwaltungspersonal,
- Transferaufwendungen,
- bilanzielle Abschreibungen,
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen inkl. Aufwendungen für OGS-Räume und
- Aufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen für Gebäude.

Die Aufwendungen für die Bereitstellung des OGS-Angebots beliefen sich in der Stadt Schwelm in 2017 auf rund 750.000 Euro und in 2018 auf etwa 910.000 Euro. Nachfolgend werden die Aufwendungen 2018 ins Verhältnis zu den 283 betreuten OGS-Schülerinnen und OGS-Schülern gestellt.

Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.739	2.731	3.124	3.222
davon Transferaufwendungen je OGS-Schüler in Euro (alle OGS-Betreuungen)	655	1.030	977	1.102
davon Personalaufwendungen für eigene OGS-Betreuung je OGS-Schüler in Euro (alle OGS-Betreuungen)	1.241	963	1.065	1.112
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	732	590	592	750

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwelm bei den Aufwendungen je OGS-Schüler wie folgt:

Aufwendungen je OGS-Schüler 2018

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	3.222	2.233	2.511	2.842	2.936	4.052	16
davon Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	750	148	278	351	482	1.035	16

Die Aufwendungen je OGS-Schüler verteilen sich im Jahr 2018 wie folgt:



Die Stadt Schwelm hat 2018 die zweithöchsten Aufwendungen je OGS-Schüler der geprüften Kommunen. 69 Prozent der städtischen OGS-Aufwendungen entfallen auf die zwei größten Aufwandsarten: 34 Prozent sind Transferaufwendungen und 35 Prozent Personalaufwendungen für das Betreuungspersonal der von der Stadt durchgeführten OGS.

Die Aufwendungen je OGS-Schüler sind in der Stadt Schwelm von 2.739 Euro im Jahr 2015 auf 3.222 Euro im Jahr 2018 gestiegen. Dies entspricht einer Zunahme von 18 Prozent, die in erster Linie aus dem Anstieg der Transferaufwendungen resultiert.

Wie sich die Aufwendungen je OGS-Schüler und ihre einzelnen Komponenten im Zeitverlauf entwickeln, steht in den Tabellen im Anhang dieses Teilberichts.

Die Transferleistungen, Personalaufwendungen Betreuung und Gebäudeaufwendungen betrachtet die gpaNRW nachfolgend näher.

3.6.2.3 Transferleistungen OGS

Die Transferleistungen sind die Leistungen, die eine Kommune an die Kooperationspartner für die Durchführung der OGS zahlt. Nicht hierzu zählen Leistungen für sonstige außerschulische Betreuungsmaßnahmen.

Erbringt eine Kommune die OGS-Betreuungsmaßnahmen nicht selbst, muss sie die Leistungen entsprechend der vergaberechtlichen Bestimmungen vergeben.

→ Feststellung

Die Transferleistungen je OGS-Schüler sind in der Stadt Schwelm interkommunal unterdurchschnittlich. Neben dem pflichtigen Eigenanteil stellt die Stadt Schwelm dem Maßnahmenträger weitere Mittel zur Verfügung (freiwillige Leistungen). Diese finanziert sie aus den Elternbeiträgen. Die freiwilligen Leistungen wirken sich negativ auf den OGS-Fehlbetrag aus und belasten den städtischen Haushalt.

Die **Stadt Schwelm** führt die OGS-Aufgabe an zwei Grundschulen selbst durch. An den anderen beiden Grundschulen hat sie die OGS-Betreuung an einen freien Träger vergeben.

Die Transferaufwendungen belaufen sich in der Stadt Schwelm in 2017 auf annähernd 240.000 Euro und in 2018 auf rund 310.000 Euro. Sie betragen damit zuletzt 34 Prozent der Gesamtaufwendungen.

Entwicklung der Transferleistungen

	2015	2016	2017	2018
Transferaufwendungen	161.700	252.463	235.454	311.792
OGS-Schüler gesamt	247	245	241	283
davon OGS-Schüler an Grundschulen mit delegierter OGS-Betreuung	148	145	144	169
davon OGS-Schüler an Grundschulen mit selbst durchgeführter OGS-Betreuung	99	100	97	114
Transferaufwendungen je OGS-Schüler (alle OGS-Betreuungen)	655	1.030	979	1.102
Transferaufwendungen je OGS-Schüler an Grundschulen mit vollständig delegierter OGS-Betreuung	1.093	1.741	1.635	1.845

Der Grund für den starken Anstieg der Aufwendungen je OGS-Schüler im Laufe der Jahre ist die ebenso starke Zunahme der Transferaufwendungen im gleichen Zeitraum. Diese sind von 1.093 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2015 auf 1.845 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2018 gestiegen. Das bedeutet einen Anstieg von 69 Prozent innerhalb von vier Jahren. 2016 hat die Stadt Schwelm die Personalstandards erhöht. Laut der Auskunft der Stadt Schwelm führte das unmittelbar zur Erhöhung der Transferaufwendungen im gleichen Jahr.

Aus den von der Kommune eingereichten Unterlagen ist es nicht ersichtlich, wie sich der Abrechnungsprozess zwischen der Stadt Schwelm und dem Maßnahmenträger AWO gestaltet. Es ist auch nicht ersichtlich, inwieweit jährliche Nachzahlungen seitens der Stadt erfolgen oder ob der Maßnahmenträger eine belastbare Kalkulation erstellt und somit keine Nachzahlungen erforderlich sind.

Der nachfolgende interkommunale Vergleich beinhaltet die Werte aller bisher geprüften Kommunen. Das heißt: sowohl die Kommunen, die ihre OGS-Aufgabe teilweise oder ganz an einen Träger delegiert haben, als auch die Kommunen, die ihre OGS selbst durchführen.

Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro 2018

Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
1.102	0,00	1.652	2.001	2.308	2.454	16

In diesen Vergleich sind die Werte von 16 aktuell geprüften Kommunen eingeflossen. Davon haben zwölf Kommunen die OGS-Aufgabe vollständig an einen Träger übertragen. Drei Kommunen haben die OGS-Betreuung teilweise an einen Träger delegiert. Eine Kommune führt die OGS-Aufgabe an allen Grundschulen mit OGS selbst durch. Für die Berechnung der Kennzahl

„Transferleistungen je OGS-Schüler“ wurden die gesamten Transferaufwendungen durch alle OGS besuchenden Kinder geteilt. Für die Stadt Schwelm bedeutet das, dass die für die zwei OGS entstandenen Transferaufwendungen durch die Anzahl der OGS-Schülerinnen und OGS-Schüler in allen vier Schulen geteilt werden. Bei diesem Vergleich wird die Stadt bessergestellt als es die tatsächliche Situation im Bereich Transferleistungen ist.

Berücksichtigt man nur die Kommunen, die die Aufgabe an ihren OGS-Standorten auf Dritte übertragen haben, zählt die Stadt Schwelm mit 1.845 Euro je OGS-Schüler zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den niedrigeren Transferaufwendungen je OGS-Schüler. Für die Berechnung dieser Kennzahl werden die gesamten OGS-Transferaufwendungen verursachungsgerecht durch die Anzahl der Kinder an den OGS in freier Trägerschaft geteilt.

Gegenüberstellung von Mindestleistungen und Transferleistungen

Grundzahlen/ Kennzahlen	2018
pflichtiger Eigenanteil (gerundet) in Euro	70.000
Landeszuweisungen in Euro	217.771
Mindestleistung (gerundet) in Euro	288.000
Transferleistungen in Euro	311.792
Mehrleistungen (gerundet) in Euro	24.000
Mehrleistungen je OGS-Schüler in Euro	142

Die Stadt Schwelm erbringt 2018 freiwillige Leistungen (Mehrleistungen) in Höhe von 142 Euro je OGS-Schüler an die Träger. Dies entspricht acht Prozent der gesamten Transferleistungen. Über 75 Prozent der geprüften Kommunen erbringen höhere freiwillige Leistungen als die Stadt Schwelm.

Elternbeiträge können auf den pflichtigen Eigenanteil der Kommune angerechnet werden und somit den kommunalen Haushalt entlasten. Im günstigsten Fall zahlt die Kommune neben den Landeszuweisungen nur den pflichtigen Eigenanteil an den Träger und die Elternbeiträge verbleiben vollständig im kommunalen Haushalt, um die eigenen Aufwendungen zu decken. Dies sollte die Stadt Schwelm bei zukünftigen Verhandlungen mit dem Maßnahmenträger berücksichtigen.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte bei zukünftigen Verhandlungen mit dem freien Träger auf eine Reduzierung der Transferaufwendungen und freiwilligen Leistungen hinwirken.

Die Stadt Schwelm äußert Bedenken, dass eine Reduzierung von Transferleistungen zur Kündigung der Kooperationsvereinbarungen durch den freien Träger führen könnte.

3.6.2.4 Personalaufwendungen OGS-Betreuung

Die Personalaufwendungen OGS-Betreuung betrachten wir bei den Kommunen, die die Betreuungsaufgaben OGS ganz oder teilweise selbst durchführen.

→ **Feststellung**

Der hohe Fehlbetrag der Stadt Schwelm resultiert insbesondere aus den überdurchschnittlichen Personalaufwendungen für städtisches Betreuungspersonal. Mögliche Gründe hierfür können in der Eingruppierung des eigenen Personals sowie in der Anzahl der eigenen Kräfte liegen.

Die OGS-Aufgabe inklusive OGS-Betreuung wird in zwei der vier Grundschulen der Stadt Schwelm durch eigenes städtisches Personal ausgeführt.

Grundzahlen/ Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Personalaufwendungen Betreuungspersonal	306.624	236.978	256.754	314.736
OGS-Schüler gesamt	247	245	241	283
davon OGS-Schüler an Grundschulen mit selbst durchgeführter OGS-Betreuung	99	100	97	114
Personalaufwendungen je OGS-Schüler an Grundschulen mit selbst durchgeführter OGS-Betreuung	3.097	2.370	2.647	2.761

Da bisher nur wenige Vergleichswerte vorliegen, kann derzeit kein interkommunaler Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen erfolgen. Um die Tendenz in diesem Bereich zu vermitteln, werden Vergleichswerte aus dem Prüfsegment der kleinen kreisangehörigen Kommunen herangezogen. Der Maximalwert bei den Personalaufwendungen der Kommunen mit selbst durchgeführter OGS-Betreuung lag dort 2016 bei 2.856 Euro je OGS-Schüler, der Median bei 2.125 Euro je OGS-Schüler. Die Personalaufwendungen der Stadt Schwelm waren mit 2.370 Euro je OGS-Schüler im Jahr 2016 bereits über dem hier dargestellten Median.

Bei den Kommunen, die die OGS-Aufgabe an einen freien Träger delegiert haben, vergleicht die gpaNRW die Transferaufwendungen anstelle der Personalaufwendungen. Im Kapitel „3.6.2.3 Transferleistungen OGS“ wurde der interkommunale Vergleich der Transferaufwendungen detailliert dargestellt. Die Personalaufwendungen je OGS-Schüler für die selbst durchgeführte OGS-Betreuung liegen in der Stadt Schwelm deutlich über den Transferaufwendungen je OGS-Schüler, die die Kommune dem Kooperationspartner zur Verfügung stellt. Vergleicht man die Personalaufwendungen je OGS-Schüler mit dem Median und dem Maximalwert der Transferaufwendungen der Vergleichskommunen, übersteigen die Personalaufwendungen für die eigenen OGS der Stadt Schwelm diese Werte bei weitem. Dies betrifft sowohl die Transferleistungen je OGS-Schüler der Vergleichskommunen mit vollständiger OGS-Vergabe als auch die Transferleistungen je OGS-Schüler über alle Betreuungen.

Im Jahr 2018 werden für die OGS-Betreuung in den Grundschulen mit selbst durchgeführter OGS-Betreuung 6,30 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Nachfolgend stellt die gpaNRW einen Vergleich des eingesetzten Betreuungspersonals dar.

Vollzeit-Stellen Betreuungspersonal je 1.000 OGS-Schüler 2018



Auch hier liegt Schwelm im oberen Bereich der Vergleichskommunen.

Der interkommunale Vergleich zwischen den Kommunen, die die OGS-Betreuung selbst durchführen, ist wegen der niedrigen Anzahl der Vergleichswerte nur begrenzt aussagekräftig. Der interkommunale Vergleich innerhalb dieses kleinen Segments zeigt lediglich Tendenzen auf. In der Tendenz fallen die Personalaufwendungen für Betreuungspersonal je OGS-Schüler in der Stadt Schwelm hoch aus. Das kann mannigfaltige Ursachen haben. Das kann sowohl im höheren Betreuungspersonal-Einsatz als auch in der Eingruppierung des eigenen Personals begründet sein. Die genauen Gründe können wir im Rahmen unserer Prüfung nicht ermitteln. Dafür müssten zusätzliche Daten erfasst werden sowie eine höhere Anzahl von Vergleichskommunen zur abschließenden Beurteilung vorliegen.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die hohen Personalaufwendungen regelmäßig überprüfen und bei Bedarf dieser Entwicklung entgegensteuern. Zur besseren Steuerung des Personaleinsatzes würden z.B. flexible Arbeitsvertragsgestaltungen beitragen.

Die Stadt Schwelm weist auf den bestehenden Mangel an geeigneten pädagogischen Fachkräften hin. Aus diesem Grund ist die Stadt bemüht, ihren OGS-Mitarbeiterinnen und –Mitarbeitern gute Rahmenbedingungen zu bieten. Unter anderem tragen unbefristete Arbeitsverträge zur Arbeitsplatzattraktivität bei. Die Stadt vertritt die Meinung, dass die Flexibilisierung von Arbeitsverträgen die Suche nach geeignetem Fachpersonal erschweren wird.

Die Stadt Schwelm legt dar, dass die hohen Personalaufwendungen unter anderem auf die Eingruppierung einiger OGS-Mitarbeiterinnen in der höchsten Tarifstufe zurückzuführen sind. Als Begründung dafür führt die Stadt die langjährige Zugehörigkeit sowie das Alter dieser Mitarbeiterinnen an.

3.6.2.5 Gebäudeaufwendungen OGS

Die Gebäudeaufwendungen setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen und den bilanziellen Abschreibungen für Gebäude zusammen. Die Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen können unter Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und/oder unter internen Leistungsverrechnungen abgebildet sein. Werden die Gebäudeaufwendungen OGS nicht separat erfasst, werden diese auf der Basis des Flächenschlüssels (OGS-Flächenanteil an der Gesamtfläche der berücksichtigten Schulgebäude) berechnet.

Dabei stehen die Gebäudeaufwendungen im engen Zusammenhang mit der für OGS-Zwecke bereitgestellten Fläche.

