

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Schwerte im Jahr  
2020*

Gesamtbericht

# INHALTSVERZEICHNIS

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Gesamtbericht</b>                                                                | <b>1</b>  |
| <b>0. Vorbericht</b>                                                                | <b>5</b>  |
| 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwerte                         | 5         |
| 0.1.1 Managementübersicht                                                           | 5         |
| 0.2 Ausgangslage der Stadt Schwerte                                                 | 8         |
| 0.2.1 Strukturelle Situation                                                        | 8         |
| 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen | 10        |
| 0.3 Interkommunale Zusammenarbeit                                                   | 11        |
| 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse                                                      | 11        |
| 0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Schwerte                    | 19        |
| 0.4 Überörtliche Prüfung                                                            | 20        |
| 0.4.1 Grundlagen                                                                    | 20        |
| 0.4.2 Prüfungsbericht                                                               | 21        |
| 0.5 Prüfungsmethodik                                                                | 22        |
| 0.5.1 Kennzahlenvergleich                                                           | 22        |
| 0.5.2 Strukturen                                                                    | 23        |
| 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten                                                  | 23        |
| 0.5.4 gpa-Kennzahlenset                                                             | 23        |
| 0.6 Prüfungsablauf                                                                  | 24        |
| 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen                                                     | 25        |
| <b>1. Finanzen</b>                                                                  | <b>34</b> |
| 1.1 Managementübersicht                                                             | 34        |
| 1.1.1 Haushaltssituation                                                            | 34        |
| 1.1.2 Haushaltssteuerung                                                            | 35        |
| 1.2 Inhalte, Ziele und Methodik                                                     | 35        |
| 1.3 Haushaltssituation                                                              | 36        |
| 1.3.1 Haushaltsstatus                                                               | 37        |
| 1.3.2 Ist-Ergebnisse                                                                | 39        |
| 1.3.3 Plan-Ergebnisse                                                               | 41        |
| 1.3.4 Eigenkapital                                                                  | 45        |
| 1.3.5 Schulden und Vermögen                                                         | 47        |
| 1.4 Haushaltssteuerung                                                              | 55        |
| 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation                                          | 55        |
| 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung                                     | 56        |
| 1.4.3 Ermächtigungsübertragungen                                                    | 58        |

|           |                                                               |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------|------------|
| 1.4.4     | Fördermittelmanagement                                        | 62         |
| 1.5       | Anlage: Ergänzende Tabellen                                   | 64         |
| <b>2.</b> | <b>Beteiligungen</b>                                          | <b>73</b>  |
| 2.1       | Managementübersicht                                           | 73         |
| 2.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                   | 74         |
| 2.3       | Beteiligungsportfolio                                         | 74         |
| 2.3.1     | Beteiligungsstruktur                                          | 75         |
| 2.3.2     | Wirtschaftliche Bedeutung                                     | 77         |
| 2.3.3     | Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt                      | 78         |
| 2.4       | Beteiligungsmanagement                                        | 81         |
| 2.4.1     | Datenerhebung und -vorhaltung                                 | 81         |
| 2.4.2     | Berichtswesen                                                 | 82         |
| 2.4.3     | Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien | 84         |
| 2.5       | Anlage: Ergänzende Tabellen                                   | 85         |
| <b>3.</b> | <b>Hilfe zur Erziehung</b>                                    | <b>87</b>  |
| 3.1       | Managementübersicht                                           | 87         |
| 3.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                   | 89         |
| 3.3       | Strukturen                                                    | 90         |
| 3.3.1     | Strukturkennzahlen                                            | 90         |
| 3.3.2     | Umgang mit den Strukturen                                     | 91         |
| 3.3.3     | Präventive Angebote                                           | 92         |
| 3.4       | Organisation und Steuerung                                    | 94         |
| 3.4.1     | Organisation                                                  | 94         |
| 3.4.2     | Gesamtsteuerung und Strategie                                 | 95         |
| 3.4.3     | Finanzcontrolling                                             | 96         |
| 3.4.4     | Fachcontrolling                                               | 97         |
| 3.5       | Verfahrensstandards                                           | 99         |
| 3.5.1     | Prozess- und Qualitätsstandards                               | 99         |
| 3.5.2     | Prozesskontrollen                                             | 104        |
| 3.6       | Personaleinsatz                                               | 104        |
| 3.6.1     | Allgemeiner Sozialer Dienst                                   | 106        |
| 3.6.2     | Wirtschaftliche Jugendhilfe                                   | 106        |
| 3.7       | Leistungsgewährung                                            | 107        |
| 3.7.1     | Fehlbetrag und Einflussfaktoren                               | 107        |
| 3.7.2     | Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII                                | 116        |
| 3.7.3     | Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)                    | 126        |
| 3.8       | Anlage: Ergänzende Tabellen                                   | 128        |
| <b>4.</b> | <b>Bauaufsicht</b>                                            | <b>135</b> |
| 4.1       | Managementübersicht                                           | 135        |
| 4.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                   | 136        |

|           |                                                                     |            |
|-----------|---------------------------------------------------------------------|------------|
| 4.3       | Baugenehmigung                                                      | 136        |
| 4.3.1     | Strukturelle Rahmenbedingungen                                      | 136        |
| 4.3.2     | Rechtmäßigkeit                                                      | 139        |
| 4.3.3     | Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge                      | 141        |
| 4.3.4     | Geschäftsprozesse                                                   | 142        |
| 4.3.5     | Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens                     | 143        |
| 4.3.6     | Laufzeit von Bauanträgen                                            | 144        |
| 4.3.7     | Personaleinsatz                                                     | 146        |
| 4.3.8     | Digitalisierung                                                     | 150        |
| 4.3.9     | Transparenz                                                         | 151        |
| 4.4       | Anlage: Ergänzende Tabellen                                         | 153        |
| <b>5.</b> | <b>Vergabewesen</b>                                                 | <b>156</b> |
| 5.1       | Managementübersicht                                                 | 156        |
| 5.2       | Inhalte, Ziele und Methodik                                         | 157        |
| 5.3       | Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention | 158        |
| 5.3.1     | Organisation des Vergabewesens                                      | 158        |
| 5.3.2     | Allgemeine Korruptionsprävention                                    | 161        |
| 5.4       | Sponsoring                                                          | 163        |
| 5.5       | Bauinvestitionscontrolling                                          | 165        |
| 5.6       | Nachtragswesen                                                      | 168        |
| 5.6.1     | Abweichungen vom Auftragswert                                       | 168        |
| 5.6.2     | Organisation des Nachtragswesens                                    | 171        |
| 5.7       | Maßnahmenbetrachtung                                                | 172        |
| 5.8       | Anlage: Ergänzende Tabellen                                         | 173        |
| <b>6.</b> | <b>gpa-Kennzahlenset</b>                                            | <b>175</b> |
| 6.1       | Inhalte, Ziele und Methodik                                         | 175        |
| 6.2       | Aufbau des gpa-Kennzahlensets                                       | 175        |
| 6.3       | gpa-Kennzahlenset                                                   | 177        |
|           | <b>Kontakt</b>                                                      | <b>184</b> |

## 0. Vorbericht

### 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwerte

#### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwerte 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 Schwerte ist haushaltsmäßig überschuldet und unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen gemäß § 6 Stärkungspaktgesetz NRW (StPaktG). Die Stadt nimmt an der ersten Stufe des Stärkungspaktgesetzes teil und ist verpflichtet, bis 2021 einen ausgeglichenen Haushaltsplan ohne Stärkungspaktmittel aufzustellen. Der rechtliche Haushaltsstatus ist seit 2011 unverändert, gleichzeitig besteht ab diesem Zeitpunkt die Pflicht zur Aufstellung eines jährlichen **Haushaltssanierungsplan (HSP)**.

Es ist der Stadt Schwerte dank der im Stärkungspakt ergriffenen Maßnahmen und der guten konjunkturellen Lage gelungen, seit 2016 positive Jahresüberschüsse zu erzielen. Sie konnte damit den nicht durch **Eigenkapital** gedeckten Fehlbetrag verringern. Dieser beträgt zum 31. Dezember 2018 rund 26 Mio. Euro.

Auch in den Folgejahren bis 2023 plant die Stadt Schwerte mit positiven Jahresabschlüssen. Neben den konjunkturellen Risiken sieht die gpaNRW keine weiteren Planungsrisiken. Es ist weiterhin nicht absehbar, wann die Überschuldung überwunden sein wird.

Die **Schulden** der Stadt Schwerte sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen deutlich höher als in der überwiegenden Zahl der Kommunen. Bezogen auf den „Konzern Stadt Schwerte“ hat die Stadt die höchsten Schulden je Einwohner aller Vergleichskommunen. Die Liquiditätskredite konnten 2018 zwar gesenkt werden, betragen aber immer noch ca. 69 Mio. Euro. Gleichzeitig werden die geplanten Investitionen nur mit Hilfe weiterer Kredite zu realisieren sein.

Beim **Gebäudevermögen** konnte die Stadt Schwerte in den letzten Jahren insgesamt einen wesentlichen Substanzverlust vermeiden. Bei wichtigen Gebäudepositionen und der **Verkehrsinfrastruktur** ergeben sich jedoch im Rahmen einer rein bilanziellen Betrachtung bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade. Die Stadt muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen.

Die gpaNRW sieht für die Stadt Schwerte den **Handlungsbedarf** darin, die guten Ergebnisse der vergangenen Jahre zu verstetigen. Die bisherigen **Konsolidierungsmaßnahmen** zeigen nur teilweise Wirkung und reichen noch nicht aus. Zumal die positiven Jahres- und Planergebnisse vor allem von den konjunkturell stark abhängigen Positionen wie der Gewerbesteuer oder den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern abhängen. Verändern sich diese überwiegend nicht steuerbaren Parameter, wird die Stadt Schwerte den Haushaltsausgleich kaum erreichen.

Seit 2017 ist in der Stadt Schwerte ein **zentrales Fördermittelmanagement (ZFM)** eingerichtet. Die Akquise von Fördermitteln, die Bewirtschaftung sowie das Controlling von investiven Maßnahmen über 50.000 Euro werden hier durchgeführt. Bei konsumtiven Maßnahmen hat das ZFM nur beratende Funktion. Die Stadt Schwerte hat in der Dienstanweisung für das zentrale Fördermanagement die Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse geregelt. Gleichzeitig ist hier der Verfahrensablauf verbindlich festgelegt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der **Beteiligungen** und deren komplexe Struktur sowie die Auswirkungen auf den städtischen Haushalt sind bei der Stadt Schwerte vergleichsweise hoch. Entsprechend hoch stuft die gpaNRW die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Schwerte ein. Die Datenerhebung und -vorhaltung des vorhandenen Beteiligungsmanagements entspricht diesen hohen Anforderungen. Alle relevanten Daten werden zentral in Papierform vorgehalten und zeitnah aktualisiert. Um einen schnelleren Zugriff und eine zügige Weiterverarbeitung gewährleisten zu können, sollten die unternehmensrelevanten Daten künftig in digitaler Form vorgehalten werden.

Beim Berichtswesen für die Beteiligungen sieht die gpaNRW die hohen Anforderungen ebenfalls als erfüllt an. Durch die Vorlage der Beteiligungsberichte 2016 bis 2018 im jeweiligen Folgejahr haben die kommunalen Entscheidungsträger zeitnah alle wesentlichen Informationen, insbesondere über die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen erhalten. Zudem sind die Quartalsberichte, die die Stadt Schwerte für alle Mehrheitsbeteiligungen erstellt, von hoher fachlicher Qualität. Dadurch wird der Adressatenkreis in die Lage versetzt, sich unterjährig einen angemessenen Überblick über den aktuellen Geschäftsverlauf sowie die künftigen Entwicklungen der Beteiligungen zu verschaffen.

Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW allerdings in der stärkeren Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien. Diese Unterstützung entspricht nicht vollständig den hohen Anforderungen, die sich aus dem städtischen Beteiligungsportfolio ergeben. Bisher hat die Stadt z.B. keine Schulungen für die Gremienvertreter angeboten. Allerdings nimmt die Stadt zu ausgewählten Tagesordnungspunkten in den Gremiensitzungen Stellung und legt diese den Gremienvertretern vor.

Bei den **Hilfen zur Erziehung** erreicht die Stadt Schwerte einen überdurchschnittlichen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre und gehört damit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Fehlbeträgen.

Der Fehlbetrag wird vor allem durch die hohen Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung geprägt. Im Zeitverlauf von 2015 bis 2018 haben sich die Transferaufwendungen um rund 33 Prozent auf 10,49 Mio. Euro - trotz sinkender Fallzahlen - erhöht. Obwohl der Anteil **ambulanten Hilfefälle** insgesamt hoch ist, sind es die hohen Aufwendungen je stationären Hilfefall, die interkommunal einen überdurchschnittlichen Transferaufwand verursachen. Verstärkt wird dieser Effekt zudem durch einen geringen Anteil von **Vollzeitpflegefällen** an den **stationären Hilfefällen**. Die Gründe hierfür liegen zum einen in der zunehmenden Länge der familiengerichtlichen Verfahren, die ein anschließendes Vollzeitpflegeverhältnis nicht mehr entstehen lassen. Zum anderen gibt es in Schwerte inzwischen nicht mehr genügend Pflegefamilien. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Schwerte ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien verstärken, um mehr Kinder und Jugendliche in stationäre Vollzeitpflegeverhältnisse geben zu können.

Die **Falldichte** in der Stadt Schwerte konnte in den letzten Jahren auch durch eine gute Zugangs- und Fallsteuerung reduziert werden. Gleichwohl bewegt sie sich weiter auf einem interkommunal sehr hohen Niveau.

Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich der **Steuerung** sieht die gpaNRW durch eine generelle Ergänzung der Finanzkennzahlen um entsprechende Ziele für alle Hilfearten. Bei den stationären Unterbringungen ist dies bereits vorhanden. Beim Fachcontrolling ist das Jugendamt der Stadt Schwerte in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards bereits gut aufgestellt. Auch die Zugangs- und Fallsteuerung ist gut strukturiert. Die Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen sind in Arbeitsanweisungen für den Bereich „Hilfe zur Erziehung“ verbindlich hinterlegt. Optimierungspotenzial besteht hingegen bei den Rückführungs- und Verselbstständigungskonzepten.

Die Stadt Schwerte setzt zur Bearbeitung ihrer **Bauanträge** eine Fachsoftware ein. Weite Teile des Genehmigungsprozesses laufen damit **digitalisiert** ab. Einige der möglichen Funktionalitäten können aber noch nicht genutzt werden, da die technischen Voraussetzungen hierfür noch nicht geschaffen wurden. Dies betrifft z.B. die digitale Annahme von Bauanträgen, die bislang ausschließlich in Papierform eingehen. In der Sachbearbeitung ist der Arbeitsprozess der Bauaufsicht insgesamt effektiv gestaltet und bietet nur wenig Optimierungsmöglichkeiten.

Die Sachbearbeitung im Bauordnungsamt nimmt sämtliche Aufgabe der Bauberatung vor Antragstellung bis zur Entscheidung über den Bauantrag selbstständig wahr. Dieser Prozess ist einerseits effektiv, dient aber nicht der Korruptionsprävention. Bei der Umsetzung des „Vier-Augen-Prinzip“ sollte die Stadt daher nachsteuern.

Die Beschäftigten der Bauaufsicht der Stadt Schwerte erzielen überdurchschnittliche Leistungswerte. Allerdings wurden bislang keine entsprechenden Kennzahlen gebildet, um den Personaleinsatz im Verhältnis zur Laufzeit der Bauanträge oder den Fallzahlen abzubilden. Zur Verbesserung der Steuerung in der Bauaufsicht eignet sich zum Beispiel auch eine Fortschreibung der von gpaNRW gebildeten Kennzahlen aus dieser Prüfung. Die Laufzeiten der Bauanträge sind vergleichsweise kurz. Die gesetzlichen Vorgaben werden eingehalten. Auch hier sollten zur Verbesserung der Steuerung zukünftig die Laufzeiten der einzelnen Genehmigungsverfahren differenziert erfasst und ausgewertet werden, zumal die Fachsoftware diese Funktionalität bietet.

Das **Vergabewesen** der Stadt Schwerte ist insgesamt gut organisiert. Hierzu ist eine **zentrale Vergabestelle** eingerichtet, die seit 2018 dem Rechtsamt der Stadt zugeordnet wurde. Die zentrale Vergabestelle stellt sicher, dass die Vergabemaßnahmen der Stadt Schwerte einheit-

lich abgewickelt werden. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention. Zudem muss das Fachwissen dafür nicht zusätzlich in den Bedarfsstellen vorgehalten werden. Ab 2020 nutzt die Vergabestelle eine **Vergabemanagementsoftware** zur Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren. Die gpaNRW begrüßt diese Entscheidung.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** hat die Stadt Schwerte Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in einer Dienstanweisung festgelegt. Die Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW setzt die Stadt Schwerte darin im Wesentlichen um. Die gpaNRW empfiehlt darüber hinaus eine Schwachstellenanalyse durchzuführen. Positiv bewertet die gpaNRW, dass die Stadt ebenfalls in einer Dienstanweisung Regelungen zum **Sponsoring** getroffen hat. Obwohl bislang keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen wurden, sollte die Dienstanweisung überarbeitet und um konkrete Regelungen ergänzt werden.

Um dem Gebot der Gemeindeordnung NRW zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, sollte die Stadt Schwerte ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) einrichten. So würde vor jeder Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und -planung durchgeführt. Die Notwendigkeit eines BIC in Schwerte lässt sich nach der Prüfung einzelner Vergabemaßnahmen erkennen.

Die Betrachtung der **Nachträge** der Stadt Schwerte zeigt, dass die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert im Durchschnitt der Vergleichsstädte liegt. Bei den Bauaufträgen ist die Überschreitung der Auftragswerte dagegen signifikant. Die organisatorischen Veränderungen für die zentrale Vergabestelle zum 01. Januar 2018 haben nicht zu einer Verbesserung bei den Abweichungen vom Auftragswert geführt. Dazu ist vielmehr eine systematische Auswertung der Nachträge erforderlich. Hierdurch würde die Stadt Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen, erhalten.

Die Prüfung einzelner Baumaßnahmen bestätigt das vermutete Verbesserungspotential bei den Bedarfsermittlungen. Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen, dass die Stadt Schwerte der Bedarfsfeststellung und -planung mehr Zeit einräumen sollte. So könnten hohe Abweichungen vom Auftragswert zukünftig verringert oder vermieden werden. Zusammen mit dem Controlling an einer zentralen Stelle würden Kosten- und Projektlaufzeitplanungen zudem transparenter.

## 0.2 Ausgangslage der Stadt Schwerte

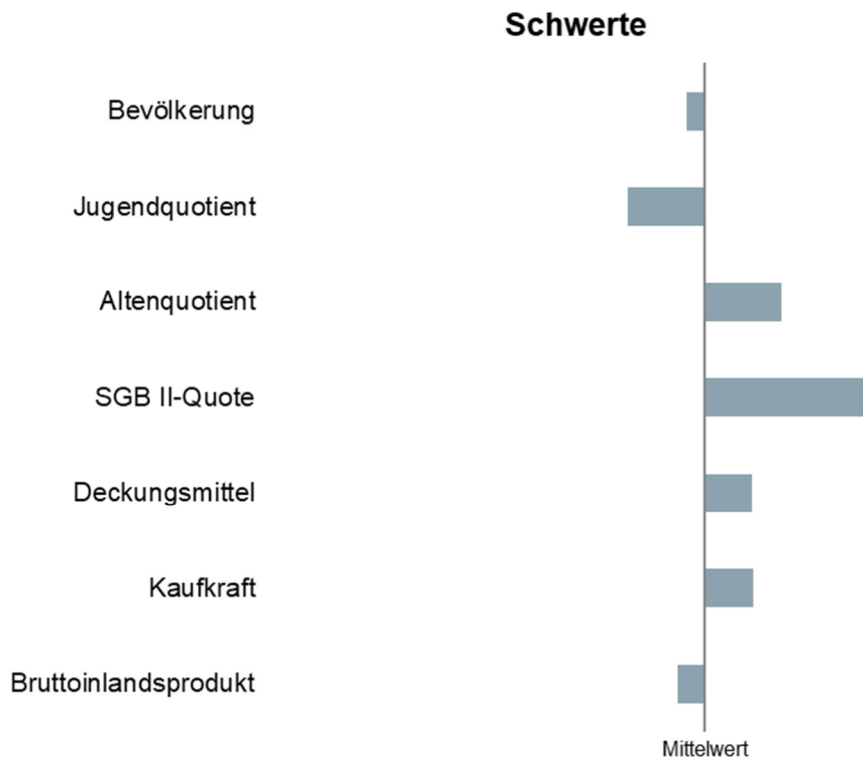
### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Schwerte. Diese prägen die Ausgangslage der Kommune. Die Strukturmerkmale ermitteln wir aus allgemein zugänglichen Datenquellen<sup>1</sup>. Das Diagramm enthält als Y-Achse den Mittelwert der Kommunen im jeweiligen Prüfsegment, hier der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Eine Ausnahme bildet das Merkmal Bevölkerungsentwicklung. Hier ist der Indexwert der heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

<sup>1</sup> IT.NRW, Bertelsmann-Stiftung, Gesellschaft für Konsumforschung (GfK)



## Strukturmerkmale Stadt Schwerte 2018



Die strukturelle Situation der Stadt Schwerte und ihre demografische Entwicklung wurde im Vorbericht zur letzten überörtlichen Prüfungen 2014 ausführlich beschrieben. Grundlegende Veränderungen bzw. Positionierungen im interkommunalen Vergleich sind seitdem nur punktuell festzustellen, wie eine Betrachtung einzelner Vergleichskennzahlen aus den Jahren 2012 zu 2018 zeigt.

Die größte Abweichung bzw. Veränderung ist bei der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung von IT.NRW festzustellen. Während in 2012 noch von einem Bevölkerungsrückgang für die Stadt Schwerte bezogen auf das Jahr 2030 von ca. acht Prozent ausgegangen wurde, gehen die Berechnungen aus 2018 für den Prognosezeitraum bis 2040 nur noch von einem Rückgang von ca. 4,5 Prozent aus (45.664 Einwohner). Die Prognosedaten von IT.NRW berücksichtigen häufig noch nicht die teilweise wesentlich positiveren Entwicklungen der letzten Jahre in vielen Kommunen, insbesondere seit 2015. Diese Erfahrung konnte die gpaNRW gerade in den abgeschlossenen Prüfungen der 209 kleinen kreisangehörigen Kommunen in NRW zwischen 2017 und 2019 machen. Gründe für eine positive Einwohnerentwicklung können sich u.a. ergeben aus der Ausweisung neuer Baugebiete, der Ansiedlung und Erweiterung neuer Gewerbebetriebe, der Zuwanderungsbewegung sowie durch positive Geburtenraten.

Der überdurchschnittliche Altenquotient für die Stadt Schwerte hat sich bis 2018 verfestigt, insofern bestätigen sich die seinerzeitigen Prognosen. Der Anteil der Bevölkerung über 65 Jahre hat sich in Schwerte von 38,3 Prozent in 2012 auf 40 Prozent in 2018 erhöht.

Positiv für den städtischen Haushalt ist auch die Entwicklung der allgemeinen Deckungsmittel verlaufen. Hier konnte die Stadt Schwerte 2018 den interkommunalen Mittelwert deutlicher

überschreiten (plus 74 Euro) als noch im Vergleichsjahr 2012 (plus 29 Euro). Ähnlich positiv ist auch die Entwicklung der Kaufkraft je Einwohner (Summe aller Nettoeinkünfte der Bevölkerung bezogen auf den Wohnort) in Schwerte verlaufen. Wurde in 2012 der interkommunale Mittelwert (20.984 Euro) noch um 982 Euro überschritten, war es 2018 schon eine Überschreitung von 1.359 Euro.

Die übrigen Strukturmerkmale (SGB II-Quote, Jugendquotient) haben sich auch im interkommunalen Vergleich seit der letzten Prüfung kaum verändert.

## **0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen**

Ein gutes interkommunales Beispiel sieht die gpaNRW bei der Stadt Schwerte, wenn es um den Umgang mit den Ergebnissen aus der letzten überörtlichen Prüfung 2014 geht. Im Nachgang hat sich zunächst die Verwaltung intensiv mit den Empfehlungen und Feststellungen auseinandergesetzt. Dabei wurden die insgesamt 30 Empfehlungen und sechs Feststellungen zunächst auf ihre Umsetzbarkeit hin geprüft und anschließend zu verschiedenen Stichtagen bis Ende 2016 einer Ausführungskontrolle unterzogen. Eine differenzierte Darstellung zu den einzelnen Empfehlungen und Feststellungen erläutert, ob

- eine Umsetzung im Einzelnen erfolgt ist,
- die Umsetzung eingeleitet wurde,
- sie zukünftig erfolgen soll,
- eine Umsetzung nicht erfolgt oder
- eine Umsetzung nicht erfolgen kann.

Der Verwaltungsvorstand hat Anfang 2017 den entsprechenden Abschlussbericht beraten, anschließend wurden die Ergebnisse als Beschlussvorlage in den Rechnungsprüfungsausschuss eingebracht.

Parallel zu diesem Verfahren hat die Verwaltung die Kennzahlen aus dem Prüfbericht 2014 unmittelbar als „Ziele, Kennzahlen, Indikatoren“ (ZKI) in das zentrale Controlling im Rahmen des NKF-Produkthaushalts implementiert. Der letzte NKF-Produkthaushalt beinhaltet den Ist-Stand bis 2015 und Plandaten bis 2020. Im Rahmen des zentralen Controllings werden ebenfalls die von der gpaNRW jeweils aktualisierte und auf der Homepage veröffentlichen Kennzahlen abgerufen bzw. berücksichtigt.

Die gpaNRW bestärkt die Stadt Schwerte darin, sich kontinuierlich mit den Ergebnissen der überörtlichen Prüfung zu beschäftigen, um dadurch nachhaltige Effekte zur Besserung der Steuerung und der Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandeln zu generieren.

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

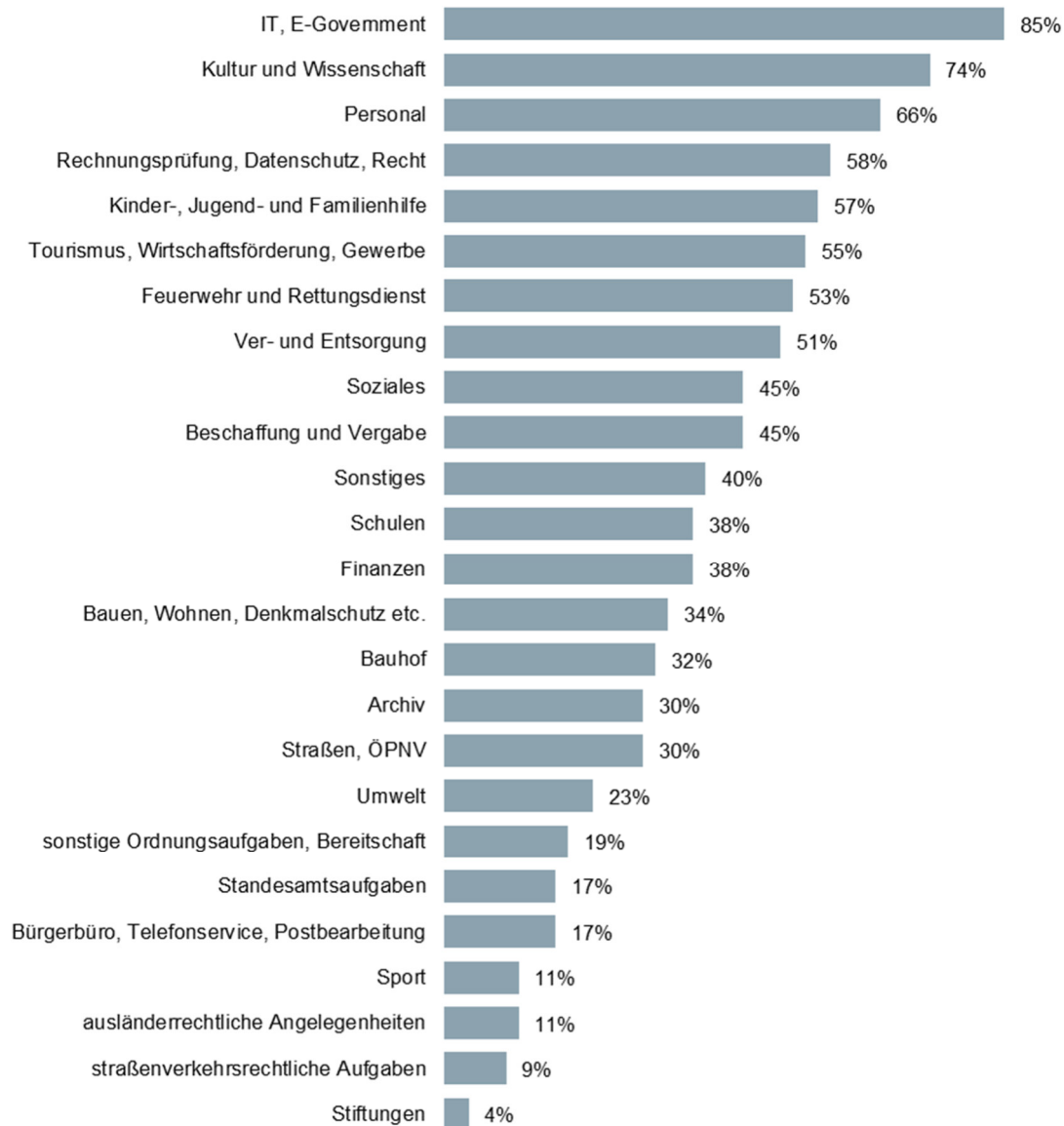
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

#### 0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



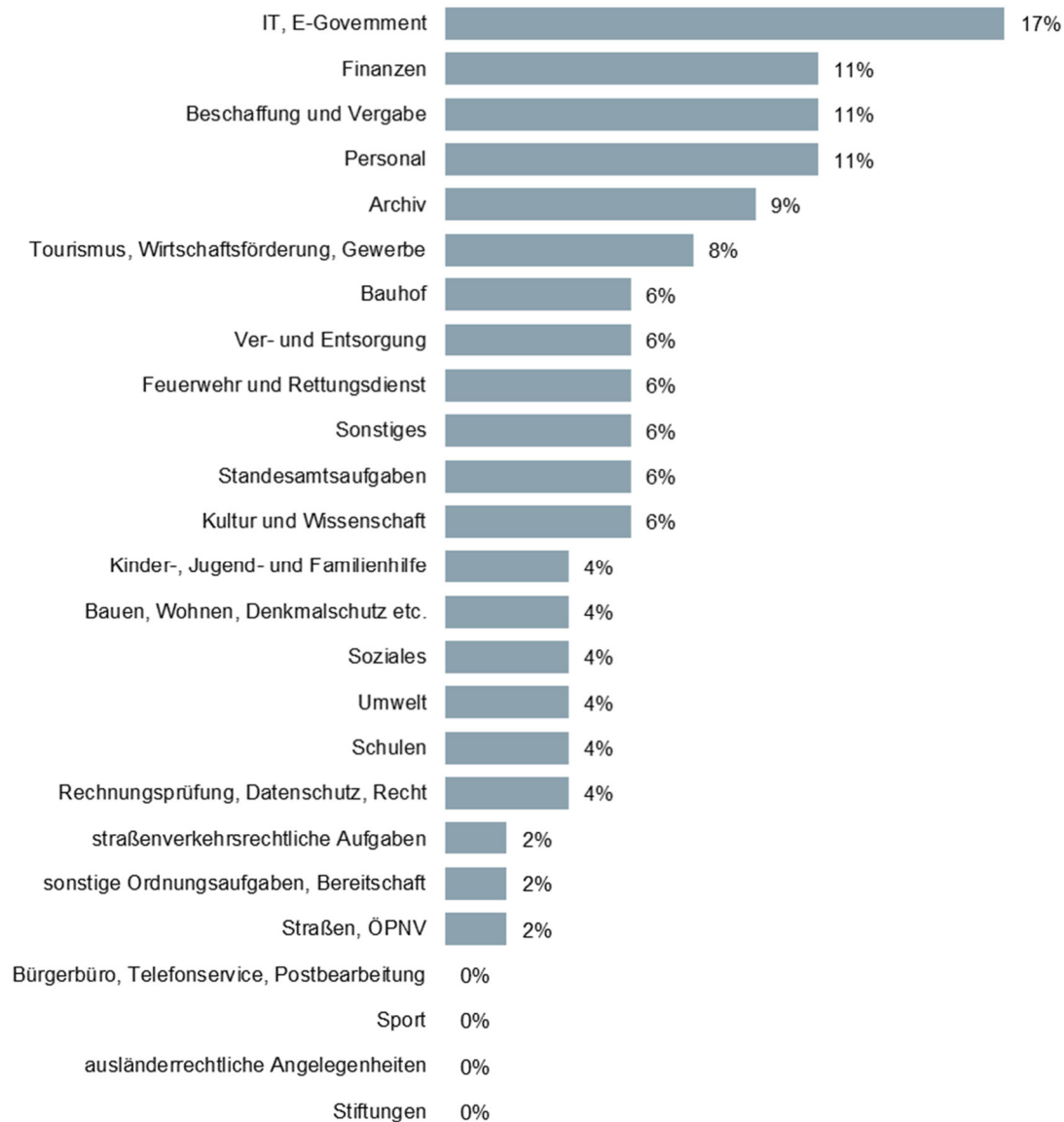
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation offenbart. Da dies die einzelne Kommune oftmals vor große Heraus-

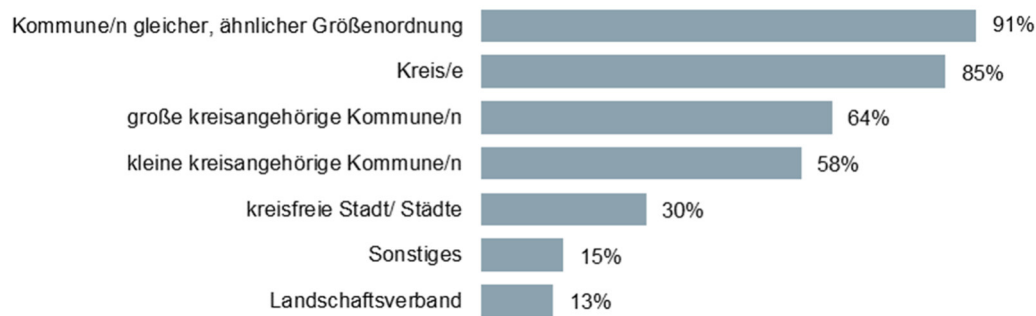
forderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen Zusammenarbeit und zum schnellen Datenaustausch. Viele Kommunen sehen hier offensichtlich noch große Effizienzpotenziale, gerade in Zeiten des zunehmenden Fachkräftemangels. Zu den meistgenannten Aufgaben gehören hier in erster Linie die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen und Bauhof, aber auch das Archivwesen.

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

### 0.3.1.3 Kooperationspartner

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

#### Kooperationspartner IKZ 2020

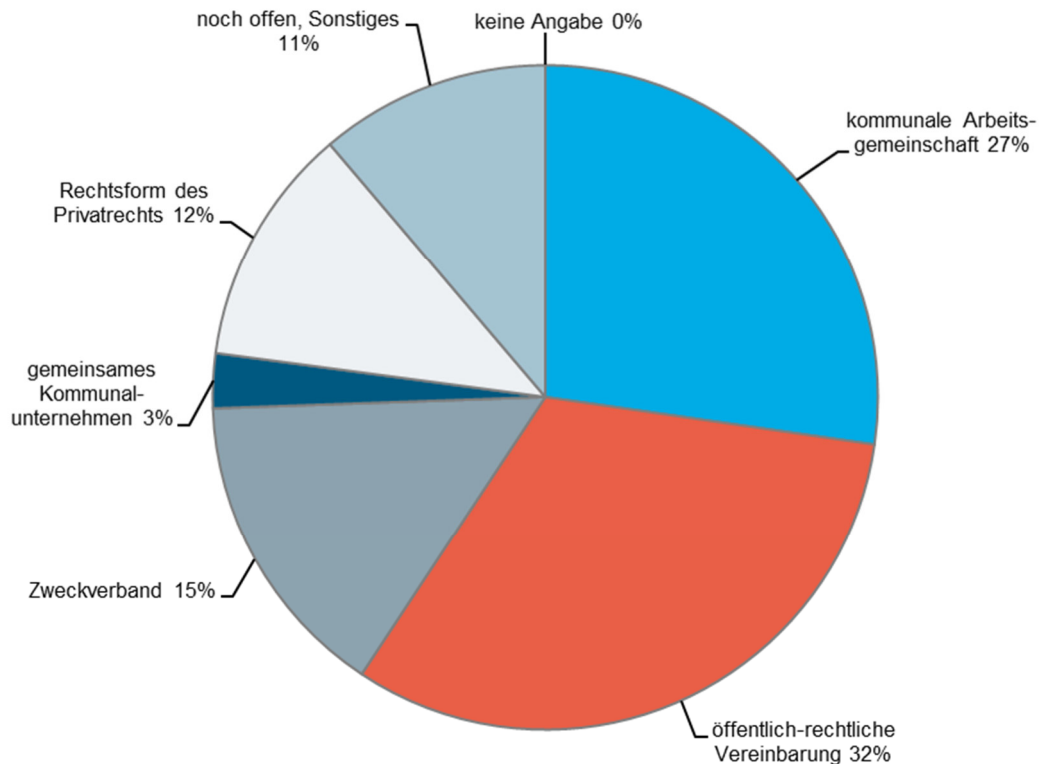


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

### 0.3.1.4 Rechtsformen

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

### **Rechtsformen IKZ 2020**

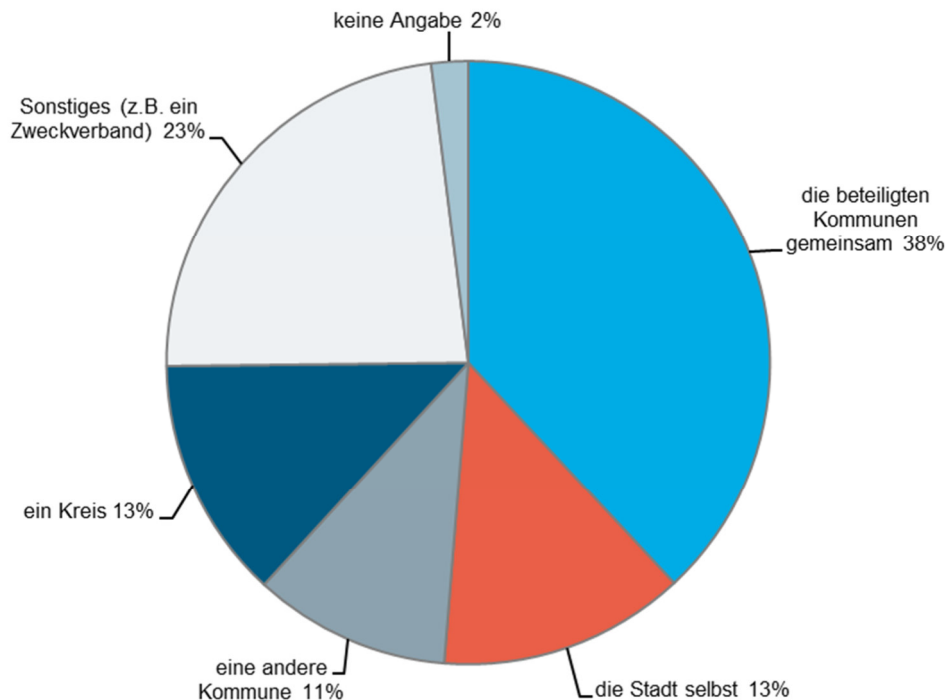


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

#### **0.3.1.5 Aufgabendurchführung**

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

### Aufgabendurchführung IKZ 2020



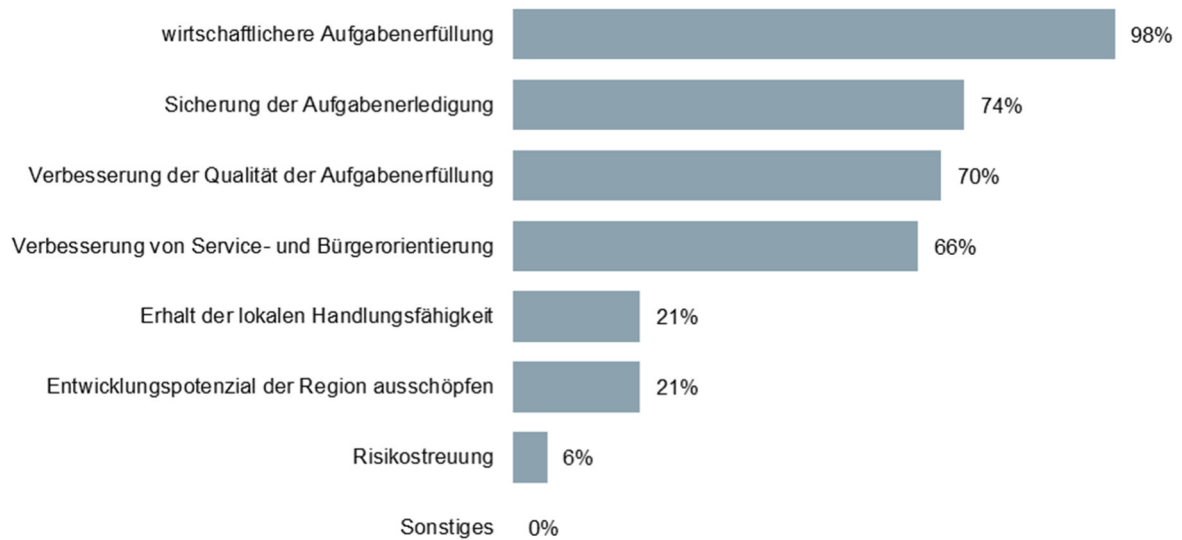
In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

#### **0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten**

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



## Ziele IKZ



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

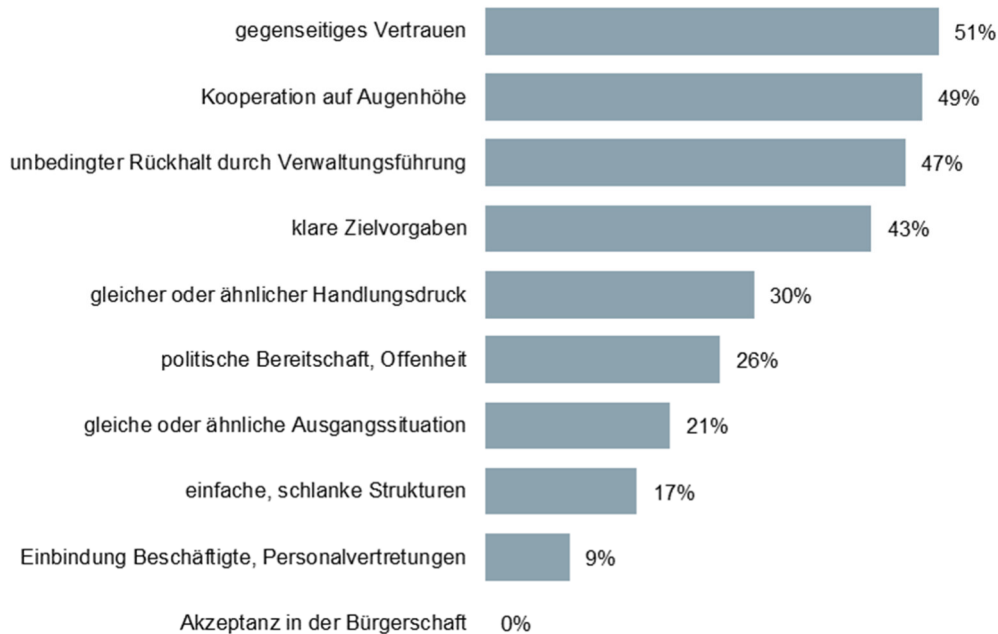
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

### **Erfolgsfaktoren IKZ**



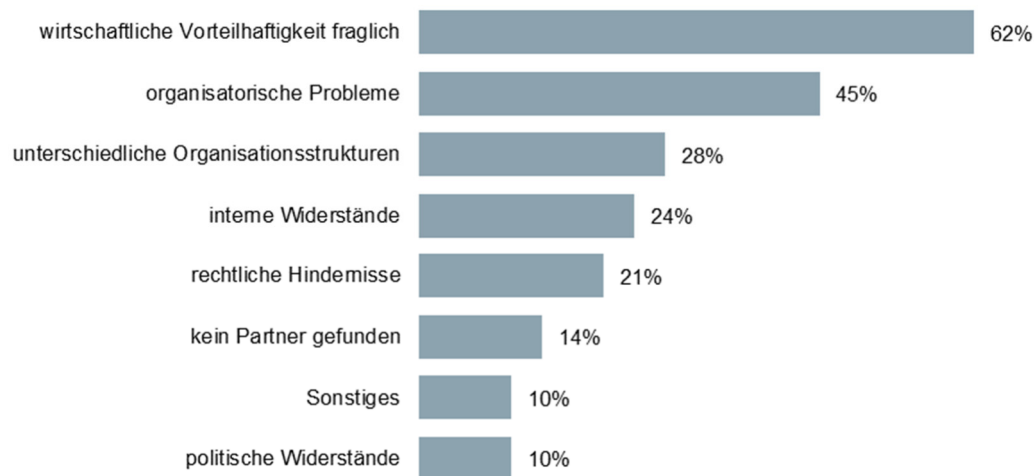
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

#### **0.3.1.8 Hindernisse**

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

## **Hindernisse IKZ**



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

### **0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Schwerte**

Die Stadt Schwerte arbeitet in sehr unterschiedlichen Aufgabenfeldern sowohl mit dem Kreis Unna als auch mit Nachbarkommunen des Kreises, sowie mit der kreisfreien Stadt Dortmund zusammen. Insgesamt bestehen sieben interkommunale Kooperationen, bei denen die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung mit fünf Vereinbarungen den Schwerpunkt bildet.