→ **Feststellung**

75 Prozent der Vergleichskommunen haben niedrigere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler als die Stadt Schwelm. Die Zuordnung der Gebäudeaufwendungen zum Bereich OGS ist nicht transparent.

Die Ausgestaltung der OGS ist in den Kommunen sehr unterschiedlich. In Abhängigkeit von den örtlichen Gegebenheiten, der Schülerzahl und dem Gebäudebestand werden in den Kommunen einige Flächen vorgehalten, die nur der Durchführung der OGS dienen. Häufig werden aber auch Räume sowohl von der Schule als auch von der OGS genutzt. Diese Räume sind in der Schule bereits vorhanden und werden nachmittags schulisch nicht benötigt. Es ist somit wirtschaftlich, diese dann nachmittags auch für die OGS zu nutzen. Die Investitionen in reine OGS-Räume belasten langfristig den Haushalt der Kommune zusätzlich durch steigende Bewirtschaftungsaufwendungen und Abschreibungen. Eine Kommune sollte Erweiterungsbauten für OGS-Räume vermeiden und die Flächen im vorhandenen Gebäudebestand bereitstellen. Dabei sollten die Schulflächen effizient, d.h. sowohl für schulische als auch außerschulische Zwecke, genutzt werden.

Die dritthöchste Aufwandsposition des Jahres 2018 sind in der **Stadt Schwelm** die Gebäudeaufwendungen.

Gebäudekennzahlen 2018

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	750	148	278	351	482	1.035	16
Gebäudeaufwendungen je m ² OGS-Fläche in Euro	82	34	50	65	105	165	16
Fläche je OGS-Schüler in qm	9,20	2,54	3,96	5,26	7,74	9,80	16
Anteil der OGS-Gesamtfläche an der BGF der kommunalen Grundschulgebäude mit OGS-Angebot in Prozent	15,2	6,26	9,92	13,04	15,83	22,91	16

Die Stadt Schwelm gehört zum Viertel der Kommunen mit den höchsten Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler. Das ist einerseits auf die hohen Gebäudeaufwendungen je qm und andererseits auf den sehr hohen Flächenverbrauch je OGS-Schüler zurückzuführen.

Die Gebäudeaufwendungen für die OGS in der Stadt Schwelm setzen sich im Wesentlichen aus den Unterhaltungs- und Bewirtschaftungsaufwendungen, bilanziellen Abschreibungen sowie Gebäudeaufwendungen aus internen Leistungsbeziehungen zusammen. Sie liegen 2017 bei etwa 140.000 Euro und 2018 bei rund 210.000 Euro. Die Gründe für diesen Anstieg konnten seitens der Stadt Schwelm nicht benannt werden.

In der Stadt Schwelm werden nicht alle Gebäudeaufwendungen direkt den OGS-Produkten zugeordnet. Sie können aus den entsprechenden Produkten nicht eindeutig abgeleitet werden. Zur Ermittlung der Gebäudeaufwendungen hat der Fachbereich Jugend, Schule und Soziales

den Fachbereich Immobilienmanagement kontaktiert. Die Ermittlung der Daten hat einen erheblichen Zeitaufwand in Anspruch genommen. Die im ersten Schritt ermittelten Daten hielten der Plausibilitätsprüfung nicht stand.

Wie im Kapitel „3.5.3 Datentransparenz“ dargestellt, können die der OGS zur Verfügung gestellten Flächen nur für das Jahr 2019 ermittelt werden. Die für die Prüfung getroffene Annahme, dass die OGS-Flächen in den Jahren 2015 bis 2018 genauso hoch waren wie im Jahr 2019, führt zu Unsicherheiten bei der Berechnung der OGS-Gebäudeaufwendungen.

→ **Empfehlung**

Die exakte Zuordnung von Gebäudeaufwendungen zum Bereich OGS würde die Transparenz steigern und somit eine bessere OGS-Steuerung ermöglichen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm weist den zweithöchsten Flächenverbrauch je OGS-Schüler unter den aktuell geprüften Kommunen aus. Die Grundschulflächen werden mehrfach genutzt, sowohl für den Schulbetrieb als auch für die OGS-Zwecke.

Die Stadt Schwelm hat in den Jahren 2004 bis 2008 jedes Jahr Mittel aus dem Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“ (IZBB) beantragt. Damit konnte sie erforderliche Umbaumaßnahmen durchführen sowie die notwendige Ausstattung für die OGS-Räume beschaffen.

Für die OGS Engelbertstraße wurden die vorhandenen Räumlichkeiten im Dachgeschoss umgebaut. Dafür wurde das Dach erneuert, ein komplettes Dachgeschoss ausgebaut und die Haustechnik ergänzt beziehungsweise modernisiert. Auch die OGS Möllenkotten (ab 2014/2015 OGS Ländchenweg) konnte die bereits vorhandenen Grundschulräume nutzen. Das gesamte Untergeschoss wurde umgebaut beziehungsweise renoviert. Für die OGS Westfallendamm (ab 2014/2015 GS Ländchenweg) wurden die vorhandenen Räume im Sockelgeschoss nach geringen Baumaßnahmen umgenutzt. Die OGS St. Marien ist nach dem teilweisen Umbau in das Dachgeschoss der Schule eingezogen. Da die räumliche Situation an der GS Nordstadt deutlich komplizierter war als in den anderen Grundschulen, hat sich die Stadt Schwelm für einen Neubau eines behindertengerechten Nebengebäudes entschieden. Insgesamt stellt die Stadt Schwelm 2.603 qm Bruttogrundfläche (BGF) für die OGS-Betreuung zur Verfügung.

Neben den Räumen, die ausschließlich für die OGS-Betreuung vorgesehen sind, werden auch Klassenräume zu den OGS-Zwecken, in erster Linie zur Hausaufgabenbetreuung, eingesetzt. In den frühen Nachmittagsstunden werden die Flächen teilweise zusammen mit der Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ genutzt.

Das aktuelle Flächenangebot ist auskunftsgemäß ausreichend. Neue Investitionen sind nach der Aussage der Stadt Schwelm zum Zeitpunkt der Prüfung nicht geplant. Alle zukünftigen Investitionen werden in Anhängigkeit der weiteren OGS-Entwicklung getätigt.

Mit 9,20 qm je OGS-Schüler hat die Stadt Schwelm den zweithöchsten Flächenverbrauch der Vergleichskommunen. Dabei ist das Flächenangebot in den Grundschulen unterschiedlich gestaltet. In den OGS Ländchenweg und OGS St. Marien fällt das Flächenangebot mit 11,24 bzw. 9,95 qm je Schüler großzügig aus. Aber auch in den OGS Nordstadt und OGS Engelbertstraße liegt diese Kennzahl mit 6,81 bzw. 6,71 qm je Schüler über dem Median.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine mögliche Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes, vor allem in der GS Ländchenweg und der KGS St. Marien, führen.

→ **Empfehlung**

Um die Entwicklung von Gebäudeaufwendungen in Zukunft weitestgehend neutral zu halten, können z.B. Klassenräume intensiver für die OGS-Zwecke genutzt werden.

Im Schulentwicklungsplan der Stadt Schwelm wird von einer Verdoppelung des Betreuungsbedarfs im Vergleich zum Schuljahr 2017/2018 ausgegangen. Zum jetzigen Zeitpunkt stehen für so eine OGS-Erweiterung im vorhandenen Gebäudebestand keine Räumlichkeiten zur Verfügung. Die Erweiterung der räumlichen Situation wird aktuell von der Stadtverwaltung überprüft. Allerdings können die vorhandenen OGS-Flächen durchaus mehr OGS-Kinder aufnehmen.

Sollte sich die Anzahl der OGS-Schüler erheblich erhöhen, könnte es zur Erweiterung des Raumangebotes führen und somit die Gebäudeaufwendungen erhöhen. Das wird sich voraussichtlich negativ auf den OGS-Fehlbetrag auswirken.

Die Stadt Schwelm teilt die Empfehlungen der gpaNRW nicht. Vielmehr ist sie der Auffassung, dass es aus pädagogischen Gründen erforderlich ist, für die OGS-Betreuung andere Räume zu nutzen als für den Schulbetrieb. Nach der Ansicht der Stadt hat die Corona-Pandemie gezeigt, wie wichtig es ist, ausreichende Flächen für die OGS-Betreuung zu haben.

3.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Offene Ganztagschulen

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen der OGS					
F1	Die gpaNRW bewertet es positiv, dass die Stadt Schwelm einen rollierende Schulentwicklungsplan regelmäßig erstellt. Auch die Nachfrage und das Angebot an der OGS-Betreuung sind ein wichtiger Bestandteil des Schulentwicklungsplanes. Die operative Planung der Zahl der OGS-Kinder deckt sich jedoch nicht mit den Daten im Schulentwicklungsplan.	93	E1	Die operative Planung der erwarteten Zahlen von OGS-Kindern sollte mit dem Schulentwicklungsplan übereinstimmen. Da sich die Standorte unterschiedlich entwickeln, erachtet die gpaNRW eine standortbezogene Prognose der Anzahl von OGS-Schülerinnen und -Schüler für sinnvoll.	95
F2	Die OGS der Stadt Schwelm werden im Vergleich zu den meisten geprüften Kommunen deutlich weniger besucht. Neben der OGS werden auch andere Betreuungsformen angeboten, die in allen vier Grundschulen in Konkurrenz zur OGS stehen.	95	E2	Die Stadt Schwelm sollte entscheiden, ob weiterhin mehrere Betreuungsangebote vorgehalten werden sollen, die in Konkurrenz zueinander stehen. Insbesondere ist die Betreuungssituation in der GS Engelbertstraße zu hinterfragen.	98
Organisation und Steuerung					
F3	Die Stadt Schwelm verfügt über keine Gesamtstrategie für den Bereich OGS. Die Stadt ist jedoch sehr aktiv an der laufenden Umsetzung der OGS-Aufgabe beteiligt und bringt die kommunalen Interessen über die halbjährlichen Treffen mit den OGS-Leitungen und Schulleitungen ein. Die Kooperationsvereinbarungen sind nicht auf dem neusten Stand. Aus den Kooperationsvereinbarungen ist es nicht ersichtlich, wie hoch die OGS-Mittel tatsächlich sind. Zudem wurden im Rahmen der Prüfung keine sachverhaltsaufklärenden Unterlagen, z.B. Jahresabrechnungen, von der Stadt vorgelegt.	99	E3	Die Stadt Schwelm sollte eine Gesamtstrategie für den Bereich OGS ausarbeiten. Die Kooperationsvereinbarungen sollten durch die Stadt Schwelm regelmäßig überprüft und nach Bedarf angepasst werden. Es sollte genauer definiert werden, wie hoch die Mittel zur OGS-Durchführung sind. Wünschenswert wäre auch ein gesamtstädtisches Betreuungskonzept, das als Grundlage für alle OGS dient.	101

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Im Hinblick auf die Datentransparenz begrüßt die gpaNRW die Bündelung von Erträgen und Aufwendungen der OGS in eigen dafür geschaffenen Produkten. Der gesamte Ressourceneinsatz OGS ist der Stadt Schwelm jedoch nicht vollumfänglich bekannt. Die Steuerung der OGS wird nicht durch Kennzahlen unterstützt.	101	E4	Die Stadt Schwelm kann die Datentransparenz steigern, indem sie alle bisher nicht umgelegten Aufwandsarten den OGS-Produkten zuordnet. In diesem Zusammenhang sollte auch die Ermittlung der Gebäudeaufwendungen überprüft werden. Die gpaNRW empfiehlt, die Erträge und Aufwendungen der OGS von der Betreuungsform „Acht bis Dreizehn“ zu trennen. Des Weiteren ist es zur OGS-Steuerung sinnvoll, messbare Ziele festzulegen und Kennzahlen zu bilden, sowie ein regelmäßiges Berichtswesen einzuführen.	102
Fehlbetrag und Einflussfaktoren					
F5	Die Stadt Schwelm erzielt einen höheren Fehlbetrag je OGS-Schüler als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Der hohe Fehlbetrag je OGS-Schüler belastet den Haushalt der Stadt Schwelm.	103			
F6	Die Stadt Schwelm schöpft nicht alle rechtlich zulässigen Gestaltungsmöglichkeiten der Elternbeitragsatzung aus. Die Gestaltung der Elternbeitragsstaffelung und die Höhe der Elternbeiträge sind seit Jahren unverändert.	105	E6	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Schwelm, ihre Elternbeitragsatzung zu überarbeiten, um den Fehlbetrag je OGS-Schüler zu verringern und somit den städtischen Haushalt zu entlasten. Des Weiteren sollte die Stadt Schwelm Elternbeiträge für Ferienangebote erheben.	107
F7	Die Transferleistungen je OGS-Schüler sind in der Stadt Schwelm interkommunal unterdurchschnittlich. Neben dem pflichtigen Eigenanteil stellt die Stadt Schwelm dem Maßnahmenträger weitere Mittel zur Verfügung (freiwillige Leistungen). Diese finanziert sie aus den Elternbeiträgen. Die freiwilligen Leistungen wirken sich negativ auf den OGS-Fehlbetrag aus und belasten den städtischen Haushalt.	110	E7	Die Stadt Schwelm sollte bei zukünftigen Verhandlungen mit dem freien Träger auf eine Reduzierung der Transferaufwendungen und freiwilligen Leistungen hinwirken.	112
F8	Der hohe Fehlbetrag der Stadt Schwelm resultiert insbesondere aus den überdurchschnittlichen Personalaufwendungen für städtisches Betreuungspersonal. Mögliche Gründe hierfür können in der Eingruppierung des eigenen Personals sowie in der Anzahl der eigenen Kräfte liegen.	113	E8	Die Stadt Schwelm sollte die hohen Personalaufwendungen regelmäßig überprüfen und bei Bedarf dieser Entwicklung entgegensteuern. Zur besseren Steuerung des Personaleinsatzes würden z.B. flexible Arbeitsvertragsgestaltung beitragen.	114
F9	75 Prozent der Vergleichskommunen haben niedrigere Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler als die Stadt Schwelm. Die Zuordnung der Gebäudeaufwendungen zum Bereich OGS ist nicht transparent.	115	E9	Die exakte Zuordnung von Gebäudeaufwendungen zum Bereich OGS würde zur Ergebnistransparenz beitragen und somit bessere OGS-Steuerung ermöglichen.	116

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F10	Die Stadt Schwelm weist den zweithöchsten Flächenverbrauch je OGS-Schüler unter den aktuell geprüften Kommunen aus. Die Grundschulflächen werden mehrfach genutzt, sowohl für den Schulbetrieb als auch für die OGS-Zwecke.	116	E10.1	Die Stadt Schwelm sollte ihre Flächensituation im Auge behalten. Eine mögliche Erhöhung der OGS-Teilnehmerzahl sollte nicht zwangsläufig zur Erweiterung des Raumangebotes, vor allem in der OGS Ländchenweg und der OGS St. Marien, führen.	117
			E10.2	Um die Entwicklung von Gebäudeaufwendungen in Zukunft weitestgehend neutral zu halten, können z.B. Klassenräume intensiver für die OGS-Zwecke genutzt werden.	1