Die thematischen Schwerpunkte bei den interkommunalen Kooperationen der Stadt Schwerte spiegeln den aktuellen interkommunalen Vergleich der gpaNRW wieder. Alle diesbezüglichen Themen befinden sich im ersten Drittel der abgefragten Aufgabenfelder wieder, die mit einer Nennung von über 50 Prozent in den Kommunen prägend sind.

Im Laufe dieser Prüfung hat die Stadt Schwerte eine weitere öffentlich-rechtliche Vereinbarung mit Erfolg zum Abschluss gebracht. Ab dem 01. Oktober 2020 unterstützt die Stadt Witten mit ihrem „Kompetenzzentrum eBehördenakte“ die Stadt Schwerte bei der Einführung der eAkte im Rahmen des eGovernment Gesetz (EGovG NRW). Die Stadt Witten hat bereits in ca. 90 Prozent ihrer Aufgabenbereiche die eAkte eingeführt und weitere sieben Städte im Ennepe-Ruhr-Kreis im Rahmen einer interkommunalen Zusammenarbeit eingebunden.

Die Stadt Schwerte hat – nicht zuletzt bedingt durch die Corona-Pandemie und ihre Folgen für die öffentlichen Verwaltungen – erkannt, dass die Anstrengungen zur weiteren Digitalisierung der Verwaltung deutlich forciert werden müssen. Bürgermeister und Verwaltungsvorstand setzen sich daher stark für dieses Thema ein, das in den nächsten Jahren auch erhebliche finanzielle Anstrengungen erfordern wird. Pilotämter in der ersten Phase auf dem Weg zur eAkte werden in Schwerte das Büro des Bürgermeisters, das Rechtsamt und das Sozialamt sein. Die Notwendigkeit einer weiteren Digitalisierung konnte die gpaNRW auch im Rahmen dieser Prüfung für den Bereich der Bauaufsicht bestätigen. Obwohl die Sachbearbeitung und das Bauaktenar-

chiv schon einen hohen Digitalisierungsgrad aufweisen, fehlt es noch an der Unterstützung einschlägiger Standards bzw. Schnittstellen, die z.B. eine digitale Entgegennahme von Anträgen und Unterlagen Dritter ermöglicht. Erst dann könnten alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abgewickelt werden. In der Folge würden die Prozessabläufe vereinheitlicht und beschleunigt, die nachgelagerte Digitalisierung der Unterlagen wäre dann entbehrlich. Darüber hinaus könnte die Stadt Schwerte damit auch die künftigen Standards eines landeseinheitlichen Verfahrens erfüllen. (siehe auch Kapitel 4.3.8 Digitalisierung, Teilbericht Bauaufsicht).

Insgesamt werden die bestehenden Kooperationen von der Stadt Schwerte positiv gesehen, nicht nur aus finanzwirtschaftlichen, sondern auch aus personalwirtschaftlichen Gründen. Das Problem des Fachkräftemangels hat auch den Sektor der öffentlichen Verwaltung längst erreicht, insofern steht häufig nicht die finanzielle, sondern die personelle Alternative durch eine Zusammenarbeit im Vordergrund. Wenn diese personellen Alternativen jedoch nicht gegeben oder die Wirtschaftlichkeit der geplanten Kooperation nicht darstellbar sind, hat die Stadt Schwerte konsequenterweise eigene Lösungen geschaffen bzw. schaffen müssen. Beispiele sind hier die Rückabwicklung des gemeinsamen Datenschutzbeauftragten mit der Stadt Bergkamen und die nicht umgesetzte Kooperation für Rechtsangelegenheiten mit der Stadt Unna. Konkret in der Planung ist eine Kooperation zum Aufbau eines gemeinsamen Archivs mit der Nachbargemeinde Holzwickede.

Darüber hinaus sieht die Stadt Schwerte zurzeit keine weiteren Handlungsfelder, in denen durch interkommunale Kooperationen Potenziale erschlossen werden könnten. Sie steht aber weiteren Projekten grundsätzlich aufgeschlossen gegenüber und befindet sich weiterhin nach Bedarf im Austausch sowohl mit den kreisangehörigen Kommunen, dem Kreis selbst sowie der kreisfreien Nachbarstadt Dortmund. In diesem Zusammenhang sind die aktuellen Fördermöglichkeiten des Landes NRW zur „Förderung der Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen“ für die Stadt Schwerte kein maßgebliches Kriterium für konkrete Projekte.

Zusammenfassend beurteilt die gpaNRW die bisherigen Aktivitäten der Stadt Schwerte positiv; die bisher praktizierten – teilweise langjährigen - Aktivitäten und der vergleichsweise gute Entwicklungsstand spiegeln das hohe Interesse an interkommunalen Kooperationen wider.

## 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. Eine entsprechende Feststellung wurde bei der Prüfung der Stadt Schwerte nicht getroffen.

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-Durchschnittswerten<sup>2</sup>. 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.

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

Nicht immer kann eine Kommune alle Grundzahlen erheben. Ebenso sind aus 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

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

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 Schwerte hat die gpaNRW von Oktober 2019 bis Juni 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Schwerte überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis in der Finanzprüfung sind die festgestellten Jahresabschlüsse 2014 bis 2018, der Gesamtabschluss des Jahres 2018 sowie die Haushaltsplanung 2019 und 2020 einschließlich der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

|                     |                   |
|---------------------|-------------------|
| Leitung der Prüfung | Olaf Schwickardi  |
| Finanzen            | Martina Schneider |
| Beteiligungen       | Thomas Kohl       |
| Hilfe zur Erziehung | Corinna Bauerfeld |
| Bauaufsicht         | Theodor Grebe     |
| Vergabewesen        | Theodor Grebe     |

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

Am 23. Juni 2020 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Schwerte im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 22. September 2020

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Im Auftrag        | Im Auftrag       |
| gez.              | gez.             |
| Thomas Nauber     | Olaf Schwickardi |
| Abteilungsleitung | Projektleitung   |



## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

|    | Feststellung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F1 | Die Stadt Schwerte ist bilanziell überschuldet und unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2011 pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Die kommunale Selbstverwaltung wird durch den Haushaltssanierungsplan eingeschränkt. Erst mit Ende der Überschuldung, die vorerst nicht absehbar ist, wird sich das ändern.                                        |
| F2 | Die Stadt Schwerte erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Die strukturelle Haushaltssituation ist aber immer noch defizitär.                                                                                                                                                                                                                                               |
| F3 | Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von ca. 2,8 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf ca. minus 2,6 Mio. Euro.                                                                                                                                                                |
| F4 | Die Stadt Schwerte plant durchweg positive Ergebnisse. Die Veranschlagung der Planergebnisse beruht im Wesentlichen auf den üblichen Berechnungsgrundlagen. Die mittelfristige Finanzplanung ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Personalaufwendungen.                                                       |
| F5 | Die Summe des Eigenkapitals ist aufgrund der positiven Jahresüberschüsse seit 2016 leicht gestiegen. Die Stadt Schwerte plant im Eckjahresvergleich 2019 bis 2023 mit einem Zuwachs von 9,5 Mio. Euro. Damit könnte der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag weiter verringert werden. Es ist allerdings nicht absehbar, wann die bilanzielle Überschuldung überwunden ist. |
| F6 | Die Schulden der Stadt Schwerte sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen deutlich höher als in vielen anderen Kommunen. Die Gesamtverschuldung der Stadt bildet im Vergleichsjahr das Maximum ab.                                                                                                                                                                         |
| F7 | Die Selbstfinanzierungskraft wird nicht ausreichen um die ordentlichen Tilgungen abzudecken. Für investive Maßnahmen müssen weitere Krediten aufgenommen werden. Es ist in den nächsten Jahren somit mit einem Anstieg der ohnehin schon hohen Schulden zu rechnen.                                                                                                                 |
| F8 | In den betrachteten Jahren konnten die Bilanzwerte des Anlagevermögens deutlich verbessert werden. Die durchschnittliche Investitionsquote von 109 Prozent zeigt die Bemühungen, dem Instandhaltungs- und Investitionsstau der Vorjahre entgegen zu wirken                                                                                                                          |
| F9 | Nur eine Vergleichskommune erreicht im Jahr 2018 höhere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene als die Stadt Schwerte.                                                                                                                                                                                                                                          |

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

| Feststellung       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Haushaltssteuerung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F1                 | Die Stadt Schwerte hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Feststellung des Jahresabschlusses ein. Dies gilt auch für die Ausstellung der Gesamtabschlüsse ab 2014. Schwerte gehört zu den bisher sieben Kommunen die einen Gesamtabschluss 2018 vorlegen können. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Schwerte liegen auch unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten. |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F2                 | Die Stadt Schwerte erzielte in den vergangenen Jahren einige Konsolidierungserfolge. Die weitere Planung ist allerdings stark von konjunkturellen Faktoren abhängig, die von der Stadt nicht beeinflussbar sind. Zudem sind die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht abzusehen. Der weitere Konsolidierungskurs ist daher alternativlos und weiter voranzutreiben.                                                                                                                                                                                      |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F3                 | Die negative Entwicklung in den Planjahren zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der geplante Haushaltsausgleich kann nur aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden.                                                                                                                                                                                                                                                                                           |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F4                 | Die Stadt Schwerte überträgt konsumtive Ermächtigungen nur im geringem Umfang. Die Stadt hat in der Verfügung vom 19. November 2012 eine Regelung zu Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO getroffen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F5                 | Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F6                 | Die Stadt Schwerte hat 2017 ein zentrales Fördermittelmanagement für investive Förderprojekte eingerichtet. Sie nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Eine Dienstanweisung zu Zuständigkeiten und Abläufen des Fördermittelmanagements trat am 1. September 2017 in Kraft.                                                                                                                                                                                                                                                                    | E6         | Die Stadt Schwerte sollte das zentrale Fördermittelmanagement auch auf investive Maßnahmen unter 50.000 Euro ausweiten. Gleichzeitig sollte sie darüber nachdenken, konsumtive Maßnahmen in das Fördermittelmanagement mit aufzunehmen. |
| F7                 | Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Schwerte zentral. Ein Fördercontrolling befindet sich noch im Aufbau. Die Controllingberichte sollen vorrangig an den Verwaltungsvorstand gehen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |            |                                                                                                                                                                                                                                         |

| 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 hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.                                                                                                                                                         |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F2                  | Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 25 Beteiligungen auf vier Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von 14 Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit hoch.                                                                                                                                                           |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F3                  | Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Schwerte ist für die Stadt als hoch einzustufen. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Abwasserbetrieb Schwerte sowie die Stadtwerke Schwerte GmbH.                                                                                                                                                                                                          |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F4                  | Der Haushalt der Stadt Schwerte wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 2,3 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Schwerte haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F5                  | Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwerte ergeben.                                                                                                                                                                                                                                                                               | E5         | Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Schwerte im Zuge der geplanten Digitalisierung von Verwaltungsprozessen (Einführung elektronische Akte) darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (z. B. Satzungen, Gesellschaftsverträge), Abschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten. |
| F6                  | Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwerte ergeben.                                                                                                                                                                                                                                                                                               |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F7                  | Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem städtischen Beteiligungsportfolio ergeben.                                                                                                                                                                                                                                    | E7         | Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Schwerte sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.                                                  |
| Hilfe zur Erziehung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F1                  | Die Stadt Schwerte hat eine geringe Kinderarmut und eine unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote. Der vergleichsweise geringe Anteil Alleinerziehender im                                                                                                                                                                                                                                                 |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | SGB II Bezug kann sich zudem positiv auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung auswirken.                                                                                                                                                                                                                                              |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F2           | Die Stadt Schwerte greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Die örtlichen Besonderheiten werden bei den Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen berücksichtigt. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung                    | E2         | Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden.                                                                                                                            |
| F3           | Die Prävention und Netzwerkarbeit hat in Schwerte eine große Bedeutung. Dennoch gibt es bis auf das Rahmenkonzept „Frühe Hilfen“ keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.                                                                                         | E3         | Die Stadt Schwerte sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und sie mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen. Mit vorher festgestellten Indikatoren sollte die Wirkung in regelmäßigen Abständen gemessen und überprüft werden.                                                                                                                  |
| F4           | Das Jugendamt der Stadt Schwerte und das Schulverwaltungsamt sind im gleichen Dezernat angesiedelt. Eine intensive Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern findet nicht mehr statt. Mögliche Synergieeffekte bleiben ungenutzt.                                                                                                         |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F5           | Eine Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt mit abgestimmten, gemeinsamen strategischen Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung ist in Schwerte nicht vorhanden. Das Jugendamt hat aber operative Einzelziele entwickelt.                                                                 | E5         | Die Stadt Schwerte sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt erarbeiten. Daraus sollten konkrete Ziele mit Zielwerten für das Jugendamt abgeleitet werden. Anhand dieser Ziele sollten Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichungsgrade und konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung abgeleitet werden. |
| F6           | Das Jugendamt der Stadt Schwerte hat bereits einige Bestandteile eines Finanzcontrollings, es kann jedoch deutlich verbessert werden.                                                                                                                                                                                                     | E6         | Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet und im Berichtswesen dargestellt werden. Auch die Entwicklung der Kennzahlen sollte analysiert werden, um konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Aufwendungen zu entwickeln. Die Wirksamkeit der Maßnahmen kann regelmäßig mit Hilfe der Kennzahlen beurteilt werden. Das unterstützt eine wirtschaftliche Steuerung.                    |
| F7           | Das Fachcontrolling im Jugendamt ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt.                                                                                                                                                                                                                 |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F8           | Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen durch einen Zielerreichungsgrad bei Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe gemeinsam mit allen Beteiligten ist positiv zu sehen. Das bietet frühzeitig die Möglichkeit, die Hilfeform anzupassen und die Akzeptanz sowie die Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Hilfeplanes zu fördern. |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F9           | Das Jugendamt der Stadt Schwerte hat einige bindende Maßnahmen zur Kostenbegrenzung verschriftlicht. Das bewertet die gpaNRW positiv.                                                                                                                                                                                                     | E9         | Die Stadt Schwerte sollte die Ergebnisse trägerbezogen und fallübergreifend in Controlling-berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen des Fachcontrollings konkret nachvollzogen werden.                                                                                                                       |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F10          | Die Stadt Schwerte hat Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung für alle Fachkräfte verbindlich verschriftlicht. Das bildet eine gute Grundlage für eine einheitliche Bearbeitung.                                                                                                                         | E10        | Die Stadt Schwerte sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um auch fallbezogenen Schriftverkehr in den elektronischen Fallverlauf einpflegen zu können.                                                                        |
| F11          | Die festgelegten Abläufe zum Hilfeplanverfahren beinhalten die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards und schaffen die Voraussetzungen für einen fachlich und wirtschaftlich gut gesteuerten Hilfeplanprozess.                                                                                           |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F12          | In der Checkliste für den Jugendhilfedienst wird auf die finanziellen Folgen von verspäteten Fallübergaben an die Wirtschaftliche Jugendhilfe hingewiesen. Zudem sind die Vordrucke zu den Fallvorstellungen im Planungsteam mit Hinweisen zur Wirtschaftlichkeit zu füllen. Das bewertet die gpaNRW positiv. |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F13          | Das Jugendamt hat eine gut strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Optimierungspotenzial ergibt sich aus der Sicht der gpaNRW noch im Bereich der frühzeitigen Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.                                                                                                 | E13        | Die Stadt Schwerte sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früher in den Prozess der Hilfe zur Erziehung einbinden.                                                                                                                      |
| F14          | Die Kostenerstattungsansprüche werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die Überprüfung aller Hilfefälle auf mögliche Kostenerstattungsansprüche ist positiv zu sehen.                                                                                                                    |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F15          | Die Stadt Schwerte nutzt prozessintegrierte Kontrollen. Die Kontrollen erfolgen ohne Checklisten und werden nicht protokolliert. Hier und im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.                                                             | E15        | Mit der Aktualisierung der Jugendamtssoftware sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle eingeführt werden. Die regelmäßigen Fallkontrollen sollten in Form einer Checkliste erfolgen und protokolliert werden. |
| F16          | Auf Grundlage einer eigenen und detaillierten Stellenbemessung ist der Personaleinsatz des Jugendhilfedienstes optimal auf die Arbeitsabläufe abgestimmt. Die Stellenbemessung wird regelmäßig aktualisiert und an die Fallzahlen, sowie an gesetzliche Änderungen angepasst.                                 |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F17          | Die Stadt Schwerte weist 2018 einen vergleichsweise hohen Fehlbetrag auf. Im interkommunalen Vergleich haben nur drei weitere Städte einen höheren Fehlbetrag.                                                                                                                                                |            |                                                                                                                                                                                                                                         |
| F18          | Die Stadt Schwerte weist 2018 überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren von 1.164 Euro und eine deutlich erhöhte Falldichte auf. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen gesamt ist vergleichsweise gering.                                     | E18        | Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung möglichst niedrig gehalten werden.                                                                                         |

| Feststellung       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F19                | Obwohl der Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen gesamt rückläufig ist, verzeichnet die Stadt Schwerte 2018 dennoch einen vergleichsweise hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt. Das wirkt sich entlastend auf die Aufwendungen aus.                                                                          |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| F20                | Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist sehr niedrig. Nur zwei weitere Vergleichskommunen haben einen geringeren Anteil. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus.                                                                                       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| F21                | Die Falldichte ist bei der Stadt Schwerte überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.                                                                                                                                                                                                                  |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| F22                | Die Falldichte ist im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.                                                                                                                                                                                            | E22        | Die bereits eingeführten Maßnahmen zur Laufzeitbegrenzung und Aufwandsreduzierung sollten überprüft und ggf. ergänzt werden, um sowohl die Laufzeiten als auch die Aufwendungen tatsächlich zu senken.                                                                                                    |
| F23                | Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und auch von einer leicht unterdurchschnittlichen Falldichte geprägt. Optimierungspotenzial besteht aus Sicht der gpaNRW im Ausbau des vergleichsweise niedrigen Anteils an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen.               | E23        | Die Akquise weiterer Pflegefamilien sollte intensiviert werden und damit der Anteil an Vollzeitpflegehilfen ausgebaut werden. Durch einen höheren Anteil an Hilfefällen in Pflegefamilien können kostenintensivere stationäre Maßnahmen vermieden werden.                                                 |
| F24                | Die Stadt Schwerte hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Hilfefall und eine vergleichsweise hohe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.                                                                                                                      | E24        | Die Stadt Schwerte sollte die Fallzahlen im Bereich Heimerziehung zurückführen. Hierzu sollte ein Rückführungskonzept erarbeitet werden. Die Verselbstständigung sollte frühzeitig und intensiv erfolgen, beispielsweise durch die Nutzung von Wohngruppen bei älteren Jugendlichen.                      |
| F25                | Trotz der guten Verfahrensstandards sind sowohl die Falldichte als auch die einwohnerbezogenen Kennzahlen vergleichsweise hoch.                                                                                                                                                                                                            | E25        | Die Stadt sollte überprüfen, warum sie trotz der guten Verfahrensstandards vergleichsweise viele Fälle hat.                                                                                                                                                                                               |
| F26                | Die Aufwendungen für die Hilfen Junger Volljähriger je Hilfefall und die Fallzahlen steigen im Zeitverlauf deutlich an. Die Falldichte bildet 2018 im interkommunalen Vergleich sogar das Maximum. Die gpaNRW sieht bei den Hilfen für Junge Volljährige dringenden Handlungsbedarf.                                                       | E26        | Die Stadt Schwerte sollte im Rahmen der Entwicklung von Verfahrensstandards für die Jungen Volljährigen, die Hürden zur Bewilligung strikter als bei den Minderjährigen gestalten und Hilfen ab dem 21. Lebensjahr nur in Ausnahmefällen zulassen. Zudem sollte die Verselbstständigung verstärkt werden. |
| <b>Bauaufsicht</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| F1                 | Die Stadt Schwerte hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren in der Regel ein. Sie erfasst sie aber nicht getrennt nach Verfahrensarten. Darüber hinaus bildet die Stadt keine Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit und zur Steuerung. In | E1.1       | Die Stadt Schwerte sollte gängige Ermessenentscheidungen der gesamten Abteilung dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.                                                                                                                 |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | den Genehmigungsverfahren wird das Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig eingehalten.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | E1.2       | Die Stadt Schwerte sollte Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad bilden. So kann sie verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden. Gegebenenfalls sollten die Gebühren entsprechend angepasst werden.                                                                                       |
| F2           | In der Stadt Schwerte wird nur ein sehr geringer Anteil Bauanträge zurückgenommen. Die Anzahl der abgelehnten Bauanträge ist dagegen vergleichsweise hoch. Dies deutet auf ein Verbesserungspotential bei der Beratung im Vorfeld von Anträgen hin.                                                                                                                                                                                              | E2         | Die Stadt Schwerte 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 evaluiert werden.                                                                                                                         |
| F3           | Die Sachbearbeitung im Bauordnungsamt nimmt sämtliche Aufgaben, von der Bauberatung vor Antragstellung bis zur Entscheidung über den Bauantrag selbstständig wahr. Das ist effektiv, dient aber nicht der Korruptionsprävention. Die eingesetzte Software ist geeignet sämtliche Arbeitsschritte digital abzubilden und die Sachbearbeitung zu unterstützen. Einige der möglichen Funktionalitäten werden von der Stadt aber noch nicht genutzt. | E3         | Die Stadt Schwerte sollte Regelungen zu Zuständigkeiten und Befugnissen in der Bauordnung erstellen. Die Anweisung sollte auch Regelungen zur Korruptionsprävention enthalten und sicherstellen, dass Entscheidungen über Anträge nach dem Vier-Augen-Prinzip getroffen werden.                                                                                                                             |
| F4           | Die Stadt Schwerte schöpft ihre Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, gut aus. Der Prozessablauf ist effektiv gestaltet. Das Vier-Augen-Prinzip wird allerdings nicht eingehalten.                                                                                                                                                                                                                                                 | E4         | Die Entscheidung zur Genehmigung oder Ablehnung von Bauanträgen sollte in der Stadt Schwerte nach dem Vier-Augen-Prinzip getroffen werden.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| F5           | Die Stadt Schwerte kann die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren nicht getrennt nach den jeweiligen Verfahrensarten auswerten. Im von der Stadt erfassten, kumulierten Gesamtdurchschnitt erreicht sie einen vergleichsweise niedrigen Wert. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Bauanträge unterschreitet demzufolge die Orientierungsgröße von zwölf Wochen für ein einfaches Genehmigungsverfahren.                                    | E5         | Die Stadt Schwerte sollte ihre Laufzeiten für die Bearbeitung der Bauanträge künftig getrennt nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren erheben. Die softwareseitig vorgesehene Möglichkeit zum Aussetzen der Fristen sollte dabei genutzt werden.                                                                                                                                                  |
| F6           | Die Stadt Schwerte erreicht bei den Fallzahlen einen deutlich überdurchschnittlichen Leistungswert. Im Betrachtungszeitraum hat sich bei leicht rückläufigen Fallzahlen die Laufzeit verbessert.                                                                                                                                                                                                                                                 | E6         | Die Stadt Schwerte sollte einen Überblick über ihre Rückstände bei der Bearbeitung der Bauanträge haben. Sie sollte die softwareseitig vorgesehenen Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten nutzen.                                                                                                                                                                                                        |
| F7           | Die gewählte Softwarelösung der Stadt Schwerte ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt beabsichtigt, die digitale Bearbeitung weiter auszubauen. Das Bauaktenarchiv ist bereits vollständig digitalisiert.                                                                                                                                                                                                           | E7         | Die Stadt Schwerte sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abwickeln zu können. Darüber hinaus könnte sie damit auch die künftigen Standards eines landeseinheitlichen Verfahrens erfüllen. Des Weiteren kann sie dadurch den Prozessablauf weiter vereinheitlichen und beschleunigen. Die nachgelagerte Digitalisierung |

| Feststellung        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |            | der Unterlagen wäre zudem entbehrlich, weil die Unterlagen bereits digital vorliegen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| F8                  | Die Stadt Schwerte hat Kennzahlen für den Bereich Bauaufsicht gebildet. Das sind jedoch keine Leistungs- oder Wirtschaftlichkeitskennzahlen.                                                                                                                                                                           | E8         | Die Stadt Schwerte sollte über die bereits von ihr definierten Kennzahlen hinaus, weitere Wirtschaftlichkeits- und Personalkennzahlen bilden. Hierzu kann sie die von der gpaNRW verwendeten Kennzahlen übernehmen und intern fortschreiben.                                                                                                                                                           |
| <b>Vergabewesen</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F1                  | Das Vergabewesen in der Stadt Schwerte ist gut organisiert. In ihrer Vergabeordnung hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten.      |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| F2                  | Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Schwerte gut eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Insbesondere bei den investiven Maßnahmen sind die Regelungen gut geeignet, die fachliche Richtigkeit zu gewährleisten. | E2         | Die Stadt Schwerte sollte die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle für Vergaben ab 5.000 Euro netto für alle Organisationseinheiten einheitlich festlegen. Die befristete Ausnahmeregelung für das Amt für Immobilienmanagement sollte zum vorgesehenen Termin enden.                                                                                                                             |
| F3                  | Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Schwerte im Wesentlichen erfüllt. Einzelne Aspekte sollten aber verbessert werden. Die Stadt hat keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.                      | E3.1       | Die Stadt sollte ihre Beschäftigten in regelmäßigen Abständen (z.B. jährlich) über die Regelungen der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption informieren und sie für das Thema in geeigneter Weise sensibilisieren.                                                                                                                                                                             |
|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | E3.2       | Die Stadt Schwerte sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.                                                                                                                                                         |
|                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | E3.3       | Die Stadt Schwerte sollte jährlich für die Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine Veröffentlichung gemäß § 16 KorruptionsbG durchführen. Sie sollte die getroffenen Regelungen darüber hinaus in ihre Dienstanweisung aufnehmen.                                                                                                               |
| F4                  | Die Stadt Schwerte hat bislang keine Sponsoringleistungen erhalten. In der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ sind Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sollten um einzelne Punkte ergänzt werden.                                              | E4         | Die Stadt Schwerte sollte ihre Dienstanweisung zum Sponsoring überarbeiten. Sie sollte diese um eine Regelung zur Beteiligung des Fachbereichs Finanzen sowie um die Zuständigkeit zum Abschluss von Sponsoringverträgen erweitern. Zudem sollte sie festlegen, dass Sponsoringverträge für die Stadt kostenneutral und zeitlich begrenzt abgeschlossen werden. Auch die Haftung sollte sie begrenzen. |



| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|--------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F5           | Die Stadt Schwerte betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht.                                                                                                                                      |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| F6           | Die Bedarfsfeststellungen der Stadt Schwerte bei ihren investiven Maßnahmen sind in einigen Fällen nicht ausreichend belastbar. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben signifikant von den geplanten Ausgaben ab.                                                                                                                                                                | E6         | Die Stadt Schwerte sollte sich verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektablauf sollte dabei eine zentrale Stelle kontinuierlich steuern und überwachen. |
| F7           | Die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert ist in der Stadt Schwerte insgesamt leicht unter dem Durchschnitt. Bei den Bauaufträgen ist die Überschreitung der Auftragswerte größer als bei den meisten Vergleichskommunen. Die organisatorischen Veränderungen für die Vergabestelle haben bislang nicht zu einer signifikanten Verbesserung bei den Abweichungen geführt. |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| F8           | Die Stadt Schwerte hat Regelungen zum Nachtragswesen in ihre Vergabeordnung eingearbeitet. Die vergaberechtlichen Aspekte sind damit gut geregelt. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet allerdings nicht statt. Das sollte die Stadt nachholen.                                                                | E8         | Die Stadt Schwerte sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen.                                                                                                  |

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Schwerte** 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 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> |

Die Stadt Schwerte ist überschuldet und unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen gemäß § 6 Stärkungspaktgesetz NRW (StPaktG). Schwerte ist verpflichtet bis 2023 einen **Haushaltssanierungsplan** (HSP) aufzustellen. Der rechtliche Haushaltsstatus ist seit 2011 unverändert.

Es ist der Stadt Schwerte dank der im Stärkungspakt ergriffenen Maßnahmen und der guten konjunkturellen Lage gelungen, seit 2016 positive Jahresüberschüsse zu erzielen. Sie konnte damit den nicht durch **Eigenkapital** gedeckten Fehlbetrag verringern. Dieser beträgt zum 31. Dezember 2018 rund 26 Mio. Euro.

Auch in den Folgejahren bis 2023 plant sie mit positiven Jahresabschlüssen. Neben den konjunkturellen Risiken sieht die gpaNRW keine weiteren Risiken. Es ist weiterhin nicht absehbar, wann die Überschuldung überwunden sein wird.

Die **Schulden** der Stadt Schwerte sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen deutlich höher als in der überwiegenden Zahl der Kommunen. Bezogen auf den „Konzern Stadt Schwerte“ hat sie die höchsten Schulden je Einwohner aller Vergleichskommunen. Die Liquiditätskredite konnten 2018 zwar gesenkt werden, betragen aber immer noch ca. 69 Mio. Euro. Gleichzeitig werden die geplanten Investitionen nur mit Hilfe weiterer Kredit zu realisieren sein.

Beim Gebäudevermögen konnte die Stadt in den letzten Jahren insgesamt einen wesentlichen Substanzverlust vermeiden. Bei wichtigen Gebäudepositionen und beim Verkehrsinfrastrukturvermögen ergeben sich jedoch im Rahmen einer rein bilanziellen Betrachtung bereits fortgeschrittene Abnutzungsgrade. Die Stadt muss hier mittelfristig mit einem höheren Investitionsbedarf rechnen.

Die gpaNRW sieht für die Stadt Schwerte den **Handlungsbedarf** darin, die guten Ergebnisse der Vergangenheit zu verstetigen. Regelmäßige Überschüsse sind erforderlich, um den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrag sukzessive weiter zu verringern.

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

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Der **Stadt Schwerte** gelingt es die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft** bereitzustellen. Sie hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Feststellung der Jahresabschlüsse ein. Schwerte gehört zu den wenigen Kommunen, die bereits einen Gesamtabschluss 2018 vorlegen können. Controllingberichte informieren den Verwaltungsvorstand und den Rat über die aktuellen Entwicklungen.

Die **Konsolidierungsmaßnahmen** der Stadt Schwerte zeigen nur teilweise Wirkung, reichen aber nicht aus. Maßgeblich für die positiven Jahres- und Planergebnisse sind vor allem konjunkturell stark abhängige Positionen wie die Gewerbesteuer oder die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern. Verändern sich diese, überwiegend nicht steuerbaren Parameter, wird Schwerte den Haushaltsausgleich kaum erreichen.

Die Stadt überträgt konsumtive und investive **Ermächtigungen** ins Folgejahr. Die Übertragungen im konsumtiven Bereich sind sehr gering und führen durchschnittlich nur zu einer Ansatzserhöhung von 0,3 Prozent. Ermächtigungen für investive Auszahlungen erhöhen den Haushaltsansatz um durchschnittlich 50 Prozent. Diese nimmt Schwerte zu keiner Zeit in Anspruch, da bereits die Haushaltsansätze mehr als ausreichend geplant sind. Eine Verfügung des Bürgermeisters vom 19. November 2012 regelt die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr.

Die Stadt Schwerte hat 2017 ein **zentrales Fördermittelmanagement (ZFM)** eingerichtet. Die Akquise von Fördermitteln, die Bewirtschaftung sowie das Controlling von investiven Maßnahmen über 50.000 Euro werden hier durchgeführt. Bei konsumtiven Maßnahmen hat das ZFM nur beratende Funktion. Die Stadt Schwerte hat in der Dienstanweisung für das zentrale Fördermanagement die Zuständigkeiten, Aufgaben und Befugnisse geregelt. Gleichzeitig ist hier der Verfahrensablauf festgelegt.

## 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 Gesamtabchlüsse Schwerte 2014 bis 2020

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

Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2023 berücksichtigt die gpa NRW ebenfalls.

Der Rat der Stadt Schwerte hat den Haushaltsplan 2020 am 28. Januar 2020 beschlossen. Mit Verfügung vom 18. März 2020 hat die Bezirksregierung Arnsberg als zuständige Aufsichtsbehörde die in der Ratssitzung am 28. Januar 2020 beschlossene Fortschreibung des HSP für das Haushaltsjahr 2020 genehmigt. Der Jahresabschluss 2018 wurde durch den Rat am 25. September 2019 festgestellt.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

#### → Feststellung

Die Stadt Schwerte ist bilanziell überschuldet und unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2011 pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Die kommunale Selbstverwaltung wird durch den Haushaltssanierungsplan eingeschränkt. Erst mit Ende der Überschuldung, die vorerst nicht absehbar ist, wird sich das ändern.

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

## Haushaltsstatus Schwerte 2014 bis 2020

| Haushaltsstatus                   | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Haushaltssanierungsplan genehmigt | X    | X    | X    | X    | X    | X    | X    |

Die Stadt Schwerte ist seit 2011 Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Somit ist Schwerte, trotz ausgeglichener Haushalte seit 2016, verpflichtet einen Haushaltssanierungsplan bis zum Jahre 2023 aufzustellen.

## Jahresergebnisse und Rücklagen Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018

| Grundzahlen/ Kennzahlen                                                                                  | 2014                   | 2015                   | 2016                      | 2017                      | 2018                      |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------|
| Jahresergebnis in Tausend Euro                                                                           | -5.496                 | -313                   | 628                       | 1.327                     | 2.058                     |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro                                            | 26.337                 | 29.014                 | 28.854                    | 27.783                    | 25.962                    |
| Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro         | -302                   | -2.363                 | -468                      | -256                      | -237                      |
| Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro                            | -5.496                 | -313                   | 628                       | 1.327                     | 2.058                     |
| Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages durch das Jahresergebnis in Tausend Euro | 5.798                  | 2.676                  | -160                      | -1.071                    | -1.821                    |
| <b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>                                                                       | <b>keine Rücklagen</b> | <b>keine Rücklagen</b> | <b>positives Ergebnis</b> | <b>positives Ergebnis</b> | <b>positives Ergebnis</b> |

Die nicht über die Ergebnisrechnung darzustellende, sondern direkt mit der allgemeinen Rücklage zu verrechnenden Wertberichtigung gem. § 43 Abs.3 GemHVO erhöhen den nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages in den Jahren 2014 und 2015 wie folgt:

- 2014 Wertberichtigung des Anteils an dem verbundenen Unternehmen; "Kultur- und Weiterbildungsbetrieb Schwerte (KuWeBe)" in Höhe von 355.000 Euro abzüglich des Ertrags aus Abgang von Anlagevermögen in Höhe von 53.000 Euro
- 2015 dito in Höhe von. 390.000 Euro zuzüglich Wertberichtigung an dem verbundenen Unternehmen „Sondervermögen Bäder“ zwei Mio. Euro abzgl. des Ertrages aus dem Abgang von AV 54.000 Euro

## Jahresergebnisse und Rücklagen Schwerte in Tausend Euro 2019 bis 2023

|                                               | 2019   | 2020   | 2021   | 2022   | 2023   |
|-----------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Jahresergebnis in Tausend Euro                | 3.354  | 826    | 278    | 564    | 1.190  |
| Ausgleichsrücklage in Tausend Euro            | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      |
| Allgemeine Rücklage in Tausend Euro           | 0      | 0      | 0      | 0      | 0      |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag | 22.608 | 21.782 | 21.505 | 20.940 | 19.750 |

|                             | 2019               | 2020               | 2021               | 2022               | 2023               |
|-----------------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Fehlbetragsquote in Prozent | positives Ergebnis | positives Ergebnis | positives Ergebnis | positives Ergebnis | positives Ergebnis |

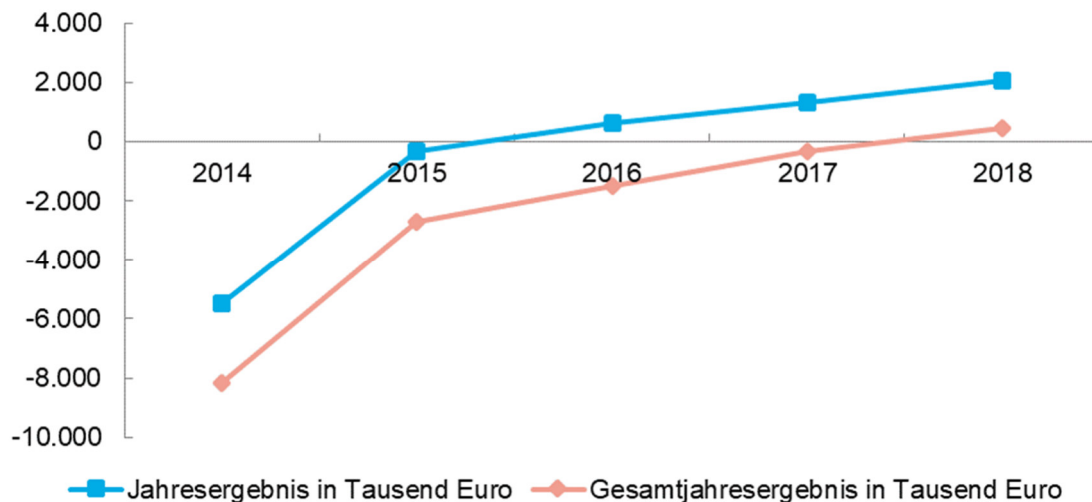
### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

#### → Feststellung

Die Stadt Schwerte erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Die strukturelle Haushaltssituation ist aber immer noch defizitär.

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.

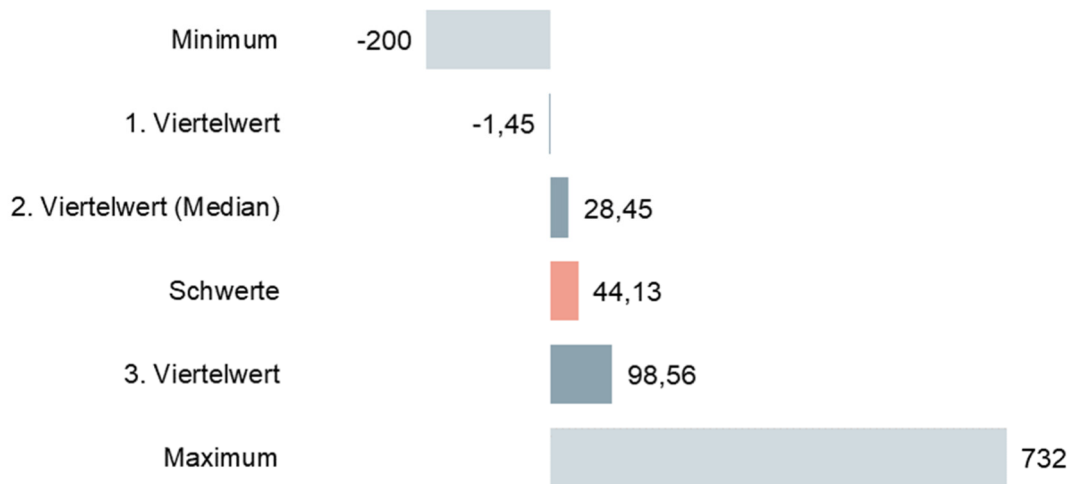
#### Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018



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 haben sich sowohl das Jahresergebnis als auch das Gesamtjahresergebnis der Stadt Schwerte positiv entwickelt. Das Ergebnis 2014 mit minus 5,5 Mio. Euro stellt den schlechtesten Wert in der Zeitreihe dar. Neben der positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung haben unter anderem auch die Konsolidierungsbemühungen der Stadt dazu geführt, dass sich diese Werte bis 2018 deutlich verbessert haben. Insbesondere die jährliche Erhöhung der Grundsteuer B, sowie steigende Gemeindeanteile an der Einkommens- und Umsatzsteuer begünstigten das Ergebnis. Das Gesamtergebnis beläuft sich 2018 auf rund eine Mio. Euro, während der Kernhaushalt der Stadt 2018 einen Jahresüberschuss von rund zwei Mio. Euro ausweist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Ergebnis in diesem Jahr ohne die Konsolidierungshilfe des Landes von rund 2,8 Mio. Euro negativ gewesen wäre.

## Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



2014 gehört Schwerte noch zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Jahresergebnis je Einwohner (-119 Euro). Ab 2015 verbesserte sich das Jahresergebnis kontinuierlich. Ab diesem Zeitpunkt ordnet sich Schwerte zwischen dem zweiten und dritten Viertelwert ein.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen leisten oder diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltsituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Bei den Sondereffekten handelt es sich bei der Stadt Schwerte um Aufwendungen aufgrund Wertveränderungen des Umlaufvermögens sowie Zuführungen zu Rückstellungen. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.



## Strukturelles Ergebnis Schwerte in Tausend Euro 2018

| Stadt Schwerte                                                                                               |                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Jahresergebnis                                                                                               | 2.058          |
| Bereinigungen Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz* | - 42.589       |
| Bereinigungen Sondereffekte                                                                                  | 1.802          |
| <b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>                                                                          | <b>-38.729</b> |
| Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)**)                       | 33.260         |
| <b>= strukturelles Ergebnis</b>                                                                              | <b>-5.469</b>  |

\*) siehe Wirkung der kommunalen Steuerung

\*\*) Mittelwert aus IST-Ergebnissen 2014 bis 2018

Das strukturelle Ergebnis liegt 7,5 Mio. Euro unter dem festgestellten Ergebnis. Ursächlich hierfür sind neben der Konsolidierungshilfe vor allem der Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern und die Schlüsselzuweisungen. Die tatsächlich geflossenen Mittel liegen über dem ermittelten Durchschnittsbetrag (siehe Anlage: Tabelle 4).

### → Feststellung

Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von ca. 2,8 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf ca. minus 2,6 Mio. Euro.

Das strukturelle Ergebnis 2018 deutet darauf hin, dass das positive Jahresergebnis 2018 nicht zuletzt auf die gute konjunkturelle Lage zurückzuführen ist. Ohne die hohen Steuererträge wäre die Haushaltssituation der Stadt Schwerte deutlich schlechter. Inwieweit diese gute Phase anhält, bleibt abzuwarten.

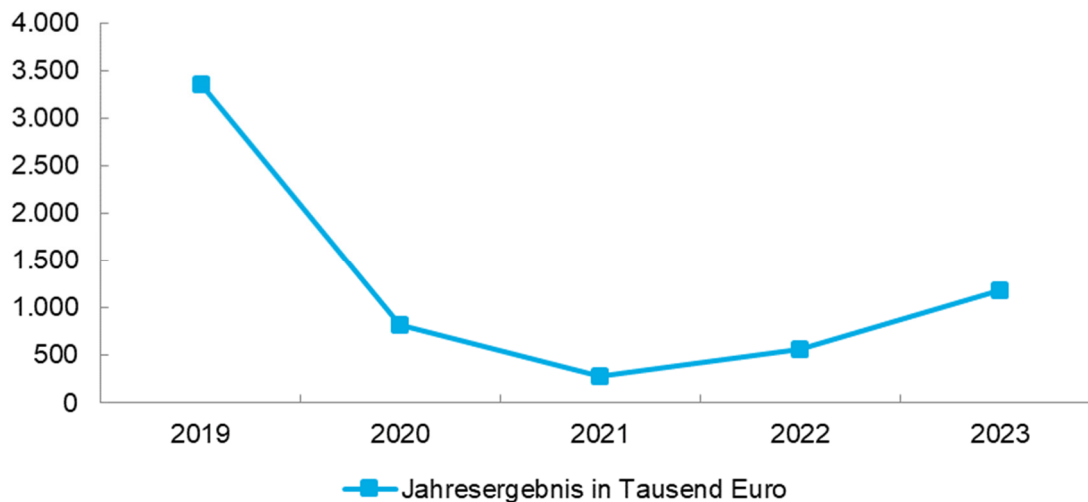
## 1.3.3 Plan-Ergebnisse

### → Feststellung

Die Stadt Schwerte plant durchweg positive Ergebnisse. Die Veranschlagung der Planergebnisse beruht im Wesentlichen auf den üblichen Berechnungsgrundlagen. Die mittelfristige Finanzplanung ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung nicht.

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 Schwerte in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Schwerte** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss/ von 1,2 Mio. Euro. Ursächlich für das geplante hohe Jahresergebnis 2019 ist die Auflösung von Instandhaltungsrückstellungen in Höhe von 4,9 Mio. Euro und außerplanmäßigen Abschreibungen von einer Mio. Euro. Dies führt zu einem Nettoeffekt von 3,9 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<br>(Durchschnitt 2014<br>bis 2018* in<br>Tausend<br>Euro | 2023<br>in Tausend<br>Euro | Differenz in<br>Tausend<br>Euro | Jährliche<br>Änderung<br>in Prozent |
|------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| <b>Erträge</b>                           |                                                               |                            |                                 |                                     |
| Grundsteuer B                            | 12.743                                                        | 13.180                     | 437                             | 0,7                                 |
| Gewerbesteuer                            | 23.946<br>(23.369)                                            | 31.451                     | 7.505<br>(8.082)                | 5,6<br>(6,1)                        |
| Gemeindeanteil an der Gemeinschaftsteuer | 29.128<br>(26.176)                                            | 36.124                     | 6.996<br>(9.948)                | 4,4<br>(6,7)                        |
| Schlüsselzuweisungen                     | 10.673<br>(12.529)                                            | 15.939                     | 5.266<br>(3.410)                | 8,4<br>(4,9)                        |
| Übrige Erträge                           | 53.382<br>(55.054)                                            | 43.560                     | -9.822<br>(-11.494)             | -4,0<br>(-4,6)                      |
| <b>Aufwendungen</b>                      |                                                               |                            |                                 |                                     |

| Grundzahlen                                 | 2018<br>(Durchschnitt 2014<br>bis 2018* in<br>Tausend<br>Euro | 2023<br>in Tausend<br>Euro | Differenz in<br>Tausend<br>Euro | Jährliche<br>Änderung<br>in Prozent |
|---------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| Personalaufwendungen                        | 29.259                                                        | 31.071                     | 1.812                           | 1,2                                 |
| Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen | 10.384                                                        | 10.272                     | -111                            | -0,2                                |
| Allgemeine Kreisumlage                      | 28.500<br>(27.832)                                            | 31.560                     | 3.060<br>(3.728)                | 2,1<br>(2,5)                        |
| Steuerbeteiligung                           | 3.320<br>(3.280)                                              | 2.161                      | -1.159<br>(-1.119)              | -8,2<br>(-8,0)                      |
| Sonstige Transferaufwendungen               | 27.516<br>(25.471)                                            | 36.838                     | 5.810<br>(9.174)                | 3,7<br>(6,3)                        |
| Übrige Aufwendungen                         | 27.516<br>(31.588)                                            | 29.300                     | 1.784<br>(-2.287)               | 1,3<br>(-1,5)                       |

\* 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.

Die Stadt Schwerte kalkuliert die **Grundsteuer B** realistisch. Bei der Grundsteuer B erfolgte letztmalig im Jahr 2019 eine Hebesatzerhöhung um 30 Punkte auf 880 Hebesatzpunkte. Die im HSP festgeschriebenen Erhöhungen sind somit vollumfänglich erfüllt. In der mittelfristigen Planung wird der Hebesatz beibehalten. Die Orientierungsdaten des Landes<sup>3</sup> werden aufgrund stagnierender Steuern nicht zugrunde gelegt.

Bei der **Gewerbsteuer** werden die Orientierungsdaten des Landes in der mittelfristigen Planung angewendet. In den Jahren 2019 und 2020 rechnet Schwerte mit höheren Steigerungsraten. Neben dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer ist die Gewerbsteuer die größte Einnahmequelle. Die Gewerbesteuererträge hängen stark von der konjunkturellen Situation ab und schwanken entsprechend. Die Plandaten unterliegen somit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken.

Neben den Gewerbesteuern gehört der **Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) zur wichtigsten Einnahmequelle der Stadt Schwerte. Fast 23

<sup>3</sup> Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15.08.2019

Prozent der Erträge entfallen auf die Gemeinschaftssteuern. Im Eckjahresvergleich 2018 bis 2023 geht die Stadt von einer Steigerung von rund sieben Mio. Euro aus. Die Grundlagen der Planungsansätze bildeten die Orientierungsdaten des Landes und die Schlüsselzahl der Stadt Schwerte.

Für die Jahre 2021 bis 2023 ermittelt das Finanzministerium NRW eine neue Schlüsselzahl, die im Laufe des Jahres 2020 bekannt gegeben wird. Es bleibt abzuwarten wie sich die neue Schlüsselzahl auf die Planung der Stadt Schwerte auswirkt.

Die gpaNRW sieht in den Planungen der Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern ein hohes allgemeines Planungsrisiko. Es besteht individuell durch Veränderung der Schlüsselzahlen, auch wenn sich diese zuletzt in Schwerte ausschließlich positiv entwickelt haben. Die Erträge aus der Einkommenssteuer und der Umsatzsteuer sind zusätzlich stark konjunkturell abhängig. Neben diesen allgemeinen Planungsrisiken sieht die gpaNRW keine zusätzlich in Kauf genommenen Risiken bei der Planung.

Die **Schlüsselzuweisungen** werden auf der Grundlage der Modellrechnungen zum GFG 2020<sup>4</sup> veranschlagt. Für die Folgejahre hat die Stadt die Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses zugrunde gelegt.

Die Stadt Schwerte kalkuliert die **Personalaufwendungen** ausgehend vom prognostizierten Ergebnis des Vorjahres. Anpassungen des Stellenplans wurden ebenso eingeplant wie Stufenaufstiege. Tarif- und Besoldungsanpassungen wurden, soweit diese bereits bekannt waren, ebenfalls in der Planung berücksichtigt. Die Stadt Schwerte rechnet mit in den Jahren 2019 bis 2021 mit einer durchschnittlichen Steigerungsrate von 2 Prozent. Sie hält die Steigerungsraten des Orientierungsdatenerlasses von einem Prozent für zu gering. Ein zusätzliches Risiko sieht die gpaNRW für den Haushalt nicht.

Die Reduzierung von Sachkosten ist Teil des Haushaltssanierungsplans. Dies hat auch Auswirkungen auf die Planung der **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**. Aufwandsminderungen sollen durch die Reduzierung und Umnutzung von Schulraum, sowie Einsparungen bei der Unterhaltung und Bewirtschaftung von Immobilien und des Infrastrukturvermögens realisiert werden. Verstärkt wird der Effekt durch die geplante Gebäudesanierung.

Im Eckjahresvergleich sinken die Aufwendungen um 111.000 Euro, was einer durchschnittlichen Senkung von 0,2 Prozent entspricht. Die durchschnittliche Steigerungsrate liegt in diesem Zeitraum bei null Prozent und somit unter den Prognosen der kommunalen Spitzenverbände. Solche geringen Steigerungsraten erfordern in der Regel weitere Einsparmaßnahmen. Die Stadt geht aber nicht von einer kontinuierlichen Abnahme aus. Lediglich in den Jahren 2022 und 2023 legt sie die Orientierungsdaten zugrunde. Für die mittelfristige Planung werden viele Aufwandspositionen unverändert fortgeschrieben. Insgesamt werden hier keinen nennenswerten zusätzlichen Risiken gesehen.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** berücksichtigt die Stadt Schwerte in ihrer Planung die Umlagegrundlagen und den Umlagesatz laut dem Eckdatenpapier des Haushaltsplanentwurfes des Kreises Unna.

<sup>4</sup> Gemeindefinanzierungsgesetz 2020

Der Kreis Unna geht von sinkenden Aufwendungen aus und hat den Hebesatz für die allgemeine Kreisumlage von 39,98 Prozentpunkten auf 38,95 gesenkt. Allerdings steigt die Zahllast um 5,94 Mio. Euro. Die von der Stadt Schwerte zu zahlende Kreisumlage hängt davon ab, wie sich ihre Finanzkraft im Verhältnis zur Finanzkraft der anderen Kommunen entwickelt. Steigt die Finanzkraft der Stadt stärker, steigt auch ihr Anteil an der vom Kreis erhobenen Umlage. Die Stadt Schwerte geht von einer Steigerung der Kreisumlage bis 2023 von drei Mio. Euro aus.

Die Stadt Schwerte hat bei den **Steuerbeteiligungen** die nach derzeitiger Rechtslage ab 2020 wegfallende Beteiligung „Fonds Deutscher Einheit“ entsprechend eingeplant. Bei der Gewerbesteuerumlage plant die Stadt höhere Steigerungsraten wie in den Vorjahren ein. Diese Planung ist nachvollziehbar.

Unter den **sonstigen Transferaufwendungen** werden im Wesentlichen soziale Leistungen, wie die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, sowie Leistungen nach dem Unterhaltsvorschussgesetz und die Hilfe für junge Menschen und ihre Familien, abgebildet. Hier kommt es bis 2023 zu deutlichen Aufwandssteigerungen. Diese Aufwendungen werden nur teilweise durch Zuwendungen und Kostenerstattungen ausgeglichen. Die Stadt hat hier alle ihr bekannten Parameter in der Planung berücksichtigt.

### 1.3.4 Eigenkapital

#### → Feststellung

Die Summe des Eigenkapitals ist aufgrund der positiven Jahresüberschüsse seit 2016 leicht gestiegen. Die Stadt Schwerte plant im Eckjahresvergleich 2019 bis 2023 mit einem Zuwachs von 6,2 Mio. Euro. Damit könnte der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag weiter verringert werden. Es ist allerdings nicht absehbar, wann die bilanzielle Überschuldung überwunden ist.

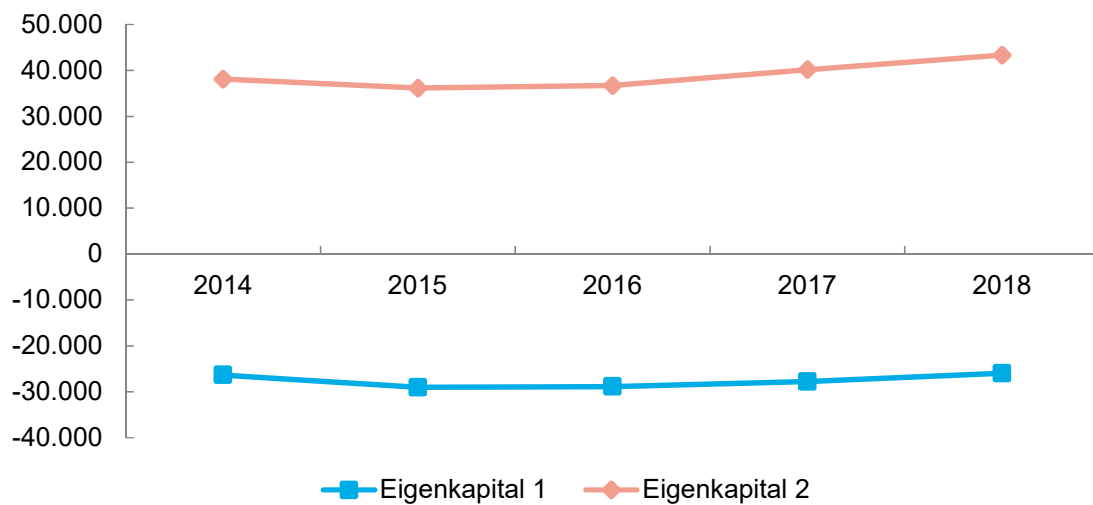
Eine Kommune sollte positives Eigenkapital haben und darf gemäß § 75 Abs. 7 GO NRW nicht überschuldet sein. Je mehr Eigenkapital sie hat, desto weiter ist sie von der gesetzlich verbotenen Überschuldung entfernt.

#### Eigenkapital Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018

|                                      | 2014    | 2015    | 2016    | 2017    | 2018    |
|--------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Eigenkapital 1*                      | -26.337 | -29.014 | -28.854 | -27.783 | -25.962 |
| Eigenkapital 2**                     | 38.102  | 36.148  | 36.693  | 40.167  | 43.329  |
| Bilanzsumme                          | 260.560 | 264.534 | 269.429 | 271.882 | 272.316 |
| <b>Eigenkapitalquoten in Prozent</b> |         |         |         |         |         |
| Eigenkapitalquote 1                  | -10,1   | -11,0   | -10,7   | -10,2   | -9,5    |
| Eigenkapitalquote 2                  | 14,6    | 13,7    | 13,6    | 14,8    | 15,9    |

\* Eigenkapital 1 = Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag

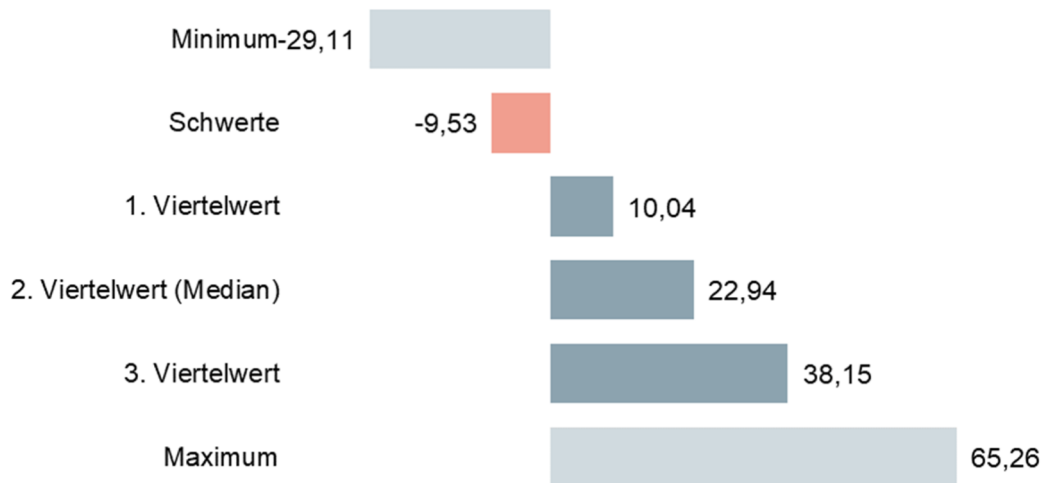
\*\* Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 zzgl. Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge



Mit dem Jahresabschluss 2011 gilt die Stadt Schwerte gem. § 75 Abs. 7 GO NRW als bilanziell überschuldet. 2015 ist der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag auf rund 29 Mio. Euro angewachsen. Erst ab dem Jahr 2016 konnte dieser Trend durch ausgeglichene Haushalte durchbrochen werden. Ein Ende der Überschuldung ist jedoch derzeit nicht absehbar.

Bezieht man auch die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge in die Berechnung mit ein, bezeichnet man dies als Eigenkapital 2. Durch Einbeziehung der Sonderposten als wirtschaftliches Eigenkapital, ist das Eigenkapital 2 durchgehend positiv.

#### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Schwerte erzielte im Vergleichsjahr eine Eigenkapitalquote 1, die unter dem 1. Viertelwert liegt. Schwerte hat sogar die viertniedrigste Eigenkapitalquote 1 aller Vergleichskommunen. Da die Stadt trotz positiv geplanter Jahresergebnissen in den nächsten Jahren die Überschuldung nicht beenden kann, wird die Eigenkapitalquote 1 auch weiterhin im unteren Bereich angesiedelt bleiben.

Die Gesamteigenkapitalquote 1 stellt sich noch schlechter da. Die Stadt Schwerte hat im interkommunalen Vergleich die schlechteste Quote.

### 1.3.5 Schulden und Vermögen

#### → Feststellung

Die Schulden der Stadt Schwerte sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen deutlich höher als in vielen anderen Kommunen. Die Gesamtverschuldung der Stadt bildet im Vergleichsjahr das Maximum ab.

#### → Feststellung

Die Selbstfinanzierungskraft wird nicht ausreichen um die ordentlichen Tilgungen abzudecken. Für investive Maßnahmen müssen weitere Krediten aufgenommen werden. Es ist in den nächsten Jahren somit mit einem Anstieg der ohnehin schon hohen Schulden zu rechnen.

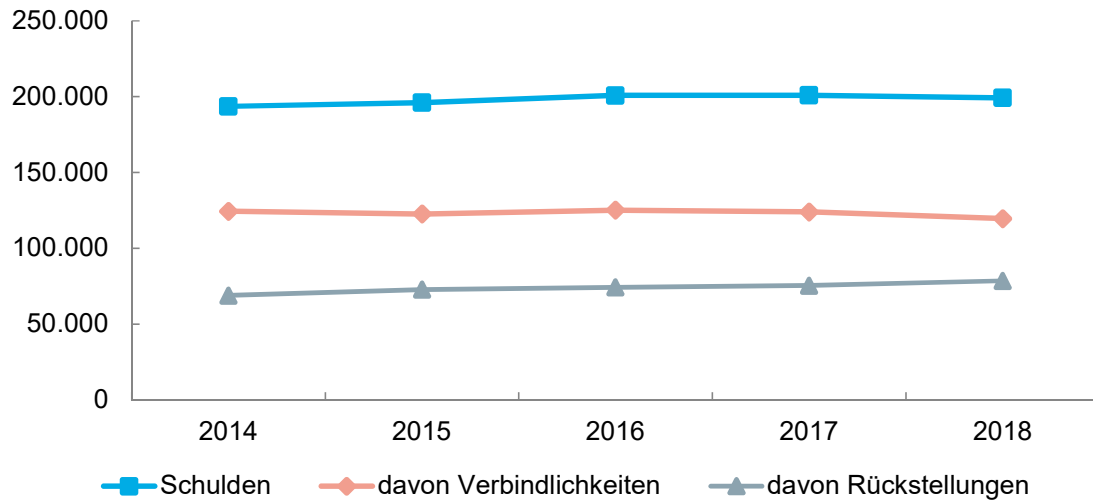
#### → Feststellung

In den betrachteten Jahren konnten die Bilanzwerte des Anlagevermögens deutlich verbessert werden. Die durchschnittliche Investitionsquote von 109 Prozent zeigt die Bemühungen, dem Instandhaltungs- und Investitionsstau der Vorjahre entgegen zu wirken

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

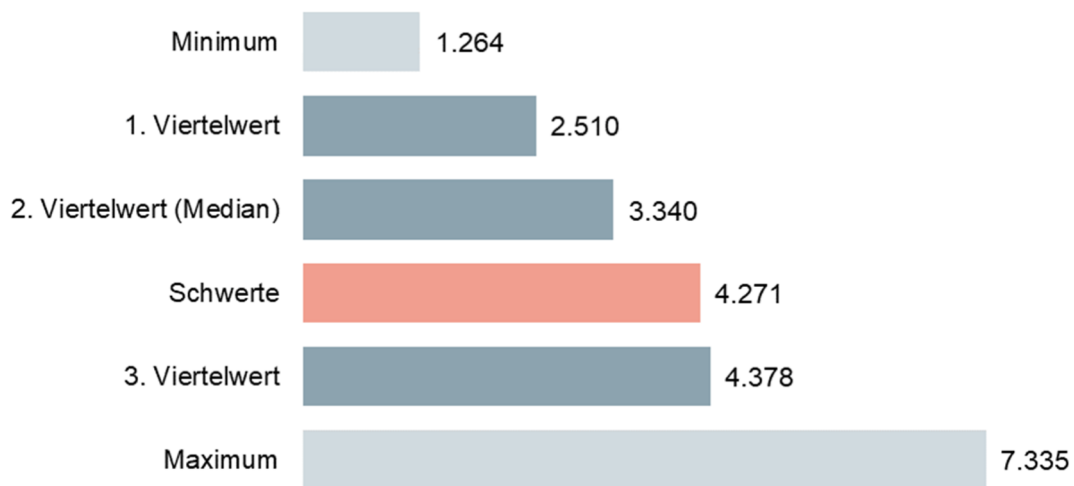
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenausschlag. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabschluss ein.

### Schulden Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Schulden der **Stadt Schwerte** sind seit 2014 um knapp 6 Mio. Euro gestiegen. Den größten Anteil an den Schulden haben mit rund 60 Prozent die Verbindlichkeiten. Am stärksten gestiegen sind im Betrachtungszeitraum die Rückstellungen (vgl. Kapitel Rückstellungen). Die Verbindlichkeiten zur Liquiditätssicherungen konnten zwar im Eckjahresvergleich 2014 bis 2018 um rund fünf Mio. Euro abgebaut werden, sind aber mit 69 Mio. Euro im interkommunalen Vergleich immer noch sehr hoch. Hohe Liquiditätskredit bergen zudem ein hohes Zinsänderungsrisiko, dies versucht die Stadt Schwerte durch Zinsswaps und längere Laufzeitvereinbarungen zu reduzieren.

### Schulden je Einwohner in Euro

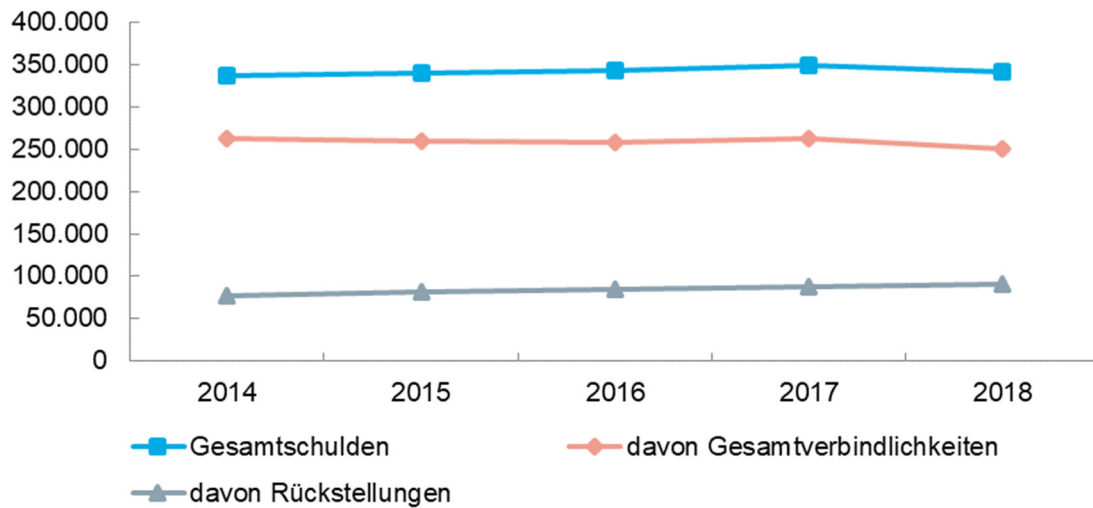


In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



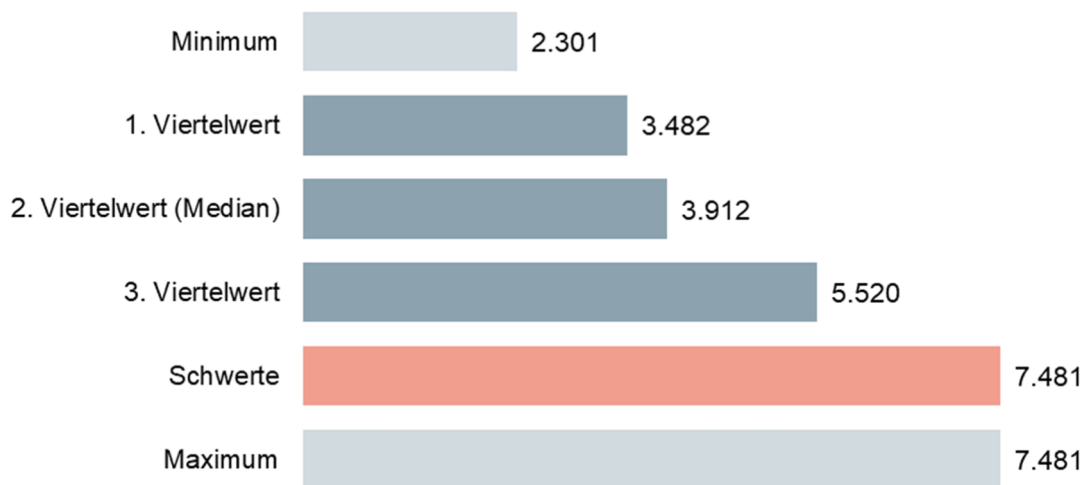


#### Gesamtschulden Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die Schulden des Konzerns der Stadt Schwerte sind seit 2014 um moderate 4,5 Mio. Euro angestiegen. Ursächlich hierfür sind steigende Rückstellungen in Höhe von 14,6 Mio. Euro, gleichzeitig sinken der Verbindlichkeiten um 10,9 Mio. Euro. Verbindlichkeiten sind prägend für die Schulden: Fast 73 Prozent der Schulden in der Gesamtbilanz 2018 gehen auf Verbindlichkeiten zurück.

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2017

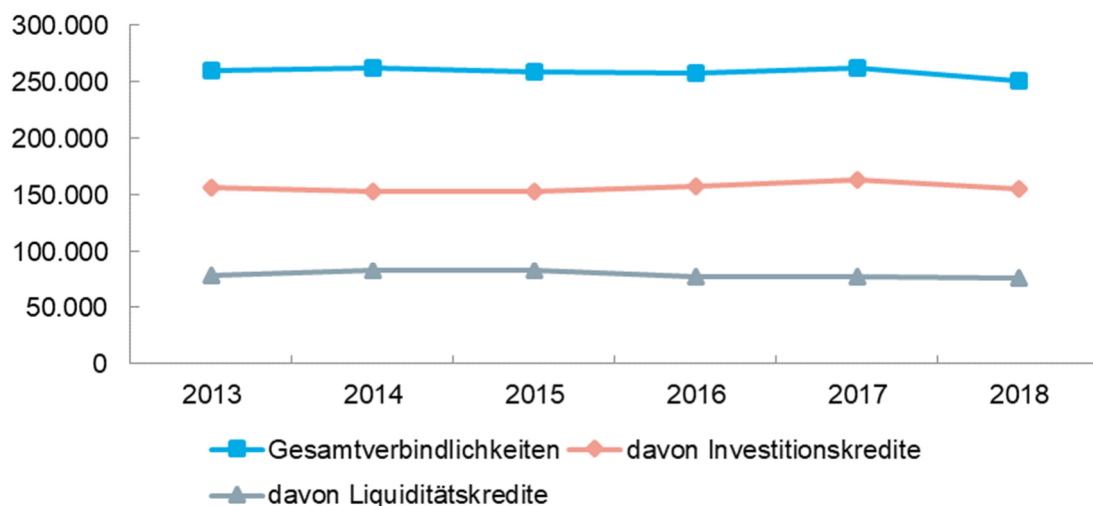


In den interkommunalen Vergleich sind 15 Werte eingeflossen.

Der Konzern Schwerte gehört seit 2014 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner. 2018 belaufen sie sich auf 7.337 Euro je Einwohner. Der Anteil der Schulden des Kernhaushaltes liegt bei ca. 58 Prozent.

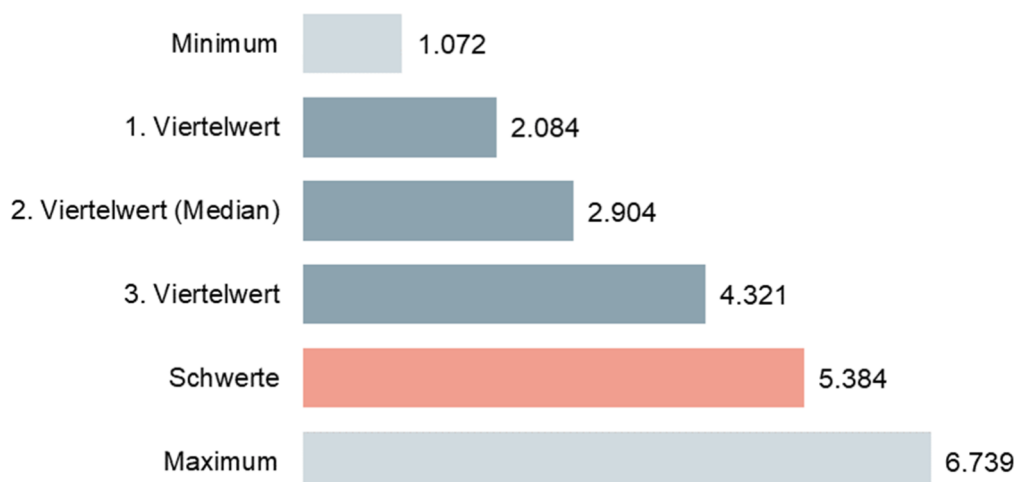
### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

#### Gesamtverbindlichkeiten Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018



Für die Gesamtverbindlichkeiten 2014 bis 2018 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Schwerte verwendet.

## Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 30 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



### → Feststellung

Nur eine Vergleichskommune erreicht im Jahr 2018 höhere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene als die Stadt Schwerte.

Die Gesamtverbindlichkeiten im Konzern Stadt Schwerte belaufen sich 2018 auf 5.384 Euro je Einwohner. Bei 30 Vergleichskommunen bildet dieser Wert den zweit schlechtesten Wert. 2.566 Euro Verbindlichkeiten entfallen davon auf den Kernhaushalt.

## 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

### Salden der Finanzrechnung Schwerte in Tausend Euro 2019 bis 2023

| Grundzahlen                                              | 2019           | 2020           | 2021          | 2022          | 2023        |
|----------------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------|---------------|-------------|
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit                 | 2.103          | 3.913          | 4.053         | 4.516         | 5.875       |
| + Saldo aus Investitionstätigkeit                        | -22.835        | -24.970        | -13.405       | -13.175       | -6.715      |
| <b>= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag</b>              | <b>-20.732</b> | <b>-20.994</b> | <b>-9.352</b> | <b>-8.659</b> | <b>-840</b> |
| + Saldo aus Finanzierungstätigkeit                       | 20.034         | 21.304         | 8.842         | 8.171         | 1.103       |
| <b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b> | <b>-698</b>    | <b>310</b>     | <b>-510</b>   | <b>-488</b>   | <b>263</b>  |

Die **Stadt Schwerte** plant bis 2023 durchgehend mit einem positiven Saldo aus Verwaltungstätigkeit. In Summe ergibt das einen Überschuss von rund 20,5 Mio. Euro. Dieser Überschuss dient der Tilgung von Krediten, vorrangig der Tilgung von Investitionskrediten, nachrangig von Liquiditätskrediten. In Schwerte fallen 2019 bis 2023 ordentliche Tilgungen von annähernd 21,6 Mio. Euro an. Der Überschuss aus Verwaltungstätigkeit ist somit nicht auskömmlich um alle Ausgaben zu decken. Die Tilgungslücke von 1,1 Mio. Euro wird aller Voraussicht zu einem weiteren Anstieg der Liquiditätskredite führen.

Die Stadt Schwerte hat in den nächsten Jahren umfassende Investitionen geplant. Die Salden aus Investitionstätigkeit summieren sich in den Jahren 2019 bis 2023 auf rund minus 81 Mio. Euro. Insbesondere in den Jahren 2019 und 2020 führen Investitionen in Form einer Ausleihung an die Stadtwerke Schwerte Holding GmbH & Co.KG (SWS) von 7,5 bzw. 8,6 Mio. Euro zu einem weiteren Anstieg der Investitionskredite. Allerdings handelt es sich hier um eine Konzernfinanzierung, der ein entsprechender Aktivposten gegenübersteht. Durch die Weiterleitung der Kredite an die Stadtwerke, zu einem geringfügig höheren Zinssatz, konnte ein positiver Zinseffekt im Haushalt dargestellt werden.

Zum Teil finanziert die Stadt die Investitionen aus Zuwendungen, sowie aus dem Programm „Gute Schule“. Für die darüber hinaus gehenden Investitionen sieht die Stadt Schwerte Kreditaufnahmen vor.

### 1.3.5.3 Rückstellungen

#### Rückstellungen Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018

|                                                          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          |
|----------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pensionsrückstellungen                                   | 54.071        | 56.151        | 58.051        | 59.039        | 62.646        |
| Instandhaltungsrückstellungen                            | 8.110         | 8.804         | 9.165         | 9.677         | 9.478         |
| sonstige Rückstellungen<br>nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO | 6.864         | 7.898         | 7.161         | 6.835         | 6.511         |
| <b>Summe der Rückstellungen</b>                          | <b>69.045</b> | <b>72.853</b> | <b>74.377</b> | <b>75.551</b> | <b>78.635</b> |

Die Stadt Schwerte hat insbesondere Rückstellungen für zukünftige Pensionslasten, mit einem Anteil von 79,7 Prozent an der Gesamtsumme, gebildet. Diese sind im Betrachtungszeitraum um ca. 8,6 Mio. Euro gestiegen. Durchschnittlich liegt die Steigerung bei drei Prozent jährlich. Diese sind nicht gegenfinanziert. Sie müssen somit ebenfalls aus dem laufenden Geschäft finanziert werden, was zu einer weiteren Belastung der Liquiditätslage führt.

Die Instandhaltungsrückstellungen beinhalten immer noch Sanierungsmaßnahmen aus der Eröffnungsbilanz. Dies wurde bereits im letzten gpa Bericht sowie im Prüfungsbericht 2018 des Rechnungsprüfungsamtes des Kreis Unna thematisiert. Dies widerspricht dem Grundsatz des § 36 Absatz 3 GemHVO NRW, wonach Rückstellung aufzulösen sind, soweit der Grund für ihre Bildung entfallen ist. Es ist kaum wahrscheinlich, dass eine Sanierung nach 12 Jahren noch anhängig bzw. notwendig ist. Nach Aussage der Stadt Schwerte wurden diese im Jahresabschluss 2019 aufgelöst.

### 1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Sofern uns genauere Informationen über den Zustand des Vermögens zur Verfügung stehen, zieht die gpaNRW diese heran.

#### Anlageabnutzungsgrad in Prozent 2018

| Vermögensgegenstand                            | GND nach Anlage 16 |     | GND Kommune | J. RND Kommune<br>31.12.2018 | Anlagenabnutzungsgrad | Restbuchwert<br>31.12.2018 |
|------------------------------------------------|--------------------|-----|-------------|------------------------------|-----------------------|----------------------------|
|                                                | von                | bis |             |                              |                       |                            |
| Wohnbauten                                     | 50                 | 80  | 80          | 25                           | 69                    | 224.168                    |
| Verwaltungsgebäude                             | 40                 | 80  | 80          | 35                           | 56                    | 6.254.107                  |
| Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten       | 40                 | 80  | 80          | 35                           | 25                    | 1.715.652                  |
| Feuerwehrgerätehäuser                          | 40                 | 80  | 60          | 27                           | 55                    | 2.736.791                  |
| Schulen - keine Differenzierung in Schulformen | 40                 | 80  | 60          | 36                           | 40                    | 44.073.357                 |
| Schulsporthallen                               | 40                 | 60  | 51          | 41                           | 20                    | 4.557.895                  |
| Tageseinrichtungen für Kinder                  | 40                 | 80  | 70          | 24                           | 66                    | 7.461.190                  |
| Straßen und Wirtschaftswege                    | 30                 | 60  | 40          | 11                           | 72                    | 37.502.184                 |

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer;

\* NKF – Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und Kommunalenhaushaltsverordnung - KomHVO NRW)

Die **Stadt Schwerte** hat bei den einzelnen Gebäuden unterschiedliche Nutzungsdauern zugrunde gelegt. Sie hat sich überwiegend an lange Gesamtnutzungsdauern der Rahmentabelle

orientiert. Buchhalterisch belasten lange Gesamtnutzungsdauern aufgrund durchschnittlicher Abschreibungen die Ergebnisrechnung weniger. Das Risiko von außerordentlichen Abschreibungen ist gerade bei langen Gesamtnutzungsdauern deutlich höher. Im Bereich der Feuerwehrgerätehäuser und Schulsporthallen hat die Stadt mittlere Gesamtnutzungsdauern gewählt.

Bei einem Anlagenabnutzungsgrad von bis zu 50 Prozent geht die gpaNRW von einer ausgewogenen Altersstruktur der Vermögensgegenstände aus. Die Tabelle zeigt, dass der Anlageabnutzungsgrad nur bei drei von acht Gebäudearten in Schwerte unauffällig ist. Diese Situation wäre bedenklich, wenn gleichzeitig keine Investitionstätigkeit erfolgen würde.

Die Investitionsquote stellt das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits zu den Investitionen andererseits dar. Den Abschreibungen sollten grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Die Investitionsquote schwankt zwischen 87 und 156 Prozent, im Durchschnitt liegt sie bei 109 Prozent. Die Bilanzwerte des Anlagevermögens sind von 2014 bis 2018 um ca. 5,3 Mio. Euro gestiegen. Ein anderes Bild zeigt sich allerdings, wenn man die Eröffnungsbilanz zugrunde legt. Seit 2008 ist der Bilanzwert um knapp 16 Mio. Euro gesunken.

Insbesondere die Aktivierungen durch

- Fertigstellung des Anbaus und Umbaumaßnahmen der KITA's Ergste und Villigst,
- Umnutzung der Realschule am Stadtpark in Dienstgebäude und
- neu gestaltete Bahnhofstraße und der Straße Am Quicksprings

konnten die Abschreibungen in den Jahren 2016 und 2017 deutlich kompensieren und führten zu einer positiven Veränderung des Bilanzwertes.

2014 wurde das **Straßennetz** der Stadt Schwerte durch eine Befahrung mit dem Kamerasystem „Eagle Eye“ dahingehend analysiert, ob die Restnutzungsdauer den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Danach wurde die Restnutzungsdauer zum 01. Januar 2015 angepasst. Seit 2014 ist der Bilanzwert „Straßennetz mit Wegen, Plätzen und Verkehrslenkungsanlagen“ um knapp 4,3 Mio. Euro gestiegen. Ausgehend von der Eröffnungsbilanz hat sich hier der Wert allerdings um 5 Mio. Euro verschlechtert. Der hohe Anlagenabnutzungsgrad von 72 Prozent deutet auf einen mittelfristigen Erneuerungsbedarf hin.

Für die städtischen Gebäude und die Infrastruktur bestehen trotz der zunehmenden Investitionstätigkeit nach wie vor erhebliche Instandhaltungs- und Investitionsstaus. Aufgrund der geringen Restnutzungsdauer, können unvorhergesehenen Maßnahmen aus Sicherheitsgründen oder Substanzerhaltung nötig sein. Die Stadt Schwerte hat für alle bekannten, notwendigen Instandhaltungsmaßnahmen Rückstellungen gebildet (siehe Kapitel Rückstellungen). Durch den Einsatz von Fördermitteln plant die Stadt einen weiteren Abbau des Investitions- und Sanierungsstaus.

## 1.4 Haushaltssteuerung

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

### 1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

#### → Feststellung

Die Stadt Schwerte hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Feststellung des Jahresabschlusses ein. Dies gilt auch für die Ausstellung der Gesamtabschlüsse ab 2014. Schwerte gehört zu den bisher sieben Kommunen die einen Gesamtabschluss 2018 vorlegen können. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Schwerte liegen auch unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten.