Tabelle 2: Schulen im Primarbereich in Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl der Grundschulen	4	4	4	4	4
Anzahl der Grundschulstandorte	4	4	4	4	4
davon mit OGS-Angebot (ohne andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen)	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot und andere außerunterrichtliche Ganztags- und Betreuungsformen	4	4	4	4	4
davon mit anderen außerunterrichtlichen Ganztags- und Betreuungsangeboten (keine OGS-Schulen)	0	0	0	0	0
Anzahl der Förderschulen	0	0	0	0	0
davon mit OGS-Angebot	0	0	0	0	0
Anzahl der Standorte im Primarbereich mit OGS-Angebot in Trägerschaft der Kommune	4	4	4	4	4

Tabelle 3: Schülerzahlen und Betreuungsplätze in der OGS an Schulen in der Trägerschaft der Kommune

Grundzahlen	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Anzahl Grundschüler gesamt	921	957	965	1.007	1.003
Anzahl Förderschüler gesamt	0	0	0	0	0
Anzahl Schüler im Primarbereich gesamt	921	957	965	1.007	1.003
Anzahl Schüler Primarbereich an Schulen mit OGS-Angebot	921	957	965	1.007	1.003
davon OGS-Schüler	247	245	241	283	294

Tabelle 4: Finanzkennzahlen OGS

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018
Fehlbetrag OGS je OGS- Schüler in Euro	1.206	800	1.208	1.297
Elternbeitrag je OGS-Schüler in Euro	505	605	662	630
Aufwendungen je OGS-Schüler in Euro	2.739	2.731	3.124	3.222
Personalaufwendungen Betreuung je OGS-Schüler in Euro (nur OGS in städtischer Trägerschaft)	3.097	2.370	2.647	2.761
Transferleistungen je OGS-Schüler in Euro (nur OGS in fremder Trägerschaft)	1.093	1.741	1.635	1.845
Gebäudeaufwendungen je OGS-Schüler in Euro	732	590	592	750

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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 Schwelm** stellt bei der Bauberatung den Bauwilligen Informationen auf unterschiedlichen Wegen zur Verfügung. Dass diese Informationen auch Wirkung entfalten, zeigt sich in den vergleichsweise niedrigen Anteilen zurückgenommener beziehungsweise zurückgewiesener Bauanträge.

Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich auch durch das Einhalten von gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben aus. Die gesetzliche Bearbeitungsfrist von 84 Kalendertagen im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren wird von der Stadt Schwelm nur selten eingehalten. Das ist im Wesentlichen auf die lange Bearbeitungsdauer bei den planungsrechtlichen Stellungnahmen zurückzuführen.

Der Prozessablauf für die vereinfachten Baugenehmigungsverfahren ist innerhalb der Bauaufsicht effektiv. Sie schöpft ihre Möglichkeiten, hierbei die Bearbeitungsdauer zu verkürzen, weitestgehend aus. Dennoch erreicht die Stadt Schwelm bei der Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle“ den niedrigsten Leistungswert aller bislang geprüften Kommunen. In Verbindung mit den verhältnismäßig langen Gesamtbearbeitungszeiten spricht dies für einen disziplinübergreifenden Handlungsbedarf bei der Steuerung und Organisation der Arbeitsabläufe. Hier sollte die Stadt den Prozessablauf optimieren. Die gewählte Softwarelösung scheint grundsätzlich geeignet, den Prüfprozess zu begleiten und die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt Schwelm sollte aber eine aktuelle Version der Fachsoftware einsetzen. Die digitale Bearbeitung sollte zudem noch weiter ausgebaut werden. Dann könnten interne und externe Stellungnahmen auf digitalem Wege schneller abgewickelt werden. Dieses würde die Bearbeitungszeiten der Anträge reduzieren. Die Annahme und Bearbeitung von digitalen Anträgen ist zurzeit in Schwelm noch nicht möglich.

Grundsätzliche Ziele für die Bauaufsicht wurden von der Stadt Schwelm noch nicht definiert und festgelegt. Die Stadt arbeitet auch noch ohne Kennzahlen wie Aufwandsdeckungsgrad oder

Personaleinsatz. Hier bietet sich an, z. B. die Kennzahlen aus der überörtlichen Prüfung fortzuschreiben, um die intrakommunale Entwicklung zu verfolgen und die Steuerung des Bereiches zu unterstützen.

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 (MHKBG NRW) 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 Schwelm** leben zum 01. Januar 2019 nach der Statistik von IT.NRW 28.542 Einwohner. Die Prognose geht von einem Einwohnerrückgang bis 2040 um sieben Prozent auf dann 26.473 Einwohner aus. Mit seinen 20,49 Quadratkilometern Fläche ist die Stadt Schwelm die kleinste Flächengemeinde im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Fast 60 Prozent des Stadtgebietes sind dem Freiraum beziehungsweise Außenbereich zuzuordnen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	41	31	55	67	76	98	48
Fälle je qkm	6	1	2	3	4	15	48
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	26,27	2,44	6,93	10,42	13,31	40,94	33
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	71,19	53,54	80,77	85,00	88,33	96,18	33
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	2,54	0,00	1,75	5,37	8,98	25,61	48

Das Fallaufkommen in der Stadt Schwelm liegt im Bezug zu den Einwohnern unterhalb des ersten Viertelwertes. Die Stadt hat damit vergleichsweise wenig Anträge je Einwohner. Aufgrund der geringen Stadtfläche sind die Fallzahlen je Quadratkilometer dagegen verhältnismäßig hoch.

Bei der Zusammensetzung der Fälle hat Schwelm im interkommunalen Vergleich einen höheren Anteil an Fällen im normalen Genehmigungsverfahren und einen geringeren Anteil an Fällen im vereinfachten Genehmigungsverfahren als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Die Werte bestätigen die Aussage der Stadt, dass durch die wenigen frei verfügbaren Bauflächen Bauvorhaben vor allem im Wege der Nachverdichtung und Hinterlandbebauung realisiert werden. Solche Bauvorhaben können in der Regel nicht im einfachen Verfahren genehmigt werden. Es sind zudem regelmäßig auch Befreiungen von Festsetzungen und Abweichungen zu prüfen. Daraus resultiert der verhältnismäßig hohe Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren in Schwelm.

Entwicklung der Fallzahlen für Schwelm

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	1	3

Grundzahlen	2018	2019
Bauanträge	174	115
Davon Bauanträge im vereinfachten Verfahren	128	84
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	46	31

Trotz der in 2018 deutlich höheren Fallzahlen war die Positionierung im interkommunalen Vergleich ähnlich. Das liegt daran, dass die Fallzahlen von 2018 auf 2019 insgesamt auch bei anderen Kommunen zurückgegangen sind. Im Durchschnitt ist ein Rückgang um 19 Prozent zu verzeichnen. Insgesamt hat das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst. Die Prüfkommunen geben dafür verschiedene Gründe an, wie z.B.

- Anträge wurden teilweise bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten.
- Anträge wurden bis 2019 zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren.
- Nach der neuen Rechtslage sind bestimmte Vorhaben nun genehmigungsfrei, für die vorher ein Bauantrag gestellt werden musste.

Mit einem Rückgang von 33 Prozent liegt die Stadt Schwelm aber deutlich über dem Durchschnitt. Das liegt hauptsächlich daran, dass keine Neubaugebiete mehr entwickelt werden können und Bauplätze dadurch kaum verfügbar sind. Eine Entwicklung neuer Bauflächen ist nach Aussage der Stadt derzeit nicht möglich. Ein Anstieg der Antragszahlen ist daher mittelfristig nicht zu erwarten. Die Stadt Schwelm erarbeitet gegenwärtig ein Baulandkonzept. Ein Ziel soll dabei die Revitalisierung von Brachflächen sein. Das MHKBG hat die Stadt Schwelm dazu 2019 in das Förderprogramm „Bau.Land.Partner“ aufgenommen.

Inwieweit die dynamische Entwicklung der SARS-CoV-2-Infektionen sowie die damit verbundenen notwendigen Einschnitte ins öffentliche Leben 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.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Durch diese regionalen Strukturen sind unterschiedliche Behörden und Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese besonderen Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich entsprechend in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der einzuholenden bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das geringste mögliche Maß beschränkt werden, um das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich zu bearbeiten. Die Stadt Schwelm erfasst sowohl die Anzahl der intern wie auch extern eingeholten Stellungnahmen.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	1,35	0,60	1,32	1,91	2,93	6,31	27
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,64	0,14	0,58	0,76	1,29	2,44	28
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	1,99	0,85	1,99	2,59	4,20	6,89	33

Die Anzahl der von der Bauaufsicht der Stadt Schwelm eingeholten Stellungnahmen ist vergleichsweise niedrig. In Bezug zu den Bauanträgen bewegt sich Schwelm jeweils unterhalb des Medians. In der Summe aller Stellungnahmen liegt die Stadt sogar beim ersten Viertelwert. Die geringe Anzahl der Stellungnahmen gewährleistet aber nicht automatisch eine kurze Laufzeit. Auch die Bearbeitungsdauer bei den zu beteiligenden Stellen beeinflusst die Laufzeit. Hierauf gehen wir näher im Kapitel „4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen“ ein.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Schwelm ist grundsätzlich gut organisiert und bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die gesetzliche Bearbeitungsfrist von sechs Wochen hält sie dagegen nur selten 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 Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

Die **Stadt Schwelm** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW 2018 nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit ein. Nur in Ausnahmefällen, wie zum Beispiel bei Personalausfall, kann es zu einer Überschreitung dieser Frist kommen.

Die Bearbeitungsfrist von sechs Wochen bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes hält die Stadt Schwelm selten ein. Als Grund wurde seitens der Stadt die Bearbeitungsdauer im Planungsamt (in 2019 waren es 41 Tage) genannt. In der Regel werden Stellungnahmen gleichzeitig angefordert. Teilweise ist dies jedoch nicht möglich, wenn beispielsweise Beteiligungen voneinander abhängen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte beim einfachen Baugenehmigungsverfahren die Reduzierung der Bearbeitungsdauer konsequent verfolgen. Zudem sollte die Digitalisierung in Schwelm weiter vorangetrieben werden. So könnten auch bei internen wie auch externe Beteiligungen die Anträge effizienter bearbeitet werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Stadt Schwelm stellt über die seit dem 20. Oktober 2011 in Kraft getretene „Dienstanweisung zur Anwendung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung NRW“ sicher, dass der Sachbearbeitung ein einheitlicher Orientierungsrahmen für die Festsetzung von Gebühren zur Verfügung steht. Eine Überarbeitung dieser Dienstanweisung ist für 2020 geplant. Die Baugebühren an sich bieten keine Möglichkeiten einer höheren Aufwandsdeckung, da sie sich an der Rohbausumme orientieren. Die gpaNRW bildet insbesondere deshalb für den Bereich der Bauaufsicht keinen interkommunalen Vergleich der Aufwandsdeckungsgrade ab.

Dagegen kann ein intrakommunaler Vergleich über mehrere Jahre durchaus Erkenntnisse erbringen. So lassen sich Tendenzen und Besonderheiten in den einzelnen Jahren erkennen. In welcher Höhe mit den festgesetzten Gebühren der jährliche Aufwand gedeckt wird, kann durch eine entsprechende Kennzahl ermittelt werden. Die Kennzahl Aufwandsdeckungsgrad und ihre Entwicklung sollten im Haushaltsplan abgebildet werden. Nach Aussage der Stadt wird zwar der Gebührenrahmen ausgeschöpft. Im welchen Umfang aber eine Aufwandsdeckung damit erreicht wird, ist ihr nicht bekannt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte mittels einer Kennzahl den Aufwandsdeckungsgrad ermitteln. Sie kann dadurch Tendenzen und Besonderheiten erkennen. Bei Abweichungen zum erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen und Steuerungsmöglichkeiten analysiert werden.

Ein anderer Einflussfaktor der Aufwandsdeckung ist der Personaleinsatz. Durch die Änderungen der Landesbauordnung hat sich grundsätzlich die Anzahl der Vorhaben reduziert, für die ein Antrag gestellt werden muss. Die Stadt Schwelm sollte nachvollziehen, ob sich der Rückgang der Fallzahlen auch auf den Arbeitsaufwand niederschlägt und langfristig dadurch gegebenenfalls weniger Personal benötigt wird (näheres dazu im Kapitel 4.3.7 Personaleinsatz). Die Änderungen könnten allerdings auch dazu führen, dass sich der Beratungsaufwand der Bürgerinnen und Bürger erhöht und sich die Tätigkeitsschwerpunkte in der Bauaufsicht verlagern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte die Ursache von Veränderungen des Fallaufkommens hinterfragen. Ist generell mit einem geringeren Fallaufkommen zu rechnen, sollte die Stadt den Personaleinsatz gegebenenfalls anpassen.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Der Anteil der zurückgenommenen Anträge ist in der Stadt Schwelm gering. Das ist auf eine effektive persönliche Bauberatung zurückzuführen.

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.

Der Vergleich unter den mittleren kreisangehörigen Kommunen zeigt, dass dies der **Stadt Schwelm** augenscheinlich gut gelingt.

Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

Kennzahlen	Schwelm	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	0,72	17,54	44
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,87	0,00	1,74	3,99	6,68	20,00	47

Die Stadt Schwelm hatte in 2018 keine Bauanträge zurückgewiesen. Daher wurden auch keine unbearbeiteten Anträge nach 2019 mitgenommen. Der Anteil der in 2019 zurückgenommenen Anträge ist gering.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Die geringe Anzahl zurückgenommener Anträge lässt den Schluss zu, dass die Bauwilligen in Schwelm in der Regel gut informiert sind. So haben sie ihre Bauanträge überwiegend vollständig vorgelegt. Der Anteil der normalen Bauanträge ist in Schwelm mit 26 Prozent aller Anträge vergleichsweise hoch. Hier liegt die Stadt deutlich oberhalb des dritten Viertelwertes. Bei diesen Anträgen ist in der Regel die Komplexität der Antragsunterlagen höher als bei den einfachen Genehmigungsverfahren. In Verbindung mit der niedrigen Zahl von nur einem zurückgenommenen Antrag ist auch das ein Indiz für eine gute Bauberatung.

Eine gute Information der Bauwilligen hängt jedoch nicht ausschließlich davon ab, wieviel Personal eine Kommune in der Bauberatung einsetzt. Neben persönlichen Beratungsgesprächen können auch alternative Informationsquellen angeboten werden. Dazu können beispielweise Informationsbroschüren aufgelegt oder das Internet als zusätzliche Informationsquelle genutzt werden.

Die auf den Internetseiten der Stadt Schwelm verfügbaren Informationen für Bauwillige sind auf das Notwendige beschränkt. Es stehen Formulare zum Download für die Bürgerinnen und Bürger zur Verfügung. Darüber hinaus sind Informationen zu Ansprechpartnern und Sprechzeiten abgebildet. Weitergehende Informationen zu häufig gestellten Fragen oder Ratgeber zu speziellen Themen gibt es nicht. Der niedrige Anteil zurückgenommener Bauanträge ist damit eher nicht auf umfassende, schriftlich verfügbare Informationen zurückzuführen. Vielmehr ist die persönliche Bauberatung in der Stadt Schwelm für die guten Werte verantwortlich. Bei der Baube-

beratung handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Kommunen. Sie bindet immer auch Personalressourcen und sollte in einem ausgewogenen Verhältnis zum Nutzen stehen. Im Rahmen dieser Prüfung werden von uns zur Bauberatung keine Personalkennzahlen gebildet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte zielgerichtet weitere Informationsquellen für Bauwillige zur Verfügung stellen. Sofern die zusätzlichen Informationswege angenommen werden, kann dies die Nachfrage nach Bauberatung verringern. Die Auswirkungen sollten von der Stadt Schwelm evaluiert werden.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Schwelm schöpft ihre Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, weitestgehend aus.

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 Fragen des Interviews betrafen sowohl Regelungen zu Arbeitsabläufen und Informationen zu einzelnen Schnittstellen, als auch die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Hier sind bei der **Stadt Schwelm** keine ersichtlichen Lücken vorhanden.

Die von der Stadt eingesetzte Software unterstützt die zu durchlaufenden Prozesse bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung umfänglich. Klare Regelungen sowie Dienstanweisungen und eindeutige Aufgabenzuordnungen der Stadt geben dem eingesetzten Personal weitgehend Handlungssicherheit.

Im Zusammenhang mit den Prozessabläufen spielt auch die Organisationsstruktur der Stadtverwaltung eine Rolle. Von ihr hängt maßgeblich die Zahl der Schnittstellen/ Sachbearbeiter-Wechsel ab, die der Bauantrag durchlaufen muss.

Die Stadt Schwelm hat ihre Verwaltungsaufgaben auf zwei Geschäftsbereiche verteilt. Diese werden von der Bürgermeisterin und dem 1. Beigeordneten geführt. In den beiden Geschäftsbereichen erfolgt eine Untergliederung der Aufgaben in weitere Fachbereiche. Der Aufgabenbereich „Bauen“ ist im Geschäftsbereich II beim Fachbereich Planung und Bauen angesiedelt, welchem die Bauaufsicht angegliedert ist.

Da die Stadt Schwelm alle Bauanträge in Papierform erhält und parallel zur teilweisen elektronischen Bearbeitung die Papierakte führt, ist der Vorgang vollständig in Papier vorhanden. Bauanträge in digitaler Form kann die Stadt Schwelm noch nicht annehmen, weil die technischen Voraussetzungen fehlen. Die Leistung wurde aber auch noch nicht nachgefragt.

Die zur Verfügung stehende Software unterstützt die Sachbearbeitung bei der Prüfung eingehender Anträge durch integrierte Checklisten beziehungsweise zu durchlaufende Prüfroutinen. Daneben bestehen klare Dienstanweisungen, z. B. zur Befugnis für die Unterzeichnung von Bescheiden.

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.

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf bei den vereinfachten Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Schwelm grundsätzlich effektiv. Das Vier-Augen-Prinzip zur Korruptionsprävention wird eingehalten.

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.

Bei der **Stadt Schwelm** gibt es klare Ermessensregelungen und ein Vier-Augen-Prinzip im Bearbeitungsprozess. Dadurch wird ein einheitliches Vorgehen sichergestellt und möglichen Korruptionsfällen vorgebeugt.

Eine Besonderheit in der Stadt Schwelm ist der Umgang mit kleineren Mängeln beim vereinfachten Baugenehmigungsverfahren. Als kleinerer Mangel ist z. B. eine fehlende Baukostenberechnung definiert. Die Unterlagen werden nachgefordert. Trotzdem wird der Antrag an den Sachbearbeiter zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet. Im Gegensatz zu umfangreichen und erheblichen Mängeln bei Anträgen, bei denen erst der Eingang z. B. der fehlenden Unterlagen abgewartet werden muss, erfolgt sofort ein Bearbeiten der vorliegenden Unterlagen. Hierdurch werden kundenorientiert Warte- und Bearbeitungszeiten verkürzt.

Nach Aussage der Stadt ist diese verkürzte Bearbeitungszeit aber leider zu selten. Zu häufig fehlen wichtige Unterlagen, wie z. B. Lagepläne, ohne die eine vorgezogene Bearbeitung des Bauantrages nicht möglich ist.

Ein Baugenehmigungsverfahren kann beschleunigt werden, wenn die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt wird. Das heißt, dass die Stadt sich auf die tatsächlich erforderlichen Stellungnahmen beschränkt und nicht vorsichtshalber darüber hinaus noch weitere Stellen beteiligt. Durch eine entsprechende Steuerung über ihre Fachsoftware strebt die Stadt Schwelm an, nicht mehr Stellungnahmen als notwendig anzufordern.

Derzeit erfolgt die Beteiligung weiterer Stellen noch per Postversand der Schreiben und Akten. Die elektronische Übermittlung ist aber aktuell in der Umsetzung. Beispielsweise können die Stellungnahmen, welche von den hauptsächlich beteiligten Stellen (wie Untere Denkmalbehörde, Feuerwehr, Untere Naturschutzbehörde etc.) eingegangen sind, schon jetzt im System direkt beim Vorgang abgelegt werden. Dies verursacht in der laufenden Umstellungsphase zwar einerseits mehr Aufwand, da parallel die Papierakte weitergeführt wird. Andererseits ergibt sich aber ein Zeitersparnis, weil die Sachbearbeiter auf die elektronisch abgelegten Texte zugreifen

können, um diese im weiteren Bearbeitungsverlauf zu verwenden (Kopiermöglichkeit). Zudem wird die Erinnerung an Wiedervorlagen durch die Softwarenutzung unterstützt.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm kennt die durchschnittliche Gesamtlaufzeit ihrer Genehmigungsverfahren nicht. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind länger als bei den meisten anderen Kommunen.

Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendarertage) 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.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller nachgefordert werden. 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 Prüfung beginnen beziehungsweise Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Die Laufzeit ab Vollständigkeit der Unterlagen konnte jedoch von der Stadt Schwelm nicht bereitgestellt werden.

Die **Stadt Schwelm** erfasst zwar die relevanten Daten in ihrer Fachsoftware, die eingesetzte Programmversion ist aber veraltet. Dadurch ist die Stadt nicht in der Lage, die von uns abgefragte Gesamtlaufzeit der Bauanträge auszuwerten. Die Laufzeit ab Vollständigkeit der Bauanträge kann die Stadt dagegen auswerten. Wir gehen weiter unten darauf ein. Im Folgenden wird zunächst die Gesamtlaufzeit der Bauanträge als führende Kennzahl unserer Betrachtung dargestellt.

In den interkommunalen Vergleich sind 28 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



Mit einer Laufzeit von bereits 95 Kalendertagen ab Vollständigkeit der Bauanträge im einfachen Verfahren liegt die Gesamtlaufzeit der Bauanträge in der Stadt Schwelm noch deutlich über diesem Wert. Im interkommunalen Vergleich sind für die Stadt damit vergleichsweise lange Gesamtlaufzeiten zu erwarten.

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

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



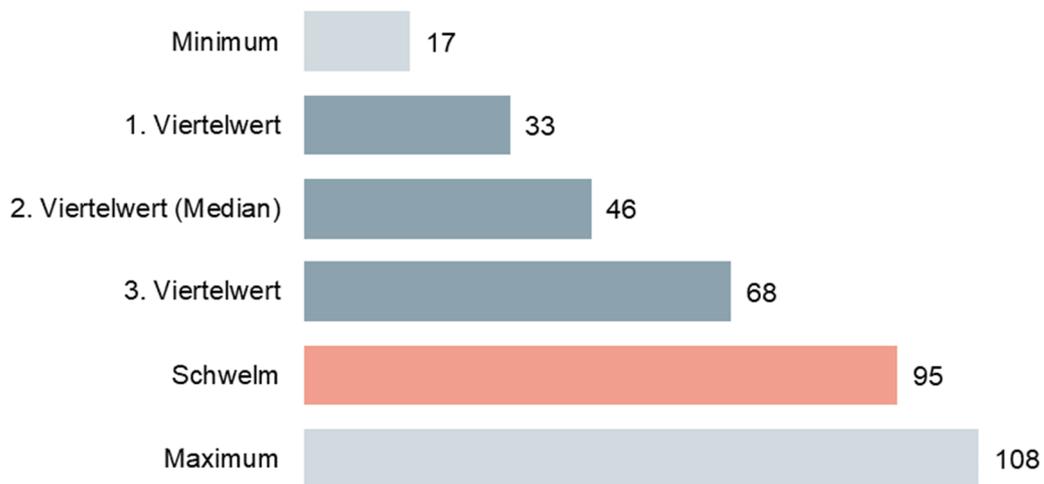
Die Laufzeit ab Vollständigkeit der Anträge im normalen Verfahren liegt in Schwelm bei 91 Kalendertagen. Auch für die Gesamtlaufzeit der normalen Genehmigungsverfahren wird der tatsächliche Wert der Stadt darüber liegen. Im interkommunalen Vergleich ist damit die zu erwartende Gesamtlaufzeit auch für die normalen Genehmigungsverfahren überdurchschnittlich.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte eine möglichst aktuelle Fachsoftware/Versionsstand nutzen, um die bereits vorhandenen Daten auswerten zu können. Dadurch verfügt sie über notwendige Informationen zur Steuerung der Prozessabläufe und des Personaleinsatzes.

Die Laufzeit ab Vollständigkeit der Anträge wird besonders durch die Prozessabläufe in der Bauaufsicht der Stadt Schwelm beeinflusst. Wir betrachten diese Kennzahl daher im Folgenden genauer.

Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019

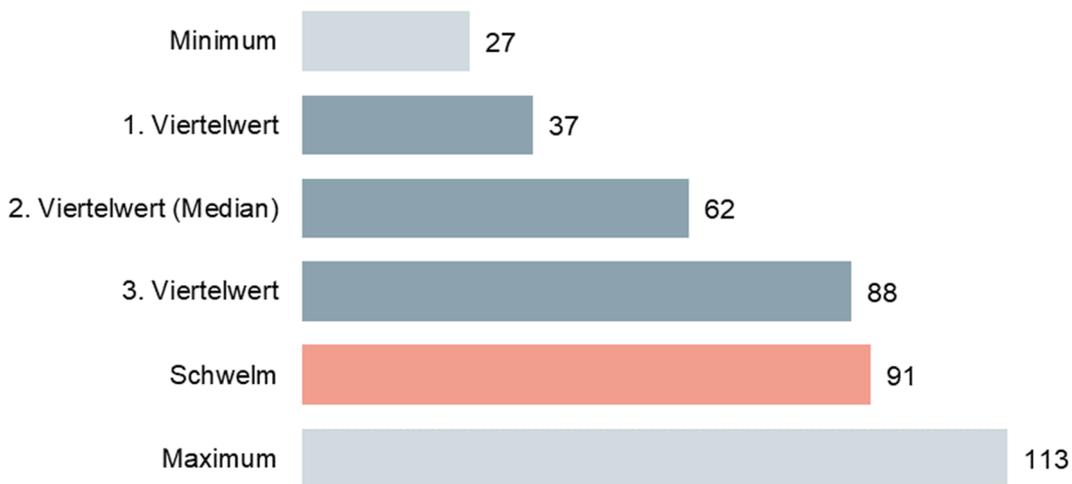


In den interkommunalen Vergleich sind 19 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Schwelm kann für die Jahre 2018 und 2019 die Laufzeit ab Vollständigkeit der Anträge sowohl im normalen wie auch im vereinfachten Genehmigungsverfahren auswerten. Beim einfachen Verfahren wurde in Schwelm eine durchschnittliche Laufzeit der Anträge von 95 Tagen für das Jahr 2019 ermittelt. Im Vergleich zu 2018 konnte eine Verkürzung der Laufzeit um vier Tage erreicht werden. Damit ist die Laufzeit ab Vollständigkeit der einfachen Genehmigungsverfahren aber immer noch länger als bei den normalen Genehmigungsverfahren, die in der Regel einen größeren Bearbeitungsaufwand haben. Nach Aussage der Stadt Schwelm sind die langen Laufzeiten überwiegend auf die Bearbeitungszeit des Stadtplanungsamtes zurückzuführen. In 2019 benötigte dieses durchschnittlich 41 Tage für eine Stellungnahme. Des Weiteren wirken sich die umfangreichen Personalwechsel in den letzten fünf Jahren sowie der geringere Personalbestand in der Bauaufsicht bis November 2019 negativ auf die Laufzeit aus.

Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Die Bearbeitungsdauer ab Vollständigkeit der Anträge beim normalen Genehmigungsverfahren betrug in der Stadt Schwelm im Jahr 2018 durchschnittlich 145 Tage ab Antragseingang. Sie hat sich damit in 2019 bereits um 54 Kalendertage verringert, weil sich personelle Maßnahmen im Planungsamt positiv ausgewirkt haben. Im Betrachtungsjahr 2019 ist die Laufzeit der Stadt Schwelm aber immer noch länger als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Nach Auskunft der Stadt konnte die Bearbeitungszeit im Planungsamt in 2020 weiter verkürzt werden, so dass sich auch die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren bei beiden Verfahrensarten weiter verringern werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Prozessabläufe kritisch betrachten und die Bearbeitungszeiten der internen Beteiligungen weiter verkürzen.

Durch die ab 01. Januar 2019 gültige Landesbauordnung soll das Bauen unter anderem entbürokratisiert und mit Hilfe von Verfahrensdigitalisierung vereinfacht, beschleunigt und somit gefördert werden. Aus Gründen der Transparenz wurde zudem erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer eingeführt. Somit lässt sich die zukünftige Entwicklung der Laufzeit auch anhand dieser Berichte verfolgen.

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 Schwelm hat trotz erheblicher Fallzahlrückgänge den Personaleinsatz in 2019 angehoben. Der Leistungswert stellt zum Prüfungszeitraum das Minimum aller Vergleichskommunen dar.