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

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

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

Die **Stadt Schwerte** ist Teilnehmerin am Stärkungspakt. Die Stadt hat damit eine unterjährige Berichtspflicht an die Bezirksregierung zur Umsetzung des Haushaltssanierungsplans. Der Bezirksregierung wird

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

Diese Fristen werden von der Stadt Schwerte eingehalten. Lediglich der Haushaltsplan 2020 wurde in 2. Sitzung erst im Januar 2020 beschlossen und von der Bezirksregierung im März 2020 genehmigt. Schwerte gehört zu den wenigen Kommunen, die bereits den Gesamtabschluss 2018 zum Zeitpunkt dieser Prüfung bestätigt vorliegen haben. Zur unterjährigen Steuerung verfügt die Stadt Schwerte über ein Finanzcontrolling. Berichte werden zentral erstellt, die Prognose dazu liefern die einzelnen Ämter. Neben der Umsetzung der HSP-Maßnahmen wird auch zum Stand der Investitions- und Kassenkredite sowie Investitionsmaßnahmen berichtet.

Dem Rat werden folgende Berichte zu Verfügung gestellt:

- Vollberichte Ergebnisrechnungscontrolling jeweils am 03. April und 30. September
- Beteiligungsberichte zum 2., 3. und 4. Quartal
- Ziele, Kennzahlen und Indikatoren einmal im Jahr

Sollten sich Verschlechterung zum beschlossenen HSP aufzeigen, können rechtzeitig Gegenmaßnahmen getroffen werden.

#### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

##### → Feststellung

Die Stadt Schwerte erzielte in den vergangenen Jahren einige Konsolidierungserfolge. Die weitere Planung ist allerdings stark von konjunkturellen Faktoren abhängig, die von der Stadt nicht beeinflussbar sind. Zudem sind die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht abzusehen. Der weitere Konsolidierungskurs ist daher alternativlos und weiter voranzutreiben.

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, der Solidarumlage/ Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

Als Sondereffekte bereinigt wurden für den Zeitraum 2014 bis 2023 unter anderem:

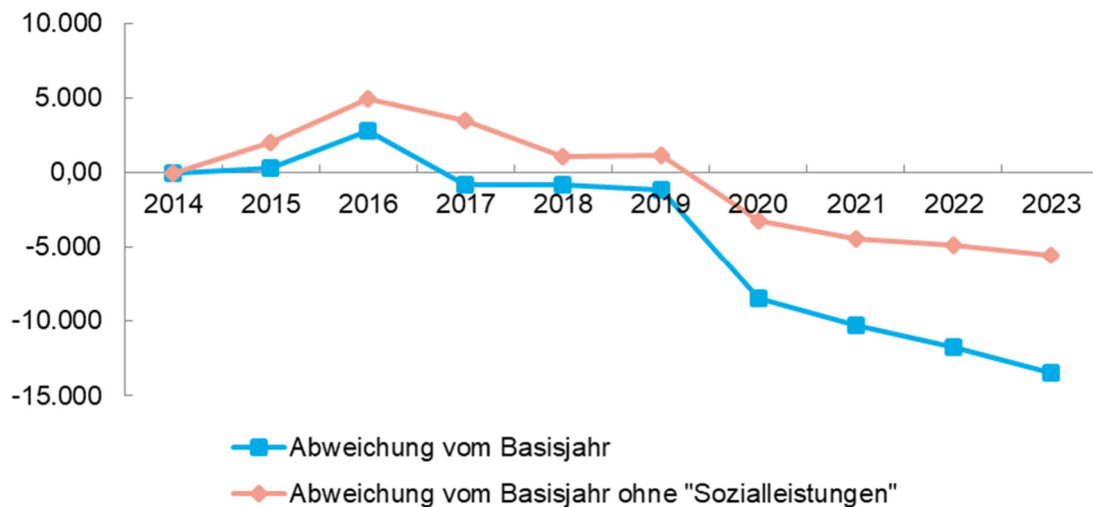
- Erträge aus der Veräußerung von Grundstücken
- außerplanmäßige Abschreibungen sowie
- Wertveränderungen des Umlaufvermögens.



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 und 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

#### Bereinigte Jahresergebnisse Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2023



Die obige Grafik zeigt, dass die Entwicklung sehr unterschiedlich ist. Auch kann man die Konsolidierungserfolge nicht auf den ersten Blick ablesen. Sie zeigt aber, dass die Stadt Konsolidierungsmaßnahmen bis 2018 weitestgehend erfolgreich umsetzen konnte. 2018 konnte die negative Entwicklung der Gewerbesteuer durch gestiegene Erträge der Grundsteuer B (Hebesatzerhöhung 30 Punkte) und den Gemeindeanteil an der Gemeinschaftssteuer kompensiert werden.

Im HSP 2020 wurden insgesamt 39 Konsolidierungsmaßnahmen fortgeschrieben, z.B.

- Verschlankung der Beteiligungsstruktur,
- Energieeinsparungen an städtischen Gebäuden,
- Neufassung der Elternbeitragssatzung.

Die Haushaltsplanungen 2020 beruhen weitgehend auf der Annahme der Orientierungsdaten, die von einer weiterhin stabilen konjunkturellen Lage mit leicht steigenden Erträgen ausgehen. Wenn man die Planwerte des Jahres 2023 entsprechend wie die o.g. Ist-Werte bereinigt, verschlechtert sich das Jahresergebnis im Vergleich zu 2018 um weitere 11,5 Mio. Euro.

#### → Feststellung

Die negative Entwicklung in den Planjahren zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der geplante

Haushaltsausgleich kann nur aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden.

### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die Stadt Schwerte hat seit 2014 die Hebesätze für die Grundsteuer B jährlich erhöht, bei der Gewerbesteuer erfolgte eine Erhöhung letztmalig 2015. Die Hebesätze der Stadt Schwerte gehören im interkommunalen Vergleich zu den höchsten.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Schwerte mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt.

#### Hebesätze im Vergleich 1. Halbjahr 2019 (Angabe in von Hundert)

|               | Stadt Schwerte | Kreis Unna* | Regierungsbezirk Arnsberg | gleiche Größenklasse** |
|---------------|----------------|-------------|---------------------------|------------------------|
| Grundsteuer A | 740            | 482         | 322                       | 297                    |
| Grundsteuer B | 880            | 764         | 630                       | 548                    |
| Gewerbesteuer | 490            | 477         | 471                       | 414                    |

\* gewogener Mittelwert

\*\* Kreisangehörige Gemeinden mit 25.000 bis unter 60.000 Einwohnern

#### Hebesätze 2019 Stärkungspakt

|               | Stadt Schwerte | Mittelwert Stärkungspakt-kommunen | Median Stärkungspakt-kommunen | Minimum Stärkungspakt-kommunen |
|---------------|----------------|-----------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Grundsteuer A | 740            | 368                               | 369                           | 215                            |
| Grundsteuer B | 880            | 708                               | 695                           | 430                            |
| Gewerbesteuer | 490            | 486                               | 485                           | 423                            |

### 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 Schwerte überträgt konsumtive Ermächtigungen nur im geringem Umfang. Die Stadt hat in der Verfügung vom 19. November 2012 eine Regelung zu Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO 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.

Der Bürgermeister der **Stadt Schwerte** hat in der Verfügung vom 19. November 2012 nachstehende Grundsätze zu den Ermächtigungsübertragungen geregelt:

- Anträge auf Übertragung sind bis 31. Dezember eines Haushaltsjahres an den Bereich Finanzen zu richten
- Entscheidung über Übertragung wird vom Verwaltungsvorstand unter Beteiligung Rechnungsprüfungsamt getroffen
- Übertragene Ermächtigungen sind im Folgejahr zügig und vorrangig abzuarbeiten
- Vertretungsorgan ist eine Übersicht der Übertragungen mit Angaben der Auswirkung auf den Ergebnis- und Finanzplan vorzulegen.

In den folgenden Tabellen stellen wir die Höhe der Ermächtigungen dar, die die Stadt Schwerte im konsumtiven und investiven Bereich übertragen hat. Des Weiteren zeigen wir auf, wie sich die Ansätze hierdurch erhöht haben und zu welchem Anteil diese von der Stadt in Anspruch genommen wurden.

#### Ordentliche Aufwendungen Schwerte 2014 bis 2018

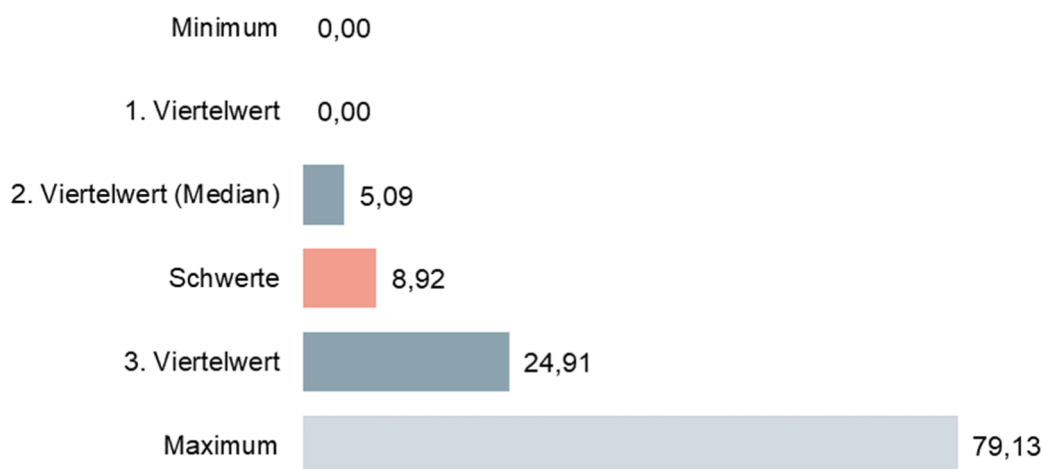
| Grundzahlen/ Kennzahlen                                                             | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018         |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Haushaltsansatz in Tausend Euro                                                     | 102.600     | 105.019     | 113.712     | 113.246     | 125.408      |
| Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro                                          | 319         | 325         | 440         | 206         | 416          |
| <b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>                                               | <b>0,31</b> | <b>0,31</b> | <b>0,39</b> | <b>0,18</b> | <b>0,33</b>  |
| Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro                                            | 102.919     | 105.344     | 114.151     | 113.452     | 125.824      |
| <b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b> | <b>0,31</b> | <b>0,31</b> | <b>0,39</b> | <b>0,18</b> | <b>0,33</b>  |
| Ist-Ergebnis in Tausend Euro                                                        | 105.302     | 112.432     | 117.805     | 122.799     | 125.614      |
| <b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>                 | <b>102</b>  | <b>107</b>  | <b>103</b>  | <b>108</b>  | <b>99,83</b> |

Die **Stadt Schwerte** überträgt Aufwandsermächtigungen von durchschnittlich 341.000 Euro ins Folgejahr. Die Haushaltsansätze erhöhen sich dadurch um durchschnittlich lediglich 0,3 Prozent.

Bei den konsumtiven Auszahlungen ist das Bild ähnlich. Allerdings sind hier die Auszahlungen lediglich in den Jahren 2016 und 2017 höher als geplant.

Die Stadt Schwerte gehört zu den 50 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen, die vergleichsweise viel Aufwandsermächtigungen übertragen.

## Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro



Im interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen

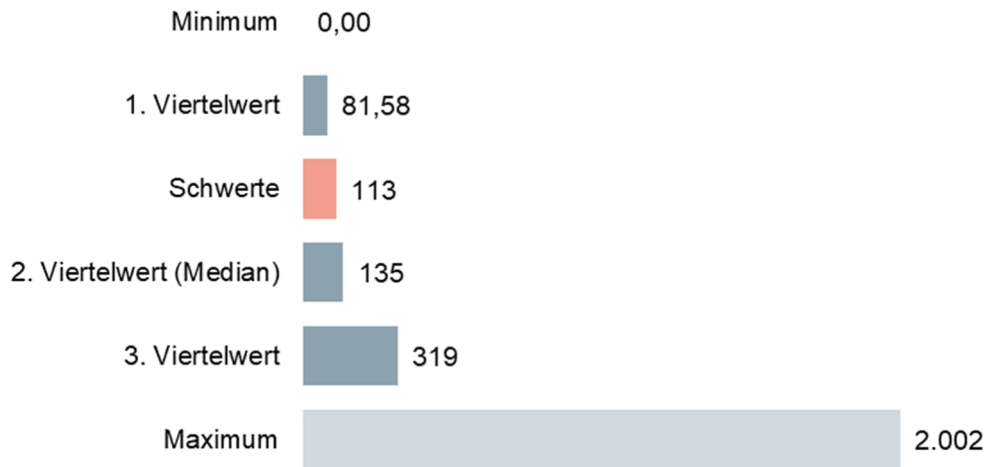
## Investive Auszahlungen Schwerte 2014 bis 2018

| Grundzahlen/ Kennzahlen                                                             | 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         |
|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Haushaltsansatz in Tausend Euro                                                     | 8.373        | 6.026        | 13.099       | 9.814        | 16.052       |
| Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro                                          | 4.630        | 5.040        | 4.688        | 4.192        | 5.288        |
| <b>Ansitzerhöhungsgrad in Prozent</b>                                               | <b>55,30</b> | <b>83,64</b> | <b>35,78</b> | <b>42,72</b> | <b>32,95</b> |
| Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro                                            | 13.004       | 11.066       | 17.787       | 14.006       | 21.340       |
| <b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b> | <b>35,61</b> | <b>45,55</b> | <b>26,35</b> | <b>29,93</b> | <b>24,78</b> |
| Ist-Ergebnis in Tausend Euro                                                        | 4.984        | 6.017        | 11.737       | 7.012        | 8.415        |
| <b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>                 | <b>38,33</b> | <b>54,38</b> | <b>65,99</b> | <b>50,07</b> | <b>39,43</b> |

Die **Stadt Schwerte** veranschlagt die Auszahlungen für Investitionen in ausreichender Höhe. Nicht ausgeschöpfte investive Auszahlungsermächtigungen überträgt sie ins Folgejahr. Im Durchschnitt hat die Stadt Schwerte in den Jahren 2014 bis 2018 Investitionszahlungen in Höhe von 4,8 Mio. Euro ins Folgejahr übertragen. Dadurch wurden im Betrachtungszeitraum die Haushaltsansätze aufgrund der übertragenen Ermächtigungen um durchschnittlich 50 Prozent erhöht.

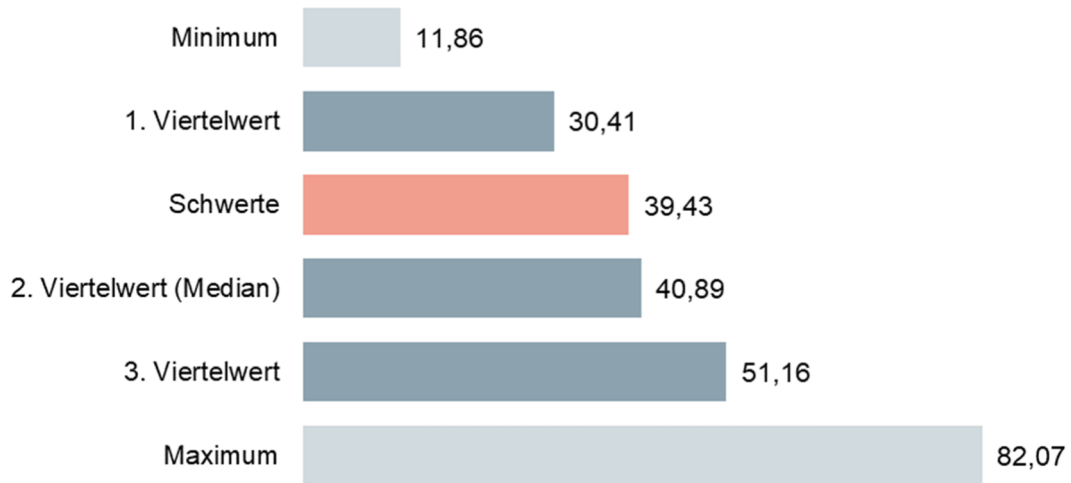
Die Ermächtigungsübertragungen je Einwohner im Jahr 2018 postieren sich im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterhalb des Median.

### Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Der interkommunale Vergleich enthält Werte von 41 Städten.

### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 41 Werte eingeflossen.

Verglichen mit den Ist-Auszahlungen zeigt sich, dass durchschnittlich gerade mal die Hälfte der fortgeschriebenen Ansätze auch verausgabt werden. 2018 sogar nur 39,4 Prozent. Diese Entwicklung ist eingetreten, weil Investitionen in zunehmendem Maß zeitlich geschoben werden müssen.

#### → **Feststellung**

Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.

### **1.4.4 Fördermittelmanagement**

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

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

#### **1.4.4.1 Fördermittelakquise**

##### → **Feststellung**

Die Stadt Schwerte hat 2017 ein zentrales Fördermittelmanagement für investive Förderprojekte eingerichtet. Sie nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Eine Dienstanweisung zu Zuständigkeiten und Abläufen des Fördermittelmanagements trat am 1. September 2017 in Kraft.

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.

Bei der **Stadt Schwerte** gibt es seit 2017 ein zentrales Fördermittelmanagement (ZFM), hier werden auch die Fördermittel akquirieren. Organisatorisch ist die Abteilung im Amt für Finanzen zugeordnet.

Die Stadt Schwerte hat die strategischen Vorgaben und Ziele zum Fördermittelmanagement in Form einer Dienstanweisung geregelt. Diese umfasst:

- Aufgaben der ZFM und der Fachbereiche
- Befugnisse und Kooperationen (Lenkungskreistreffen)
- Verfahren von der Projektfindung bis zum Abschluss.

Die Stadt Schwerte sieht es nach eigenen Angaben als überaus schwierig an, dass in vielen Förderprogrammen vor Antragsstellung ein gesamtstädtisches Konzept als Grundlage verlangt wird. Dies ist in der kurzen Spanne zwischen Veröffentlichung des Förderprogrammes und Antragsfrist nahezu unmöglich zu leisten. Zudem sollten nach Ansicht der Stadt Schwerte Antragsprozesse stärker digitalisiert werden.

➔ **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte das zentrale Fördermittelmanagement auch auf investive Maßnahmen unter 50.000 Euro ausweiten. Gleichzeitig sollte sie darüber nachdenken, konsumtive Maßnahmen in das Fördermittelmanagement mit aufzunehmen.

#### **1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling**

➔ **Feststellung**

Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Schwerte zentral. Ein Fördercontrolling befindet sich noch im Aufbau. Die Controllingberichte sollen vorrangig an den Verwaltungsvorstand gehen.

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.

Das **zentrale Fördermittelmanagement** (ZFM) stellt die Mittelabrufe, die Fertigung von Zwischen- und Schlussverwendungsnachweisen, Änderungen in den Projekten und Führen der „Förderordner“ sicher. Zukünftig aufgebaut werden soll bei der Stadt Schwerte noch ein Projektcontrolling und die Archivierung. Im Fördercontrolling soll ein Berichtswesen implementiert werden. Diese Berichte sollen projektbezogen erstellt werden, um Probleme frühzeitig zu erkennen.

Das ZFM bei der Stadt Schwerte bearbeitet nur investive Förderungen größer 50.000 Euro, bei konsumtiven Förderungen steht es nur beratend zur Verfügung.

Die Stadt Schwerte versucht mit Hilfe des in der Dienstanweisung festgelegten Verfahrens, Rückforderungen von Fördermitteln zu vermeiden. In der Vergangenheit mussten Fördermittel teilweise zurückgezahlt werden. Ursächlich dafür waren Mittelabrufe für nicht zuwendungsfähige Aufwendungen und auf Grund von Überzahlungen.

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

|                              | Feststellung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Seite |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Haushaltsstatus</b>       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| F1                           | Die Stadt Schwerte ist bilanziell überschuldet und unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie nimmt seit 2011 pflichtig am Stärkungspakt Stadtfinanzen teil. Die kommunale Selbstverwaltung wird durch den Haushaltssanierungsplan eingeschränkt. Erst mit Ende der Überschuldung, die vorerst nicht absehbar ist, wird sich das ändern.                                        | 37    |
| <b>Ist-Ergebnisse</b>        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| F2                           | Die Stadt Schwerte erfüllt die Vorgaben des Stärkungspaktgesetzes. Die strukturelle Haushaltssituation ist aber immer noch defizitär.                                                                                                                                                                                                                                               | 39    |
| F3                           | Das strukturelle Ergebnis enthält nicht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz von ca. 2,8 Mio. Euro. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf ca. minus 2,6 Mio. Euro.                                                                                                                                                                | 41    |
| <b>Plan-Ergebnisse</b>       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| F4                           | Die Stadt Schwerte plant durchweg positive Ergebnisse. Die Veranschlagung der Planergebnisse beruht im Wesentlichen auf den üblichen Berechnungsgrundlagen. Die mittelfristige Finanzplanung ist nachvollziehbar. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko sieht die gpaNRW in der Planung der Personalaufwendungen.                                                       | 41    |
| <b>Eigenkapital</b>          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| F5                           | Die Summe des Eigenkapitals ist aufgrund der positiven Jahresüberschüsse seit 2016 leicht gestiegen. Die Stadt Schwerte plant im Eckjahresvergleich 2019 bis 2023 mit einem Zuwachs von 9,5 Mio. Euro. Damit könnte der nicht durch Eigenkapital gedeckte Fehlbetrag weiter verringert werden. Es ist allerdings nicht absehbar, wann die bilanzielle Überschuldung überwunden ist. | 45    |
| <b>Schulden und Vermögen</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| F6                           | Die Schulden der Stadt Schwerte sind im interkommunalen Vergleich einwohnerbezogen deutlich höher als in vielen anderen Kommunen. Die Gesamtverschuldung der Stadt bildet im Vergleichsjahr das Maximum ab.                                                                                                                                                                         | 47    |
| F7                           | Die Selbstfinanzierungskraft wird nicht ausreichen um die ordentlichen Tilgungen abzudecken. Für investive Maßnahmen müssen weitere Krediten aufgenommen werden. Es ist in den nächsten Jahren somit mit einem Anstieg der ohnehin schon hohen Schulden zu rechnen.                                                                                                                 | 47    |
| F8                           | In den betrachteten Jahren konnten die Bilanzwerte des Anlagevermögens deutlich verbessert werden. Die durchschnittliche Investitionsquote von 109 Prozent zeigt die Bemühungen, dem Instandhaltungs- und Investitionsstau der Vorjahre entgegen zu wirken                                                                                                                          | 47    |



|    | Feststellung                                                                                                                               | Seite |
|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F9 | Nur eine Vergleichskommune erreicht im Jahr 2018 höhere einwohnerbezogene Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene als die Stadt Schwerte. | 51    |

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

|                           | Feststellung                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Seite | Empfehlung | Seite |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|-------|
| <b>Haushaltssteuerung</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |       |            |       |
| F1                        | Die Stadt Schwerte hält die Fristen für die Anzeige der Haushaltssatzung und die Feststellung des Jahresabschlusses ein. Dies gilt auch für die Ausstellung der Gesamtabschlüsse ab 2014. Schwerte gehört zu den bisher sieben Kommunen die einen Gesamtabschluss 2018 vorlegen können. Dem Verwaltungsvorstand und dem Rat der Stadt Schwerte liegen auch unterjährig die notwendigen Informationen zur strategischen Steuerung der Kommune vor. Die Entscheidungsträger sind somit in der Lage, bei negativen Planabweichungen rechtzeitig Gegenmaßnahmen einzuleiten. | 55    |            |       |
| F2                        | Die Stadt Schwerte erzielte in den vergangenen Jahren einige Konsolidierungserfolge. Die weitere Planung ist allerdings stark von konjunkturellen Faktoren abhängig, die von der Stadt nicht beeinflussbar sind. Zudem sind die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie noch nicht abzusehen. Der weitere Konsolidierungskurs ist daher alternativlos und weiter voranzutreiben.                                                                                                                                                                                      | 56    |            |       |
| F3                        | Die negative Entwicklung in den Planjahren zeigt, dass die Konsolidierungsbemühungen alleine nicht ausreichen, um die steigenden Aufwendungen zu kompensieren. Der geplante Haushaltsausgleich kann nur aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung dargestellt werden.                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 57    |            |       |
| F4                        | Die Stadt Schwerte überträgt konsumtive Ermächtigungen nur im geringem Umfang. Die Stadt hat in der Verfügung vom 19. November 2012 eine Regelung zu Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungen gem. § 22 Abs. 1 KomHVO getroffen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 58    |            |       |
| F5                        | Vor dem Hintergrund der Transparenz und Haushaltsklarheit sieht die gpaNRW die Höhe der Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen im Zusammenspiel mit dem Grad der Inanspruchnahme kritisch.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 62    |            |       |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                         | Seite |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F6           | Die Stadt Schwerte hat 2017 ein zentrales Fördermittelmanagement für investive Förderprojekte eingerichtet. Sie nutzt bereits vielfältige Möglichkeiten der Fördermittelakquise. Eine Dienstanweisung zu Zuständigkeiten und Abläufen des Fördermittelmanagements trat am 1. September 2017 in Kraft. | 62    | E6         | Die Stadt Schwerte sollte das zentrale Fördermittelmanagement auch auf investive Maßnahmen unter 50.000 Euro ausweiten. Gleichzeitig sollte sie darüber nachdenken, konsumtive Maßnahmen in das Fördermittelmanagement mit aufzunehmen. | 63    |
| F7           | Die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Schwerte zentral. Ein Fördercontrolling befindet sich noch im Aufbau. Die Controllingberichte sollen vorrangig an den Verwaltungsvorstand gehen.                                                                                                | 63    |            |                                                                                                                                                                                                                                         |       |

**Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018**

| Kennzahlen                               | Schwerte | Minimum                        | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------------------------------------------|----------|--------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation |          |                                |                |                         |                |         |              |
| Aufwandsdeckungsgrad                     | 102      | 91,93                          | 98,62          | 101                     | 103            | 114     | 41           |
| Eigenkapitalquote 1                      | -9,53    | -29,11                         | 10,04          | 22,94                   | 38,15          | 65,26   | 41           |
| Eigenkapitalquote 2                      | 15,91    | -11,32                         | 36,87          | 53,68                   | 69,24          | 80,11   | 41           |
| Fehlbetragsquote                         | ./.      | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß |                |                         |                |         |              |
| Vermögenslage                            |          |                                |                |                         |                |         |              |
| Infrastrukturquote                       | 26,48    | 0,04                           | 27,51          | 33,26                   | 39,18          | 59,83   | 41           |
| Abschreibungsintensität                  | 4,56     | 3,29                           | 5,89           | 6,87                    | 8,27           | 14,23   | 41           |
| Drittfinanzierungsquote                  | 54,64    | 35,67                          | 48,22          | 53,71                   | 61,71          | 82,82   | 40           |
| Investitionsquote                        | 99,52    | 36,15                          | 76,53          | 101                     | 146            | 305     | 41           |
| Finanzlage                               |          |                                |                |                         |                |         |              |
| Anlagendeckungsgrad 2                    | 72,92    | 32,50                          | 73,21          | 88,15                   | 94,13          | 120     | 40           |
| Liquidität 2. Grades                     | 42,85    | 9,38                           | 28,39          | 53,58                   | 123            | 610     | 40           |

| Kennzahlen                                       | Schwerte | Minimum                        | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------|----------|--------------------------------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren) | 23,69    | Siehe Anmerkung im Tabellenfuß |                |                         |                |         |              |
| Kurzfristige Verbindlichkeitsquote               | 10,09    | 1,26                           | 4,77           | 8,52                    | 14,38          | 24,72   | 40           |
| Zinslastquote                                    | 1,75     | 0,06                           | 0,75           | 1,35                    | 1,69           | 2,78    | 41           |
| <b>Ertragslage</b>                               |          |                                |                |                         |                |         |              |
| Netto-Steuerquote                                | 53,05    | 28,35                          | 51,03          | 56,72                   | 61,44          | 73,79   | 40           |
| Zuwendungsquote                                  | 25,63    | 5,87                           | 13,66          | 16,95                   | 24,03          | 38,68   | 41           |
| Personalintensität                               | 23,29    | 8,22                           | 18,79          | 21,49                   | 22,53          | 26,72   | 41           |
| Sach- und Dienstleistungsintensität              | 8,27     | 7,16                           | 13,51          | 16,26                   | 18,06          | 26,28   | 41           |
| Transferaufwandsquote                            | 47,81    | 39,37                          | 43,08          | 46,57                   | 48,68          | 74,37   | 41           |

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 Schwerte (strukturelles Ergebnis) in Tausend Euro 2014 bis 2018**

| Ergebnisse der Vorjahre                | 2014          | 2015        | 2016       | 2017         | 2018         | Durchschnittswerte |
|----------------------------------------|---------------|-------------|------------|--------------|--------------|--------------------|
| <b>Jahresergebnis</b>                  | <b>-5.496</b> | <b>-313</b> | <b>628</b> | <b>1.327</b> | <b>2.058</b> |                    |
| Gewerbesteuern                         | 20.584        | 22.848      | 23.528     | 25.938       | 23.946       | 23.369             |
| Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer | 21.446        | 22.338      | 23.063     | 24.396       | 25.247       | 23.298             |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer     | 2.177         | 2.515       | 2.591      | 3.227        | 3.882        | 2.878              |

| Ergebnisse der Vorjahre                          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | Durchschnitts-<br>werte |
|--------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------|
| Ausgleichsleistungen                             | 2.178         | 2.242         | 2.283         | 2.398         | 2.390         | 2.298                   |
| Schlüsselzuweisungen                             | 10.673        | 12.921        | 11.475        | 11.470        | 16.108        | 12.529                  |
| Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz | 4.976         | 4.976         | 4.976         | 3.881         | 2.836         |                         |
| <b>Summe der Erträge</b>                         | <b>62.034</b> | <b>67.839</b> | <b>67.916</b> | <b>71.310</b> | <b>74.409</b> | <b>64.373</b>           |
| Steuerbeteiligungen                              | 2.927         | 3.212         | 3.180         | 3.761         | 3.320         | 3.280                   |
| Allgemeine Kreisumlagen                          | 26.668        | 27.687        | 28.402        | 27.906        | 28.500        | 27.832                  |
| <b>Summe der Aufwendungen</b>                    | <b>29.595</b> | <b>30.899</b> | <b>31.582</b> | <b>31.668</b> | <b>31.820</b> | <b>31.113</b>           |
| Saldo                                            | 32.440        | 36.940        | 36.334        | 39.642        | 42.589        | 33.260                  |

**Tabelle 5: Eigenkapital Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018**

| Grundzahlen                                   | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           |
|-----------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Eigenkapital                                  | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              |
| Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag | 26.337         | 29.014         | 28.854         | 27.783         | 25.962         |
| <b>Eigenkapital 1</b>                         | <b>-26.337</b> | <b>-29.014</b> | <b>-28.854</b> | <b>-27.783</b> | <b>-25.962</b> |
| Sonderposten für Zuwendungen                  | 50.217         | 51.478         | 52.338         | 55.216         | 55.853         |
| Sonderposten für Beiträge                     | 14.223         | 13.684         | 13.209         | 12.735         | 13.438         |
| <b>Eigenkapital 2</b>                         | <b>38.102</b>  | <b>36.148</b>  | <b>36.693</b>  | <b>40.167</b>  | <b>43.329</b>  |
| <b>Bilanzsumme</b>                            | <b>260.560</b> | <b>264.534</b> | <b>269.429</b> | <b>271.882</b> | <b>272.316</b> |

**Tabelle 6: Schulden Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018**

| Grundzahlen                                                                      | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Anleihen                                                                         | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen                                 | 37.311         | 38.553         | 42.389         | 41.778         | 43.159         |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung                          | 76.000         | 72.000         | 73.000         | 73.000         | 69.000         |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen | 1.686          | 1.552          | 1.421          | 1.292          | 1.164          |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen                                 | 1.078          | 1.748          | 2.307          | 2.088          | 1.642          |
| Verbindlichkeiten aus Transferleistungen                                         | 1.339          | 1.188          | 548            | 4              | 0              |
| Sonstige Verbindlichkeiten                                                       | 3.296          | 4.958          | 2.355          | 4.078          | 3.133          |
| Erhaltene Anzahlungen                                                            | 3.738          | 2.692          | 3.191          | 1.776          | 1.568          |
| <b>Verbindlichkeiten</b>                                                         | <b>124.448</b> | <b>122.691</b> | <b>125.210</b> | <b>124.015</b> | <b>119.667</b> |
| Rückstellungen                                                                   | 69.045         | 72.853         | 74.377         | 75.551         | 78.635         |

| Grundzahlen                             | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           |
|-----------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Sonderposten für den Gebührenaussgleich | 142            | 522            | 1.260          | 1.329          | 901            |
| <b>Schulden</b>                         | <b>193.635</b> | <b>196.066</b> | <b>200.848</b> | <b>200.895</b> | <b>199.203</b> |

**Tabelle 7: Gesamtschulden Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018**

| Grundzahlen                             | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           |
|-----------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Verbindlichkeiten                       | 261.959        | 259.546        | 257.829        | 262.137        | 251.099        |
| Rückstellungen                          | 75.612         | 80.142         | 84.103         | 86.314         | 90.207         |
| Sonderposten für den Gebührenaussgleich | 142            | 522            | 1.260          | 1.329          | 901            |
| <b>Gesamtschulden</b>                   | <b>337.713</b> | <b>340.209</b> | <b>343.193</b> | <b>349.780</b> | <b>342.207</b> |

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018**

| Grundzahlen                                                                      | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Anleihen                                                                         | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              |
| Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen                                 | 153.126        | 153.140        | 158.326        | 163.933        | 155.296        |
| Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung                          | 83.134         | 82.341         | 77.261         | 77.494         | 75.509         |
| Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen | 1.686          | 1.552          | 1.421          | 1.292          | 1.164          |
| Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen                                 | 4.421          | 4.970          | 4.885          | 4.945          | 4.996          |
| Sonstige Verbindlichkeiten                                                       | 15.717         | 14.678         | 12.627         | 12.498         | 12.374         |
| Erhaltene Anzahlungen                                                            | 3.875          | 2.865          | 3.310          | 1.975          | 1.760          |
| <b>Gesamtverbindlichkeiten</b>                                                   | <b>261.959</b> | <b>259.546</b> | <b>257.829</b> | <b>262.137</b> | <b>251.099</b> |

**Tabelle 9: Rückstellungen Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2018**

|                                                       | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          |
|-------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Pensionsrückstellungen                                | 54.071        | 56.151        | 58.051        | 59.039        | 62.646        |
| Instandhaltungsrückstellungen                         | 8.110         | 8.804         | 9.165         | 9.677         | 9.478         |
| sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO | 6.864         | 7.898         | 7.161         | 6.835         | 6.511         |
| <b>Summe der Rückstellungen</b>                       | <b>69.045</b> | <b>72.853</b> | <b>74.377</b> | <b>75.551</b> | <b>78.635</b> |

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Schwerte in Tausend Euro 2014 bis 2023**

| Grundzahlen                                                          | 2014          | 2015          | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          |
|----------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Jahresergebnis</b>                                                | <b>-5.496</b> | <b>-313</b>   | <b>628</b>    | <b>1.327</b>  | <b>2.058</b>  | <b>3.354</b>  | <b>826</b>    | <b>278</b>    | <b>564</b>    | <b>1.190</b>  |
| Gewerbesteuer                                                        | 20.584        | 22.848        | 23.528        | 25.938        | 23.946        | 25.627        | 28.700        | 29.790        | 30.624        | 31.451        |
| Gemeindeanteil an der Einkommensteuer                                | 21.446        | 22.338        | 23.063        | 24.396        | 25.247        | 26.578        | 27.128        | 28.159        | 29.680        | 31.283        |
| Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer                                   | 2.177         | 2.515         | 2.591         | 3.227         | 3.882         | 4.334         | 4.602         | 4.644         | 4.741         | 4.841         |
| Ausgleichsleistungen                                                 | 2.178         | 2.242         | 2.283         | 2.398         | 2.390         | 2.501         | 2.544         | 2.649         | 2.723         | 2.813         |
| Schlüsselzuweisungen vom Land                                        | 10.673        | 12.921        | 11.475        | 11.470        | 16.108        | 12.765        | 13.838        | 14.793        | 15.311        | 15.939        |
| Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konso-<br>lidierungshilfe - | 4.976         | 4.976         | 4.976         | 3.881         | 2.836         | 1.841         | 896           | 0             | 0             | 0             |
| <b>Summe der Erträge</b>                                             | <b>62.034</b> | <b>67.839</b> | <b>67.916</b> | <b>71.310</b> | <b>74.409</b> | <b>73.646</b> | <b>77.708</b> | <b>80.035</b> | <b>82.881</b> | <b>86.327</b> |
| Gewerbesteuerumlage                                                  | 1.485         | 1.629         | 1.613         | 1.923         | 1.701         | 1.831         | 2.050         | 2.128         | 2.188         | 2.247         |
| Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten                              | 1.442         | 1.583         | 1.567         | 1.839         | 1.619         | 1.517         | 0             | 0             | 0             | 0             |
| Allgemeine Kreisumlage                                               | 26.668        | 27.687        | 28.402        | 27.906        | 28.500        | 27.862        | 28.013        | 30.065        | 30.356        | 30.967        |
| <b>Summe der Aufwendungen</b>                                        | <b>29.595</b> | <b>30.899</b> | <b>31.582</b> | <b>31.668</b> | <b>31.820</b> | <b>31.210</b> | <b>30.473</b> | <b>31.580</b> | <b>32.629</b> | <b>33.721</b> |
| <b>Saldo der Bereinigungen</b>                                       | <b>32.440</b> | <b>36.940</b> | <b>36.334</b> | <b>39.642</b> | <b>42.589</b> | <b>42.436</b> | <b>47.235</b> | <b>48.455</b> | <b>50.252</b> | <b>52.606</b> |

| Grundzahlen                       | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022           | 2023           |
|-----------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Saldo der Sondereffekte           | 0              | 341            | -587           | 422            | -1.802         | 0              | 0              | 0              | 0              | 0              |
| <b>Bereinigtes Jahresergebnis</b> | <b>-37.935</b> | <b>-37.594</b> | <b>-35.120</b> | <b>-38.737</b> | <b>-38.729</b> | <b>-39.083</b> | <b>-46.409</b> | <b>-48.177</b> | <b>-49.688</b> | <b>-51.416</b> |
| Abweichung vom Basisjahr          | 0              | 342            | 2.815          | -802           | -794           | -1.147         | -8.474         | -10.242        | -11.752        | -13.481        |

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

| Grundzahlen                                                        | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022           | 2023           |
|--------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>                                  | <b>-37.935</b> | <b>-37.594</b> | <b>-35.120</b> | <b>-38.737</b> | <b>-38.729</b> | <b>-39.083</b> | <b>-46.409</b> | <b>-48.177</b> | <b>-49.688</b> | <b>-51.416</b> |
| Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz –<br>Konsolidierungshilfe - | 4.976          | 4.976          | 4.976          | 3.881          | 2.836          | 1.841          | 896            | 0              | 0              | 0              |
| <b>Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe</b>         | <b>-32.959</b> | <b>-32.618</b> | <b>-30.234</b> | <b>-34.856</b> | <b>-35.893</b> | <b>-37.242</b> | <b>-45.513</b> | <b>-48.177</b> | <b>-49.688</b> | <b>-51.416</b> |
| Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe                  | 0              | -341           | -2.725         | 1.897          | 2.934          | -4.282         | -12.554        | -15.218        | -16.729        | -18.457        |

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

| Grundzahlen                                                       | 2014           | 2015           | 2016           | 2017           | 2018           | 2019           | 2020           | 2021           | 2022           | 2023           |
|-------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>                                 | <b>-37.935</b> | <b>-37.594</b> | <b>-35.120</b> | <b>-38.737</b> | <b>-38.729</b> | <b>-39.083</b> | <b>-46.409</b> | <b>-48.177</b> | <b>-49.688</b> | <b>-51.416</b> |
| Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen                    | -2.260         | -3.782         | -3.580         | -4.317         | -1.534         | -885           | -2.607         | -3.147         | -3.192         | -3.234         |
| Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und<br>Familienhilfe | -15.049        | -15.202        | -15.878        | -17.268        | -17.614        | -18.780        | -19.940        | -19.989        | -20.989        | -22.020        |
| <b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“</b>         | <b>-20.627</b> | <b>-18.610</b> | <b>-15.662</b> | <b>-17.152</b> | <b>-19.581</b> | <b>-19.418</b> | <b>-23.862</b> | <b>-25.042</b> | <b>-25.507</b> | <b>-26.162</b> |
| Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“                  | 0              | 2.017          | 4.965          | 3.474          | 1.046          | 1.209          | -3.235         | -4.415         | -4.880         | -5.536         |



## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwerte 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 gpaNRW stuft die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der **Stadt Schwerte** aus den folgenden Gründen als hoch ein:

- Die Stadt Schwerte weist eine komplexe Beteiligungsstruktur auf. Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 25 Unternehmen auf vier Beteiligungsebenen, wobei die Stadt auf eine hohe Anzahl von 14 Beteiligungen einen mindestens maßgeblichen Einfluss ausübt.
- Die wirtschaftliche Bedeutung wesentlicher Beteiligungen für die Stadt ist hoch. Dies trifft insbesondere auf den Abwasserbetrieb Schwerte sowie auf die Stadtwerke Schwerte GmbH zu. Diese Beteiligungen führen bedeutendes Anlagevermögen sowie wesentliche investive Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge.
- Die Beteiligungen der Stadt Schwerte haben insgesamt hohe finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Durchschnittlich liegt die jährliche Ergebnisbelastung aus allen Beteiligungen in den Jahren 2016 bis 2018 bei 2,5 Mio. Euro. Zudem können sich Risiken für den kommunalen Haushalt aus den Bürgschaftsverpflichtungen zugunsten der Beteiligungen (2018:18,1 Mio. Euro) ergeben. Zur Risikominimierung sollte die Stadt den begonnenen Weg der Bürgschaftsreduzierung fortsetzen.

Die Datenerhebung und -vorhaltung des Beteiligungsmanagements entspricht den hohen Anforderungen. Alle relevanten Daten der bedeutenden Beteiligungen werden zentral in Papierform vorgehalten und zeitnah aktualisiert. Um einen schnelleren Zugriff und eine zügige Weiterverarbeitung gewährleisten zu können, sollten die unternehmensrelevanten Daten künftig in digitaler Form vorgehalten werden.

Beim Berichtswesen sieht die gpaNRW die hohen Anforderungen als erfüllt an. Durch die Vorlage der Beteiligungsberichte 2016 bis 2018 im jeweiligen Folgejahr konnten die kommunalen Entscheidungsträger zeitnah einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der wesentlichen Beteiligungen der Stadt gewinnen. Zudem sind die Quartalsberichte, die in Schwerte für alle Mehrheitsbeteiligungen erstellt werden, von hoher Qualität und versetzen dadurch den Adressatenkreis in die Lage, sich unterjährig einen angemessenen Überblick über den aktuellen Geschäftsverlauf sowie die künftigen Entwicklungen der Beteiligungen zu verschaffen.

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den hohen Anforderungen, die sich aus dem städtischen Beteiligungsportfolio ergeben. Bisher hat die Stadt keine Schulungen für die Gremienvertreter angeboten. Hier sollte die Stadt entsprechend bedarfsgerecht nachsteuern. Zudem nimmt die Stadt zu ausgewählten Tagesordnungspunkten in den Gremiensitzungen Stellung und legt diese den Gremienvertretern vor.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 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 hohe 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**

Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 25 Beteiligungen auf vier Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von 14 Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit hoch.