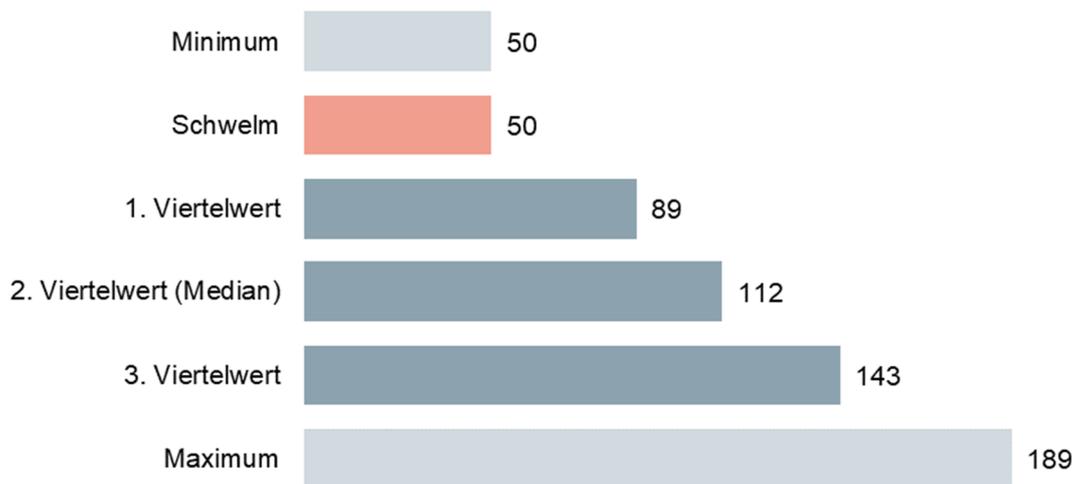
Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung gegebenenfalls 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 inklusive Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für die Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende, zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Mit dieser aufgabenorientierten Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Bauaufsicht sind bei der **Stadt Schwelm** im Jahr 2019 insgesamt 3,40 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten ist ein Overheadanteil von 0,90 Vollzeit-Stellen, der den Maximalwert aller bislang betrachteten Kommunen darstellt. Dies ist nach Aussage der Stadt darin begründet, dass es in der Bauaufsicht in den letzten Jahren erhebliche personelle Fluktuationen gegeben habe. Die Einarbeitung der neuen Beschäftigten habe einen deutlichen Mehraufwand in der Leitungsfunktion zur Folge gehabt. Daraus resultiere der insgesamt hohe Overhead-Anteil. Auf die Sachbearbeitung entfallen 2,50 Vollzeit-Stellen. Gegenüber 2018 hat sich der Personaleinsatz für die Sachbearbeitung damit um eine Stelle erhöht. Aktuell wird damit der vorgesehene Stellenansatz ausgeschöpft. Es handelt sich somit nicht um eine Aufstockung der Planstellen. Im Vergleich zu 2018 sind derzeit nun alle Stellen in der Bauaufsicht besetzt.

Führend ist die Kennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung“. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW die Fälle nicht nach Verfahrensart gewichtet: es gibt sowohl komplizierte und langwierige Fälle im vereinfachten Verfahren als auch schnell abzuwickelnde Fälle im normalen Verfahren.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 47 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei der Betrachtung der Fallstrukturen zeigt sich bereits, dass die Stadt Schwelm im Jahr 2019 insgesamt erheblich zurückgehende Antragszahlen gegenüber dem Jahr 2018 zu verzeichnen hat: In Schwelm wurden 2019 insgesamt 125 Bauanträge, Bauvoranfragen und Anträgen auf Genehmigungsfreistellung eingereicht. Auf eine Vollzeitstelle in der Sachbearbeitung kommen somit 50 zu bearbeitende Fälle. Da 2019 der Personaleinsatz größer war, hat sich der Leistungswert im Vergleich zu 2018 mit 124 Fällen je Vollzeitstelle deutlich verschlechtert. Neben den von der gpaNRW hier betrachteten Aufgaben werden in der Bauaufsicht der Stadt Schwelm noch weitere Aufgaben wahrgenommen. Die Bearbeitung der Abweichungs- und Befreiungsanträge wird in dieser Prüfung zum Beispiel nicht zahlenmäßig erhoben. Nach Aussage der Stadt kommen aufgrund der vornehmlich im Wege der Nachverdichtung gestellten Bauanträge (siehe hierzu auch Kapitel 4.3.1) auf einen Antrag in der Regel ein bis zwei Nebenanträge. Zuletzt sei dies für das Baugebiet „Bahnhof Loh“ zu beobachten gewesen. Der oben durch die gpaNRW gebildete Leistungswert bildet diese Besonderheit nicht ab. Die Stadt Schwelm sollte zur Beurteilung des Personaleinsatzes im Fachbereich Bauaufsicht alle tatsächlich ausgeübten Tätigkeiten entsprechend berücksichtigen.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	23,48	6,87	23,25	34,10	70,78	450	30
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	26,47	2,73	8,35	13,68	18,59	26,47	48

Die Zahl der unerledigten Anträge ist in Schwelm von 38 Fällen in 2018 auf 27 in 2019 zurückgegangen. Unter Berücksichtigung der erheblich gesunkenen Fallzahlen und des größeren Personaleinsatzes wäre allerdings ein stärkerer Rückgang bei den unerledigten Anträgen zu erwarten gewesen. Zum 01. Januar 2020 ist der Bestand unerledigter Bauanträge nochmals auf 17 zurückgegangen. Im Vergleich zu anderen Kommunen ist das Verhältnis der unerledigten Anträge zu den neuen Bauanträgen in Schwelm gering.

Der Personaleinsatz in der Bauaufsicht der Stadt Schwelm ist sowohl in der Sachbearbeitung als auch in der Leitung vergleichsweise hoch. Der Overhead-Anteil liegt deutlich oberhalb des dritten Viertelwertes (siehe hierzu die Ausführungen Eingangs dieses Kapitels).

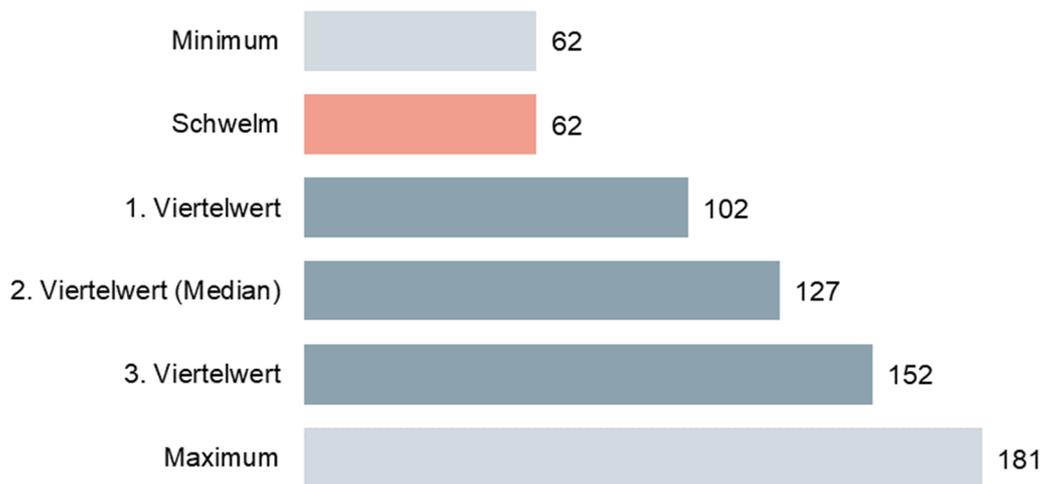
In der aktuellen Situation sollte zunächst die weitere Entwicklung der Zahlen kritisch begleitet werden: der Rückgang im Jahr 2019 könnte gegebenenfalls der Rechtsunsicherheit durch das verzögerte Verfahren bei der Verabschiedung der neuen Landesbauordnung geschuldet sein. Da ab 01. Januar 2019 die neue Landesbauordnung in Kraft ist, könnten zukünftig die Fallzahlen wieder ansteigen, wenn Bauwillige tatsächlich das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung abgewartet haben. Insoweit ist die Kenntnis des Fallzahlverlaufs mit Blick auf die Auslastung wichtig. Des Weiteren wird sich das derzeit in der Aufstellung befindliche Baulandkonzept mittelfristig auch auf die Antragszahlen auswirken.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Entwicklung der Fallzahlen im Auge behalten. Bei einer weiter rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie zumindest den Bestand der unerledigten Anträge weiter reduzieren können. Zusätzlich kann eine aktuelle Personalbemessung Erkenntnisse zur Stellenausstattung liefern.

Zur weiteren Analyse betrachten wir die Entwicklung getrennt nach den Aufgabenbereichen der Baugenehmigungen, Bauvoranfragen und Vorbescheide.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



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



Auch beim Leistungswert für die Baugenehmigungen stellt die Stadt Schwelm das derzeitige Minimum aller bislang betrachteten Kommunen. Den 118 Bauanträgen und Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung stehen 1,90 Vollzeit-Stellen gegenüber.

Die Beschäftigten sind in der von uns betrachteten Definition der Bauaufsicht überwiegend mit der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren befasst. Somit ist der niedrige Leistungswert in diesem Bereich im Wesentlichen für den Gesamtleistungswert verantwortlich.

Im Vorfeld eines Bauantrages können bereits Anträge auf einen Vorbescheid gestellt werden. Diese förmlichen Bauvoranfragen hat die gpaNRW ebenso wie die daraufhin ergangenen positiven oder negativen Vorbescheide erfasst. Für den von der gpaNRW definierten Bereich der förmlichen Bauvoranfragen und Vorbescheide sind bei der Stadt Schwelm im Jahr 2019 insgesamt 0,85 Vollzeit-Stellen eingesetzt. Darin enthalten sind ein Overheadanteil von 0,25 Vollzeit-Stellen und 0,60 Vollzeit-Stellen der Sachbearbeitung.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	5	5	41	74	106	233	22
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	12	12	73	115	157	444	21
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	29,41	0,00	10,53	17,95	21,74	45,45	21

Auch im Aufgabenbereich der Bauvoranfragen und der Vorbescheide stellen die Leistungswerte der Stadt Schwelm das derzeitige Minimum dar.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die von der Stadt Schwelm gewählte Softwarelösung ist grundsätzlich geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die eingesetzte Version ist jedoch veraltet. Die Stadt Schwelm baut die digitale Bearbeitung aktuell weiter aus.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen.

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

Bei der Bauaufsicht der **Stadt Schwelm** wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt, parallel existiert jedoch eine nicht vollständige elektronische Akte. Bauanträge in elektronische Form kann die Stadt Schwelm zurzeit noch nicht annehmen und bearbeiten. Es erfolgt auch noch keine Digitalisierung der Eingangspost. Aktuell werden beispielsweise – wie im Abschnitt zum Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens bereits ausgeführt – die eingehenden Stellungnahmen der Bauaufsicht auch digital erfasst. Dadurch wird die Bearbeitung vereinfacht, da beispielsweise bei weiterem Schriftverkehr Textpassagen kopiert werden können.

Im Vertretungsfall kann jeder Sachbearbeiter beziehungsweise jede Sachbearbeiterin einen Vorgang über diverse Suchparameter finden. Jeder Vorgang hat ein Aktenzeichen in der Software, durch die der zuständige Sachbearbeiter beziehungsweise die zuständige Sachbearbeiterin identifiziert wird, sowie eine fortlaufende Nummerierung und das Jahr.

Für den weiteren Ausbau der digitalen Bearbeitung hat die Stadt Schwelm etwa für Beteiligungsverfahren ein Online-Modul vorgesehen. Derzeit werden allerdings bei Beteiligungen noch die Papierakten versendet.

→ **Empfehlung**

Die Bauakte sollte in Schwelm nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegen. Hierdurch kann die Stadt einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen. Dafür sollte die Stadt Schwelm das Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte die erforderlichen finanziellen Mittel für eine aktuelle Hard- und Softwareausstattung in der Bauaufsicht bereitstellen.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm hat aktuell noch keine Ziele für die Bauaufsicht definiert und festgelegt. Sie arbeitet ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit oder den Personaleinsatz geben könnten.

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.

Die **Stadt Schwelm** hat bis heute noch kein Zielsystem für die Bauaufsicht erarbeitet. Grundsätzliche Ziele für die Arbeit der Bauaufsicht könnten sein:

- eine rechtssichere und fristgerechte Aufgabenerledigung,
- Kundenzufriedenheit,
- Wirtschaftlichkeit und
- Softwareunterstützung.

Damit die Ziele messbar werden, wären dann Parameter festzulegen und zu erheben. Diese könnten dann z. B. per Fragebogen bei den Bescheid-Empfängern erhoben werden.

Über die anhängigen Klageverfahren berichtet die Stadt dem Ausschuss für Umwelt und Stadtplanung halbjährlich. Die „Berichterstattung über Gerichtsverfahren in Bausachen“ erfolgt in nichtöffentlicher Sitzung. Im Jahr 2018 gab es fünf Klagen gegen Entscheidung der Bauaufsicht. 2019 waren drei Klagen in Baurechtssachen anhängig. Die Stadt Schwelm ist grundsätzlich bestrebt, die Anzahl der Gerichtsverfahren gering zu halten. Sie versucht, dies durch einen frühzeitigen und umfassenden Dialog mit den Antragstellern zu erreichen. Das gelingt ihr nach eigenen Angaben häufig.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte Ziele für die Tätigkeiten der Bauaufsicht definieren und festschreiben.

Die Stadt Schwelm erhebt zurzeit noch keine Kennzahlen wie z. B. das „Ergebnis pro Einwohner“ oder „Aufwandsdeckungsgrad“. Definierte Ziele und daraus herzuleitende Zielwerte, sowie die Überprüfung ihrer Einhaltung mittels Kennzahlen würden die Steuerung in der Bauaufsicht unterstützen.

Auch zum Personaleinsatz gibt es derzeit noch keine Kennzahl. Durch z. B. die Kennzahl „Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“ könnte die Fallzahlentwicklung oder beispielsweise die Entwicklung von durchschnittlichen Bearbeitungszeiten verfolgt werden. Festgelegte Zielwerte konkretisieren die Erwartungen an die Sachbearbeitung und ermöglichen einen Abgleich mit der Ist-Situation. Dadurch wird die Steuerung unterstützt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte für mehr Transparenz in der Bauaufsicht Kennzahlen erheben und fortschreiben. Hierzu kann sie insbesondere die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden. Dabei sollte sie Zielwerte beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Schwelm ist grundsätzlich gut organisiert und bietet im einfachen Baugenehmigungsverfahren wenig Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die gesetzliche Bearbeitungsfrist von sechs Wochen hält sie dagegen nur selten ein.	126	E1.1	Die Stadt Schwelm sollte beim einfachen Baugenehmigungsverfahren die Reduzierung der Bearbeitungsdauer konsequent verfolgen. Zudem sollte die Digitalisierung in Schwelm weiter vorangetrieben werden. So könnten auch bei internen wie auch externe Beteiligungen die Anträge effizienter bearbeitet werden.	127
			E1.2	Die Stadt Schwelm sollte mittels einer Kennzahl den Aufwandsdeckungsgrad ermitteln. Sie kann dadurch Tendenzen und Besonderheiten erkennen. Bei Abweichungen zum erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen und Steuerungsmöglichkeiten analysiert werden.	127
			E1.3	Die Stadt Schwelm sollte die Ursache von Veränderungen des Fallaufkommens hinterfragen. Ist generell mit einem geringeren Fallaufkommen zu rechnen, sollte die Stadt den Personaleinsatz gegebenenfalls anpassen.	127
F2	Der Anteil der zurückgenommenen Anträge ist in der Stadt Schwelm gering. Das ist auf eine effektive persönliche Bauberatung zurückzuführen.	127	E2	Die Stadt Schwelm sollte zielgerichtet weitere Informationsquellen für Bauwillige zur Verfügung stellen. Sofern die zusätzlichen Informationswege angenommen werden, kann dies die Nachfrage nach Bauberatung verringern. Die Auswirkungen sollten von der Stadt Schwelm evaluiert werden.	129
F3	Die Bauaufsicht der Stadt Schwelm schöpft ihre Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, weitestgehend aus.	129			
F4	Der Prozessablauf bei den vereinfachten Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Schwelm grundsätzlich effektiv. Das Vier-Augen-Prinzip zur Korruptionsprävention wird eingehalten.	130			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Schwelm kennt die durchschnittliche Gesamtlaufzeit ihrer Genehmigungsverfahren nicht. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge sind länger als bei den meisten anderen Kommunen.	131	E5.1	Die Stadt Schwelm sollte eine möglichst aktuelle Fachsoftware/Versionsstand nutzen, um die bereits vorhandenen Daten auswerten zu können. Dadurch verfügt sie über notwendige Informationen zur Steuerung der Prozessabläufe und des Personaleinsatzes.	132
			E5.2	Die Stadt Schwelm sollte die Prozessabläufe kritisch betrachten und die Bearbeitungszeiten der internen Beteiligungen weiter verkürzen.	134
F6	Die Stadt Schwelm hat trotz erheblicher Fallzahlrückgänge den Personaleinsatz in 2019 angehoben. Der Leistungswert stellt zum Prüfungszeitraum das Minimum aller Vergleichskommunen dar.	135	E6	Die Stadt Schwelm sollte die Entwicklung der Fallzahlen im Auge behalten. Bei einer weiter rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie zumindest den Bestand der unerledigten Anträge weiter reduzieren können. Zusätzlich kann eine aktuelle Personalbemessung Erkenntnisse zur Stellenausstattung liefern.	137
F7	Die von der Stadt Schwelm gewählte Softwarelösung ist grundsätzlich geeignet, die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die eingesetzte Version ist jedoch veraltet. Die Stadt Schwelm baut die digitale Bearbeitung aktuell weiter aus.	139	E7.1	Die Bauakte sollte in Schwelm nicht nur teilweise, sondern vollständig elektronisch vorliegen. Hierdurch kann die Stadt einerseits Beteiligungen schneller abwickeln und andererseits auch die spätere Archivierung elektronisch erledigen. Dafür sollte die Stadt Schwelm das Scannen der Bauakten weiter vorantreiben.	140
			E7.2	Die Stadt Schwelm sollte die erforderlichen finanziellen Mittel für eine aktuelle Hard- und Softwareausstattung in der Bauaufsicht bereitstellen.	140
F8	Die Stadt Schwelm hat aktuell noch keine Ziele für die Bauaufsicht definiert und festgelegt. Sie arbeitet ohne Kennzahlen, welche Aufschluss über Wirtschaftlichkeit oder den Personaleinsatz geben könnten.	140	E8.1	Die Stadt Schwelm sollte Ziele für die Tätigkeiten der Bauaufsicht definieren und festschreiben.	141
			E8.2	Die Stadt Schwelm sollte für mehr Transparenz in der Bauaufsicht Kennzahlen erheben und fortschreiben. Hierzu kann sie insbesondere die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen verwenden. Dabei sollte sie Zielwerte beziehungsweise Standards definieren und festlegen, damit Optimierungsmöglichkeiten im Soll-Ist-Vergleich erkennbar werden.	141

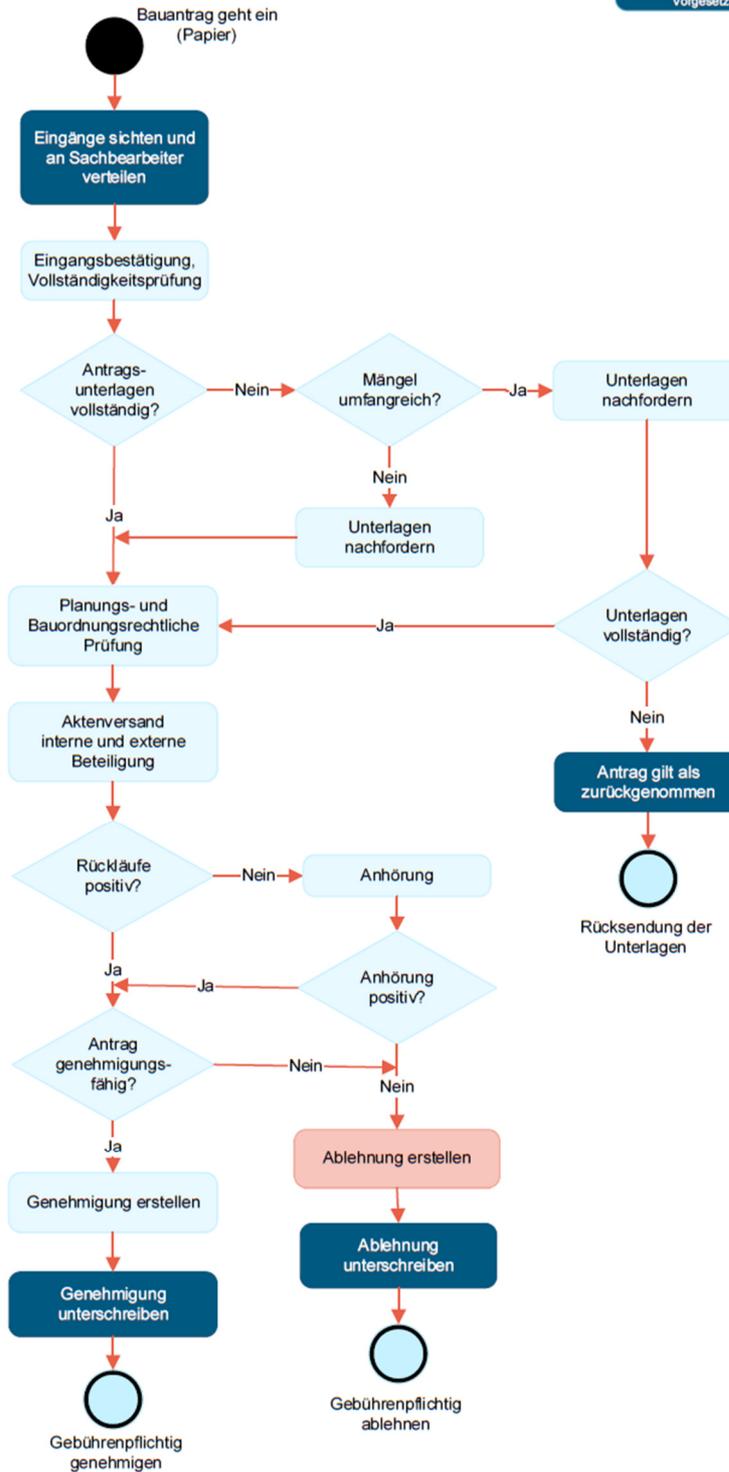
Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

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

Bearbeitung durch Verwaltungskraft

Bearbeitung durch Sachbearbeiter

Bearbeitung durch Vorgesetzten



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwelm 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 Organisation des Vergabewesens in der Stadt Schwelm bietet im Betrachtungszeitraum bis 2019 Möglichkeiten für Verbesserungen. Die Einrichtung einer **zentralen Vergabestelle** seit Januar 2020 wird positiv bewertet. Die örtliche Rechnungsprüfung ist in die Vergabeverfahren der Stadt gut eingebunden.

Die **Nachträge** haben in der Stadt Schwelm einen deutlichen Einfluss auf die Abweichung der Abrechnungssummen von den Auftragswerten. Im interkommunalen Vergleich sind die Abweichungen über alle Auftragsarten hinweg leicht unterdurchschnittlich. Die Stadt sollte regelmäßig eine systematische Betrachtung ihrer Nachträge vornehmen. Sie könnte daraus Erkenntnisse, zum Beispiel zu Bieterstrategien, gewinnen.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** hat die Stadt Schwelm eine Dienstanweisung erlassen. In einzelnen Punkten kann die Stadt dennoch nachsteuern. So sollte sie unter anderem eine Schwachstellenanalyse ihrer Organisation vornehmen.

Die Stadt Schwelm hat seit Ende 2019 Regelungen zum **Sponsoring** in einer Dienstanweisung getroffen. Demnach ist jede Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag festzuhalten. Schwelm hat auch schon zuvor Sponsoringleistungen erhalten, dazu aber bislang keine schriftlichen Vereinbarungen getroffen. Die Dienstanweisung sollte um einige Punkte ergänzt werden.

Ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** wird in Schwelm nicht praktiziert auch wenn in Teilbereichen schon Ansätze in Form einer Baukostenkontrolle vorhanden sind. Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen, dass die Bedarfsfeststellungen bei einzelnen Maßnahmen nicht belastbar genug waren. Die durchgeführten Vergabeverfahren entsprechen vereinzelt nicht den vergaberechtlichen Vorgaben. Hier sollte sich die Einrichtung der zentralen Vergabestelle künftig positiv auswirken.

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 Schwelm 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, Un-

bestechlichkeit 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**

Das Vergabewesen in der Stadt Schwelm ist verbesserungsfähig. Die internen Regelungen sind nur ansatzweise vorhanden, unübersichtlich und veraltet. Sie sind wenig geeignet, eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren in den dezentralen Vergabestellen zu gewährleisten. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle seit 2020 wird positiv bewertet.

→ **Feststellung**

Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in die Vergabeverfahren der Stadt Schwelm insgesamt gut eingebunden. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten sind klar geregelt.

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 vergaberechtlichem 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 beziehungsweise 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.

Bis zum 31. Dezember 2019 ist das Vergabewesen in der **Stadt Schwelm** dezentral organisiert. Die jeweiligen Fachbereiche sind gleichzeitig auch als Vergabestelle für ihre Vergabeverfahren zuständig. Sie führen darüber hinaus auch die Eröffnungstermine für ihre Ausschreibungen durch. Sie sind zudem für die Veröffentlichung der Ausschreibung verantwortlich. Komplexere Vergaben werden mit Hilfe externer Dienstleister abgewickelt. Ab Januar 2020 soll die zentrale Vergabestelle sukzessive die Durchführung sämtlicher Vergabeverfahren übernehmen. Die zentrale Vergabestelle befindet sich zum Prüfungszeitpunkt aber noch im Aufbau. Die Stadt Schwelm hat sich nach eigener Aussage für die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle entschieden, um die Rechtssicherheit in den Vergabeverfahren zu steigern. Darüber hinaus sollen die Fachbereiche entlastet werden. In der bisherigen Organisation waren zeitweise bis zu 40 Beschäftigte in die einzelnen Vergabeverfahren involviert. Künftig sollen alle Vergabeverfahren durch die zentrale Vergabestelle koordiniert und durchgeführt werden. Der Rat der Stadt Schwelm hat dazu am 27. Juni 2019 die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle im Umfang einer Vollzeit-Stelle beschlossen. Wir verweisen an dieser Stelle auf den im Rahmen der Stärkungspaktberatung durch die gpaNRW in 2017 erstellten Bericht zur Optimierung des Fachbereiches 1. Darin empfehlen wir die Bündelung von Vergabetätigkeiten und Beschaffungsprozessen bei gleichzeitiger Inanspruchnahme weitergehender Dienstleistungen durch einen Dritten. Sofern auch aufwändige Vergabeverfahren durch die zentrale Vergabestelle abgewickelt werden sollen, sind mehr als die bislang beschlossenen 1,0 Vollzeit-Stellenanteile erforderlich.

Eine eigenständige Dienstanweisung für das Vergabewesen gibt es in der Stadt Schwelm nicht. Das Vergabewesen wird durch eine Vergaberichtlinie vom 20. Dezember 2001 sowie Organisationsverfügungen¹³ geregelt. Die Stadt Schwelm hat darin die Wertgrenzen gemäß der kommunalen Vergabegrundsätze¹⁴ übernommen. Die Stadt ist nach eigener Aussage bestrebt, zeitnah eine Dienstanweisung für das Vergabewesen zu erarbeiten. Dazu musste jedoch zunächst die organisatorische Einbindung der zentralen Vergabestelle geregelt werden. In den vergangenen Jahren gab es seitens der Stadt einige Bemühungen, eine zentrale Vergabestelle im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit einzurichten. Die angestrebte Kooperation mit der Stadt Wetter (Ruhr) konnte letztlich nicht realisiert werden. Eine Zusammenarbeit mit der zentralen Vergabestelle des Kreises kommt nach Aussage der Stadt zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht in Betracht, da sich diese noch im Aufbau befindet. Der Rat der Stadt Schwelm hat daher beschlossen, eine eigene zentrale Vergabestelle in der Stadtverwaltung einzurichten. Dafür wurde eine Vollzeit-Stelle eingeplant. Seit Januar 2020 befindet sich die zentrale Vergabestelle im Aufbau. Eine Vertretung im Urlaubs- oder Krankheitsfall ist dabei nicht vorgesehen. Gegebenenfalls werden die Vergabeverfahren in solchen Fällen wieder von den bisherigen dezentralen Vergabestellen abgewickelt.

¹³ zuletzt geändert mit Organisationsverfügungen vom 17. März und 30. Juli 2020.