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 Schwerte** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 25 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf vier Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene bzw. mittelbar auf der 2. Ebene (jeweils neun) gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die vierte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Zudem ist die Stadt über das Sondervermögen Bäder an der Stadtwerke Schwerte Holding GmbH & Co. KG beteiligt, welche auf der dritten Ebene die Stadtwerke Schwerte GmbH mit einer Vielzahl von Tochterunternehmen halten (Holdingstruktur). Die Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 14 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

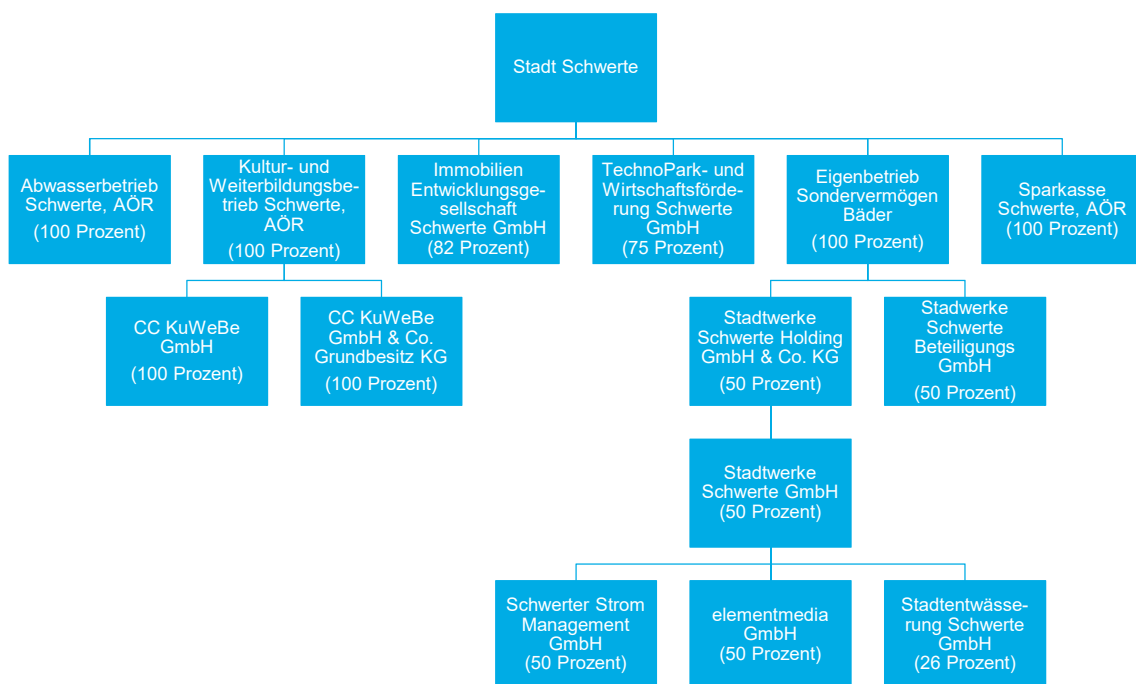
### Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

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

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



Die dargestellten Anteile der Immobilienentwicklungsgesellschaft Schwerte mbH ergeben sich aus dem unmittelbaren Anteil der Stadt (76,0 Prozent) sowie über den sechs prozentigen Anteil über die Stadtwerke Schwerte GmbH.

Die Stadt Schwerte hält 74,0 Prozent unmittelbar an der TechnoPark- und Wirtschaftsförderung GmbH, zusätzlich wurde ein Anteil von rund einem Prozent über die Stadtwerke Schwerte GmbH berücksichtigt.

Die Quote der Stadtwerke Schwerte GmbH ergeben sich neben den Anteilen über die Stadtwerke Schwerte Holding (47,0 Prozent) aus den Anteilen (drei Prozent), die über das Sondervermögen Bäder gehalten werden.

Das Schaubild sowie auch die dargestellten Verflechtungen der Beteiligungen zeigen die komplexe Beteiligungsstruktur der Stadt nochmals deutlich.

### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

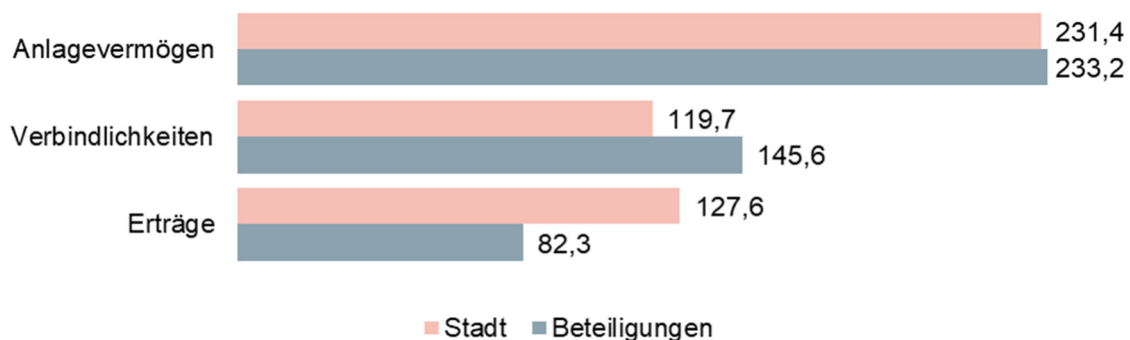
#### → Feststellung

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Schwerte ist für die Stadt als hoch einzustufen. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Abwasserbetrieb Schwerte sowie die Stadtwerke Schwerte GmbH.

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 Steuerungserfordernis 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 Schwerte** wird nachfolgend dargestellt. Hierbei lässt die gpaNRW die Sparkasse Schwerte außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligung/en 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



In 2018 halten die Beteiligungen in Schwerte mehr Anlagevermögen als die Stadt ihrem Kernhaushalt. Die größten Anteile werden dabei vom Abwasserbetrieb Schwerte (63,3 Mio. Euro) für das Kanalvermögen sowie von der Stadtwerke Schwerte GmbH (67,3 Mio. Euro) für die Verteilungsanlagen Strom und Wasser gehalten.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind ebenfalls höher als die Verbindlichkeiten der Stadt. Von dem Gesamtvolumen der Verbindlichkeiten entfallen allein 44,8 Mio. Euro auf die Kredit-

verbindlichkeiten der Stadtwerke Schwerte GmbH sowie 35,4 Mio. Euro auf den Abwasserbetrieb Schwerte. Im Vergleich zum Vorjahr 2017 haben sich die Verbindlichkeiten der Beteiligungen um insgesamt 6,4 Mio. Euro reduziert.

Die Beteiligungen erzielen hohe Erträge, die in etwa zwei Drittel der Erträge der Stadt entsprechen. Mit 54,4 Mio. Euro werden die Erträge zu etwa zwei Drittel durch die Stadtwerke GmbH erzielt. Diese entfallen im Wesentlichen auf die Umsatzerlöse aus den Geschäftsbereichen Stromversorgung (32,0 Mio. Euro) und Gasversorgung (13,5 Mio. Euro). Der Abwasserbetrieb Schwerte erwirtschaftet mit 14,4 Mio. Euro die zweithöchsten Erträge, die sich im Wesentlichen aus den Abwassergebühren ergeben.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

#### → Feststellung

Der Haushalt der Stadt Schwerte wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 2,3 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Schwerte haben damit jährlich hohe 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 handeln. Je höher die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind, desto höher sind die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement im Hinblick auf die Kontrolle und die Steuerung der Beteiligungen.

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

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

## Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

| Art der Erträge                     | 2016         | 2017         | 2018         |
|-------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Erträge aus Leistungsbeziehungen    | 508          | 563          | 699          |
| Steuererträge                       | 893          | 676          | 1.724        |
| Konzessionsabgaben                  | 2.408        | 2.415        | 2.340        |
| Gewinnausschüttungen und Dividenden | 1.562        | 1.609        | 1.620        |
| Sonstige Erträge                    | 159          | 201          | 159          |
| <b>Gesamtsumme</b>                  | <b>5.530</b> | <b>5.464</b> | <b>6.542</b> |

Insgesamt generiert die Stadt rund fünf Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>5</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Erträgen der Stadt.

Der überwiegende Anteil dieser Erträge entfällt auf die Konzessionsabgaben, die ausschließlich von der Stadtwerke Schwerte GmbH stammen. Darüber hinaus erhält die Stadt Schwerte regelmäßig Gewinnausschüttungen aus ihren Beteiligungen. Diese sind in den Jahren 2016 bis 2018 im Wesentlichen auf den Abwasserbetrieb Schwerte zurückzuführen (2018 Anteil Gewinnausschüttung an Gesamtausschüttung rund 80 Prozent).

## Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

| Art der Aufwendungen                  | 2016         | 2017          | 2018         |
|---------------------------------------|--------------|---------------|--------------|
| Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen | 6.059        | 6.339         | 7.067        |
| Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)     | 1.822        | 2.065         | 1.780        |
| Verlustübernahmen und -abdeckungen    | 0            | 0             | 0            |
| Sonstige Aufwendungen                 | 0            | 0             | 0            |
| <b>Gesamtsumme</b>                    | <b>7.881</b> | <b>10.452</b> | <b>8.847</b> |

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.

Der höchste Anteil entfällt dabei auf die Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen, die im Wesentlichen auf den Abwasserbetrieb Schwerte, die Stadtwerke Schwerte GmbH und die Stadtentwässerung Schwerte GmbH zurückzuführen sind. Diese ergeben sich unter anderem aus der Versorgung mit Strom und Gas (Stadtwerke), der Unterhaltung von Straßen (Stadtentwässerungsgesellschaft) sowie aus Gebühren für die Abwasserbeseitigung (Abwasserbetrieb).

Bei dem Zuschuss handelt es sich um einen Betriebskostenzuschuss an den Kultur- und Weiterbildungsbetrieb.

<sup>5</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge.

Im gesamten Betrachtungszeitraum 2016 bis 2018 wird der Haushalt der Stadt durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen mit durchschnittlich 2,5 Mio. Euro belastet.

Nicht berücksichtigt in den Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt sind die Erträge und Aufwendungen, die sich zwischen den einzelnen Beteiligungen ergeben haben. Hervorzuheben sind dabei insbesondere die Gewinnausschüttungen, die nicht unmittelbar an den kommunalen Haushalt ausgeschüttet, sondern von anderen Beteiligungen vereinnahmt werden. Insbesondere vor dem Hintergrund der Steuerung und Kontrolle der Beteiligungen, auf die die Stadt maßgeblichen Einfluss hat, sind derartige Strukturen von Relevanz.

In 2018 hat die Stadtwerke Schwerte GmbH ihren Jahresüberschuss von 3,9 Mio. Euro vollständig an die Stadtwerke Schwerte Holding GmbH ausgeschüttet. Nach Abzug der internen Aufwendungen erwirtschaftete die Stadtwerke Schwerte Holding GmbH einen Gewinn von 3,0 Mio. Euro, der entsprechend anteilmäßig zu 50 Prozent auf die unmittelbare Tochter der Stadt, das Sondervermögen Bäder, ausgeschüttet wurde. Der sich daraus ergebende Gewinn des Sondervermögens Bäder in Höhe von 1,2 Mio. Euro wurde vollständig thesauriert und nicht an die Stadt ausgeschüttet.

Neben den oben genannten unmittelbaren Finanz- und Leistungsbeziehungen sowie den Beziehungen der Beteiligungen untereinander ergeben sich weitere Auswirkungen aus Kapitaleinlagen und Bürgschaften unmittelbar gegenüber der Stadt Schwerte.

#### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

| Art der Auswirkungen        | 2016          | 2017          | 2018          |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|
| Geleistete Kapitaleinlagen  | 0             | 869           | 850           |
| Bürgschaften (Stand 31.12.) | 30.549        | 24.955        | 18.115        |
| <b>Gesamtsumme</b>          | <b>30.549</b> | <b>25.824</b> | <b>18.965</b> |

In den Jahren 2017 und 2018 wurden Kapitaleinlagen für die Immobilien Entwicklungsgesellschaft Schwerte mbH geleistet. Obwohl die Kapitaleinlagen der Stadt in den genannten Jahren eher geringfügig sind, stellt die Kommune ihren Beteiligungen dauerhaft Eigenkapital zur Verfügung. In der Regel handelt es sich um Haftungskapital, das nicht nur zur Teilhabe an Gewinnen, sondern auch an Verlusten des Unternehmens führt.

Mit der Übernahme von Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben. In 2018 bestehen Bürgschaftsverpflichtungen der Stadt Schwerte zugunsten der Stadtwerke Schwerte GmbH (13,2 Mio. Euro), der TechnoPark- und Wirtschaftsförderung Schwerte GmbH (2,9 Mio. Euro) und des Abwasserbetriebes Schwerte (1,9 Mio. Euro). Die Gesamtsumme der gegebenen Bürgschaften konnte in den Jahren 2016 bis 2018 kontinuierlich um insgesamt 12,4 Mio. Euro reduziert werden. Den begonnenen Weg zur Reduzierung der Bürgschaften sollte die Stadt weiter fortsetzen, um bei einem möglichen Ausfall das städtische Risiko weiter zu minimieren.



In der Gesamteinschätzung ist festzustellen, dass einerseits die unmittelbaren Auswirkungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen auf den kommunalen Haushalt hoch sind. Zudem bestehen Risiken aufgrund von geleisteten Kapitaleinlagen und gegebenen Bürgschaften. Die vorhandenen Finanzbeziehungen der Beteiligungen untereinander sind ebenfalls als komplex einzustufen.

## 2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

#### ➔ Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwerte 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 Schwerte** verwaltet die Daten zu ihren Beteiligungen zentral in der Beteiligungsverwaltung, die zum Amt für Finanzen gehören. Sie hält dort die Unternehmensverträge bzw. Satzungen aller Beteiligungen vor. Ebenso liegen in der Beteiligungsverwaltung die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne von allen Mehrheitsbeteiligungen vor. Zudem liegen Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse für die Beteiligungen vor, bei denen ein Gremienvertreter der Stadt Schwerte benannt wurde (wie zum Beispiel bei der Stadtwerke Schwerte GmbH). Die Stadt hält die Unterlagen in Papierform vor.

#### → Empfehlung

Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Schwerte im Zuge der geplanten Digitalisierung von Verwaltungsprozessen (Einführung elektronische Akte) darauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (z. B. Satzungen, Gesellschaftsverträge), Abschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.

Die persönlichen Daten der Gremienvertreter werden in der Beteiligungsverwaltung zentral vorgehalten und aktualisiert, sodass auf Nachfrage ein Zugriff auf die aktuellsten Daten möglich ist.

Die Beteiligungsverwaltung erhält zum einen die Niederschriften aus den Sitzungen der Gremien, dadurch wird in Schwerte die Aktualisierung sowohl von Unternehmensdaten der Beteiligungen sowie von Finanzdaten wie Jahresabschlüssen und Wirtschaftsplänen sichergestellt. Zum anderen sind die Geschäftsführungen angewiesen worden, derartige Informationen an die Stadt weiterzuleiten.

Insgesamt hat die Stadt durch die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Die notwendigen Unterlagen liegen geeignet vor. Unabhängig von einzelnen Gremienvertreterinnen und -vertretern oder Personen kann sie so die Beteiligungen verwalten. Gleichzeitig bietet dies eine Basis dafür, die Beteiligungen unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt zu steuern.

## 2.4.2 Berichtswesen

#### → Feststellung

Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwerte 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 Schwerte** erstellt jährlich einen Beteiligungsbericht entsprechend der Gemeindeordnung NRW. Der Beteiligungsbericht der Stadt Schwerte beinhaltet Informationen zu den wesentlichen Gesellschaften, an denen die Stadt Schwerte unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist. Die Stadt hat die Beteiligungsberichte für die Jahre 2016 bis 2018 jeweils im nächsten Jahr erstellt und den kommunalen Entscheidungsträgern aus Rat und Verwaltung 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, wie in Schwerte geschehen, zur Verfügung gestellt werden. Mithilfe des Beteiligungsberichtes können die kommunalen Entscheidungsträger zeitnah nach der Erstellung der Einzelabschlüsse der Beteiligungen einen Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der wesentlichen Beteiligungen der Stadt Schwerte gewinnen.

Neben den Beteiligungsberichten gibt es Quartalsberichte für alle Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Schwerte. Diese werden den Mitgliedern des Ausschusses für Wirtschaft und Finanzen zur Verfügung gestellt. Die Berichte umfassen Informationen

- über die Ergebnisentwicklung der Beteiligungen (unter Berücksichtigung des IST-Ergebnisses des Vorjahres, des Planergebnisses des aktuellen Jahres sowie eine Prognose des aktuellen Jahres),
- zum Investitionsvolumen mit einer Gegenüberstellung der bereits umgesetzten wesentlichen Investitionsvorhaben,
- zum Kreditvolumen, getrennt nach Investitions- und Liquiditätskrediten (unter Berücksichtigung des geplanten Kreditvolumens und einer Prognose zum Stand Jahresende),
- zur Gewinn- und Verlustrechnung unter Berücksichtigung einer Prognose zum Jahresende inklusive Abweichungen,
- zu Planungsabweichungen und Abweichungsbegründungen,
- zur Ausschüttung an die Stadt (mit Zielvorgaben, Prognose der Ausschüttungshöhe aktuelles Jahr, Abweichung und Prognose der Ausschüttungshöhe des Folgejahres, Abweichungsanalyse und Angabe von Gegensteuerungsmaßnahmen).

Die vorgenannte Struktur ist in allen Quartalsberichten der Mehrheitsbeteiligungen gleich und daher von dem Adressatenkreis gut und schnell lesbar. Der Aufbau der Berichte ist sachlogisch und transparent. Der Inhalt der Berichte ist gut geeignet, um sich quartalsmäßig einen angemessenen Überblick über den aktuellen Geschäftsverlauf sowie die künftigen Entwicklungen der Beteiligungen, auch vor dem Hintergrund möglicher Risiken, zu verschaffen. Zudem werden Verknüpfungen bzw. Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt Schwerte übersichtlich dargestellt. Auskunftsgemäß liegen ca. acht Wochen zwischen dem jeweiligen Stichtag und dem Berichtszeitpunkt. Damit werden die Mitglieder des Ausschusses für Wirtschaft und Beteiligungen rechtzeitig über den aktuellen Geschäftsverlauf sowie künftige Entwicklungen in Kenntnis gesetzt.

Sofern zwischen den Quartalsberichten bzw. den Gremiensitzungen Risiken bei den Beteiligungen auftreten, ist auskunftsgemäß der Informationsfluss zur Stadt über ad-hoc Mitteilungen sichergestellt.

Das Berichtswesen der Stadt Schwerte ist insgesamt geeignet, um eine effektive Steuerung der Beteiligungen vorzunehmen.

## 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

### → Feststellung

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem städtischen Beteiligungsportfolio ergeben.

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

Die **Stadt Schwerte** hat bisher keine Schulungen für die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien angeboten. Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Ebenso kann es im Falle komplexer Themenfelder geboten sein, Schulungen zu verschiedenen Einzelthemen anzubieten.

### → Empfehlung

Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Schwerte sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden.

Das Beteiligungsmanagement sichtet alle Tagesordnungen der Gremiensitzungen. Der Amtsleiter des Amtes für Finanzen sowie die Kämmerin entscheiden im Einzelfall, ob Stellungnahmen zu einzelnen Tagesordnungspunkten notwendig sind. Erforderlich sind Stellungnahmen in der Regel bei anstehenden finanzrelevanten Entscheidungen, die den Interessen der Stadt entgegenstehen könnten. Die Stellungnahmen werden den Mandatsträgern in den Gremien zur Verfügung gestellt. Dadurch ist seitens der Stadt Schwerte sichergestellt, dass die Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und dementsprechend bei Beschlüssen reagieren können.

## 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 hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.                                                                                                                                                         | 75    |            |                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F2                     | Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 25 Beteiligungen auf vier Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von 14 Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit hoch.                                                                                                                                                           | 75    |            |                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F3                     | Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen in Schwerte ist für die Stadt als hoch einzustufen. Von besonderer Bedeutung ist dabei der Abwasserbetrieb Schwerte sowie die Stadtwerke Schwerte GmbH.                                                                                                                                                                                                          | 77    |            |                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F4                     | Der Haushalt der Stadt Schwerte wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 2,3 Mio. Euro belastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen hohe Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Schwerte haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt | 78    |            |                                                                                                                                                                                                                       |       |
| Beteiligungsmanagement |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |       |            |                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F5                     | Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwerte ergeben.                                                                                                                                                                                                                                                                               | 81    | E5         | Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Schwerte im Zuge der geplanten Digitalisierung von Verwaltungsprozessen (Einführung elektronische Akte) da- | 82    |

| Feststellung |                                                                                                                                                                               | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Seite |
|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|              |                                                                                                                                                                               |       |            | rauf hinwirken, sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (z. B. Satzungen, Gesellschaftsverträge), Abschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorzuhalten.                                                                                                                                                                    |       |
| F6           | Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Schwerte ergeben.                                                            | 82    |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F7           | Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht nicht vollständig den Anforderungen, die sich aus dem städtischen Beteiligungsportfolio ergeben. | 84    | E7         | Die Beteiligungsverwaltung der Stadt Schwerte sollte mindestens einmal je Wahlperiode eine Schulung anbieten, in der die Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien über ihre Rechte und Pflichten unterrichtet werden. Darüber hinaus kann es sich in Einzelfällen anbieten, dass Schulungen zu fachlichen Themen angeboten werden. | 84    |

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

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

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

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

#### **Hilfe zur Erziehung**

Die Stadt Schwerte hat einen überdurchschnittlichen hohen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung (HzE) und überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Der Fehlbetrag wird vor allem durch die hohen Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung geprägt. Hier fließen die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die freien Träger mit ein. Im Zeitverlauf von 2015 bis 2018 haben sich die Transferaufwendungen um rund 33 Prozent auf 10,49 Mio. Euro - trotz sinkender Fallzahlen - erhöht.

Die Falldichte konnte in den letzten Jahren durch eine gute Zugangs- und Fallsteuerung vermindert werden. Im interkommunalen Vergleich hat nur eine Vergleichskommune eine höhere Falldichte als Schwerte.

Neben der einwohnerbezogenen Betrachtung werden die Aufwendungen aber auch den Hilfefällen gegenübergestellt. Hier positioniert sich die Stadt bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall. Ursächlich hierfür ist insbesondere der hohe Anteil ambulanter Fälle an den Hilfefällen insgesamt. Differenziert betrachtet sind die stationären Aufwendungen je Hilfefall überdurchschnittlich hoch. Auffällig ist zudem der geringe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen.

Das Jugendamt der Stadt Schwerte verfügt über keine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich HzE. Allerdings wurden Teilziele, wie die Entwicklung neuer Verfahrensstandards oder die Qualifizierung der Mitarbeitenden, entwickelt.

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes basiert auf den Haushaltsansätzen und der Auswertung von Fallzahlen. Kennzahlen sind seit NKF-Einführung zwar für Teile des stationären Bereiches vorhanden. Diese sind jedoch nicht mit Zielen hinterlegt. Mit den bereits messfähigen

Kennzahlen aus dem Bereich der stationären Unterbringungen hat die Stadt Schwerte das Finanzcontrolling bereits auf den richtigen Weg gebracht. Für ein wirksames Finanzcontrolling ist es aber sinnvoll, weitere Kennzahlen zu bilden und diese mit Zielen zu verknüpfen. Hierdurch könnte die Steuerung verbessert werden.

Das Fachcontrolling im Jugendamt ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt. Auch die Zugangs- und Fallsteuerung ist gut strukturiert. Die Stadt Schwerte hat für den Arbeitsbereich „Hilfe zur Erziehung“ Standards, Prozesse und Abläufe, sowie Zuständigkeiten und Fristen in Arbeitsanweisungen hinterlegt. Rückführungs- und Vernetzungskonzepte gibt es hingegen nicht. Diese Optionen werden in den Hilfeplangesprächen thematisiert und entsprechend mit den Leistungsanbietern dokumentiert.



## 3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik<sup>6</sup> der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefergehende Analyse werten wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus. Darüber hinaus bezieht die gpaNRW Besonderheiten der Leistungsorganisation, der Leistungserbringung und der Angebotssteuerung des Jugendamtes in ihre Betrachtung ein.

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

<sup>6</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

## 3.3 Strukturen

### → Feststellung

Die Stadt Schwerte hat eine geringe Kinderarmut und eine unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote. Der vergleichsweise geringe Anteil Alleinerziehender im SGB II Bezug kann sich zudem positiv auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung auswirken.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Schwerte** ist dem Jugendamtstyp fünf und der Belastungsklasse drei nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>7</sup> zugeordnet. Demnach hat Schwerte eine geringe Kinderarmut.

Laut AKJ Bericht 2019 haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe oder sehr hohe Kinderarmut. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine sehr geringe Kinderarmut.

Die Stadt Schwerte gehört zu den 31 Kommunen, die eine geringe Kinderarmut verzeichnen. Damit steht der überwiegende Teil der kreisangehörigen Kommunen genauso gut oder sogar besser da.

Auf den Kreis Unna bezogen hat die Stadt Schwerte die zweitniedrigste SGB-II-Quote im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen des Kreises.

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Schwerte im Jahr 2018

| Kennzahlen                                                                                                                                                   | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent                                                                           | 18,43    | 17,52   | 19,34          | 20,17                   | 20,91          | 24,48   | 129          |
| Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent | 2,50     | 3,48    | 4,30           | 5,60                    | 8,10           | 3,48    | 88           |
| Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent                                                   | 15,88    | 17,55   | 18,68          | 20,11                   | 26,86          | 17,55   | 129          |

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

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

Der Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Schwerte liegt bei 18,43 Prozent. Damit positioniert sich die Stadt Schwerte deutlich unter dem ersten Viertelwert. Das bedeutet, dass die Stadt Schwerte zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem geringsten Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21-Jährigen gehört. Das kann sich auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen erhöhend und somit belastend auswirken.

Die Jugendeinwohnerzahlen werden laut IT.NRW zukünftig weiter zurückgehen.

### **Jugendarbeitslosenquote**

Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Schwerte liegt mit 2,5 Prozent im interkommunalen Vergleich ebenfalls deutlich unter dem ersten Viertelwert. Allerdings betrifft die Jugendarbeitslosenquote lediglich die über 15-Jährigen und somit nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

### **Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II**

Auch der Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug positioniert sich in Schwerte mit 15,9 Prozent unter dem ersten Viertelwert. 75 Prozent der Vergleichskommunen haben folglich einen höheren Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II als die Stadt Schwerte.

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

Da der Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II in Schwerte als sehr gering zu verzeichnen ist, kann sich das auf die Hilfen zur Erziehung wiederum positiv auswirken.

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

## **3.3.2 Umgang mit den Strukturen**

### **→ Feststellung**

Die Stadt Schwerte greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Die örtlichen Besonderheiten werden bei den Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen berücksichtigt. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung.

Das Jugendamt der **Stadt Schwerte** kennt die soziostrukturellen Rahmenbedingungen auf gesamtstädtischer Ebene. Allerdings fehlen für eine differenzierte Auswertung konkrete Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung.

Dennoch sind dem Jugendamt der Stadt Schwerte die örtlichen Besonderheiten in den einzelnen Stadtteilen bekannt. Für die erste Einschätzung der Problemlagen werden zunächst hilfsweise die Meldungen über die Kindeswohlgefährdungen einbezogen. Darüber hinaus sind Auffälligkeiten oder besondere Vorkommnisse innerhalb der Stadtteile durch die enge Vernetzung der Mitarbeiter des Jugendhilfedienstes (JHD) vor Ort bekannt. Das Jugendamt der Stadt Schwerte berücksichtigt diese Faktoren bei der Bildung der Sozialräume innerhalb Schwertes und hält diese bewusst klein. Erst 2019 wurde eine neue Aufteilung der Sozialräume unter Beachtung der aktuellen Problemlagen vorgenommen.

In Schwerte gibt es insbesondere im Stadtkern größere Besonderheiten. Laut Jugendamt zeigt gerade dieses Quartier die Verdichtung von günstigen Mieten und Bedarfe für Hilfen zur Erziehung deutlich auf. Für die Stadt Schwerte bedeutet das konkret, dass die Anzahl der Hilfen steigt und sie bietet verstärkt Maßnahmen zur Prävention vor Ort an. Beispielsweise finden hier vermehrt Stadtteilkonferenzen statt. Darüber hinaus werden auch Anbieter mit entsprechenden Fremdsprachenkenntnisse eingesetzt. Weitere Maßnahmen werden im Kapitel „Präventive Angebote“ aufgeführt.

#### → **Empfehlung**

Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden.

### 3.3.3 Präventive Angebote

#### → **Feststellung**

Die Prävention und Netzwerkarbeit hat in Schwerte eine große Bedeutung. Dennoch gibt es bis auf das Rahmenkonzept „Frühe Hilfen“ keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.

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

Prävention und Netzwerkarbeit hat in der **Stadt Schwerte** eine hohe Bedeutung. Dies wird auch in der Aufbauorganisation des Jugendamtes deutlich. Bereits in der Abteilung „51.2 – Kinder- und Jugendförderung“ ist das Sachgebiet „Jugendarbeit“ verortet. Hier sind drei Fachkräfte u.a. für die Bildungs- und Beratungsarbeit, den Jugendschutz, die Prävention/Kooperation mit den Schulen und die Kinder- und Jugendkulturarbeit zuständig. Darüber hinaus ist in der Abteilung „51.3 – Förderung der Erziehung und Hilfen zur Erziehung“ der Spezialdienst „Fachberatung Kinderschutz und Netzwerkkoordination Frühe Hilfen“ eingerichtet worden.

Gerade die „Frühen Hilfen“ und die Netzwerkarbeit sind im Jugendamt der Stadt Schwerte bereits seit Jahren ein wichtiger Bestandteil der Jugendamtsarbeit. Schon im Jahr 2009 wurde dem Jugendhilfeausschuss die Rahmenkonzeption „Frühe Hilfen für Familien im Sozialraum“

vorgestellt. Dieses Konzept wurde seitdem regelmäßig an aktuelle Gesetzesvorgaben angepasst und konzeptionell weiterentwickelt. Ziel des Jugendamtes ist es mit den „Frühen Hilfen“ den frühzeitigen Einstieg in die Familienarbeit zu erreichen.

Nach Einschätzung des Jugendamtes sind die verschiedenen Akteure aus dem Bereich der Jugendhilfe und dem Jugendhilfedienst (JHD) eng vernetzt. So können die im Sozialraum bekannt gewordenen Bedarfe durch die Sozialraumteams gebündelt und auch ausgewertet werden. Entsprechend fließen sie dann in bestehende Angebote ein, bzw. bilden die Grundlage neuer Angebote.

Zu den Präventivmaßnahmen gehören u.a.

- Neugeborenen-Besuche<sup>8</sup>, Sozialraumtreffen u.a. mit Kindertageseinrichtungen,
- Projekte an den Schwerte Schulen, wie z.B. „Teenager-Schwangerschaft“ oder „Gretchen reloaded“<sup>9</sup> und
- Früherkennung und Förderung bei Lese- und Rechtschreibstörung sowie bei Rechenstörung.

In Schwerte gibt es zwei Streetworker, die eng mit den Mitarbeitenden des JHD zusammenarbeiten. Bei den Sozialraumkonferenzen findet ein regelmäßiger Austausch statt, zudem gibt es auch anlassbezogene und kurzfristige Abstimmungen.

Die Schulsozialarbeit wird mit den Fördermitteln aus den Bildungs- und Teilhabegesetz gestellt. Aus den erhaltenen Mitteln werden Stellenanteile berechnet, die sich auf die Träger aufteilen. So kann laut Jugendamt an den Schwerter Schulen (Grundschulen und weiterführende Schulen) eine intensive Unterstützungsleistung angeboten werden.

Darüber hinaus nimmt das Jugendamt Schwerte noch an diversen Arbeitskreisen teil.

Alle Angebote der „Frühen Hilfen“ und des Kinder- und Jugendschutzes werden durch den Spezialdienst koordiniert. Im Jahr 2019 wurde hierfür eine Stelle mit 19,5 Stunden eingerichtet. Die Planungen und Angebote fließen auch in die Jugendhilfeplanung ein. Die Jugendhilfeplanerin ist direkt dem Jugendamtsleiter unterstellt.

Bis auf das Rahmenkonzept „Frühe Hilfen“ gibt es bei der Stadt Schwerte kein schriftliches Präventionskonzept. Das Jugendamt legt nach eigener Auskunft großen Wert auf situationsbezogene und aktuelle Präventionsmaßnahmen. Nach eigener Einschätzung, ohne zu Grunde liegender, messbarer Zahlen, hat das Jugendamt den Eindruck, dass sich die Präventionsarbeit positiv auf die Fallzahlen auswirkt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und sie mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen. Mit vorher festgestellten Indikatoren sollte die Wirkung in regelmäßigen Abständen gemessen und überprüft werden.

<sup>8</sup> Für die Neugeborenen-Besuche gibt es verschriftlichte allgemeine Grundsätze und festgelegte Qualitätsstandards.

<sup>9</sup> Theaterstück über eine ungewollte Schwangerschaft für Jugendliche

Nach Mitteilung der Verwaltung ist aktuell ein Förderantrag für das Präventionsprojekt „NRW macht stark“ gestellt worden, um Präventionsmaßnahmen im Anschluss an die „Frühen Hilfen“, also für die Altersgruppe der 3 bis 8-Jährigen, zu entwickeln.

## 3.4 Organisation und Steuerung

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

### 3.4.1 Organisation

#### → Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Schwerte und das Schulverwaltungsamt sind im gleichen Dezernat angesiedelt. Eine intensive Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern findet nicht mehr statt. Mögliche Synergieeffekte bleiben ungenutzt.

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

Das Jugendamt und das Schulverwaltungsamt der **Stadt Schwerte** sind als eigenständige Verwaltungseinheiten eingerichtet und im Dezernat II angesiedelt. Da es sich in beiden Abteilungen teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich.

Nach eigener Aussage des Jugendamtes erfolgt kein enger Austausch mehr zwischen den beiden Ämtern. Die Zusammenarbeit erfolgt nur noch einzelfallorientiert.

Der Jugendhilfedienst (JHD) ist in der Abteilung 51.3 des Jugendamtes der Stadt Schwerte angesiedelt und sozialräumlich organisiert. Insgesamt gibt es in Schwerte elf Sozialräume, die sich in drei Planungsbezirke (West, Ost, Mitte) aufteilen. Die Sozialräume wurden zuletzt im April 2019 den aktuellen Entwicklungen in Schwerte angepasst. Der JHD ist zentral im Verwaltungsgebäude „Rathaus am Stadtpark“ untergebracht. Dort sind auch die anderen Aufgabenbereiche des Jugendamtes untergebracht. Außen- oder Nebenstellen gibt es nicht.

Im Jugendamt der Stadt Schwerte gibt es regelmäßige Besprechungen zwischen dem Amtsleiter und den Abteilungsleiterinnen. Je nach Thematik werden bei Bedarf die entsprechenden Fachkräfte hinzugezogen. Innerhalb dieser Leitungsrunde finden zudem zweimal im Jahr ganztägige Klausurtagungen statt. Diese werden insbesondere dafür genutzt aktuelle Entwicklungen und Themen, wie beispielsweise Schnittstellendefinitionen oder Strategiekonzepte, aufzugreifen. In diesem Rahmen werden zudem Maßnahmen zur Personalentwicklung besprochen.

Innerhalb der Abteilung 51.3 findet monatlich eine Dienstbesprechung mit allen Sachgebieten statt. Hier werden organisatorische und rechtliche Entwicklungen besprochen und darüber hinaus protokolliert. Zudem finden wöchentliche Koordinationsrunden mit den Planungsbezirken statt, die ebenfalls protokolliert werden. Themen, die dort besprochen werden, werden in der folgenden Woche direkt in die einzelnen Planungsteams weitergeleitet.

Die Protokolle und auch Urteile oder Rechtsfragen werden regelmäßig an alle Mitarbeitenden der Abteilung per Mail verschickt. Die Fachkräfte können sich dann je nach Themenfeld entsprechend bedienen. So wird nach Auskunft des Jugendamtes gewährleistet, dass alle Mitarbeitenden schnell und vollumfänglich über aktuelle Themen informiert werden.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → Feststellung

Eine Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt mit abgestimmten, gemeinsamen strategischen Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung ist in Schwerte nicht vorhanden. Das Jugendamt hat aber operative Einzelziele entwickelt.

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

Die **Stadt Schwerte** verfügt nicht über eine von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt getragene Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung. Nach Aussage des Jugendamtes ist es schwierig, aufgrund der Größe des Jugendamtes, der gesetzlichen Vorgaben und auch vor dem Hintergrund, dass die Stadt Schwerte eine Stärkungspaktkommune ist, eine aufgabenbezogene Gesamtstrategie zu entwickeln.

Der JHD hat jedoch folgende Einzelziele ohne messbare Kennzahlen für das Aufgabengebiet Hilfe zur Erziehung skizziert, die hier beispielhaft aufgezählt werden:

- Ausbau Kinderschutz und Frühe Hilfen
- Qualifizierung des Personals zu Trauma-Pädagogen und Systemischen Familienberatern, um Beratungen nach § 16 SGB VIII selber durchführen zu können
- neue Konzeption im Pflegekinderdienst (PKD)
- Ausbau Sozialraumkonzepte
- Entwicklung der Verfahrensstandards der Hilfen nach § 41 SGB VIII für Junge Volljährige

Eine Steuerung sollte auf Ziele und Kennzahlen ausgerichtet sein und wesentliche Hilfearten der Hilfen zur Erziehung aufgreifen. Das Jugendamt der Stadt Schwerte hat für das Produkt „Erzieherische Hilfen: Stationäre Unterbringungen“ bereits Kennzahlen entwickelt. Diese sind jedoch noch nicht mit konkreten Zielen hinterlegt.

Das Jugendamt könnte auch ohne Gesamtstrategie weitere strategische und operative Ziele sowie konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung entwickeln. So könnten beispielsweise die o.g.

Einzelziele mit Kennzahlen und Zielen verknüpft, und mit konkreten Maßnahmen hinterlegt werden. Entsprechend könnten Zielerreichungsgrade ausgewertet werden, um die Steuerung zu unterstützen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt erarbeiten. Daraus sollten konkrete Ziele mit Zielwerten für das Jugendamt abgeleitet werden. Anhand dieser Ziele sollten Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichungsgrade und konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung entwickelt werden.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Schwerte hat bereits einige Bestandteile eines Finanzcontrollings, es kann jedoch deutlich verbessert werden.

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

Das Finanzcontrolling obliegt in der **Stadt Schwerte** der Abteilung „51.1 – Verwaltung“. Hier wertet das Jugendamt im Rahmen der Budgetüberwachung die Finanzdaten und Fallzahlen aus - ohne jedoch diese Daten zu Kennzahlen zusammenzuführen.

Das Jugendamt der Stadt Schwerte arbeitet mit der Jugendamtssoftware GeDoc. Eine Schnittstelle zur Finanzsoftware, die ein entsprechendes Finanzcontrolling vereinfachen würde, gibt es in Schwerte nicht.

Das Finanzcontrolling des Jugendamtes basiert auf den Haushaltsansätzen und der Auswertung von Fallzahlen. Zwar sind im Rahmen der Einführung von NKF im Jugendamt Ziele und Kennzahlen bei einzelnen Produkten gebildet worden, beispielsweise für das Produkt „Kinder in Tagesbetreuung“. Für den Bereich der Hilfen zur Erziehung wurden jedoch nur Kennzahlen für die „Stationären Unterbringungen“ gebildet. Diese werden jährlich im ZKI-Bericht (Ziele, Kennzahlen, Indikatoren) fortgeschrieben. Für diese Kennzahlen sind allerdings noch keine Ziele definiert worden.



Ein produktorientiertes Finanzcontrolling mit aussagefähigen und steuerungsrelevanten Kennzahlen, die auch eine Steuerung unter wirtschaftlichen Aspekten ermöglichen würde, gibt es somit nicht.

Auch in der Stadt Schwerte sind die Aufwendungen aus dem Bereich der Hilfen zur Erziehung in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Deshalb ist es sinnvoll, ein umfassendes Finanzcontrolling mit Hilfe von Zielen und Kennzahlen zu etablieren, um entsprechende Maßnahmen - im Rahmen von passgenauen Hilfen- zur Entlastung des Haushaltes zu erarbeiten und auch umsetzen zu können

Mit den bereits messfähigen Kennzahlen aus dem Bereich der stationären Unterbringungen hat die Stadt Schwerte das Finanzcontrolling bereits auf den richtigen Weg gebracht. Die Stadt Schwerte könnte darüber hinaus weitere Kennzahlen für das Aufgabengebiet „Hilfen zur Erziehung“ entwickeln, die steuerungsrelevant sind und dafür auch genutzt werden können. Hierzu könnte sie beispielsweise die bereits vorhandenen Kennzahlen durch Kennzahlen dieses Prüfberichtes ergänzen und fortschreiben. Die zusätzliche Verknüpfung mit Zielen könnte darüber hinaus eine wirkungsorientierte Steuerung unterstützen und transparenter machen.

→ **Empfehlung**

Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet und im Berichtswesen dargestellt werden. Auch die Entwicklung der Kennzahlen sollte analysiert werden, um konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Aufwendungen zu entwickeln. Die Wirksamkeit der Maßnahmen kann regelmäßig mit Hilfe der Kennzahlen beurteilt werden. Das unterstützt eine wirtschaftliche Steuerung.

### 3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Fachcontrolling im Jugendamt ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt.

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

Das Fachcontrolling im Jugendamt der **Stadt Schwerte** obliegt der Leitung der Abteilung „51.3 - Förderung der Erziehung und Hilfen zur Erziehung“. Hier werden regelmäßig die Hilfeplanfälle auf die Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards überprüft.

→ **Feststellung**

Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen durch einen Zielerreichungsgrad bei Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe gemeinsam mit allen Beteiligten ist positiv zu sehen. Das bietet frühzeitig die Möglichkeit, die Hilfeform anzupassen und die Akzeptanz sowie die Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Hilfeplanes zu fördern.

Fallbezogen werden die Wirksamkeit der Hilfen und auch die qualitative Zielerreichung in jedem Hilfeplangespräch mit den Beteiligten bewertet. Nach Beendigung der Hilfe wird ebenfalls eine

gemeinsame Bewertung mit den Beteiligten vorgenommen. Bei Abbrüchen von Hilfen durch den Leistungsempfänger werden die Gründe im Rahmen eines Gespräches ermittelt. Um Abbrüchen vorzubeugen, hat das Jugendamt festgelegt, bei welchen Sachverhalten sich der Leistungsanbieter sofort an das Jugendamt wenden muss. Beispielhaft ist hier die Nichtteilnahme an Terminen oder die mangelnde Mitwirkung zu nennen. In solchen Fällen ermittelt das Jugendamt umgehend die Gründe in gemeinsamen Gesprächen mit dem Leistungsempfänger und prüft, inwieweit die Akzeptanz gefördert werden könnte. Aus Sicht der gpaNRW stellt dieses Vorgehen ein gutes Mittel zur Qualitätssicherung dar und beugt Abbrüchen der Hilfen durch den Leistungsempfänger vor.