¹⁴ vgl. 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 (MBI. NRW. 2018. S. 497, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBI. NRW. 2019 S. 168))

Mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle hat die Stadt Schwelm einen wichtigen Schritt im Hinblick auf eine möglichst rechtssichere Abwicklung der Vergabeverfahren gemacht. Zudem ist diese Organisationform geeignet, die Vergaben rechtssicherer und effizienter zu bearbeiten, als in dezentralen Vergabestellen. Dazu gehört aber auch, dass personelle Ausfälle möglichst innerhalb einer zentralen Vergabestelle aufgefangen werden. Mit der derzeitigen Ausstattung von einer Vollzeit-Stelle ist das jedoch nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte eine Vertretungsregelung für die zentrale Vergabestelle einrichten. Dazu sollten über die vorhandene 1,0 Vollzeit-Stelle hinaus weitere Stellenanteile für die zentrale Vergabestelle bereitgestellt werden.

Die örtliche Rechnungsprüfung (RPA) wird durch den Ennepe-Ruhr-Kreis im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit für die Stadt Schwelm wahrgenommen. Sie wird bei allen Vergabeverfahren und vor der Erteilung von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen ab 3.000 Euro sowie Bauaufträgen ab 10.000 Euro Auftragswert beteiligt. Regelungen zur Einbindung sind in der Rechnungsprüfungsordnung, der Organisationsverordnung zum Vergabeverfahren und den Vergaberichtlinien enthalten. Darüber hinaus sind weitere Vorlagepflichten in der Dienstanweisung für das Rechnungswesen enthalten. Grundsätzlich wird das RPA über die Submissionstermine informiert. Sämtliche Nachträge werden durch das RPA geprüft. Die Vielzahl an Vorgaben in unterschiedlichen Regelwerken führt zu einer recht unübersichtlichen Gemengelage für die Beschäftigten, die nur vereinzelt mit den Vergabeverfahren befasst sind. Teilweise entstehen so auch ungewollte Regelungslücken. Die Stadt Schwelm sollte die Vorgaben für die Vergabeverfahren daher möglichst in einer Dienstanweisung für das Vergabewesen übersichtlich darstellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte ihre Regelungen zum Vergabewesen zeitnah aktualisieren und in einer Dienstanweisung zusammenführen.

Zur Bearbeitung der Vergabeverfahren setzt die Stadt Schwelm eine Vergabemanagementsoftware ein. Diese stand bislang schon den dezentralen Vergabestellen zu Verfügung und wird zukünftig auch von der zentralen Vergabestelle eingesetzt. Die umfangreichen Möglichkeiten des Systems werden bislang aber nicht genutzt.

Die von der Stadt gewählte Software ist gut geeignet, die zentrale Vergabestelle bei der elektronischen Bearbeitung der Vergabeverfahren zu unterstützen. Das Vergaberecht kann mit der Software unmittelbar in die Arbeitsabläufe integriert werden. Ebenso wird die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen erleichtert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte sicherstellen, dass eine vollständige Dokumentation der Verfahren im Vergabemanagementsystem abgebildet wird. Dazu sollten die ausführenden Organisationseinheiten ebenfalls einen Zugang zum Vergabemanagementsystem erhalten, um notwendige Dokumentationen dort unmittelbar selbst erfassen zu können.

Darüber hinaus bietet das Vergabemanagement-System weitere Funktionalitäten, wie:

- das Führen einer elektronischen Vergabeakte,

- die zentrale Stammdaten- und Vorlagenverwaltung,
- eine Bieterdatenbank,
- Assistenzfunktionen, wie z.B. Fristenrechner, Plausibilitätsprüfungen bei der Auswahl der Verfahrensart,
- die Anbindung zu E-Vergabe-Plattformen, um Vergaben zu veröffentlichen,
- eine Termin- und Fristenplanung,
- Auswertungsmöglichkeiten (z.B. Anzahl Vergaben pro Unternehmen) sowie
- Verwaltung von Nachträgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte die umfangreichen Möglichkeiten ihres Vergabemanagementsystems nutzen und in ihre Arbeitsabläufe integrieren. Sie sollte alle relevanten Entscheidungen in der Software dokumentieren.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Regelungen der Stadt Schwelm zum Thema Korruptionsprävention und -bekämpfung sind gut geeignet, um die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen wenigen Punkten besteht noch Regelungsbedarf.

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 KorruptionsbG¹⁵ 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,

¹⁵ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- 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 gegebenenfalls auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der eigenen Kommune in der jüngeren Vergangenheit Verdachtsfälle auf Korruption bekannt? Wenn ja, in welchen Bereichen?
- Sind gegebenenfalls aus anderen Kommunen Korruptionsfälle in der jüngeren Vergangenheit bekannt?
- Welche Sicherungsmaßnahmen sind bereits ergriffen worden (z.B. Vier- oder Mehr-Augenprinzip, Fortbildung, Berichtspflichten, Job Rotation)?
- Haben sich die bereits vorhandenen Sicherungsmaßnahmen bewährt?
- Existieren Einfallstore für Korruption? (z.B. Wissensmonopole („Flaschenhals“-Stellen), nicht oder nur schwer nachprüfbar Vorgänge oder Bereiche, die über einen längeren Zeitraum nicht geprüft wurden)

Die **Stadt Schwelm** unterscheidet zwischen dem Vergabewesen und allgemeiner Korruptionsprävention in der Stadtverwaltung. Gleichwohl enthält die Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption auch Regelungen für das Vergabewesen. Die Stadt hat einen Korruptionsschutzbeauftragten sowie eine Vertretung benannt. Die Dienstanweisung wurde zuletzt im November 2019 angepasst. Sie enthält interne Verhaltensregeln bei Verdachtsfällen und benennt beispielhaft Korruptionsindikatoren sowie gefährdete Bereiche innerhalb der Stadtverwaltung. Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt Schwelm bislang nicht durchgeführt. Die Dienstanweisung enthält darüber hinaus Regelungen zur Annahme von Vergünstigungen, Anfragen aus dem Vergaberegister gemäß § 8 KorruptionsbG, der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips sowie zur Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten der Beschäftigten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie die Beschäftigten regelmäßig über ihre Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie so für das Thema sensibilisieren.

Das KorruptionsbG gibt vor, dass die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen. Die Stadt Schwelm

kommt dieser Verpflichtung aus § 16 KorruptionsbG mit der Veröffentlichung in ihrem Ratsinformationssystem nach. Sie hat diesbezüglich keine schriftlichen Regelungen getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte schriftliche Festlegungen darüber treffen, wer für die Veröffentlichungen gemäß §§ 16 und 17 KorruptionsbG zuständig ist.

Grundsätzlich können die oben beschriebenen Aufgaben auf verschiedenen Stellen in der Verwaltung übertragen werden. Eine Ansiedlung bei der Stelle des Korruptionsschutzbeauftragten bietet sich auch unserer Sicht an.

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 Schwelm erhält Sponsoringleistungen. Schriftliche Vereinbarungen wurden dazu bislang nicht getroffen. Es besteht Bedarf, die seit November 2019 geltende Dienstanweisung um einige Punkte zu ergänzen.

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 Schwelm** hat allgemeine Regelungen zum Sponsoring in der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Beschäftigten“ festgelegt. Sie ist im November 2019 in Kraft getreten. Davor hat die Stadt keine Regelungen zum Sponsoring gehabt. Die Dienstanweisung enthält als Anlage einen Mustervertrag für das Sponsoring. Gemäß der städtischen Dienstanweisung sind Sponsoringleistungen schriftlich zu vereinbaren. Grundsätzlich ist dazu der Mustervertrag aus der Dienstanweisung zu verwenden.

Nach Angaben der Stadt Schwelm hat sie 2018 und 2019 Sponsoringleistungen in Form von Geldzahlungen im Bereich Kultur erhalten. In 2019 wurden dort von sieben Sponsoren Einnahmen in Höhe von 9.400 Euro verbucht. In 2018 erhielt sie in drei Fällen Sponsoringgelder von insgesamt 6.000 Euro. Damit wurden jeweils Veranstaltungen der Stadt unterstützt. Darüber hinaus wird seit vier Jahren vermehrt eine Sponsorenakquise betrieben, um städtische Veranstaltungen zu finanzieren. Die Stadt Schwelm geht davon aus, dass sich die diesbezüglich positive Entwicklung fortsetzen wird. Schriftliche Vereinbarungen wurden dazu bislang nicht getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte jede Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag regeln.

Eine Beteiligung des Fachbereichs Finanzen bei der Entgegennahme von Sponsoringleistungen ist in der Dienstanweisung nicht vorgesehen. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten sollte aus unserer Sicht unter expliziter Beteiligung beziehungsweise Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung des Finanzmanagements gewährleistet die erforderliche Prüfung der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages. Des Weiteren ist in Schwelm eine Berichtspflicht an den Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen nicht vorgesehen. Die Stadt Schwelm sollte dem Rat darüber jährlich Bericht erstatten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte ihre Dienstanweisung um Regelungen zur Beteiligung des Fachbereichs Finanzen und zur Unterrichtung des Rates erweitern.

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 die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwelm hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling (BIC) wird nicht durchgeführt, auch wenn in Teilbereichen schon Ansätze in Form einer Baukostenkontrolle vorhanden sind.

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in Schwelm in den einzelnen Fachbereichen. Sie weicht in einzelnen Fällen von den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen ab.

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.

In der **Stadt Schwelm** machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtausgaben aus. Im Haushalt sind für das Jahr 2018 Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von 13,3 Mio. Euro eingeplant. Das sind fast 90 Prozent der Gesamtinvestitionen. Die

Stadt Schwelm gehört zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein BIC für alle investiven Maßnahmen erforderlich. Zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutenden Maßnahmen sollte die Stadt aber ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie zumindest Regelungen darüber treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen und
- wann und wie gegebenenfalls Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

Nach dem Verständnis der gpaNRW liegt ein wichtiges Steuerungspotenzial mit deutlichen finanziellen Auswirkungen und damit auch Einsparmöglichkeiten bei einer qualifizierten Bedarfsplanung weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-)Maßnahme. Die wesentlichen Ziele und Bedingungen werden durch den Bauherrn vorgegeben. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

In der Stadt Schwelm sind einzelne Aspekte eines Bauinvestitionscontrollings vor allem auf der Ebene der ausführenden Organisationseinheiten zu finden. Im engeren Sinne sind diese jedoch dem Baukostencontrolling zuzuordnen. Eine zentrale Steuerung im Vorfeld der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling vorsieht, erfolgt in der Regel nur in Bezug auf die Bereitstellung der Mittel. Die Stadt Schwelm hat keine zentrale Stelle oder Organisationseinheit, die Bauinvestitionen schon vor der Erstellung eines Leistungsverzeichnisses steuert und bewertet. Grundsätzlich soll durch eine Zentralisierung eine unabhängige und qualifizierte Bedarfsplanung sowie die Qualitätssicherung der jeweiligen Entscheidungen innerhalb der einzelnen Investitionsphasen sichergestellt werden. Das kann durch die Einrichtung einer Stelle für das Bauinvestitionscontrolling oder die Anbindung an eine zentrale Organisationseinheit erreicht werden.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind:

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

Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten

nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektablauf sollte dabei eine zentrale Stelle steuern und überwachen. So kann die Stadt Schwelm bereits zu Beginn eines Projektes Kostensteuerungsmöglichkeiten schaffen.

Die Aufgaben des BIC erfordern umfangreiches Fachwissen und teils auch eingehende Praxiserfahrung. Besonders in Kommunen, die erst am Anfang der Strukturierung ihres BIC stehen und bei Kommunen mit eher wenigen großen Bauprojekten kann die Beauftragung Externer daher hilfreich sein und dazu beitragen, Fehler zu vermeiden. Die Stadt Schwelm hat bereits für den Bau des Kulturzentrums und des Rathauses externe Projektsteuerer eingebunden. Das bewertet die gpaNRW positiv. Die dabei gewonnenen Erkenntnisse können der Stadt bei der weiteren Implementierung eines BIC hilfreich sein.

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 beziehungsweise 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 Schwelm vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Nachträge haben in der Stadt Schwelm einen großen Einfluss auf die Abrechnungssummen. Die Abweichungen vom Auftragswert sind insgesamt unauffällig. Bei den Lieferaufträgen sind sie dagegen vergleichsweise hoch.

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.

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 2 der Satzung der Stadt Schwelm für das Kommunalunternehmen „Technische Betriebe der Stadt Schwelm, Anstalt öffentlichen Rechts“ (TBS) werden die Straßenbauangelegenheiten im Einzelfall auf die technischen Betriebe übertragen. Die für die Abwicklung der Baumaßnahme erforderlichen Mittel erstattet die Stadt der TBS anschließend. Wir betrachten daher auch diese Baumaßnahmen.

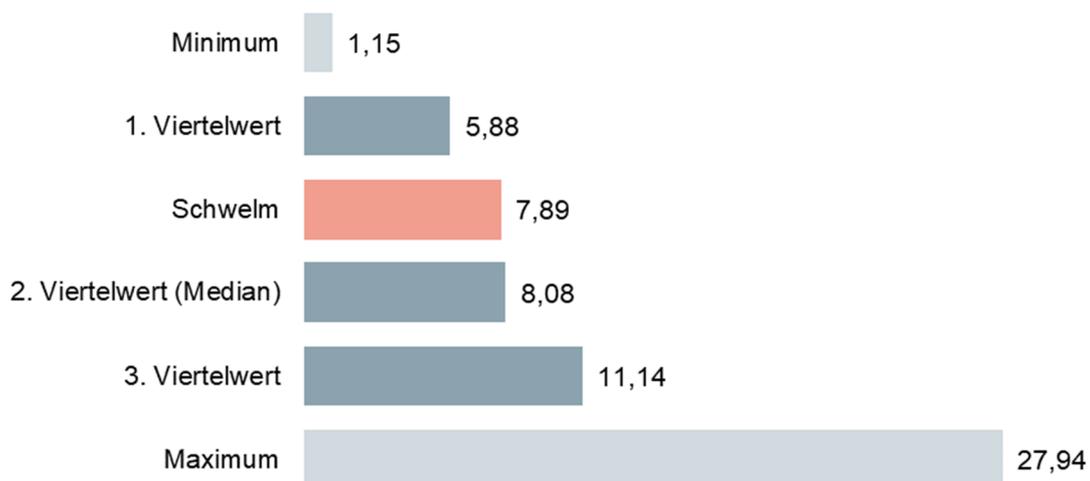
Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	5.022.198	
Abrechnungssummen	5.086.467	
Summe der Unterschreitungen	143.166	2,85
Summe der Überschreitungen	207.434	4,13

Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte können auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend.

Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Schwelm 26 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von rund 350.000 Euro (absolute Beträge addiert). Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Schwelm damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Abweichung von den Auftragswerten über alle Auftragsarten hinweg¹⁶ ist im interkommunalen Vergleich unter dem Durchschnitt. Dabei sind die Abweichungen bei den einzelnen Auftragsarten aber deutlich unterschiedlich.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018

Auftragsart	Schwelm	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bauftrag	6,25	3,07	5,78	8,85	12,44	37,57	57
Lieferauftrag	11,96	0,00	0,24	2,11	5,89	19,11	52
Dienstleistungsauftrag	12,33	0,00	1,48	8,41	18,63	42,51	35

Im interkommunalen Vergleich ist auffällig, dass bei der Stadt Schwelm die Abweichungen bei den Bauaufträgen vergleichsweise gering sind, bei den Lieferaufträgen dagegen hoch. Die Abweichung bei den Lieferaufträgen ist im Wesentlichen auf eine Unterschreitung des Auftragswertes bei den Schulbuchbestellungen sowie eine Überschreitung bei der Hardwarebeschaffung zurückzuführen.

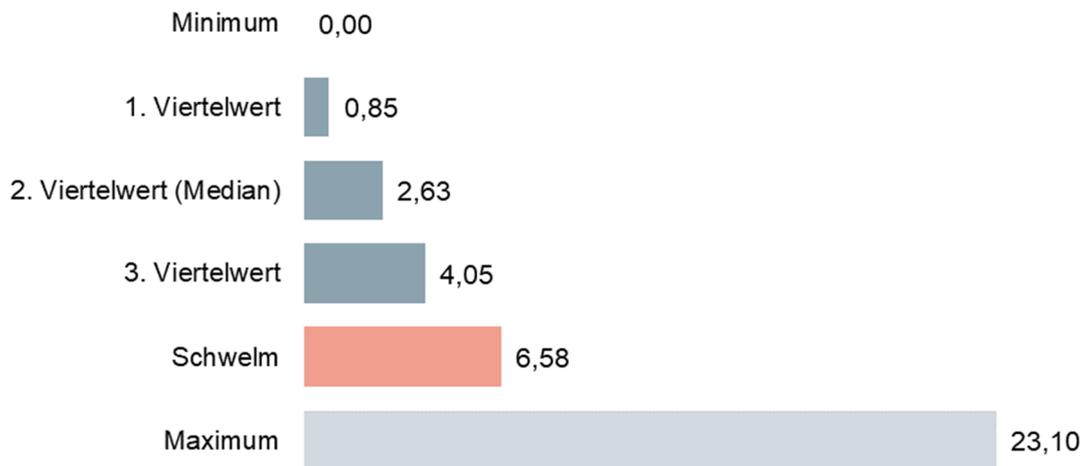
2019 liegt die Stadt Schwelm bei der Abweichung vom Auftragswert insgesamt mit 8,13 Prozent ebenfalls unter dem Median von 9,95 Prozent. Auch in 2019 ist die hohe Abweichung bei den Lieferaufträgen auffällig. Diese wird wiederum durch eine größere Unterschreitung bei den Schulbuchbestellungen und eine Überschreitung bei der Softwarebeschaffung verursacht.

→ Empfehlung

Die Stadt Schwelm sollte die Abweichungen insbesondere bei den Lieferaufträgen kritisch hinterfragen. Als Ziel sollte eine deutliche Verringerung der Abweichungen verfolgt werden. Möglicherweise ist der Bedarfsermittlung vor der Ausschreibung mehr Zeit einzuräumen.

¹⁶ Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018

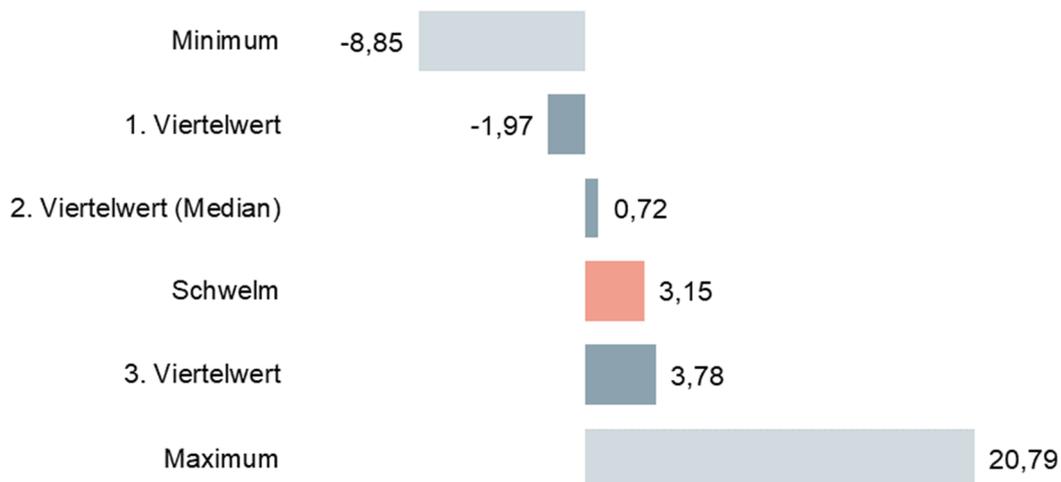


In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Schwelm gehört 2018 zu dem Viertel der Kommunen mit dem höchsten Anteil an Nachträgen. Das ist insbesondere auf die Nachträge bei den Bauaufträgen zurückzuführen. Hier beträgt der Anteil 7,58 Prozent und liegt damit deutlich über dem dritten Viertelwert von 5,88 Prozent. Die Nachträge nehmen damit einen spürbaren Einfluss auf die Gesamtsummen der Maßnahmen.

Überschreitung der Auftragswerte Prozent 2018



Der vergleichsweise hohe Anteil an Nachträgen führt 2018 in Schwelm auch zu höheren Abrechnungssummen bei den Maßnahmen. Die Auftragswerte werden vergleichsweise deutlich überschritten.

In 2019 werden die Auftragswerte dagegen um 0,63 Prozent unterschritten. Im interkommunalen Vergleich liegt die Stadt 2019 damit beim Median. Das kann zum einen daran liegen, dass bei den betroffenen Maßnahmen gleichzeitig an anderer Stelle Einsparungen zu verzeichnen sind. Zum anderen können bereits bei der Erstellung des Leistungsverzeichnisses entsprechende Sicherheitsreserven eingeplant worden sein.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadt Einfluss auf Anzahl und Umfang der erforderlichen Nachtragsleistungen nehmen. Ein wesentlicher Ansatzpunkt dafür ist die Leistungsbeschreibung mit dem Leistungsverzeichnis. Diese bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Die Leistungsbeschreibung sollte sorgfältig und detailliert erstellt werden. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Wir betrachten im Kapitel 5.7 einzelne Vergabeverfahren genauer.

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 Schwelm hat keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert 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.

In der **Stadt Schwelm** werden die Nachtragsaufträge beziehungsweise Auftragsweiterungen von den Fachbereichen, welche bisher gleichzeitig auch die Vergabestellen waren, bearbeitet und geprüft. Eine systematische Nachbetrachtung des Nachtragswesens erfolgt nicht. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Diese könnte weitere Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge des Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

Die Regelungen der Stadt Schwelm enthalten keine Vorgaben für den Umgang mit Nachtragsaufträgen. Da es auch keine zentrale Stelle für ein Bauinvestitionscontrolling gibt, beschränkt sich die Steuerung und Überwachung auf das Baukostencontrolling der jeweiligen Maßnahme. Soweit die finanziellen Mittel zur Verfügung stehen, ist der ausführende Fachbereich für die Umsetzung der Planung und die Überwachung der Baumaßnahme zuständig. Sollten alternative Planungen erforderlich werden, werden diese mit übergeordneten Stellen abgestimmt. Bei Bedarf werden politische Beschlüsse durch den verantwortlichen Fachbereich vorbereitet und eingeholt. Ausgehend von der oben angeführten, leicht unterdurchschnittlichen Abweichung der Abrechnungssumme zum Auftragswert kann die Stadt Schwelm im Betrachtungszeitraum die geplanten Ausgaben im Wesentlichen einhalten. Dies ist allerdings nicht einer geordneten Vorgehensweise und organisatorischen Regelungen geschuldet, sondern den handelnden Personen in den Fachbereichen beziehungsweise der TBS.

Die Stadt sollte ihre lückenhaften und veralteten Regelungen des Vergabewesens dringend anpassen. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle wird positiv bewertet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwelm sollte mit der neu geschaffenen zentralen Vergabestelle auch ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe und der beteiligten Unternehmen.

5.7 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	Das Vergabewesen in der Stadt Schwelm ist verbesserungsfähig. Die internen Regelungen sind nur ansatzweise vorhanden, unübersichtlich und veraltet. Sie sind wenig geeignet, eine rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren in den dezentralen Vergabestellen zu gewährleisten. Die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle seit 2020 wird positiv bewertet.	147			
F2	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in die Vergabeverfahren der Stadt Schwelm insgesamt gut eingebunden. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten sind klar geregelt.	147	E2.1	Die Stadt Schwelm sollte eine Vertretungsregelung für die zentrale Vergabestelle einrichten. Dazu sollten über die vorhandene 1,0 Vollzeit-Stelle hinaus weitere Stellenanteile für die zentrale Vergabestelle bereitgestellt werden.	149
			E2.2	Die Stadt Schwelm sollte ihre Regelungen zum Vergabewesen zeitnah aktualisieren und in einer Dienstanweisung zusammenführen.	149
			E2.3	Die Stadt Schwelm sollte sicherstellen, dass eine vollständige Dokumentation der Verfahren im Vergabemanagementsystem abgebildet wird. Dazu sollten die ausführenden Organisationseinheiten ebenfalls einen Zugang zum Vergabemanagementsystem erhalten, um notwendige Dokumentationen dort unmittelbar selbst erfassen zu können.	149
			E2.4	Die Stadt Schwelm sollte die umfangreichen Möglichkeiten ihres Vergabemanagementsystems nutzen und in ihre Arbeitsabläufe integrieren. Sie sollte alle relevanten Entscheidungen in der Software dokumentieren.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F3	Die Regelungen der Stadt Schwelm zum Thema Korruptionsprävention und bekämpfung sind gut geeignet, um die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. In einigen wenigen Punkten besteht noch Regelungsbedarf.	150	E3.1	Die Stadt Schwelm sollte zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche eine Schwachstellenanalyse durchführen. Darüber hinaus sollte sie die Beschäftigten regelmäßig über ihre Regelungen zur Korruptionsprävention informieren und sie so für das Thema sensibilisieren.	151
			E3.2	Die Stadt Schwelm sollte schriftliche Festlegungen darüber treffen, wer für die Veröffentlichungen gemäß §§ 16 und 17 KorruptionsbG zuständig ist.	152
Sponsoring					
F4	Die Stadt Schwelm erhält Sponsoringleistungen. Schriftliche Vereinbarungen wurden dazu bislang nicht getroffen. Es besteht Bedarf, die seit November 2019 geltende Dienstanweisung um einige Punkte zu ergänzen.	152	E4.1	Die Stadt Schwelm sollte jede Sponsoringleistung in einem schriftlichen Vertrag regeln.	153
			E4.2	Die Stadt Schwelm sollte ihre Dienstanweisung um Regelungen zur Beteiligung des Fachbereiches Finanzen und zur Unterrichtung des Rates erweitern.	153
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Die Stadt Schwelm hat keine zentrale Organisationseinheit, die für die Steuerung von Baumaßnahmen zuständig ist. Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling (BIC) wird nicht durchgeführt, auch wenn in Teilbereichen schon Ansätze in Form einer Baukostenkontrolle vorhanden sind.	153			
F6	Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in Schwelm in den einzelnen Fachbereichen. Sie weicht in einzelnen Fällen von den tatsächlich durchgeführten Maßnahmen ab.	153	E6	Die Stadt Schwelm sollte sich Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling (BIC) geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektlauf sollte dabei eine zentrale Stelle steuern und überwachen. So kann die Stadt Schwelm bereits zu Beginn eines Projektes Kostensteuermöglichkeiten schaffen.	155
Nachtragswesen					
F7	Nachträge haben in der Stadt Schwelm einen großen Einfluss auf die Abrechnungssummen. Die Abweichungen vom Auftragswert sind insgesamt un auffällig. Bei den Lieferaufträgen sind sie dagegen vergleichsweise hoch.	155	E7	Die Stadt Schwelm sollte die Abweichungen insbesondere bei den Lieferaufträgen kritisch hinterfragen. Als Ziel sollte eine deutliche Verringerung der Abweichungen verfolgt werden. Möglicherweise ist der Bedarfsermittlung vor der Ausschreibung mehr Zeit einzuräumen.	157

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Stadt Schwelm hat keine Regelungen zum Nachtragswesen getroffen. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet nicht statt.	159	E8	Die Stadt Schwelm sollte mit der neu geschaffenen zentralen Vergabestelle auch ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich der Höhe und der beteiligten Unternehmen.	160
Maßnahmenbetrachtung					
F9	Die Stadt Schwelm hält die vergaberechtlichen Vorschriften im Wesentlichen ein. Einzelne Punkte können dennoch verbessert werden. In einem Fall wurden Zusatzleistungen ohne Ausschreibung der Leistungen vergeben.				
F10	Die vergaberechtlichen Vorgaben wurden beim ursprünglichen Vergabeverfahren für die Dachsanierung an der Grundschule Engelbertstraße eingehalten. Die Bedarfsermittlung war aber nicht ausreichend.				
F11	Die zusätzlich beauftragten Leistungen wurden nicht als Nachtragsauftrag, sondern als zwei neue Aufträge direkt vergeben. Die Stadt hätte die Leistungen jedoch zumindest in einem freihändigen Vergabeverfahren vergeben müssen.		E11	Die Stadt Schwelm sollte der Bedarfsfeststellung und -planung bei ihren Baumaßnahmen mehr Zeit einräumen und diese tiefergehender gestalten. So würden eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen und Abweichungen vom Auftragswert minimiert.	
F12	Planung, Durchführung der Vergabe und Vergabevorschlag für den Ausbau der Sportanlage an der Rennbahn erfolgten federführend durch den Fachbereich Immobilienmanagement. Zur Korruptionsprävention sollte der Eröffnungstermin nicht durch die ausführende Stelle abgehalten werden.				
F13	Die endabgerechnete Summe für die Architektenleistungen zum Bau eines Kunstrasenplatzes übersteigt den Auftragswert um 47 Prozent. Dieses ist in der Auftragsenerweiterung für die Erneuerung des Nebenplatzes begründet.				
F14	Der Ausbau des Tilsiter Weges wurde durch die TBS geplant, ausgeschrieben und überwacht. Die endabgerechnete Summe unterschreitet den Auftragswert um vier Prozent.				

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F15	Da der Auftrag für den Ausbau des Tilsiter Weges in einem beschränkten Vergabeverfahren vergeben wurde, hat die Stadt Schwelm/die TBS die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Die sogenannte Ex-Post-Veröffentlichung ist in diesem Fall unterblieben.				

→ 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