#### → **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Schwerte hat einige bindende Maßnahmen zur Kostenbegrenzung verschriftlicht. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Die Stadt Schwerte hat bereits einige bindende Maßnahmen zur Kostenbegrenzung verschriftlicht. Hierzu zählen die zusätzlichen Bewilligungshürden beispielsweise bei Fachleistungsstunden von mehr als 25 im Monat - oder auch bei Laufzeiten von über zwei Jahren. Zudem müssen alle Neufälle, Weiterbewilligungen etc. der stellvertretenden Jugendamtsleiterin zwecks Genehmigung vorgelegt werden. Darüber hinaus gibt es derzeit noch keine weiteren bindenden Maßnahmen, die in den Standards verschriftlicht sind. Hier sind weitere Maßnahmen erforderlich, um die positive Entwicklung der Fallzahlen weiterhin zu fördern und um die Aufwendungen zu reduzieren.

In 2016 wurde letztmalig ein Fachcontrollingbericht erstellt. Hier wurden die umgesetzten Maßnahmen, die Ausgaben- und Fallzahlenentwicklung für die Jahre 2009 bis 2015 sowie die weiteren Planungen des JHD aufbereitet. Aktuellere Fachcontrollingberichte lagen zum Zeitpunkt der Prüfung nicht vor.

Fallübergreifende Fachcontrollingberichte, in denen Zielerreichungsgrade für die Wirksamkeit der einzelnen Hilfearten und die fachlichen Ziele systematisch dargestellt werden, wurden bislang nicht erstellt.

Im Rahmen des Fachcontrollings sollte aber auch die Zielerreichung einzelner Hilfearten fallübergreifend überprüft werden. Hierzu sind weitere Auswertungen möglich, wie beispielsweise die Darstellung von Abbruchquoten bei einzelnen Hilfearten. Auch trägerbezogene Auswertungen sind in diesem Zusammenhang sinnvoll. In dieser Form sind in Schwerte noch keine Auswertungen und Überprüfungen erfolgt.

Der Austausch zwischen Finanz- und Fachcontrolling erfolgt ausschließlich auf informeller Ebene. Eventuelle finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommen Entscheidungen können demnach nicht konkret nachvollzogen werden

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte die Ergebnisse trägerbezogen und fallübergreifend in Controllingberichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen des Fachcontrollings konkret nachvollzogen werden.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

#### → Feststellung

Die Stadt Schwerte hat Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung für alle Fachkräfte verbindlich verschriftlicht. Das bildet eine gute Grundlage für eine einheitliche Bearbeitung.

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

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

Die **Stadt Schwerte** hat für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung für den Jugendhilfedienst (JHD), den Pflegekinderdienst (PKD) und der Bereitschaftspflege Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung in verschiedenen Arbeitsanweisungen verbindlich für alle Mitarbeitenden verschriftlicht. Darin enthalten sind u.a. die Verfahrensweisen bei Neufällen, Fortschreibungen und Beendigungen. Auch für den Bereich der Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII sind eigene Arbeitsanweisungen definiert. Fristen und Verantwortlichkeiten sind in diesen Arbeitsanweisungen ebenfalls klar geregelt.

Derzeit werden neue Verfahrensstandards für die Hilfen für Junge Volljährige erarbeitet. Neue Verfahrensstandards werden gemeinsam mit den Fachkräften entwickelt und auch kommuniziert. Nach Auskunft des Jugendamtes führt dies zu einer größeren Akzeptanz und zu einer sicheren Umsetzung der Standards.

Sämtliche Verfahrenshinweise sind für jeden Planungsbezirk einheitlich in einem Arbeitsordner hinterlegt. Zudem sind alle Unterlagen auch in digitaler Form für jede Fachkraft unbeschränkt zugänglich.

Eine elektronische Aktenführung gibt es derzeit im Jugendamt nicht. Alle Arbeitsschritte der Antragsbearbeitung, des Hilfeplanverfahrens und der Bewilligung werden dennoch durch die Jugendamtssoftware abgedeckt. Die entsprechenden Vordrucke sind hinterlegt und können im System gefüllt werden.

Weitere Unterlagen, wie beispielsweise fallbezogene Mails oder allgemeiner Schriftverkehr, werden nicht in den elektronischen Fallverlauf eingepflegt.

#### → Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um auch fallbezogenen Schriftverkehr in den elektronischen Fallverlauf einpflegen zu können.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

#### → Feststellung

Die festgelegten Abläufe zum Hilfeplanverfahren beinhalten die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards und schaffen die Voraussetzungen für einen fachlich und wirtschaftlich gut gesteuerten Hilfeplanprozess.

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

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

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

Die **Stadt Schwerte** hat mittels Arbeitsanweisungen schriftliche, standardisierte und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren festgelegt. Die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards werden umgesetzt.

Die Arbeitsanweisungen und das hierzu ergänzend geführte Interview zeigen ein schlüssiges Verfahren auf, welches den vorstehenden Anforderungen gerecht wird. Zur besseren Übersichtlichkeit könnten die einzelnen Prozesse der Arbeitsanweisungen in Ablaufdiagrammen zusätzlich anschaulich dargestellt werden und um die entsprechenden Fristen zur Weiterbearbeitung ergänzt werden. Visuelle Darstellungen können das Verständnis für die Abfolge der einzelnen Schritte, deren Nachvollziehbarkeit und Schnittstellen, sowie die zu beachtenden Fristen bzw. Bearbeitungszeiten erleichtern. Sie machen das Verfahren transparenter und erleichtern insbesondere neuen Fachkräften die Orientierung.

#### → **Feststellung**

In der Checkliste für den Jugendhilfedienst wird auf die finanziellen Folgen von verspäteten Fallübergaben an die Wirtschaftliche Jugendhilfe hingewiesen. Zudem sind die Vordrucke zu den Fallvorstellungen im Planungsteam mit Hinweisen zur Wirtschaftlichkeit zu füllen. Das bewertet die gpaNRW positiv

Die Stadt Schwerte verweist in ihrer Checkliste<sup>10</sup> zum Ablauf des Hilfeplanverfahrens deutlich auf die finanziellen Folgen von verspäteten Fallübergaben vom JHD zur Wirtschaftlichen Jugendhilfe hin. Darüber hinaus müssen auf den Vordrucken zu den Fallvorstellungen im Planungsteam bei Neufällen, Fortschreibungen, erhöhten Fachleistungsstunden oder auch Laufzeiten über zwei Jahre immer die Hinweise zur Wirtschaftlichkeit gefüllt werden. Hier sind durch die fallbearbeitende Fachkraft beispielsweise die Gründe einzutragen, warum ein Anbieter mit einem höheren Fachleistungsstundensatz beauftragt oder ein höheres Stundenkontingent festgelegt werden soll. Auch muss vermerkt werden, ob andere Kostenträger einzubeziehen sind.

Zudem hat das Jugendamt 2017 ein Kostenblatt für jede Akte verpflichtend in den Standards verankert. Rechnungen von Leistungsträgern sind hier einzutragen und von den Mitarbeitenden zu kontrollieren. Das schärft nicht nur das Kostenbewusstsein der Fachkräfte. Die Rechnungen sind von den Trägern zudem mit Leistungsberichten zu versehen. Mit Kontrolle der Rechnungen können die Fachkräfte gleichzeitig nachvollziehen, welche Leistungen in dem Hilfefall durch den Träger erbracht wurden.

### **3.5.1.2 Fallsteuerung**

#### → **Feststellung**

Das Jugendamt hat eine gut strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Optimierungspotenzial ergibt sich aus der Sicht der gpaNRW noch im Bereich der frühzeitigen Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

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

- Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.

<sup>10</sup> Checkliste beinhaltet u.a. Aktensortierung, anzufordernde Unterlagen und Besonderheiten bei einzelnen Hilfearten

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

Das Jugendamt der **Stadt Schwerte** hat die Fallsteuerung gut strukturiert. Bereits in der Zugangssteuerung sind im Rahmen des Beratungssettings drei Beratungstermine verpflichtend, wobei ein Beratungstermin als Hausbesuch erfolgen soll. Hier findet eine ausführliche Sachverhaltsaufklärung statt, in der sich im Anschluss entscheidet, ob eine Beratung durch den JHD ausreicht oder ob das Verfahren der sozialpädagogischen Diagnostik durchgeführt werden muss. Das Ergebnis wird im Planungsteam vorgestellt und muss durch die Fachleitung abgezeichnet werden.

Die Teilnahme der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Planungsgesprächen oder an den Hilfeplangesprächen ist nur bei Bedarf vorgesehen. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird lediglich mittels vorgegebenen Unterlagen im Anschluss informiert.

Die gpaNRW befürwortet jedoch eine frühzeitigere Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in das Hilfeplanverfahren, insbesondere um auch von dieser Seite die Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen in die Entscheidung einfließen zu lassen. Die frühzeitige Information der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet zudem auch die rechtzeitige Prüfung etwaiger Kostenerstattungsansprüche und der Zuständigkeit.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früher in den Prozess der Hilfe zur Erziehung einbinden.

Die Auswahl eines passenden Leistungserbringers für die ambulanten Hilfen erfolgt mittels Unterstützung eines Anbieterverzeichnisses. Bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern wird nach Auskunft des Jugendamtes in der Regel der Wirtschaftlichste ausgewählt. Die Leistungsanbieter müssen zu den regelmäßigen Hilfeplangesprächen Berichte anfertigen. Bei Rechnungsstellung sind diese mit einer inhaltlichen Aufstellung der erbrachten Leistung zu versehen.

Darüber hinaus sind die Träger verpflichtet, etwaige Unregelmäßigkeiten sofort zu melden, damit das Jugendamt direkt den Kontakt mit dem Hilfeempfänger suchen kann.

Für die Auswahl der passenden Leistungserbringer für die stationären Hilfen gibt es kein Anbieterverzeichnis. In der Jugendamtssoftware GeDoc sind jedoch die Kosten für die einzelnen Leistungsanbieter abrufbar. Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Kosten für die stationären Hilfen könnte die Stadt Schwerte auch hier ein Wissensmanagement beispielsweise in Form eines Anbieterverzeichnisses aufbauen. Hier könnten die einzelnen Leistungsangebote und auch die Erfahrungen des Jugendamtes, verknüpft mit den Kosten hinterlegt werden. Ein entsprechendes Verzeichnis könnte die passgenaue Auswahl einer Einrichtung im Einzelfall unterstützen. Aber auch wirtschaftliche Aspekte könnten einfließen und Entscheidungen letztendlich transparenter machen.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

#### → Feststellung

Die Kostenerstattungsansprüche werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die Überprüfung aller Hilfefälle auf mögliche Kostenerstattungsansprüche ist positiv zu sehen.

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

Im Jugendamt der **Stadt Schwerte** erfolgt die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Aus den Arbeitsanweisungen geht hervor, welche Unterlagen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe zu welchem Zeitpunkt übermittelt werden.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe nimmt nicht an den Hilfeplangesprächen teil. Sie wird erst im Anschluss über die Bewilligung informiert. Die Einbindung erfolgt, wie bereits im Kapitel Fallsteuerung beschrieben, vergleichsweise spät. Für die Prüfung der Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es keine eigenen schriftlichen Verfahrensstandards. Es gelten hier die Arbeitshinweise und Handlungsempfehlungen vom LWL und dem LWR.

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt nach Auskunft des Jugendamtes grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

### 3.5.2 Prozesskontrollen

#### → Feststellung

Die Stadt Schwerte nutzt prozessintegrierte Kontrollen. Die Kontrollen erfolgen ohne Checklisten und werden nicht protokolliert. Hier und im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.

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

Bei der **Stadt Schwerte** gibt es kein klassisches internes Kontrollsystem. Einzelne Elemente sind jedoch vorhanden. Die prozessintegrierten Kontrollmaßnahmen basieren auf den festgelegten Verfahrensstandards, zu verwendeten Vordrucken und auf den verbindlichen Arbeitsanweisungen.

Eine im System der Jugendamtssoftware hinterlegte Prozesskontrolle gibt es nicht. Die Jugendamtssoftware prüft jedoch während der Eingabe die Datenqualität. Bei Unstimmigkeiten kann keine weitere Dateneingabe erfolgen. Eine automatisierte Wiedervorlage über die Jugendamtssoftware ist nicht vorhanden. Die Wiedervorlagen werden von jedem Mitarbeitenden über das Programm MS-Outlook organisiert. Eine allgemeine Wiedervorlage, die für jeden einsehbar und auch über die Vorgesetzten kontrollierbar ist, gibt es in Schwerte nicht.

Prozessunabhängige Kontrollen in Form von Stichproben sind in Schwerte nicht vorgesehen. Ursächlich hierfür ist insbesondere, die in den Verfahrensstandards bereits hinterlegte Fallprüfung. Demnach muss jeder Neufall, jede Fortschreibung und jede Beendigung von der Abteilungsleitung gegengezeichnet werden. In diesem Rahmen erfolgt eine routinemäßige Aktendurchsicht, die Überprüfung des Workflows und der Verfahrensstandards. Die regelmäßigen Kontrollen erfolgen jedoch nicht mit Hilfe einer standardisierten Liste und ohne Protokollierung.

#### → Empfehlung

Mit der Aktualisierung der Jugendamtssoftware sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle eingeführt werden. Die regelmäßigen Fallkontrollen sollten in Form einer Checkliste erfolgen und protokolliert werden.

## 3.6 Personaleinsatz

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

#### → Feststellung

Auf Grundlage einer eigenen und detaillierten Stellenbemessung ist der Personaleinsatz des Jugendhilfedienstes optimal auf die Arbeitsabläufe abgestimmt. Die Stellenbemessung wird regelmäßig aktualisiert und an die Fallzahlen, sowie an gesetzliche Änderungen angepasst.



Eine Kommune sollte die notwendigen Personalressourcen vorhalten, um die Aufgaben im Prüfgebiet Hilfe zur Erziehung qualitativ gut bearbeiten zu können. Dies setzt eine sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichende Personalausstattung voraus. Hierfür ist eine Personalbedarfsplanung notwendig, die geplante und ungeplante Fluktuationen berücksichtigt. Außerdem sollte die Stadt ihr Personal auch qualitativ gut einarbeiten, qualifizieren und fortbilden.

Das Jugendamt der **Stadt Schwerte** führt nach eigener Auskunft alle zwei Jahre eine eigene Personalbemessung für den JHD durch. Grundlage hierfür ist ein detailliertes Berechnungsmodell, welches speziell für das Jugendamt modifiziert wurde. Die jeweiligen Stellenbedarfe werden auf Basis einzelner Teilprozesse anhand von Fallzahlen und mittleren Bearbeitungszeiten genau ermittelt.

Das Modell wird regelmäßig fortgeschrieben und die dort angegebenen Zeitbedarfe an aktuelle Gesetzesänderungen angepasst. Die Verifizierung dieses Modells und damit verbunden die regelmäßige Personalbedarfsplanung erfolgt durch die Organisationsabteilung der Stadt Schwerte. Bei der internen Personalbedarfsplanung werden insbesondere die altersbedingten, also die planbaren Fluktuationen berücksichtigt. Da es nach Aussage des Jugendamtes seit Jahren keine ungeplanten Fluktuationen gibt, werden für die Personalbemessung keine Quoten o.ä. hierfür berücksichtigt.

Für die Wirtschaftliche Jugendhilfe wurde letztmalig in 2014 eine Stellenbemessung durchgeführt.

Darüber hinaus werden alle zwei Monate die Anzahl der Fälle je Mitarbeiter durch die stellvertretende Amtsleitung ausgewertet, um mögliche Überlastungen der Mitarbeitenden durch hohe Fallzahlen direkt erkennen und ggf. gegensteuern zu können.

Im Jugendamt der Stadt Schwerte gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Schwierigkeiten, Personal zu akquirieren hat die Stadt Schwerte nach eigenen Angaben nicht. Im letzten Stellenbesetzungsverfahren (für den Pflegekinderdienst) haben sich auf die unbefristet ausgeschriebene Vollzeit-Stelle ausreichend geeignete Fachkräfte beworben. Entsprechend konnte die Stelle adäquat nachbesetzt werden.

Das Jugendamt legt großen Wert auf eine gute Einarbeitung und Qualifizierung ihrer Beschäftigten. Neue Mitarbeitende erhalten in Schwerte generell eine Begrüßungsmappe mit allen Regelungen und Arbeitsanweisungen, die es innerhalb der Stadtverwaltung gibt. Die Einarbeitung erfolgt teamintern. Neuen Mitarbeitern im Jugendamt wird darüber hinaus beispielsweise die Fortbildung „Neu im ASD“ ermöglicht. Auch die langjährigen Fachkräfte werden bedarfsgerecht weitergebildet und qualifiziert. Methodische Kompetenzen sollen laut Jugendamt ständig weiterentwickelt werden, um auch fachlich auf dem aktuellsten Stand zu bleiben.

## Personaleinsatz 2018

| Kennzahlen                             | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD  | 30       | 16      | 25             | 30                      | 37             | 64      | 22           |
| Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu | 152      | 73      | 116            | 144                     | 162            | 323     | 23           |

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

### 3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

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

Das Jugendamt der **Stadt Schwerte** führt regelmäßig detaillierte Personalbemessungen für den JHD durch. Nach Aussagen des Jugendamtes stimmen Soll und Ist der Personalausstattung überwiegend überein. Im Jahr 2018 waren 15 Vollzeit-Stellen im JHD tatsächlich besetzt. Die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die 457 Hilfeplanfälle bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 30 Hilfeplanfälle. Das entspricht dem Erfahrungswert der gpaNRW aus den vorausgegangen überörtlichen Prüfungen und dem derzeitigen Median der Vergleichskommunen.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

Im Jahr 2018 hatte die **Stadt Schwerte** 3,0 Vollzeit-Stellen in der WiJu im Einsatz und bearbeitete damit 457 Hilfeplanfälle. Auf eine Vollzeit-Stelle fielen somit 152 Hilfeplanfälle. Damit liegt die Stadt Schwerte zwar oberhalb des von der gpaNRW ermittelten Richtwertes, im interkommunalen Vergleich zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

#### ➔ Feststellung

Die Stadt Schwerte weist 2018 einen vergleichsweise hohen Fehlbetrag auf. Im interkommunalen Vergleich haben nur drei weitere Städte einen höheren Fehlbetrag.

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

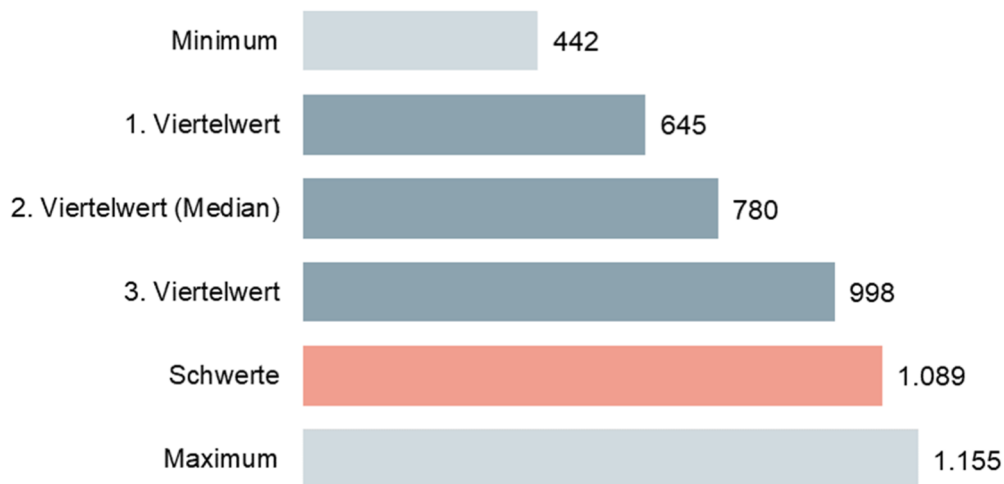
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen, sofern diese nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung ab.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

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

Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung hat sich bei der Stadt Schwerte von 2015 bis 2018 von 7,98 Mio. Euro um rund 16,5 Prozent auf 9,30 Mio. Euro erhöht. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen beeinflusst. Diese steigen von 2015 bis 2018 um rund 33 Prozent auf 10,49 Mio. Euro.

Bezogen auf die Altersgruppe der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren, stellt sich der Fehlbetrag für das Jahr 2018 im interkommunalen Vergleich wie folgt dar:

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



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



Bezogen auf die Einwohner der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahre gehört die **Stadt Schwerte** zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Fehlbeträgen. Hierbei ist auch zu beachten, dass die Stadt Schwerte zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem geringsten Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21-Jährigen gehört. Das wirkt sich insbesondere auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen erhöhend und somit belastend aus.

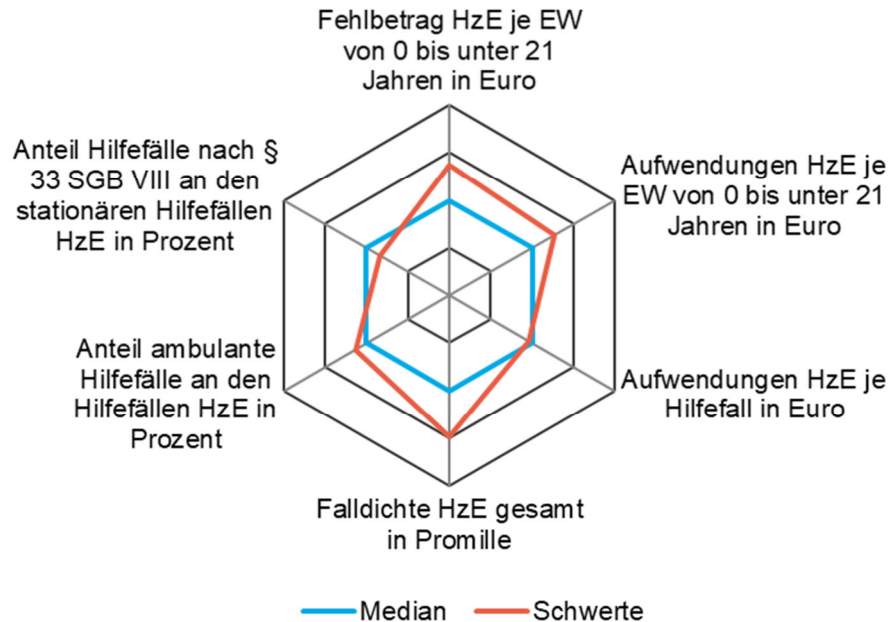
Im Zeitverlauf steigt der auf die Jugendeinwohner bezogene Fehlbetrag an. Ursächlich hierfür sind insbesondere die steigenden Transferaufwendungen.

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

| 2015 | 2016 | 2017  | 2018  |
|------|------|-------|-------|
| 933  | 933  | 1.091 | 1.089 |

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

## Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

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

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

### 3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

#### → Feststellung

Die Stadt Schwerte weist 2018 überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren von 1.164 Euro und eine deutlich erhöhte Falldichte auf. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen gesamt ist vergleichsweise gering.

Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

Die Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung in **Schwerte** entwickeln sich im Zeitverlauf wie folgt:

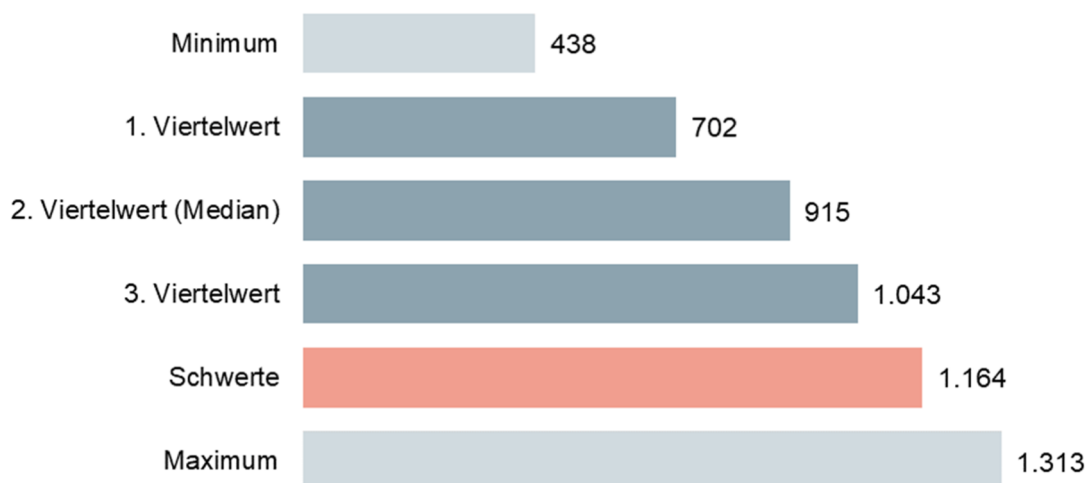
#### Transferaufwendungen HzE in Euro

| 2015      | 2016      | 2017       | 2018       |
|-----------|-----------|------------|------------|
| 6.951.666 | 8.230.806 | 10.508.772 | 10.008.155 |

Die Transferaufwendungen HzE steigen im Zeitvergleich um rund 44 Prozent auf ca.10 Mio. Euro trotz sinkender Fallzahlen. Ursächlich hierfür sind insbesondere die steigenden Aufwendungen im stationären Hilfebereich, da der Anteil der vergleichsweise günstigen Vollzeitpflegefälle konstant rückläufig ist. Auch der Anteil der ambulanten Hilfen ist im Vergleichszeitraum zurückgegangen, verbleibt aber weiterhin vergleichsweise hoch.

Bezogen auf die 8.598 Einwohner der Altersgruppe der 0 bis unter 21 Jahren hat die Stadt Schwerte Aufwendungen in Höhe von 1.164 Euro.

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



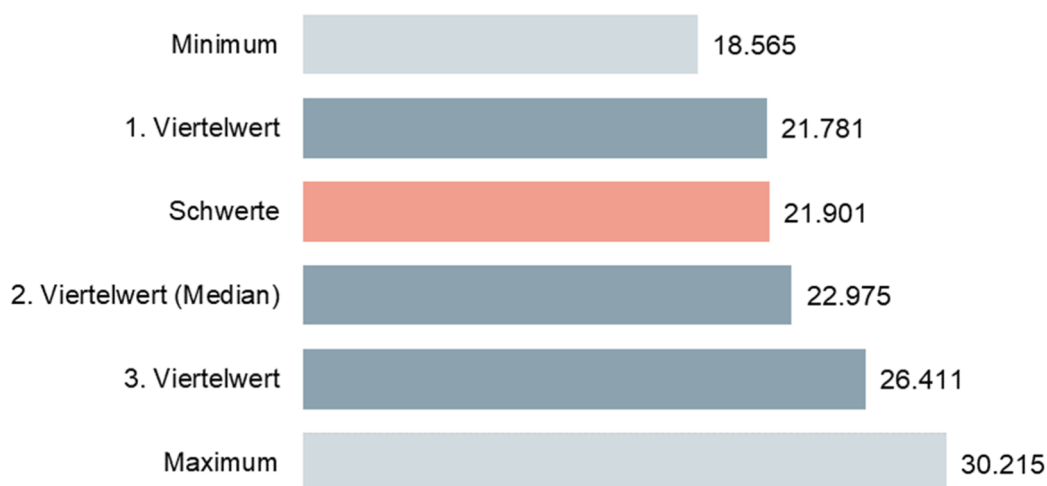
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 23 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen.



Durch den geringen Anteil der Jugendeinwohner ist die Stadt Schwerte im Vergleich zu den anderen Kommunen gleicher Größenordnung benachteiligt. Das wirkt sich auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen belastend aus und erhöht diese Kennzahlen im Vergleich zu den anderen Kommunen.

Entscheidend für die Beurteilung der Gesamtsituation sind aus diesem Grund neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In Schwerte wurden 2018 insgesamt 294 ambulante und 163 stationäre Fälle bearbeitet.

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



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



Bezogen auf die Aufwendungen HzE je Hilfefall gehört die Stadt Schwerte in 2018 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall.

#### Entwicklungen der Aufwundunge HzE je Hilfefall

| Kennzahl                                         | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|--------------------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro            | 12.598 | 16.407 | 20.943 | 21.901 |
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro  | 7.465  | 8.411  | 10.509 | 11.128 |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 28.342 | 33.555 | 43.601 | 41.331 |

Die Aufwendungen HzE je Hilfefall von 2015 bis 2018 steigen deutlich an. Im Zeitverlauf wachsen die ambulanten Aufwendungen um rund 49 Prozent auf 11.128 Euro je Hilfefall, die stationären Aufwendungen um rund 46 Prozent auf 41.331 Euro je Hilfefall. Dabei wirken sich insbesondere die sinkenden Anteile der ambulanten Hilfefälle und der Vollzeitpflegefälle erhöhend aus.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Schwerte wie folgt:

#### Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

| Kennzahl                                         | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro  | 11.128   | 8.362   | 9.687          | 11.128                  | 11.521         | 16.677  | 23           |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro | 41.331   | 31.979  | 36.448         | 39.436                  | 42.338         | 46.727  | 23           |

Während die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall derzeit den Medianwert bilden, liegen die stationären Aufwendungen je Hilfefall knapp unter dem dritten Viertelwert. Damit gehört die Stadt Schwerte zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfefall.

#### → Empfehlung

Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung möglichst niedrig gehalten werden.

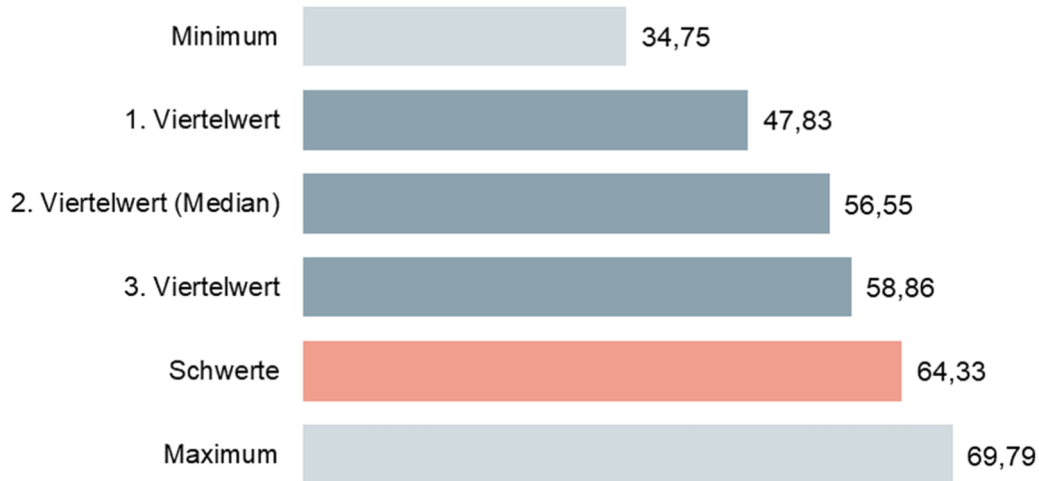
#### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

#### → Feststellung

Obwohl der Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen gesamt rückläufig ist, verzeichnet die Stadt Schwerte 2018 dennoch einen vergleichsweise hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt. Das wirkt sich entlastend auf die Aufwendungen aus.



#### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



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



Die Stadt Schwerte hat einen vergleichsweise hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt. Im Vergleichsjahr 2018 liegt sie derzeit im interkommunalen Vergleich deutlich über dem dritten Viertelwert. Konkret bedeutet das, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen einen geringeren Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt haben. Lediglich eine weitere Stadt der gleichen Größenordnung hat einen höheren Anteil ambulanter Fälle als die Stadt Schwerte. Dabei wurden 294 ambulante Hilfefälle bei insgesamt 457 Hilfefällen zugrunde gelegt.

#### Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

| 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|-------|-------|-------|-------|
| 75,41 | 68,20 | 68,47 | 64,33 |

Im Zeitreihenvergleich hat sich der Anteil der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen um rund 14 Prozent verringert. Ursächlich hierfür sind insbesondere die sinkenden Fallzahlen gesamt mit gleichzeitiger Steigung der stationären Hilfefälle. Der vergleichsweise hohe Anteil an ambulanten Hilfefällen ist grundsätzlich positiv. Allerdings hat die Stadt Schwerte zeitlich auch eine

sehr hohe Falldichte zu verzeichnen, die den hohen Anteil wiederum abschwächt. Weitere Informationen hierzu erfolgen im Kapitel 3.7.1.4 „Falldichte“.

### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

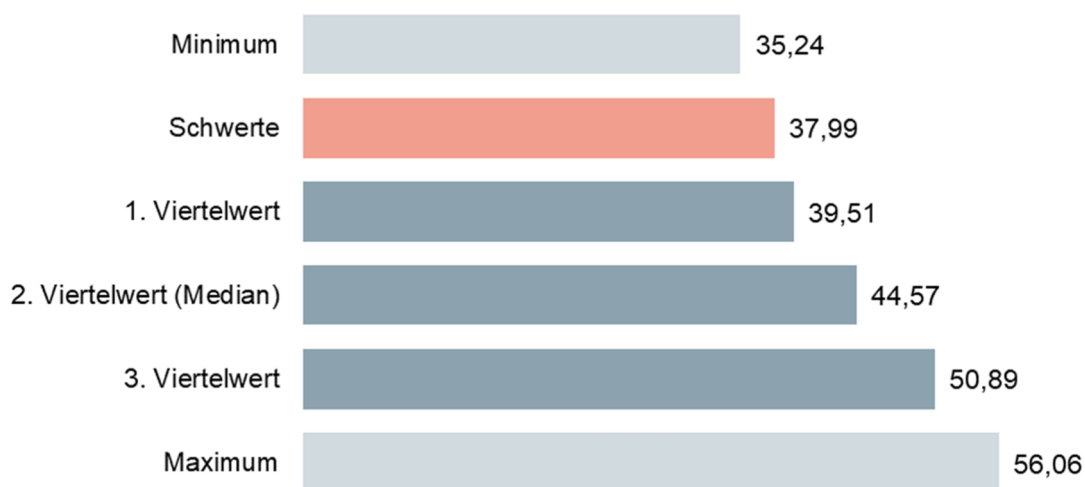
#### → Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist sehr niedrig. Nur zwei weitere Vergleichskommunen haben einen geringeren Anteil. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus.

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

In 2018 waren 62 der 163 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Schwerte** Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt bei rund 38 Prozent. Lediglich zwei weitere Vergleichskommunen haben einen geringeren Anteil als die Stadt Schwerte.

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



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



### Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent

| 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|-------|-------|-------|-------|
| 48,42 | 40,08 | 39,71 | 37,99 |

Die Vollzeitpflege ist die kostengünstige Variante der stationären Unterbringung. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle sinkt im Zeitvergleich bei steigenden Fallzahlen im stationären Bereich um rund 21 Prozent ab. Die Entwicklung zeigt einen negativen Trend auf, insbesondere da kostenintensivere Maßnahmen eingesetzt werden müssen.

Vertiefende Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2 „Hilfen nach §§ 27 SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“

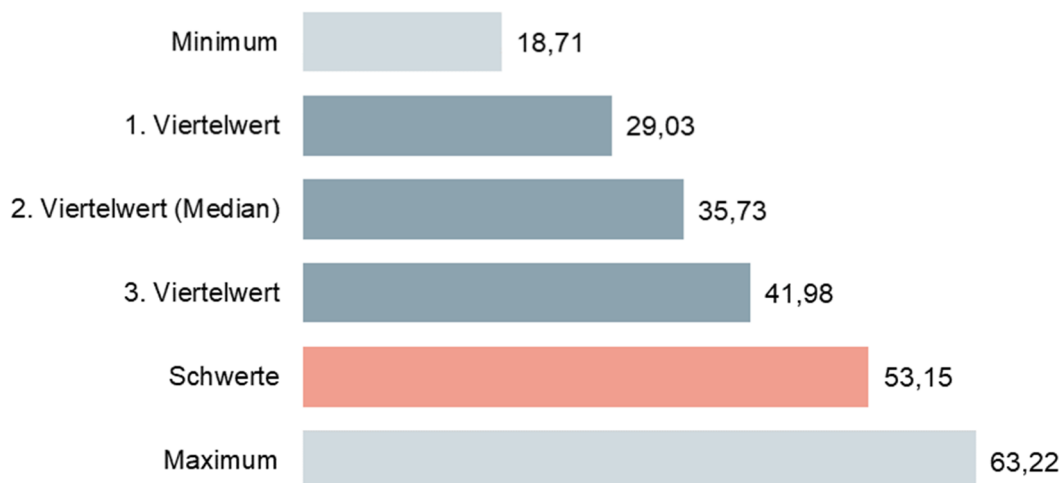
#### 3.7.1.4 Falldichte

##### → Feststellung

Die Falldichte ist bei der Stadt Schwerte überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.

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

#### Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



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



Die Stadt Schwerte positioniert sich im Jahr 2018 mit ihrer Falldichte von 53,15 Promille bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogenen höheren Fallzahlen. Die erhöhte Falldichte wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

#### Falldichte HZE gesamt in Promille

| 2015  | 2016  | 2017  | 2018  |
|-------|-------|-------|-------|
| 64,56 | 58,15 | 58,16 | 53,15 |

Im Zeitreihenvergleich sinkt die Falldichte um rund 18 Prozent auf 53,15 Promille. Im letzten Vergleichsjahr (2012) lag die Falldichte noch bei rund 86 Promille. Die Reduzierung der Falldichte im Vergleich zur letzten Prüfung passt zu der Einschätzung des Jugendamtes, dass durch die aktive Präventionsarbeit die Fallzahlen deutlich zurückgegangen sind.

#### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

|                              | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| ambulante Hilfeplanfälle     | 416        | 342        | 344        | 294        |
| stationäre Hilfeplanfälle    | 136        | 160        | 158        | 163        |
| <b>Hilfeplanfälle gesamt</b> | <b>552</b> | <b>502</b> | <b>502</b> | <b>457</b> |

Untermauert wird dieser Eindruck des Jugendamtes auch durch den Rückgang der ermittelten Fallzahlen im Zeitverlauf. Ein weiterer Grund für die deutliche Senkung der Falldichte ist auch in der guten Zugangs- und Fallsteuerung zu finden. Dennoch liegt die Falldichte weiterhin deutlich über dem dritten Viertelwert. Im interkommunalen Vergleich hat derzeit nur eine weitere Vergleichskommune eine höhere Falldichte als Schwerte.

Hier könnte die Stadt Schwerte weitere Maßnahmen ergreifen, damit die Falldichte auch zukünftig weiter sinkt. Beispielhaft ist hier die Auswertung von Laufzeiten oder die Verbesserung von Rückführung und Verselbstständigung zu nennen. Der Anteil ambulanter Hilfeplanfälle an den Hilfeplanfällen gesamt sollte dabei aber verstetigt werden.

### 3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Die gpaNRW hat die einzelnen Hilfearten bei den Städten interkommunal verglichen. Da jede Stadt ihre individuelle Vorgehensweise bei der Auswahl der Einzelhilfen hat, kann es sein, dass einzelne Hilfeformen bei Städten nicht oder nur in geringem Umfang eingesetzt werden.

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die den Fehlbetrag beeinflussenden Hilfen.

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

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

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

| Kennzahlen                                                                                                                                        | Schwerte | Minimum | 1. Viertel-<br>wert | 2. Viertel-<br>wert (Me-<br>dian) | 3. Viertel-<br>wert | Maxi-<br>mum | Anzahl<br>Werte |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|---------------------|-----------------------------------|---------------------|--------------|-----------------|
| Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hil-<br>fefall in Euro                                                                            | 7.120    | 1.381   | 5.708               | 7.653                             | 10.392              | 17.906       | 22              |
| Anteil ambulante Hilfen nach<br>§ 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII<br>mit einer Betreuungszeit über<br>18 Monate an den ambulan-<br>ten Hilfen in Prozent | 33,33    | 0,00    | 7,37                | 17,38                             | 33,33               | 60,00        | 18              |

Die Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall liegen unter dem Median. Auf-  
fällig sind hier jedoch die Laufzeiten der Hilfen. Rund 33 Prozent der Hilfefälle nach § 27 Abs. 2  
und 3 SGB VIII laufen länger als 18 Monate. Im interkommunalen Vergleich bildet die Stadt  
Schwerte damit den dritten Viertelwert. Fast 75 Prozent der Vergleichskommunen haben somit  
kürzere Laufzeiten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018  
in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar

### 3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

#### → Feststellung

Die Falldichte ist im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe überdurchschnittlich  
hoch. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hil-  
fen. Sie sollte das gesamte Familiensystem in den Blick nehmen. Dies bedeutet, dass alle im  
Haushalt lebenden Personen, Eltern und Kinder, aber auch getrennt lebende Elternteile, in die  
Hilfe einbezogen werden können.

Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wieder herzustellen oder zu stärken.

### Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

| Kennzahlen                                           | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 9.916    | 5.199   | 7.958          | 9.497                   | 10.934         | 13.046  | 22           |
| Falldichte § 31 SGB VIII in Promille                 | 10,67    | 0,00    | 4,47           | 6,84                    | 9,61           | 11,84   | 23           |

Die Aufwendungen je Hilfefall für die Sozialpädagogische Familienhilfe liegen bei der Stadt Schwerte zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Die Falldichte positioniert sich sogar zwischen dem dritten Viertelwert und dem Maximum. Somit gehört die Stadt Schwerte zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der höchsten Falldichte. Auffällig sind auch hier die vergleichsweise vielen Fälle mit einer Betreuungsdauer von über 18 Monaten. Mehr als die Hälfte aller Vergleichskommunen haben geringere Laufzeiten im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe als die Stadt Schwerte.

Die Stadt Schwerte hat bereits Maßnahmen ergriffen, um Aufwendungen zu reduzieren und die Laufzeiten zu verringern. So wurde beispielsweise eine Obergrenze für die Gewährung von Fachleistungsstunden festgelegt. Darüber hinaus werden aber auch Laufzeiten über zwei Jahre nur in Ausnahmefällen und nach Rücksprache mit der Abteilungsleitung gewährt.

#### → Empfehlung

Die bereits eingeführten Maßnahmen zur Laufzeitbegrenzung und Aufwandsreduzierung sollten überprüft und ggf. ergänzt werden, um sowohl die Laufzeiten als auch die Aufwendungen tatsächlich zu senken.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

#### → Feststellung

Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und auch von einer leicht unterdurchschnittliche Falldichte geprägt. Optimierungspotenzial besteht aus Sicht der gpaNRW im Ausbau des vergleichsweise niedrigen Anteils an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen.

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

Eine Unterbringung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Bei einer auf Dauer angelegten Unterbringung in einer Pflegefamilie außerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereiches wird nach Ablauf von zwei Jahren das Jugendamt der auswärtigen Pflegefamilie örtlich zuständig. Dieses hat gegenüber dem abgebenden Jugendamt einen Kostenerstattungsanspruch nach § 86 Abs. 6 iVm § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

## Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

| Kennzahl                                                     | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro | 19.031   | 10.699  | 14.582         | 18.756                  | 20.460         | 25.937  | 22           |
| Falldichte § 33 SGB VIII in Promille                         | 7,20     | 2,98    | 6,12           | 7,26                    | 8,45           | 15,36   | 22           |

2018 betrugen die gesamten Aufwendungen für die Hilfen nach § 33 SGB VIII rund 1,18 Mio. Euro. Diesen Aufwendungen stehen 62 Hilfefälle gegenüber. Neben der klassischen Vollzeitpflege gibt es in Schwerte auch die professionellen Erziehungsstellen<sup>11</sup> und die Bereitschaftspflege<sup>12</sup>. Derzeit hat die Stadt Schwerte acht professionelle Erziehungsstellen und vier stadtteilgene Kurzzeitpflegestellen. Mit Letzteren gibt es vertragliche Regelungen hinsichtlich Finanzierung und Platzwahl.

Die Falldichte ist unterdurchschnittlich und auch der Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist vergleichsweise niedrig. Das Jugendamt sieht dafür mehrere Gründe. Seit Jahren dauern die familiengerichtlichen Verfahren deutlich länger, so dass ein Vollzeitpflegeverhältnis aus sozialpädagogischer Sicht für das Kind oder den Jugendlichen nicht mehr zum Tragen kommt.

Darüber hinaus gibt es in Schwerte auch nicht genügend Pflegefamilien. Aus Sicht der gpaNRW sollte die Stadt Schwerte deshalb ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien verstärken, um im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege unterbringen zu können. Ggf. sollten diese Familien dann mit weiteren ambulanten Hilfen unterstützt werden, sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar ist.

In Schwerte besteht eine Vermittlungskooperation mit der Stadt Unna und dem Kreis Unna. Im Zusammenwirken der Pflegekinderdienste des Kreises Unna ist im Rahmen einer Arbeitsgruppe ein Kriterienkatalog zur Einstufung von Pflegeverhältnissen nach erzieherischem Bedarf erarbeitet worden. Dieser wurde im Mai 2020 in die Arbeit des Schwerter Pflegekinderdienstes (PKD) eingeführt. Mithilfe des Kriterienkatalogs kann zukünftig bei neu eingerichteten Pflegeverhältnissen der Erziehungsbeitrag (einfach, doppelt, dreifach) an den Bedarfen des Pflegekindes bemessen werden und die Pflegeeltern entsprechend finanziell vergütet werden. Der zusätzliche finanzielle Anreiz soll laut Jugendamt dazu dienen, mehr Pflegefamilien zu akquirieren und zudem eine Unabhängigkeit gegenüber Trägern mit erhöhten Preisen wahren.

Die Stadt hat einen eigenen PKD eingerichtet. Dieser nimmt ein breites Spektrum an Tätigkeiten und Aufgaben wahr. Hierzu gehören:

- die Akquise,
- die Eignungsprüfung

<sup>11</sup> Hier ist meist ein Elternteil mit sozialpädagogischer Ausbildung.

<sup>12</sup> Kostenintensive Kurzzeitpflege

- die Qualifizierung und Fortbildung
- und die Vermittlung.

Der PKD übernimmt die Hilfefälle nach einer gemeinsamen Fallberatung mit dem JHD. Auch hierfür gibt standardisierte Prozesse. Mit Übergang des Falls in den PKD ist dieser dann zuständig für die Hilfepläne bzw. deren Fortschreibungen.

In der Stadt Schwerte bestehen 26 Hilfefälle, in denen die Stadt Kostenerstattungsansprüche an andere Jugendämter leisten muss. Hier handelt es sich um Fälle, welche nicht mehr in die örtliche Zuständigkeit des Jugendamtes der Stadt Schwerte fallen. Ein Grund könnte die Verlagerung des gewöhnlichen Aufenthaltes der Pflegeeltern in die örtliche Zuständigkeit eines anderen Jugendamtes sein. Innerhalb der ersten beiden Jahre bleibt das Jugendamt fallverantwortlich. Erst mit Ablauf der zwei Jahre wechselt die Fallverantwortung an das örtliche Jugendamt. Die Aufwendungen für das Pflegeverhältnis bleiben jedoch bestehen. Im umgekehrten Fall erhält die Stadt Schwerte für 17 Hilfefälle Kostenerstattungen anderer Jugendämter.

#### → **Empfehlung**

Die Akquise weiterer Pflegefamilien sollte intensiviert werden und damit der Anteil an Vollzeitpflegehilfen ausgebaut werden. Durch einen höheren Anteil an Hilfefällen in Pflegefamilien können kostenintensivere stationäre Maßnahmen vermieden werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### **3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII**

#### → **Feststellung**

Die Stadt Schwerte hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Hilfefall und eine vergleichsweise hohe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.

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

Bei der **Stadt Schwerte** stellen die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII 2018 rund 42 Prozent aller Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung dar. Das sind absolut rund 4,24 Mio. Euro. Einwohnerbezogen liegt die Stadt Schwerte bei den Aufwendungen nach § 34 SGB VIII knapp im dritten Viertelwert.

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



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

| Kennzahlen                                                                                               | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro                                                     | 63.958   | 51.026  | 57.470         | 61.423                  | 67.676         | 88.444  | 23           |
| Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII mit Auslandsunterbringung an den stationären Hilfefällen in Prozent | 1,25     | 0,00    | 0,00           | 0,00                    | 0,99           | 5,74    | 23           |

Die Aufwendungen für Heimerziehung je Hilfefall sind in Schwerte vergleichsweise hoch. Die seit 2015 kontinuierlich steigenden Aufwendungen je Hilfefall konnten 2018 -trotz der Auslandsunterbringung- leicht gesenkt werden. Da es sich hierbei um sehr kostenintensive Maßnahmen handelt, werden Jugendliche äußerst selten im Ausland untergebracht. Laut Aussage des Jugendamtes müssen zunächst alle inländischen Möglichkeiten ausgeschöpft und die Auslandsmaßnahme muss zwingend erforderlich sein.

### Falldichte § 34 SGB VIII in Promille 2018

| Kennzahl                             | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Falldichte § 34 SGB VIII in Promille | 7,72     | 3,28    | 4,34           | 5,87                    | 7,96           | 10,08   | 23           |

Die Falldichte liegt leicht unter dem dritten Viertelwert. Sie ist jedoch nach dem Höchststand von 2016 mit 8,22 Promille rückläufig.

Auf die Aufwendungen für die Heimerziehung wirkt sich positiv aus, dass der Anteil der Hilfefälle mit einer vergleichsweise kurzen Laufzeit überwiegt. So haben rund 45 Prozent der Hilfefälle eine Verweilzeit von unter 12 Monaten. Damit positioniert sich die Stadt Schwerte im interkommunalen Vergleich im dritten Viertelwert und gehört somit zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit kurzen Laufzeiten.

Die Stadt Schwerte hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept. Jedoch wird nach Aussage des Jugendamtes bei jedem Heimunterbringungsfall die Rückkehroption geprüft. Wenn dies im Hilfeplan vorgesehen ist, werden weitere Maßnahmen wie beispielsweise Elterngespräche in der Einrichtung, Familienberatung u.ä. integriert, die die Rückführung entsprechend begleiten und ambulant unterstützen. Verselbständigungen von Jugendlichen finden einzelfall- und bedarfsorientiert statt.

Vor dem Hintergrund der vergleichsweise hohen Fallzahlen und überdurchschnittlichen Aufwendungen sind Maßnahmen zu ergreifen, um sowohl die Fallzahlen als auch die Aufwendungen, beispielsweise durch verstärkte Rückführungs- und Verselbstständigungsarbeit, zu reduzieren. Darüber hinaus könnte ein Verzeichnis mit einer Aufstellung über das Leistungsangebot und den Erfahrungen, verbunden mit den Tagessätzen der einzelnen Heime hilfreich sein, um bei der Auswahl des Heimes sowohl die Passgenauigkeit im Einzelfall als auch wirtschaftliche Aspekte mit einfließen zu lassen.

Weiterhin könnte die Stadt Schwerte die Beendigungsgründe zukünftig entweder in der Jugendamtssoftware oder in einer separaten Liste erfassen. Hierdurch könnten dann sowohl die Anzahl der Rückführungsfälle als auch die Abbruchquoten und Laufzeiten dargestellt und im Rahmen des Fachcontrollings ausgewertet werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte die Fallzahlen im Bereich Heimerziehung zurückführen. Hierzu sollte ein Rückführungskonzept erarbeitet werden. Die Verselbständigung sollte frühzeitig und intensiv erfolgen, beispielsweise durch die Nutzung von Wohngruppen bei älteren Jugendlichen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar

### 3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

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

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

Die Hilfefälle für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII belaufen sich bei der **Stadt Schwerte** in 2018 auf rund 18 Prozent der Hilfefälle insgesamt. Deren Aufwendungen machen rund 11 Prozent der gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung aus. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Schwerte zu der Hälfte der Kommunen mit einem niedrigen Anteil an den gesamten Aufwendungen.

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

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

| Kennzahlen                                                                       | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|----------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro | 126      | 16,30   | 66,90          | 86,24                   | 132            | 198     | 23           |
| Transferaufwendungen nach § 35 a SGB VIII je Hilfefall in Euro                   | 13.112   | 9.180   | 12.298         | 16.449                  | 21.618         | 32.537  | 23           |

| Kennzahlen                                                                                                            | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Ambulante Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro                                               | 12.016   | 7.616   | 10.581         | 12.167                  | 15.625         | 24.503  | 23           |
| Stationäre Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro                                              | 59.372   | 30.596  | 57.553         | 64.847                  | 78.585         | 108.763 | 16           |
| Ambulante Transferaufwendungen nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/Schulbegleitung je Hilfefall in Euro        | 16.343   | 9.756   | 14.469         | 15.855                  | 18.831         | 25.453  | 20           |
| Anteil Hilfefälle für Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII in Prozent | 57,97    | 30,96   | 50,56          | 57,97                   | 76,27          | 89,46   | 21           |

Die Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren liegen hier unter dem dritten Viertelwert und sind damit überdurchschnittlich hoch. Die Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall dagegen positionieren sich über dem ersten Viertelwert. Damit gehört die Stadt Schwerte zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit niedrigen Aufwendungen je Hilfefall nach § 35a.

Auch bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall positioniert sich die Stadt Schwerte unterdurchschnittlich zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median.

#### Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII in Promille 2018

| Kennzahlen                                                | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-----------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Falldichte § 35a SGB VIII gesamt in Promille              | 9,60     | 1,48    | 3,12           | 4,74                    | 6,37           | 15,01   | 23           |
| Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille | 5,43     | 0,75    | 1,83           | 2,53                    | 4,03           | 8,71    | 21           |

#### Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII in Promille im Zeitreihenvergleich

| 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|------|------|------|------|
| 7,48 | 8,43 | 9,33 | 9,60 |

In Schwerte ist die Falldichte der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII im Zeitverlauf von 2015 bis 2018 deutlich gestiegen. Im Vergleichsjahr 2018 liegt die Falldichte § 35a SGB VIII gesamt als auch im Bereich der Integrationshelfer deutlich über dem dritten Viertelwert. Damit hat die Stadt Schwerte je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren deutlich mehr Fälle nach § 35a SGB VIII als 75 Prozent der Vergleichskommunen.

→ **Feststellung**

Trotz der guten Verfahrensstandards sind sowohl die Falldichte als auch die einwohnerbezogenen Kennzahlen vergleichsweise hoch.

Die Stadt Schwerte hat für die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII seit 2015 einen Spezialdienst mit 1,3 Vollzeit-Stellen eingerichtet. Nach Einschätzung des Jugendamtes konnte mit Hilfe des Spezialdienstes die ansteigende Zahl von Anträgen und die komplexen Prüfungen der Teilhabebeeinträchtigungen rechtssicherer bearbeitet werden. Die gpaNRW bewertet das gebündelte Spezialwissen positiv. Zudem gewährleistet der Spezialdienst eine einheitliche Bearbeitung der Fälle.

Die Verfahrensstandards für die Hilfen nach § 35a SGB VIII lehnen sich an die gesetzlichen Vorgaben von SGB VIII und SGB IX. Die Fallbearbeitung erfolgt nach den festgelegten Standards des JHD; hier sind Inhalte, Abläufe und Zuständigkeiten der Prüfung und Bearbeitung geregelt. Neben Diagnosebögen zur Überprüfung der Teilhabebeeinträchtigung des Landesjugendamtes, persönlichen Gespräche mit den Beteiligten und schriftlichen Stellungnahmen der Schulen und behandelnden Ärzte, erfolgt zudem noch eine Hospitation in der Schule.

Das Jugendamt der Stadt Schwerte arbeitet vor Ort bereits mit Poollösungen, sofern sie möglich sind. Es gibt sowohl klassenübergreifende Lösungen als auch infrastrukturelle Lösungen<sup>13</sup>. Zudem arbeitet das Jugendamt Schwerte nach eigener Aussage auch mit anderen Kommunen und Rechtskreis übergreifenden Kostenträgern zusammen. Weitere Modelle sind mit Blick auf die OGS derzeit in der Entwicklung.

Nach eigener Einschätzung des Jugendamtes konnten, insbesondere durch das Schwerter Förderungsangebot bei Lese-Rechtschreib- und Rechenstörungen an allen Grundschulen vor Ort, ein noch höherer Anstieg von Fällen vermieden werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte überprüfen, warum sie trotz der guten Verfahrensstandards vergleichsweise viele Fälle hat.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### **3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII**

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen für die Hilfen Junger Volljähriger je Hilfefall und die Fallzahlen steigen im Zeitverlauf deutlich an. Die Falldichte bildet 2018 im interkommunalen Vergleich sogar das Maximum. Die gpaNRW sieht bei den Hilfen für Junge Volljährige dringenden Handlungsbedarf.

Junge Menschen können auch nach Vollendung der Volljährigkeit Leistungen zur Persönlichkeitsentwicklung nach den §§ 28 bis 35a SGB VIII erhalten. Diese werden in der Regel nur bis

<sup>13</sup> Hier gibt es bereits einen festen Pool von Integrationshelfern und das Jugendamt beteiligt sich entsprechend der Anzahl der Kinder an den Kosten

zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt, können aber in begründeten Einzelfällen auch darüber hinaus gewährt werden.

Bei der **Stadt Schwerte** wurden 2018 rund 18 Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich der Jungen Volljährigen erbracht. Das liegt im interkommunalen Vergleich knapp unter dem Maximum.

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

#### Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

| Kennzahlen                                                                                 | Schwert<br>e | Mini-<br>mum | 1. Vier-<br>telwert | 2. Vier-<br>telwert<br>(Median) | 3. Vier-<br>telwert | Maxi-<br>mum | Anzahl<br>Werte |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|---------------------|---------------------------------|---------------------|--------------|-----------------|
| Aufwendungen nach 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro                                         | 30.942       | 18.427       | 27.366              | 30.049                          | 37.423              | 49.428       | 23              |
| Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent                     | 12,85        | 5,30         | 7,35                | 9,62                            | 12,61               | 16,73        | 23              |
| Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro                             | 23.787       | 2.430        | 7.093               | 9.279                           | 13.603              | 23.787       | 22              |
| Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro                            | 36.597       | 29.923       | 35.419              | 42.143                          | 47.112              | 60.035       | 23              |
| Stationäre Transferaufwendungen nach § 41 SGB VIII für Vollzeitpflege je Hilfefall in Euro | k.A.         | 4.929        | 12.600              | 15.459                          | 21.271              | 38.806       | 21              |
| Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII für Heimerziehung je Hilfefall in Euro          | k.A.         | 29.193       | 41.515              | 48.655                          | 53.886              | 70.609       | 22              |

Die Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall liegen über dem Median. Eine Differenzierung zwischen ambulanten und stationären Aufwendungen je Hilfefall konnte nur durch Schätzungen seitens des Jugendamtes erfolgen. Die Aufwendungen für die Heimerziehung und der Vollzeitpflege konnten gar nicht ermittelt werden.

Nach diesen Schätzungen belegt die Stadt Schwerte im Bereich der ambulanten Aufwendungen je Hilfefall in 2018 mit deutlichem Abstand das Maximum. Im Bereich der stationären Aufwendungen hingegen liegt die Stadt Schwerte unterhalb des Median.

Die Stadt Schwerte hat im Zeitreihenvergleich von 2015 bis 2018 deutlich steigende Aufwendungen je Hilfefall zu verzeichnen. Während sich die Transferaufwendungen gesamt fast verdoppeln, steigen die Hilfefälle hingegen um rund 28 Prozent auf 59 Hilfefälle.

#### Entwicklung der Aufwendungen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII je Hilfefall

| 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|--------|--------|--------|--------|
| 21.830 | 24.825 | 29.303 | 30.942 |

Das Jugendamt der Stadt Schwerte entwickelt derzeit für den Bereich der Jungen Volljährigen Verfahrensstandards. Insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Aufwendungen und der hohen Falldichte könnte die Stadt Schwerte nun die Hürden zur Bewilligung strikter als bei den Minderjährigen gestalten und Hilfen ab 21 Jahren möglichst nur in Ausnahmefällen zulassen. Nach Aussage des Jugendamtes werden bereits jetzt schon Hilfen ab 21 Jahren nur in Ausnahmefällen zugelassen. Derzeit gibt es in Schwerte lediglich drei laufende Hilfefälle über 21 Jahre.

Zudem könnten Maßnahmen entwickelt werden, die verstärkt auf die Verselbständigung hinwirken. Denkbar wären hier Konzepte, die ab dem 16. Lebensjahr intensiv auf Verselbständigung hinarbeiten und ab dem 18. Lebensjahr mit Hilfe eines Stufenmodells (Wohngruppe, Trägerwohnung, eigene Wohnung mit unterstützenden ambulanten Hilfen) auslaufen. Gemeinsam mit den Trägern und bezogen auf die Situation vor Ort könnten solche Konzepte entwickelt werden.

Zudem könnte das Jugendamt auch die technischen Möglichkeiten schaffen, um die Aufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfefälle auswerten zu können. Mit Hilfe dieser Auswertungen könnten die Hilfen deutlich detaillierter und transparenter dargestellt werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte im Rahmen der Entwicklung von Verfahrensstandards für die Jungen Volljährigen, die Hürden zur Bewilligung strikter als bei den Minderjährigen gestalten und Hilfen ab dem 21. Lebensjahr nur in Ausnahmefällen zulassen. Zudem sollte die Verselbständigung verstärkt werden.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA)

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

Die Stadt Schwerte leitet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

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

| Kennzahlen                                                  | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Transferaufwendungen HzE je Hilfefall für UMA in Euro       | 54.226   | 20.636  | 33.087         | 43.940                  | 54.994         | 98.984  | 23           |
| Anteil Hilfefälle für UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent | 6,21     | 4,16    | 5,88           | 6,55                    | 8,02           | 16,31   | 23           |

Nach dem im Jahr 2017 ein Höchststand von Hilfen zur Erziehung für UMA von 37 Hilfefällen erreicht wurde, hat die Stadt Schwerte einen Spezialdienst für UMA gebildet. In Folge dessen

konnten die Hilfefälle in 2018 auf 28 Hilfefälle gesenkt werden. Auffällig sind die vergleichsweise hohen Aufwendungen für UMA je Hilfefall. Hier positioniert sich die Stadt Schwerte bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Fall. In den Jahren 2016 bis 2018 sind die Transferauswendungen durch die unbegleiteten minderjährigen Ausländer mit rund 1,4 Mio. Euro beeinflusst. Die Kosten werden vom Land erstattet, so dass sich diese Aufwendungen nicht auf den Fehlbetrag auswirken. Die Stadt Schwerte sollte dennoch prüfen, warum die Aufwendungen vergleichsweise hoch sind.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2015 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

## 3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Hilfe zur Erziehung**

| Feststellung               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                       | Seite |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Strukturen                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F1                         | Die Stadt Schwerte hat eine geringe Kinderarmut und eine unterdurchschnittliche Jugendarbeitslosenquote. Der vergleichsweise geringe Anteil Alleinerziehender im SGB II Bezug kann sich zudem positiv auf die Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung auswirken.                                                          | 90    |            |                                                                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F2                         | Die Stadt Schwerte greift die gesamtstädtischen soziostrukturellen Merkmale gut auf. Die örtlichen Besonderheiten werden bei den Planungen und der Entwicklung von Maßnahmen berücksichtigt. Optimierungspotenzial sieht die gpaNRW in der Auswertung von konkreten Datengrundlagen für die sozialräumliche Gliederung | 91    | E2         | Auch die soziostrukturellen Rahmenbedingungen in den einzelnen Sozialräumen sollten als quantitatives Merkmal für die Jugendhilfeplanung aufbereitet werden und in diese einfließen. So können Maßnahmen zielgerichteter und passgenauer konzipiert werden.           | 92    |
| F3                         | Die Prävention und Netzwerkarbeit hat in Schwerte eine große Bedeutung. Dennoch gibt es bis auf das Rahmenkonzept „Frühe Hilfen“ keine Verschriftlichung von zielgerichteten Präventionsketten. Hier sieht die gpaNRW Verbesserungsmöglichkeiten.                                                                      | 92    | E3         | Die Stadt Schwerte sollte zielgerichtete Präventionsketten verschriftlichen und sie mit den bereits vorhandenen Netzwerken und Akteuren verknüpfen. Mit vorher festgestellten Indikatoren sollte die Wirkung in regelmäßigen Abständen gemessen und überprüft werden. | 93    |
| Organisation und Steuerung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F4                         | Das Jugendamt der Stadt Schwerte und das Schulverwaltungsamt sind im gleichen Dezernat angesiedelt. Eine intensive Zusammenarbeit zwischen den beiden Ämtern findet nicht mehr statt. Mögliche Synergieeffekte bleiben ungenutzt.                                                                                      | 94    |            |                                                                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F5                         | Eine Gesamtstrategie von Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt mit abgestimmten, gemeinsamen strategischen Zielen und Maßnahmen für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung ist in Schwerte nicht vorhanden. Das Jugendamt hat aber operative Einzelziele entwickelt.                                              | 95    | E5         | Die Stadt Schwerte sollte eine Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit Politik, Verwaltungsführung und Jugendamt erarbeiten. Daraus sollten konkrete Ziele mit Zielwerten für das Jugend-                                                  | 96    |



| Feststellung               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Seite |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |       |            | amt abgeleitet werden. Anhand dieser Ziele sollten Kennzahlen zur Messbarkeit der Zielerreichungsgrade und konkrete Maßnahmen zur Zielerreichung abgeleitet werden.                                                                                                                                                                                                 |       |
| F6                         | Das Jugendamt der Stadt Schwerte hat bereits einige Bestandteile eines Finanzcontrollings, es kann jedoch deutlich verbessert werden.                                                                                                                                                                                                     | 96    | E6         | Die Kennzahlen sollten regelmäßig ausgewertet und im Berichtswesen dargestellt werden. Auch die Entwicklung der Kennzahlen sollte analysiert werden, um konkrete Maßnahmen zur Reduzierung der Aufwendungen zu entwickeln. Die Wirksamkeit der Maßnahmen kann regelmäßig mit Hilfe der Kennzahlen beurteilt werden. Das unterstützt eine wirtschaftliche Steuerung. | 97    |
| F7                         | Das Fachcontrolling im Jugendamt ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut aufgestellt.                                                                                                                                                                                                                 | 97    |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| F8                         | Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen durch einen Zielerreichungsgrad bei Fortschreibung oder Beendigung der Hilfe gemeinsam mit allen Beteiligten ist positiv zu sehen. Das bietet frühzeitig die Möglichkeit, die Hilfeform anzupassen und die Akzeptanz sowie die Wirksamkeit im Hinblick auf die Ziele des Hilfeplanes zu fördern. | 13    |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| F9                         | Das Jugendamt der Stadt Schwerte hat einige bindende Maßnahmen zur Kostenbegrenzung verschriftlicht. Das bewertet die gpaNRW positiv.                                                                                                                                                                                                     | 14    | E9         | Die Stadt Schwerte sollte die Ergebnisse trägerbezogen und fallübergreifend in Controlling-berichten aufbereiten. Durch eine Verzahnung von Fach- und Finanzcontrolling könnten die finanziellen Auswirkungen des Fachcontrollings konkret nachvollzogen werden.                                                                                                    |       |
| <b>Verfahrensstandards</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| F10                        | Die Stadt Schwerte hat Standards und Abläufe der Aufgabenerfüllung für alle Fachkräfte verbindlich verschriftlicht. Das bildet eine gute Grundlage für eine einheitliche Bearbeitung.                                                                                                                                                     | 99    | E10        | Die Stadt Schwerte sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um auch fallbezogenen Schriftverkehr in den elektronischen Fallverlauf einpflegen zu können.                                                                                                                                                                                                    | 99    |
| F11                        | Die festgelegten Abläufe zum Hilfeplanverfahren beinhalten die von der gpaNRW skizzierten Mindeststandards und schaffen die Voraussetzungen für einen fachlich und wirtschaftlich gut gesteuerten Hilfeplanprozess.                                                                                                                       | 100   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |
| F12                        | In der Checkliste für den Jugendhilfedienst wird auf die finanziellen Folgen von verspäteten Fallübergaben an die Wirtschaftliche Jugendhilfe hingewiesen. Zudem sind die Vordrucke zu den Fallvorstellungen im Planungsteam                                                                                                              | 101   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |       |

| Feststellung              |                                                                                                                                                                                                                                                                               | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                         | Seite |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
|                           | mit Hinweisen zur Wirtschaftlichkeit zu füllen. Das bewertet die gpaNRW positiv.                                                                                                                                                                                              |       |            |                                                                                                                                                                                                                                         |       |
| F13                       | Das Jugendamt hat eine gut strukturierte fachliche Zugangssteuerung. Optimierungspotenzial ergibt sich aus der Sicht der gpaNRW noch im Bereich der frühzeitigen Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.                                                                 | 101   | E13        | Die Stadt Schwerte sollte die Wirtschaftliche Jugendhilfe früher in den Prozess der Hilfe zur Erziehung einbinden.                                                                                                                      | 18    |
| F14                       | Die Kostenerstattungsansprüche werden vom Jugendamt regelmäßig geprüft und geltend gemacht. Die Überprüfung aller Hilfefälle auf mögliche Kostenerstattungsansprüche ist positiv zu sehen.                                                                                    | 103   |            |                                                                                                                                                                                                                                         |       |
| F15                       | Die Stadt Schwerte nutzt prozessintegrierte Kontrollen. Die Kontrollen erfolgen ohne Checklisten und werden nicht protokolliert. Hier und im Bereich der automatisierten Wiedervorlagen bestehen aus Sicht der gpaNRW noch Optimierungspotenzial.                             | 104   | E15        | Mit der Aktualisierung der Jugendamtssoftware sollte eine allgemeine Wiedervorlageliste über die laufenden Fälle eingeführt werden. Die regelmäßigen Fallkontrollen sollten in Form einer Checkliste erfolgen und protokolliert werden. | 104   |
| <b>Personaleinsatz</b>    |                                                                                                                                                                                                                                                                               |       |            |                                                                                                                                                                                                                                         |       |
| F16                       | Auf Grundlage einer eigenen und detaillierten Stellenbemessung ist der Personaleinsatz des Jugendhilfedienstes optimal auf die Arbeitsabläufe abgestimmt. Die Stellenbemessung wird regelmäßig aktualisiert und an die Fallzahlen, sowie an gesetzliche Änderungen angepasst. | 104   |            |                                                                                                                                                                                                                                         |       |
| <b>Leistungsgewährung</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                               |       |            |                                                                                                                                                                                                                                         |       |
| F17                       | Die Stadt Schwerte weist 2018 einen vergleichsweise hohen Fehlbetrag auf. Im interkommunalen Vergleich haben nur drei weitere Städte einen höheren Fehlbetrag.                                                                                                                | 107   |            |                                                                                                                                                                                                                                         |       |
| F18                       | Die Stadt Schwerte weist 2018 überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren von 1.164 Euro und eine deutlich erhöhte Falldichte auf. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen gesamt ist vergleichsweise gering.     | 109   | E18        | Durch passgenaue effektive Hilfen mit kurzen Verweildauern sollten die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung möglichst niedrig gehalten werden.                                                                                         | 112   |
| F19                       | Obwohl der Anteil ambulanter Hilfen an den Hilfefällen gesamt rückläufig ist, verzeichnet die Stadt Schwerte 2018 dennoch einen vergleichsweise hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt. Das wirkt sich entlastend auf die Aufwendungen aus.             | 112   |            |                                                                                                                                                                                                                                         |       |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Seite |
|--------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F20          | Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist sehr niedrig. Nur zwei weitere Vergleichskommunen haben einen geringeren Anteil. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus.                                                                       | 114   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |       |
| F21          | Die Falldichte ist bei der Stadt Schwerte überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.                                                                                                                                                                                                  | 115   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |       |
| F22          | Die Falldichte ist im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.                                                                                                                                                                            | 117   | E22        | Die bereits eingeführten Maßnahmen zur Laufzeitbegrenzung und Aufwandsreduzierung sollten überprüft und ggf. ergänzt werden, um sowohl die Laufzeiten als auch die Aufwendungen tatsächlich zu senken.                                                                                                    | 118   |
| F23          | Die Leistungen für die Vollzeitpflege sind von durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall und auch von einer leicht unterdurchschnittliche Falldichte geprägt. Optimierungspotenzial besteht aus Sicht der gpaNRW im Ausbau des vergleichsweise niedrigen Anteils an Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. | 118   | E23        | Die Akquise weiterer Pflegefamilien sollte intensiviert werden und damit der Anteil an Vollzeitpflegehilfen ausgebaut werden. Durch einen höheren Anteil an Hilfefällen in Pflegefamilien können kostenintensivere stationäre Maßnahmen vermieden werden.                                                 | 120   |
| F24          | Die Stadt Schwerte hat überdurchschnittlich hohe Aufwendungen je Hilfefall und eine vergleichsweise hohe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus.                                                                                                      | 120   | E24        | Die Stadt Schwerte sollte die Fallzahlen im Bereich Heimerziehung zurückführen. Hierzu sollte ein Rückführungskonzept erarbeitet werden. Die Verselbstständigung sollte frühzeitig und intensiv erfolgen, beispielsweise durch die Nutzung von Wohngruppen bei älteren Jugendlichen.                      | 122   |
| F25          | Trotz der guten Verfahrensstandards sind sowohl die Falldichte als auch die einwohnerbezogenen Kennzahlen vergleichsweise hoch.                                                                                                                                                                                            | 124   | E25        | Die Stadt sollte überprüfen, warum sie trotz der guten Verfahrensstandards vergleichsweise viele Fälle hat.                                                                                                                                                                                               | 124   |
| F26          | Die Aufwendungen für die Hilfen Junger Volljähriger je Hilfefall und die Fallzahlen steigen im Zeitverlauf deutlich an. Die Falldichte bildet 2018 im interkommunalen Vergleich sogar das Maximum. Die gpaNRW sieht bei den Hilfen für Junge Volljährige dringenden Handlungsbedarf.                                       | 124   | E26        | Die Stadt Schwerte sollte im Rahmen der Entwicklung von Verfahrensstandards für die Jungen Volljährigen, die Hürden zur Bewilligung strikter als bei den Minderjährigen gestalten und Hilfen ab dem 21. Lebensjahr nur in Ausnahmefällen zulassen. Zudem sollte die Verselbstständigung verstärkt werden. | 126   |

**Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW**

| Grundzahlen                        | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   |
|------------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Einwohner gesamt                   | 46.270 | 46.723 | 46.754 | 46.641 |
| Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre | 7.063  | 7.084  | 7.157  | 7.193  |
| Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre | 8.547  | 8.627  | 8.628  | 8.598  |

**Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung**

| Kennzahlen                                                                                  | 2015      | 2016      | 2017       | 2018       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|------------|------------|
| <b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>                                             |           |           |            |            |
| Aufwendungen HzE gesamt in Euro                                                             | 6.951.666 | 8.230.806 | 10.508.772 | 10.008.155 |
| Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro                                     | 813       | 954       | 1.218      | 1.164      |
| Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro                                                       | 12.598    | 16.407    | 20.943     | 21.901     |
| Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro                                                   | 3.106.477 | 2.877.507 | 3.610.698  | 3.271.274  |
| Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro                                             | 7.465     | 8.411     | 10.509     | 11.128     |
| Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro                                                  | 3.845.189 | 5.353.299 | 6.898.074  | 6.736.880  |
| Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro                                            | 28.342    | 33.555    | 43.601     | 41.331     |
| <b>Falldichte HzE gesamt</b>                                                                |           |           |            |            |
| Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)   | 64,56     | 58,15     | 58,16      | 53,15      |
| <b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>                                                  |           |           |            |            |
| Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent                               | 75,41     | 68,20     | 68,47      | 64,33      |
| <b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>                                            |           |           |            |            |
| Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent | 48,42     | 40,08     | 39,71      | 37,99      |

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

| Grundzahlen                                                                                 | 2015      | 2016      | 2017      | 2018      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>                             |           |           |           |           |
| Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro                                   | 292.841   | 227.826   | 214.121   | 108.794   |
| Anzahl der Hilfefälle                                                                       | 121       | 48        | 43        | 15        |
| <b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>                                      |           |           |           |           |
| Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro                               | 928.365   | 846.095   | 1.101.284 | 910.027   |
| Anzahl der Hilfefälle                                                                       | 93        | 95        | 104       | 92        |
| <b>Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII</b>                                         |           |           |           |           |
| Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro                                  | 192.954   | 141.699   | 124.419   | 160.403   |
| Anzahl der Hilfefälle                                                                       | 5         | 4         | 4         | 4         |
| <b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>                                                         |           |           |           |           |
| Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro                                                  | 921.525   | 855.307   | 1.179.958 | 1.178.618 |
| Anzahl der Hilfefälle                                                                       | 66        | 64        | 63        | 62        |
| <b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>                                |           |           |           |           |
| Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro                                                   | 2.073.506 | 3.559.448 | 4.508.116 | 4.244.862 |
| Anzahl der Hilfefälle                                                                       | 50        | 71        | 66        | 66        |
| <b>Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII</b>                           |           |           |           |           |
| Aufwendungen INSPE gesamt in Euro                                                           | 204.915   | 53.518    | 1.826     | 0,00      |
| Anzahl der Hilfefälle                                                                       | 4         | 2         | 0         | 0         |
| <b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>       |           |           |           |           |
| Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro | 761.435   | 860.145   | 1.106.319 | 1.081.878 |
| Anzahl der Hilfefälle                                                                       | 64        | 73        | 81        | 83        |

| Grundzahlen                                                               | 2015    | 2016      | 2017      | 2018      |
|---------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>                          |         |           |           |           |
| Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro                   | 978.643 | 1.198.544 | 1.704.283 | 1.816.315 |
| Anzahl der Hilfefälle                                                     | 45      | 48        | 58        | 59        |
| Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21) | 30,21   | 31,29     | 39,54     | 41,78     |
| <b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>       |         |           |           |           |
| Aufwendungen für UMA in Euro                                              | 0,00    | 1.299.291 | 1.354.556 | 1.539.469 |
| Anzahl der Hilfefälle                                                     | 5       | 30        | 37        | 28        |

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwerte 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 Schwerte setzt zur Bearbeitung ihrer Bauanträge eine Fachsoftware ein. Weite Teile des Genehmigungsprozesses laufen damit digitalisiert ab. Einige der möglichen Funktionalitäten werden von der Stadt aber noch nicht genutzt. Dies liegt auch daran, dass die technischen Voraussetzungen dafür noch nicht geschaffen wurden. Sämtliche Bauakten werden in einem digitalen Bauaktenarchiv geführt. In der Sachbearbeitung ist der Arbeitsprozess der Bauaufsicht insgesamt effektiv gestaltet und bietet nur wenig Optimierungsmöglichkeiten.

Die Sachbearbeitung im Bauordnungsamt nimmt sämtliche Aufgaben, von der Bauberatung vor Antragstellung bis zur Entscheidung über den Bauantrag selbstständig wahr. Das ist effektiv, dient aber nicht der Korruptionsprävention. Das Vier-Augen-Prinzip wird nicht systematisch angewandt. Hier sollte die Stadt nachsteuern.

Die Laufzeiten der Bauanträge sind vergleichsweise kurz. Die gesetzlichen Vorgaben werden eingehalten. Die Stadt Schwerte kann die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren allerdings nicht getrennt nach den jeweiligen Verfahrensarten auswerten. Ein Vergleich mit anderen Kommunen ist der gpaNRW daher nur bedingt möglich. Die Stadt Schwerte sollte ihre Laufzeiten für die Bearbeitung der Bauanträge künftig getrennt nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren auswerten. Die eingesetzte Software bietet diese Funktionalität.

Bei den Fallzahlen erreicht die Bauaufsicht der Stadt Schwerte einen, im Vergleich, überdurchschnittlichen Leistungswert. Sie hat bislang keine Kennzahlen gebildet, um den Personaleinsatz im Verhältnis zur Laufzeit der Bauanträge oder den Fallzahlen abzubilden. Ihr fehlen daher nach Ansicht der gpaNRW wichtige Informationen zur Steuerung der Bauaufsicht. Die Stadt sollte deshalb zumindest einige der von der gpaNRW gebildeten Kennzahlen fortschreiben.

## 4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

Für die Analyse arbeitet die gpaNRW unterstützend mit Kennzahlen. Um beispielsweise Personalkennzahlen zum Leistungsvergleich bilden zu können, wird das eingesetzte Personal getrennt nach Overhead und Sachbearbeitung erfasst. Der Kennzahlenvergleich schafft den notwendigen Überblick und ermöglicht eine Standortbestimmung innerhalb der mittleren kreisangehörigen Kommunen in NRW.

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

Darüber hinaus hat die gpaNRW mit den Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern der Kommune im Handlungsfeld Bauaufsicht die Themen Rechtmäßigkeit, Geschäftsprozesse, Digitalisierung und Transparenz erörtert. Um Anhaltspunkte zu erhalten, inwieweit die Kommunen in diesen Bereichen die Vorgaben erfüllen, hat die gpaNRW in allen Kommunen im Rahmen eines Interviews einheitliche Fragen gestellt. Eine tiefergehende Sachstandsabfrage zum Stand der Digitalisierung des Baugenehmigungsverfahrens in NRW hatte das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen bereits in 2018 durchgeführt. Soweit sich daraus Bezüge zu unserer Prüfung ergeben, hat die gpaNRW diese mit dargestellt.

Für die Ermittlung der Kennzahlen zum Personaleinsatz hat die gpaNRW die tatsächliche unterjährige Ist-Situation der Stellenbesetzung erfasst. Dabei sind die vollzeitverrechneten Stellenanteile ohne Trennung zwischen Beamten und Beschäftigten für die definierte Aufgabe erhoben worden. Eine Aufteilung fand zwischen Sachbearbeitung und Overhead statt.

## 4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

### 4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Schwerte** leben nach Angaben von IT.NRW zum Stichtag 01. Januar 2019 46.340 Einwohner. Schwerte gehört damit im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zu den größeren Städten. Das Gemeindegebiet ist mit 56 qkm dagegen verhältnismäßig klein. Die



Siedlungsstruktur der Stadt Schwerte ist stärker verdichtet als bei der Mehrzahl der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

| Kennzahlen                                                               | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Fälle je 10.000 EW                                                       | 63       | 31      | 56             | 67                      | 78             | 113     | 39           |
| Fälle je qkm                                                             | 5        | 1       | 2              | 3                       | 5              | 15      | 39           |
| Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %  | 13,31    | 2,44    | 7,53           | 10,69                   | 13,56          | 40,94   | 24           |
| Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in % | 81,91    | 53,54   | 80,50          | 82,49                   | 87,94          | 91,23   | 24           |
| Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %         | 4,78     | 0,00    | 3,34           | 5,86                    | 9,51           | 25,61   | 39           |

Das Fallaufkommen je 10.000 Einwohner liegt in der Stadt Schwerte unterhalb des Median. Der Vorjahreswert liegt bei 62 Fällen, ist damit im Vergleich zu anderen Kommunen aber verhältnismäßig gering. Damit positioniert sich die Stadt Schwerte in 2019 im interkommunalen Vergleich besser als im Vorjahr. Das Fallaufkommen ist bezogen auf die Stadtfläche sogar höher als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Nach Aussage der Stadt ist zuletzt ein neues Baugebiet entwickelt worden, das seit 2019 vermarktet wird. Das wirkt sich auch auf die Anzahl der Baugenehmigungsverfahren aus.

Den größten Anteil der Anträge stellen in Schwerte solche im einfachen Genehmigungsverfahren. Deren Anteil liegt im Vergleich mit anderen Kommunen aber unterhalb des Medians. Der Anteil an Anträgen im normalen Genehmigungsverfahren ist dagegen höher als bei vielen anderen Kommunen. Er liegt leicht unterhalb des dritten Viertelwertes. Die Vorlagen im Freistellungsverfahren sind in Schwerte unterdurchschnittlich und spielen eine eher untergeordnete Rolle.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich kein Trend ableiten, dennoch zeigen sich für die Stadt Schwerte in diesem Zeitraum leicht rückläufige Fallzahlen.

#### Entwicklung der Fallzahlen für Schwerte

| Grundzahlen                                        | 2018       | 2019       |
|----------------------------------------------------|------------|------------|
| Vorlagen im Freistellungsverfahren                 | 3          | 14         |
| <b>Bauanträge</b>                                  | <b>288</b> | <b>279</b> |
| Davon Bauanträge im einfachen Verfahren            | 252        | 240        |
| Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren | 36         | 39         |

Die Anzahl aller Bauanträge ist in Schwerte im Vergleich zum Vorjahr um drei Prozent gesunken. Dabei ist die Antragszahl bei den einfachen Verfahren gesunken, während die Anzahl der Bauanträge im normalen Verfahren leicht gestiegen ist. Der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren ist im Vergleich zu 2018 stark gestiegen. Hier machen sich die 2019 zusätzlich verfügbaren Baugrundstücke bemerkbar.

Bei den 30 bislang geprüften Kommunen ist ein durchschnittlicher Rückgang der Anträge von rund 19 Prozent zu verzeichnen. Insgesamt hat das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01.01.2019 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.

Im Vergleich dazu ist der Rückgang in der Stadt Schwerte sehr moderat. In der Stadt Schwerte sind die Fallzahlen weniger stark zurückgegangen als in anderen Kommunen. Nach Angaben der Stadt sind die Fallzahlen der Jahre 2018 und 2019 aber nicht repräsentativ für die künftige Entwicklung. Schwerte ist aufgrund seiner verkehrsgünstigen Lage und der Nähe zu Dortmund für viele Bauwillige interessant. Die Nachfrage nach Baugrundstücken ist entsprechend groß. Die Stadt Schwerte hat schon in den vergangenen Jahren die Entwicklung von Wohngebieten mit Ein- und Mehrfamilienhäusern vorangetrieben. Darüber hinaus hat sie versucht, brachliegende Grundstücke zu aktivieren und einer Bebauung zuzuführen. 2019 konnte ein erstes Baugebiet vermarktet werden. Dadurch ist der Rückgang der Bauanträge nicht so hoch wie bei anderen Kommunen. In den nächsten Jahren werden weitere Wohngebiete entwickelt und vermarktet. Die Fallzahlen in der Bauaufsicht werden daher weiter ansteigen.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Bergbau-, Naturschutz- oder Trinkwassergebiete, Denkmäler oder Flughäfen sowie Bahnanlagen die Arbeit der Bauaufsicht. Weil deren Belange betroffen sein könnten, sind verschiedene Behörden oder Ämter im Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft, sollte die Stadt Schwerte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen grundsätzlich auf das notwendige Maß beschränken. Durch den Verzicht auf unnötige Beteiligungen kann Arbeitsaufwand sowohl beim Bauordnungsamt als auch bei möglichen Beteiligten vermieden werden (vgl. Kapitel „4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

## Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

| Kennzahlen                                                               | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|--------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt | 1        | 1       | 1              | 2                       | 3              | 6       | 23           |
| Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag insgesamt | 1        | 0       | 1              | 1                       | 1              | 4       | 23           |

Insgesamt hat die Stadt Schwerte 219 Stellungnahmen von externen Stellen und 167 Stellungnahmen innerhalb der eigenen Verwaltung eingeholt. Das sind im interkommunalen Vergleich wenige interne Stellungnahmen. Hier bildet Schwerte im interkommunalen Vergleich das derzeitige Minimum. Auf den Baugenehmigungsprozess sollte sich dieser Umstand grundsätzlich positiv auswirken, da insbesondere die Einholung von Stellungnahmen die Bearbeitungsdauer verlängern kann. Eine signifikante Beschleunigung in der Bearbeitung ist dadurch aber eher nicht zu erwarten.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Stadt Schwerte hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren in der Regel ein. Sie erfasst sie aber nicht getrennt nach Verfahrensarten. Darüber hinaus bildet die Stadt keine Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit und zur Steuerung. In den Genehmigungsverfahren wird das Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig eingehalten.

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 Schwerte** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW 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 Bauaufsicht holt bei jedem Antrag bereits bei der Überprüfung der Vollständigkeit der Unterlagen auch die erforderlichen Stellungnahmen nach der BauO ein. Dazu verwendet sie derzeit noch nicht den Funktionsumfang der eingesetzten Software, sondern nutzt die Papierform. Die Rückmeldungen der beteiligten Stellen erfolgen ebenfalls in Papierform, parallel dazu aber auch vorab per Mail. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „4.3.4 Geschäftsprozesse“ und „4.3.8 Digitalisierung“. Stellt die Sachbearbeitung später fest, dass weitere Stellungnahmen erforderlich sind, dann holt sie diese separat ein.

Die Bearbeitungszeit von sechs Wochen bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes hält die Stadt Schwerte nach eigener Aussage immer ein. Bei Bauanträgen, bei denen sich die Bearbeitungszeit automatisch auf zwölf Wochen verlängert, gelingt es der Bauaufsicht in der Regel, diese Frist einzuhalten. Zeiten für externe Stellungnahmen werden dabei auf die Bearbeitungszeit der Stadt angerechnet, so dass diese die Einhaltung der Frist nicht komplett selbst beeinflussen kann. Die Stadt Schwerte wertet die Laufzeiten allerdings nicht getrennt nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren aus, sondern in einer Gesamtzahl. Ein Vergleich getrennt nach Genehmigungsverfahren ist daher nicht möglich. Nach Angaben der Stadt beträgt die Laufzeit ab Vollständigkeit eines Antrages im Durchschnitt 54 Tage bei einer Gesamtlaufzeit von 75 Tagen. Die kumulierte Gesamtlaufzeit lässt darauf schließen, dass die Laufzeit der einfachen Genehmigungsverfahren tatsächlich im Vergleich eher unterdurchschnittlich ist. Siehe hierzu auch die Ausführungen im Kapitel „4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen“.

Wenn nachbarrechtliche Belange durch eine Baugenehmigung berührt sind, beteiligt die Stadt Schwerte die Nachbarn im Genehmigungsverfahren. Sie legt großen Wert auf eine ausführliche Beratung von Bauinteressenten im Vorfeld der Antragsstellung. Soweit nachbarrechtliche Belange berührt sind, werden diese daher schon im Vorfeld angesprochen. Dadurch wird die Zustimmung der Nachbarn in der Regel bereits schriftlich mit der Antragstellung vorgelegt.

Schriftliche Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen gibt es in der Stadt Schwerte zwar, diese sind allerdings veraltet und werden daher nicht mehr angewendet. Jedoch werden in der monatlichen Dienstbesprechung des Bauordnungsamtes grundsätzliche planungsrechtliche und bauordnungsrechtliche Fragen abgestimmt. Ggf. werden dabei auch Einzelfälle gemeinsam besprochen. Dadurch wird nach Aussage der Stadt ein einheitliches Vorgehen bei Entscheidungen gewährleistet.

Für die Sachbearbeitung ist das Stadtgebiet in fünf Bauaufsichtsbezirke aufgeteilt. Den Beschäftigten sind die Bezirke jeweils zugeteilt. Die Aufgaben und Verantwortungsbereiche der Beschäftigten sind in Stellenbeschreibungen geregelt. Mit Einzelbevollmächtigungen und Anordnungsbefugnissen werden den Beschäftigten weitere Verantwortungen und Befugnisse übertragen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte gängige Ermessenentscheidungen der gesamten Abteilung dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach Tarifstelle zwei der Anlage zur Allgemeine Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Die Empfehlungen des Städtetages werden entsprechend berücksichtigt.

Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) des Kreises Unna hat im Rahmen der Überprüfung des Jahresabschlusses 2018 auch das Verwaltungshandeln der Bauaufsicht auf Rechtmäßigkeit und die Festsetzungen der Verwaltungsgebühren geprüft. Das RPA kommt im Wesentlichen zu den gleichen Ergebnissen, wie die gpaNRW. Auf den Prüfbericht des RPA vom August 2019 wird an dieser Stelle verwiesen.

Ob mit den festgesetzten Gebühren tatsächlich eine Aufwandsdeckung erreicht wird, sollte durch eine entsprechende Kennzahl überprüft werden. Die gpaNRW sieht in der Ermittlung des

Deckungsgrades einen nützlichen Indikator für die Stadt. So kann sie beurteilen, wie auskömmlich ihre Gebühren sind. Abweichungen vom geplanten Ergebnis geben Anlass, die Ursachen zu hinterfragen: Wird der Gebührenrahmen ggf. doch nicht ausreichend ausgeschöpft? Wie ist die Auslastung?

#### → Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad bilden. So kann sie verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden.

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

#### → Feststellung

In der Stadt Schwerte wird nur ein sehr geringer Anteil Bauanträge zurückgenommen. Die Anzahl der abgelehnten Bauanträge ist dagegen vergleichsweise hoch. Dies deutet auf ein Verbesserungspotential bei der Beratung im Vorfeld von Anträgen hin.

Eine Kommune sollte durch gute Vorabinformationen - beispielsweise im Internet oder im Wege der Bauberatung - versuchen, die Anteile der zurückgewiesenen oder zurückgenommenen Bauanträge gering zu halten. So kann sie die Verfahrensdauer optimieren und bürgerfreundlich agieren.

#### Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge 2019

| Kennzahlen                                                        | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|-------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in % | 2,15     | 0,00    | 0,00           | 0,00                    | 0,52           | 5,65    | 34           |
| Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in % | 1,08     | 0,00    | 2,29           | 4,68                    | 6,90           | 20,00   | 36           |

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Mit der Änderung ist keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf die Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge in 2019 ist in der **Stadt Schwerte** sehr gering. Im Vorjahr war der Anteil sogar noch niedriger.

Die gpaNRW erhebt die vorgenannten Kennzahlen, da sie als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten können. Wie bereits beschrieben, legt die Stadt Schwerte großen Wert darauf, bauwillige Bürger und Bürgerinnen im Vorfeld umfassend zu beraten. Bauwillige können sich in Schwerte von der Bauberatung der Bauaufsicht informieren lassen. Die Sprechzeiten der Bauberatung, Rufnummer und E-Mail-Adresse können sich Interessenten über die

Homepage der Stadt Schwerte heraussuchen. Dadurch soll der Aufwand durch nicht genehmigungsfähige Anträge minimiert und die Zufriedenheit der Bauherrschaft erhöht werden. Der geringe Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen bestätigt den Erfolg dieser Strategie. Nach eigener Einschätzung wird dieses Vorgehen auch von den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Architekturbüros wertgeschätzt. Bei der Bauberatung handelt es sich allerdings um eine freiwillige Leistung der Stadt.

Eine gute Information der Bauwilligen hängt 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. Sie können die Stadt Schwerte unterstützen, eine Vielzahl gleichartiger Fragen bereits im Vorfeld zu beantworten. Gleichzeitig kann dadurch auch der Aufwand für die Beschäftigten verringert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte 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 evaluiert werden.

#### 4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Sachbearbeitung im Bauordnungsamt nimmt sämtliche Aufgaben, von der Bauberatung vor Antragstellung bis zur Entscheidung über den Bauantrag selbstständig wahr. Das ist effektiv, dient aber nicht der Korruptionsprävention. Die eingesetzte Software ist geeignet, sämtliche Arbeitsschritte digital abzubilden und die Sachbearbeitung zu unterstützen. Einige der möglichen Funktionalitäten werden von der Stadt aber noch nicht genutzt.

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 durchgeführten Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen. Hier kann die Stadt Schwerte einzelne Bereiche optimieren.

Die von der **Stadt Schwerte** eingesetzte Software unterstützt die zu durchlaufenden Prozesse bis zur Erteilung oder Ablehnung einer Baugenehmigung bereits umfänglich. Die im Programm hinterlegten Checklisten stellen sicher, dass die Sachbearbeiter alle relevanten Fragen in der Verfahrensprüfung bearbeiten. Das ist zielführend, da die Vorlagen an der richtigen Stelle im Bearbeitungsprozess von der Sachbearbeitung abgerufen werden können.

In der Stadt Schwerte können die Beschäftigten auf eine allgemeine Dienstanweisung und die jeweiligen Arbeitsplatzbeschreibungen zurückgreifen. Weitergehende Regelungen in schriftlicher Form wurden nicht getroffen. Nach Aussage der Stadt wird das einheitliche Vorgehen der

Beschäftigten durch monatliche Dienstbesprechungen sichergestellt. In diesen Besprechungen werden sowohl rechtliche Angelegenheiten als auch Fragen der Mitarbeiter erörtert. Schriftliche Regelungen zu Ermessensentscheidungen, Zuständigkeiten und Befugnissen gab es im Betrachtungsjahr 2019 noch nicht. Inzwischen hat die Stadt Schwerte hier nach eigener Aussage nachgesteuert und in einer Vorbehaltsliste einige Entscheidungsbefugnisse festgelegt. Diese Liste soll sukzessive verfeinert und ergänzt werden. Auch das Vier-Augen-Prinzip für Entscheidungen z. B. zu Abweichungen, um ein einheitliches Vorgehen sicher zu stellen und möglichen Korruptionsfällen vorzubeugen, ist damit nun geregelt. Für die Sachbearbeitung im Bauordnungsamt gibt es eine feste Vertretungsregelung. Die Beschäftigten stimmen sich im Rahmen dessen bei schwierigen Sachverhalten und Entscheidungen ab. Grundsätzlich nimmt im Betrachtungsjahr 2019 jeder Sachbearbeiter sämtliche Aufgaben, von der Bauberatung vor Antragstellung bis zur Entscheidung über den Bauantrag mit der dazugehörigen Gebührenforderung, selbstständig war. Unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention ist dieses Vorgehen nicht optimal.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte schriftliche Regelungen zu Zuständigkeiten und Befugnissen in der Bauordnung erstellen. Die Anweisung sollten zudem Regelungen zur Korruptionsprävention enthalten und sicherstellen, dass Entscheidungen über Anträge nach dem Vier-Augen-Prinzip getroffen werden.

Diese Empfehlung wurde nach Aussage der Stadt Schwerte im Laufe der überörtlichen Prüfung bereits teilweise umgesetzt.

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

Die Stadt Schwerte hat ihre Verwaltungsaufgaben auf vier Dezernate verteilt. Diese werden vom Bürgermeister, zwei Beigeordneten und einem Dezernenten geführt. In den Dezernaten erfolgte eine weitere Untergliederung der Aufgaben in Fachämter, die sich ihrerseits in weitere Abteilungen verzweigen. Das Dezernat vier ist in drei Fachämter aufgegliedert. Die Bauaufsicht ist dort als Bauordnungsamt (63) angegliedert. Für die Bearbeitung der Antragsverfahren wurde das Stadtgebiet in fünf Bezirke aufgeteilt. Die Bezirke sind jeweils Beschäftigten zugeordnet. Diese bearbeiten grundsätzlich die Anträge ganzheitlich vom Eingang bis zur Genehmigung.

Die Stadt Schwerte führt bislang alle Baugenehmigungsverfahren in Papierform durch. Parallel wird die Bearbeitung digital im Bearbeitungsprogramm geführt und die Beteiligungen anderer Stellen teilweise in digitaler Form vorgenommen. Die maßgebliche Bauakte liegt zunächst in Papierform vor. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens werden alle Unterlagen digitalisiert. Bisher wurde noch kein Bauantrag digital bei der Stadt Schwerte eingereicht. Die technischen Voraussetzungen für eine digitale Annahme von Bauanträgen sind nach eigener Aussage noch nicht gegeben. Weitere Ausführungen dazu im Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

### **4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens**

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als



Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwerte schöpft ihre Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, gut aus. Der Prozessablauf ist effektiv gestaltet. Das Vier-Augen-Prinzip wird allerdings nicht 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.

Die gpaNRW stellt den Prozess des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens für alle mittleren kreisangehörigen Kommunen nach einem einheitlichen Layout den jeweiligen Berichten als Anlage zur Verfügung. Dieser bezieht sich auf den Prozess nach der ab 01. Januar 2019 geltenden BauO NRW. Die verwaltungsinternen Abläufe werden so transparent dargestellt. Unterschiede zu anderen Städten lassen sich schnell erkennen.

Nach Eingang des Antrages in der **Stadt Schwerte** sowie Sichtung und Zuordnung durch die Abteilungsleitung ist die Sachbearbeitung vollumfänglich für die weitere Bearbeitung des Antrages bis hin zur Genehmigung oder Ablehnung verantwortlich. Die Bearbeitung selber erfolgt überwiegend softwaregestützt. Die Beteiligungen anderer Stellen wird von der Bauaufsicht noch in Papierform durchgeführt. Die Antworten gehen aber oft parallel als Email ein und können dann medienbruchfrei weiterverarbeitet werden.

Die Organisation des Prozessablaufes schafft gute Voraussetzungen für eine kurze Bearbeitungszeit. Allerdings trifft die Sachbearbeitung ihre Entscheidungen in der Regel in alleiniger Verantwortung. Eine regelmäßige Kontrolle ist nicht vorgesehen. Unter dem Gesichtspunkt der Korruptionsprävention ist diese Vorgehen nicht optimal.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidung zur Genehmigung oder Ablehnung von Bauanträgen sollte in der Stadt Schwerte nach dem Vier-Augen-Prinzip getroffen werden.

Dies dient präventiv auch dem Schutz der Beschäftigten und hilft, einen einheitlichen Umgang in gleichgelagerten Fällen zu gewährleisten.

Der beschriebene Prozessablauf ist dem Bericht in der Anlage beigefügt.

#### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Schwerte kann die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren nicht getrennt nach den jeweiligen Verfahrensarten auswerten. Im von der Stadt erfassten, kumulierten Gesamtdurchschnitt erreicht sie einen vergleichsweise niedrigen Wert. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Bauanträge unterschreitet demzufolge die Orientierungsgröße von zwölf Wochen für ein einfaches Genehmigungsverfahren.



Die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit in Höhe von zwölf Wochen (= 84 Kalendertage) sollte ab dem 01. Januar 2019 bei den Bauanträgen nach Antragseingang nicht überschritten werden.

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die nicht zu den einfachen Verfahren nach § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 zählen, kann erst nach Vorliegen von entsprechenden Erfahrungswerten beurteilt werden.

Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- ab dem Zeitpunkt, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig der Bauaufsicht vorliegt bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides und
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Sind Anträge beim Antragseingang nicht vollständig, müssen Unterlagen bei der Bauherrschaft nachgefordert werden. Dies wirkt sich auf die Gesamtlaufzeit des Antrages aus. Die Stadt hat selber aber kaum Einfluss auf diese Laufzeitverlängerung. Erst wenn alle Unterlagen vorliegen kann die Sachbearbeitung mit der abschließenden Bearbeitung beginnen. Da sich die Orientierungsgröße der gpaNRW auf die Laufzeit ab Antragseingang bezieht, werden als Grafiken nachfolgend nur die Gesamtlaufzeiten abgebildet.

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

#### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



Die Stadt Schwerte ermittelt die Laufzeiten ihrer Bauanträge nicht getrennt nach normalen und einfachen Genehmigungsverfahren. Die von der Stadt ermittelten Laufzeiten können daher nur bedingt mit anderen Kommunen verglichen werden. Die durchschnittliche kumulierte Laufzeit der Stadt Schwerte für ihre Bauanträge liegt 2019 bei 54 Kalendertagen bzw. bei 75 Kalendertagen für die Gesamtlaufzeit. Da in dieser Gesamtlaufzeit auch die normalen Genehmigungsverfahren eingerechnet sind, benötigen die einfachen Genehmigungsverfahren weniger als die ermittelten 75 Kalendertage. Die gesetzlich vorgesehene Laufzeit wird demnach eingehalten.

Die kumulierte Gesamtlaufzeit von 75 Tagen in der Stadt Schwerte lässt darauf schließen, dass die Gesamtlaufzeit der einfachen Genehmigungsverfahren tatsächlich im Vergleich eher unterdurchschnittlich ist. Hier wirken sich die ausführliche Bauberatung im Vorfeld der Anträge, die

geringe Anzahl an eingeholten Stellungnahmen je Bauantrag und der effektive Prozess des Genehmigungsverfahrens positiv aus.

Die Gesamtlaufzeit der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren stellt sich interkommunal wie folgt dar:

#### Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen.

Die Gesamtlaufzeit von 75 Kalendertagen in der Stadt Schwerte über alle Genehmigungsverfahren hinweg, ist ebenfalls unterdurchschnittlich. Allerdings wird die Laufzeit durch die 240 einfachen Verfahren im Verhältnis zu 39 Bauanträgen im normalen Verfahren deutlich verkürzt. Die tatsächliche Gesamtlaufzeit wird eher im Bereich des Durchschnittswertes von derzeit 97 Kalendertagen liegen.

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

#### → Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte ihre Laufzeiten für die Bearbeitung der Bauanträge künftig getrennt nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren erheben.

Gemäß § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018 haben „Bauaufsichtsbehörden... über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren jährlich zum 31. Dezember Bericht zu erstatten.“ Inhalt, Art und Form der Berichtspflicht sind bislang jedoch nicht festgelegt worden. Die Stadt Schwerte sollte die noch zu treffenden Vorgaben des Landes daher abwarten.

### 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

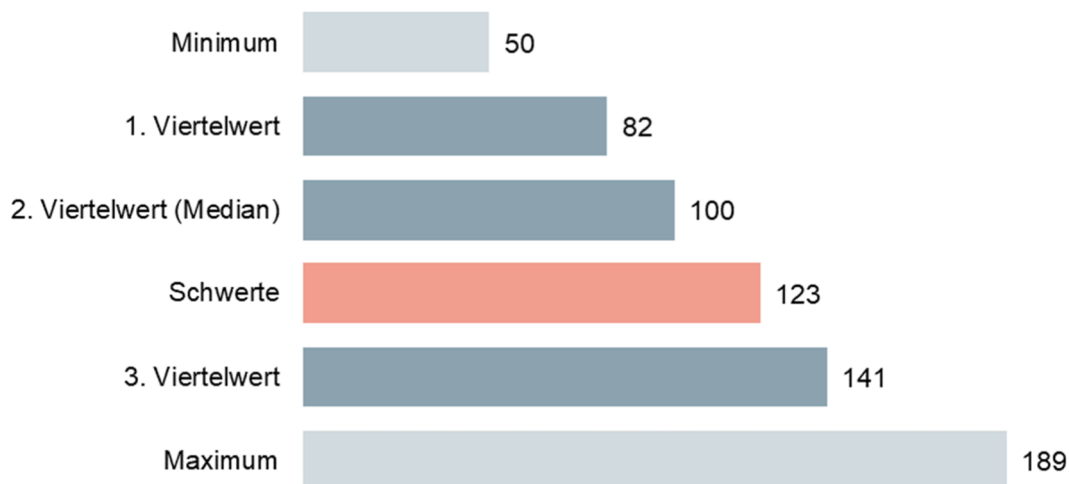
Die Stadt Schwerte erreicht bei den Fallzahlen einen deutlich überdurchschnittlichen Leistungswert. Im Betrachtungszeitraum hat sich bei leicht rückläufigen Fallzahlen die Laufzeit verbessert.

Grundsätzlich sollte eine Kommune auf veränderte Rahmenbedingungen, wie z. B. Veränderung der zu bearbeitenden Fälle, reagieren. Bei sinkenden Antragszahlen sollten dem Personal auch andere Aufgaben zugewiesen werden. Wenn die Antragszahlen ansteigen, sollte die Personalbelastung nachgehalten werden, um bei drohender Überlastung ggf. weiteres Personal unterstützend einsetzen oder z. B. ablauforganisatorisch reagieren zu können.

Bei der Erfassung der Stellenanteile wurden alle Tätigkeiten hinzugerechnet, die im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zu erledigen sind. Dazu gehören auch die Zeitanteile für das Erstellen eines Gebührenbescheides, die Archivierung eines Antrages etc.. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Anzeigen und Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende, zusätzliche Aufgaben sind nicht mit eingeflossen. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar.

In die nachfolgenden Kennzahlen sind für die **Stadt Schwerte** 2,5 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,25 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen.

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht - Baugenehmigung + förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019



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



In der Stadt Schwerte wurden 2019 insgesamt 307 Bauanträge, Bauvoranfragen und Vorlagen auf Genehmigungsfreistellung eingereicht. Auf eine Vollzeitstelle in der Bauaufsicht kommen somit 123 zu bearbeitende Fälle. Die Stadt Schwerte liegt damit im interkommunalen Vergleich deutlich über dem Durchschnitt und sogar nahe am dritten Viertelwert. Auch in absoluten Zahlen der eingereichten Anträge liegt die Stadt Schwerte damit sehr deutlich über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Insgesamt wurden 310 Anträge genehmigt, abgelehnt oder zurückgewiesen. Dadurch konnte die Anzahl unerledigter Anträge aus dem Vorjahr reduziert werden. Im Vorjahr ist die Anzahl der Anträge mit insgesamt 305 etwas geringer gewesen. Die durchschnittliche Laufzeit<sup>14</sup> der Bauanträge hat sich von 95 auf 75 Kalendertage verbessert.

#### Weitere Kennzahlen 2019

| Kennzahlen                                                                      | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in % | k.A.     | 9,09    | 24,99          | 32,40                   | 78,07          | 450     | 22           |
| Overhead-Anteil Bauaufsicht in %                                                | 9,09     | 5,41    | 8,45           | 13,64                   | 20,47          | 25,49   | 17           |

Die Stadt Schwerte kann keine belastbare Aussage über die Anzahl ihrer unerledigten Bauanträge zum jeweiligen 01. Januar treffen. Sie erfasst nur die Gesamtanzahl der unerledigten Bauanträge und Vorbescheide und kann diese nicht nachträglich aufschlüsseln. Sie hat somit nur bedingt einen Überblick über die Rückstände bei der Bearbeitung der Bauanträge. Die Stadt hat für sich als Zielwert eine Anzahl von 60 offenen Bauanträgen und Anträgen auf Vorbescheid definiert. 2017 und 2018 hat sie die Zielvorgabe mit 72 bzw. 65 offenen Anträgen überschritten. Die Auswertung der von uns erhobenen Zahlen zeigt, dass in 2019 insgesamt 24 Bauanträge mehr bearbeitet wurden, als eingegangen sind. In 2018 wurden 10 Anträge mehr bearbeitet, als eingegangen sind. In der Tendenz scheint die Bauaufsicht der Stadt Schwerte damit ihre Rückstände zu verringern.

#### → Empfehlung

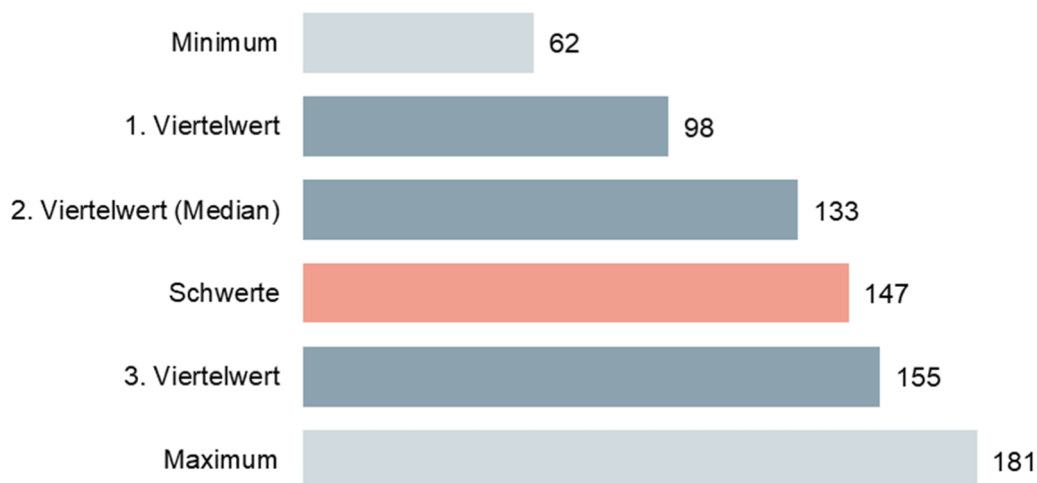
Die Stadt Schwerte sollte einen Überblick über ihre Rückstände bei der Bearbeitung der Bauanträge haben. Sie sollte die softwareseitig vorgesehenen Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten nutzen.

<sup>14</sup> kumulierter Wert aus einfachen und normalen Genehmigungsverfahren

Der im Bereich Bauaufsicht auf die Personalführung entfallende Stellenanteil ist mit gut neun Prozent in der Stadt Schwerte im Vergleich unterdurchschnittlich.

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

#### Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



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



Die Beschäftigten in der Bauaufsicht sind zum überwiegenden Teil mit der Bearbeitung von Baugenehmigungsverfahren befasst. Die von den Beschäftigten subjektiv empfundene Arbeitsbelastung spiegelt sich in der Kennzahl für die Baugenehmigungsverfahren wider. Die Stadt Schwerte hat hier einen hohen Leistungswert.

#### Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

| Kennzahlen                                                                            | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide | 20       | 5       | 33             | 64                      | 98             | 233     | 18           |

| Kennzahlen                                                                                        | Schwerte | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|
| Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide | 28       | 12      | 71             | 110                     | 157            | 444     | 17           |
| Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in Prozent                                  | 9,09     | 0,00    | 10,53          | 18,52                   | 21,74          | 45,45   | 17           |

Im Aufgabenbereich der Bauvoranfragen und Vorbescheide liegen die Leistungswerte unter dem ersten Viertelwert. Für die Auslastung der Beschäftigten haben diese Aufgaben nur eine untergeordnete Bedeutung.

#### → Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte zukünftig die Fallzahlen ihrer Genehmigungsverfahren in Relation zum Personaleinsatz abbilden und in das Verhältnis zur Gesamtlaufzeit der Bauanträge setzen. So kann sie die Auslastung des Personals analysieren und frühzeitig auf Unter- oder Überlastungen reagieren.

### 4.3.8 Digitalisierung

#### → Feststellung

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Schwerte ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt beabsichtigt, die digitale Bearbeitung weiter auszubauen. Das Bauaktenarchiv ist bereits vollständig digitalisiert.

Ein einheitliches Dokumentenmanagement erleichtert die Fallbearbeitung und Auskunftserteilung. Geeignete spezifische Softwarelösungen sollten die Sachbearbeitung unterstützen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG<sup>15</sup> die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

- Postlaufzeiten wegfallen,
- auf Dokumente schneller zugegriffen werden kann,
- parallel sternförmig alle notwendigen Ämter informiert werden und
- unmittelbar digital auf Pläne und Akten zugegriffen werden kann.

<sup>15</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

Die **Stadt Schwerte** hat 2018 in der Sachstandsabfrage des MHKBG angegeben, auch mittelfristig keine Software einsetzen zu können, welche die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Noch sind solche Standards landesweit nicht ausreichend formuliert und kommuniziert. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die in der Stadt Schwerte eingesetzte Fachsoftware die künftigen Anforderungen erfüllen wird. Nach Aussage der Stadt erfüllt die derzeit eingesetzte Hardware allerdings nicht die künftigen Anforderungen.

Bei der Bauaufsicht der Stadt Schwerte wird die maßgebliche Verfahrensakte noch in Papierform geführt. Parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte. Bauanträge gehen bislang ausschließlich in Papierform ein. Die technischen Voraussetzungen für eine digitale Annahme von Bauanträgen sind nach eigener Aussage noch nicht gegeben. Die Stadt kann anderen Stellen oder den Antragstellern jedoch Unterlagen in digitaler Form zur Verfügung stellen. In der Regel erfolgt die Beteiligung jedoch noch über die Papierakte. Die Stellungnahmen externer Stellen bearbeitet die Stadt hingegen in der Regel elektronisch. Diese gehen meist vorab per E-Mail in der Bauaufsicht ein. Hier hat die Stadt die positive Erfahrung gemacht, dass einzelne Passagen aus dem Mailverkehr unmittelbar in den späteren Bescheid eingearbeitet werden können. Zudem konnte dadurch nach eigener Einschätzung eine geringfügige Verbesserung der Durchlaufzeiten erzielt werden. Hierbei handelt es sich allerdings um eine subjektive Empfindung. Eine Auswertung der Durchlaufzeiten führt die Stadt Schwerte nicht durch. Mit der Eingabe der Anträge in die Fachsoftware wird eine Aktennummer vergeben. Aus dieser ergeben sich sowohl die laufende Nummer des Antrags, das Jahr der Antragsstellung und der Bauaufsichtsbezirk. Die eingesetzte Software ist zudem in der Lage, den chronologischen Bearbeitungsablauf der Vorgänge darzustellen. Einzelne Unterlagen werden zum Teil schon im Bearbeitungsverfahren digitalisiert. Die digitale Akte ist jedoch nicht vollständig. Maßgebend ist in der Stadt Schwerte daher immer die Papierakte. Nach Abschluss der Genehmigungsverfahren werden sämtliche Unterlagen digitalisiert. Das Bauaktenarchiv der Stadt Schwerte wird vollständig digital geführt.

Die Stadt Schwerte hat die Stelle eines Digitalisierungsbeauftragten neu geschaffen. Damit soll die Digitalisierung der Arbeitsabläufe der Stadt Schwerte vorangetrieben werden. Dies wird sich auch auf die Prozesse der Bauaufsicht auswirken.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abwickeln zu können. Darüber hinaus könnte sie damit auch die künftigen Standards eines landeseinheitlichen Verfahrens erfüllen. Des Weiteren kann sie dadurch den Prozessablauf weiter vereinheitlichen und beschleunigen. Die nachgelagerte Digitalisierung der Unterlagen wäre zudem entbehrlich, weil die Unterlagen bereits digital vorliegen.

### 4.3.9 **Transparenz**

#### → **Feststellung**

Die Stadt Schwerte hat Kennzahlen für den Bereich Bauaufsicht gebildet. Das sind jedoch keine Leistungs- oder Wirtschaftlichkeitskennzahlen.

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 Stadt Schwerte hat Kennzahlen für die Bauaufsicht gebildet. Sie definiert dazu jährlich Vorgaben zu

- Anzahl eingereicherter Bauanträge und Anträge auf Vorbescheid,
- erteilte Baugenehmigungen und positive Vorbescheide,
- offene, nicht abschließend bearbeitete Bauanträge und Anträge auf Vorbescheid,
- Gebührenerträge aus der Bescheidung von Baugenehmigungen und Vorbescheiden.

Für jede Kennzahl werden Zielerreichungsquoten gebildet und nachgehalten. Die gebildeten Kennzahlen stellen allerdings keine Leistungskennzahlen im engeren Sinne dar. Für eine zielgerichtete Steuerung sind sie aus Sicht der gpaNRW daher nur bedingt geeignet.

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gesammelt, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer Anpassung in der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von entsprechenden Maßnahmen verbessern. Hierzu vertritt die gpaNRW die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Standards zur Wirtschaftlichkeit definieren sollte. Aus Sicht der gpaNRW sind dies Finanzkennzahlen, Wirtschaftlichkeitskennzahlen, Strukturkennzahlen sowie Personal- und Leistungskennzahlen. Die von der gpaNRW im Rahmen dieser überörtlichen Prüfungen gebildeten Kennzahlen können der Stadt Schwerte diese Informationen liefern.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte über die bereits von ihr definierten Kennzahlen hinaus, weitere Wirtschaftlichkeits- und Personalkennzahlen bilden. Hierzu kann sie die von der gpaNRW verwendeten Kennzahlen übernehmen und intern fortschreiben.



## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

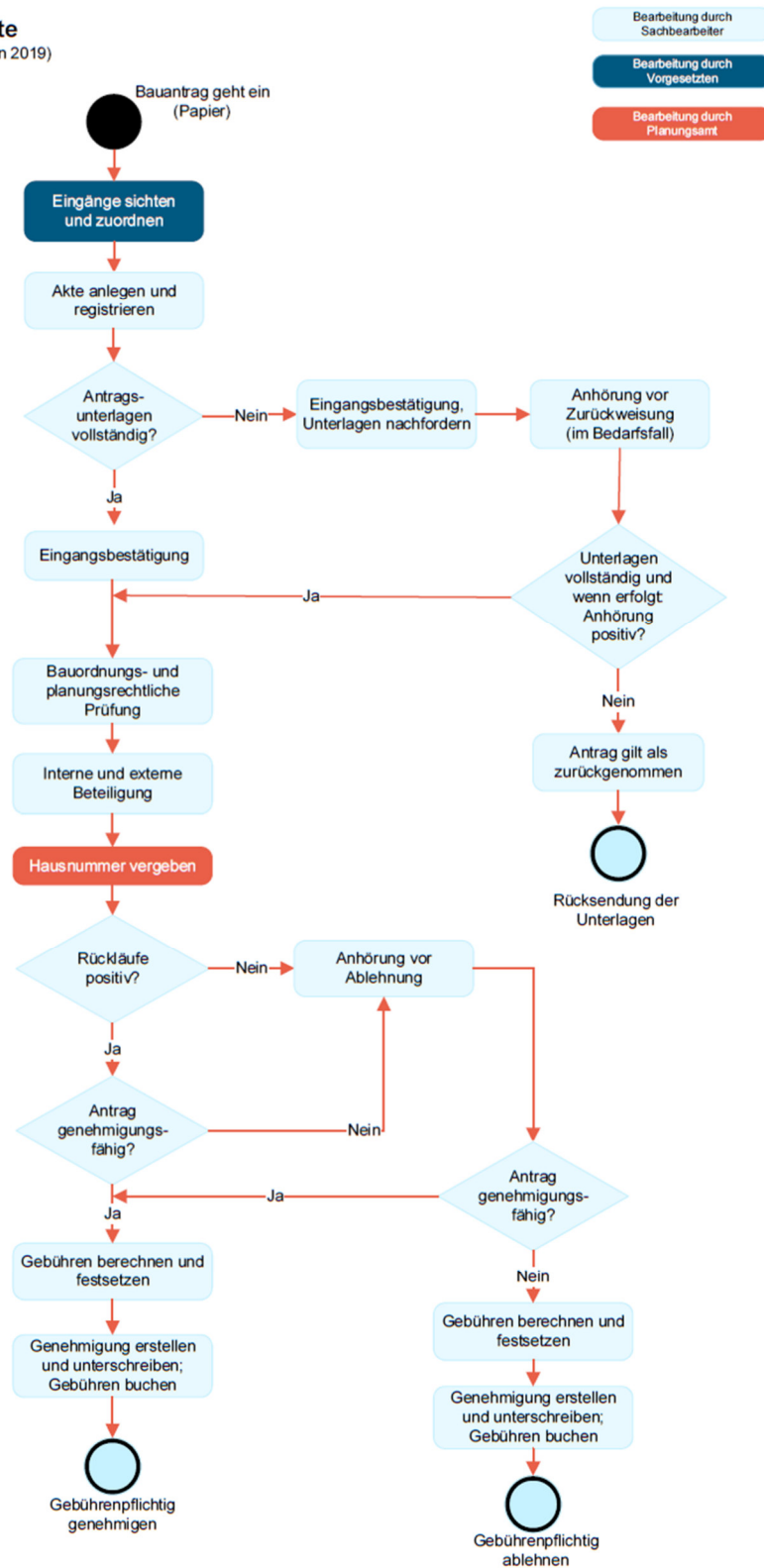
**Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht**

| Feststellung   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Seite |
|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Baugenehmigung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |       |
| F1             | Die Stadt Schwerte hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren in der Regel ein. Sie erfasst sie aber nicht getrennt nach Verfahrensarten. Darüber hinaus bildet die Stadt keine Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad. Ihr fehlen damit wichtige Informationen zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit und zur Steuerung. In den Genehmigungsverfahren wird das Vier-Augen-Prinzip nicht durchgängig eingehalten.                  | 139   | E1.1       | Die Stadt Schwerte sollte gängige Ermessenentscheidungen der gesamten Abteilung dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.                                                                                                                             | 140   |
|                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |       | E1.2       | Die Stadt Schwerte sollte Kennzahlen zum Kostendeckungsgrad bilden. So kann sie verfolgen, inwieweit ihre festgesetzten Gebühren tatsächlich den Aufwand decken. Bei Abweichungen vom erwarteten Ergebnis sollten die Ursachen hinterfragt werden. Gegebenenfalls sollten die Gebühren entsprechend angepasst werden. | 141   |
| F2             | In der Stadt Schwerte wird nur ein sehr geringer Anteil Bauanträge zurückgenommen. Die Anzahl der abgelehnten Bauanträge ist dagegen vergleichsweise hoch. Dies deutet auf ein Verbesserungspotential bei der Beratung im Vorfeld von Anträgen hin.                                                                                                                                                                                              | 141   | E2         | Die Stadt Schwerte 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 evaluiert werden.                                   | 142   |
| F3             | Die Sachbearbeitung im Bauordnungsamt nimmt sämtliche Aufgaben, von der Bauberatung vor Antragstellung bis zur Entscheidung über den Bauantrag selbstständig wahr. Das ist effektiv, dient aber nicht der Korruptionsprävention. Die eingesetzte Software ist geeignet sämtliche Arbeitsschritte digital abzubilden und die Sachbearbeitung zu unterstützen. Einige der möglichen Funktionalitäten werden von der Stadt aber noch nicht genutzt. | 142   | E3         | Die Stadt Schwerte sollte Regelungen zu Zuständigkeiten und Befugnissen in der Bauordnung erstellen. Die Anweisung sollte auch Regelungen zur Korruptionsprävention enthalten und sicherstellen, dass Entscheidungen über Anträge nach dem Vier-Augen-Prinzip getroffen werden.                                       | 143   |
| F4             | Die Stadt Schwerte schöpft ihre Möglichkeiten, die Bearbeitungsdauer zu optimieren, gut aus. Der Prozessablauf ist effektiv gestaltet. Das Vier-Augen-Prinzip wird allerdings nicht eingehalten.                                                                                                                                                                                                                                                 | 144   | E4         | Die Entscheidung zur Genehmigung oder Ablehnung von Bauanträgen sollte in der Stadt Schwerte nach dem Vier-Augen-Prinzip getroffen werden.                                                                                                                                                                            | 144   |

| Feststellung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Seite |
|--------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| F5           | Die Stadt Schwerte kann die Laufzeiten ihrer Genehmigungsverfahren nicht getrennt nach den jeweiligen Verfahrensarten auswerten. Im von der Stadt erfassten, kumulierten Gesamtdurchschnitt erreicht sie einen vergleichsweise niedrigen Wert. Die durchschnittliche Gesamtlaufzeit der Bauanträge unterschreitet demzufolge die Orientierungsgröße von zwölf Wochen für ein einfaches Genehmigungsverfahren. | 144   | E5         | Die Stadt Schwerte sollte ihre Laufzeiten für die Bearbeitung der Bauanträge künftig getrennt nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren erheben. Die softwareseitig vorgesehene Möglichkeit zum Aussetzen der Fristen sollte dabei genutzt werden.                                                                                                                                                                                                                                        | 146   |
| F6           | Die Stadt Schwerte erreicht bei den Fallzahlen einen deutlich überdurchschnittlichen Leistungswert. Im Betrachtungszeitraum hat sich bei leicht rückläufigen Fallzahlen die Laufzeit verbessert.                                                                                                                                                                                                              | 147   | E6         | Die Stadt Schwerte sollte einen Überblick über ihre Rückstände bei der Bearbeitung der Bauanträge haben. Sie sollte die softwareseitig vorgesehenen Erfassungs- und Auswertungsmöglichkeiten nutzen.                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 148   |
| F7           | Die gewählte Softwarelösung der Stadt Schwerte ist geeignet, um die Sachbearbeitung gut zu unterstützen. Die Stadt beabsichtigt, die digitale Bearbeitung weiter auszubauen. Das Bauaktenarchiv ist bereits vollständig digitalisiert.                                                                                                                                                                        | 150   | E7         | Die Stadt Schwerte sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abwickeln zu können. Darüber hinaus könnte sie damit auch die künftigen Standards eines landeseinheitlichen Verfahrens erfüllen. Des Weiteren kann sie dadurch den Prozessablauf weiter vereinheitlichen und beschleunigen. Die nachgelagerte Digitalisierung der Unterlagen wäre zudem entbehrlich, weil die Unterlagen bereits digital vorliegen. | 151   |
| F8           | Die Stadt Schwerte hat Kennzahlen für den Bereich Bauaufsicht gebildet. Das sind jedoch keine Leistungs- oder Wirtschaftlichkeitskennzahlen.                                                                                                                                                                                                                                                                  | 151   | E8         | Die Stadt Schwerte sollte über die bereits von ihr definierten Kennzahlen hinaus, weitere Wirtschaftlichkeits- und Personalkennzahlen bilden. Hierzu kann sie die von der gpaNRW verwendeten Kennzahlen übernehmen und intern fortschreiben.                                                                                                                                                                                                                                                      | 152   |

## Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

### Prozessablauf Schwerte (Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019) Seite 1 von 1



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Schwerte 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 sind zurzeit noch unklar. Zum Zeitpunkt unserer Prüfung konnten wir diese daher noch nicht in die Bewertung des Vergabewesens einbeziehen.

#### Vergabewesen

Das Vergabewesen der Stadt Schwerte ist insgesamt gut organisiert. Die Stadt Schwerte hat eine **zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Seit 2018 ist die zentrale Vergabestelle dem Rechtsamt der Stadt zugeordnet. Durch die Einrichtung einer zentralen Vergabestelle wird sichergestellt, dass die Vergabemaßnahmen der Stadt Schwerte einheitlich abgewickelt werden. Dies unterstützt die Rechtmäßigkeit der Verfahren und dient der Korruptionsprävention. Zudem muss das Fachwissen dafür nicht zusätzlich in den Bedarfsstellen vorgehalten werden. Ab 2020 nutzt die Vergabestelle eine **Vergabemanagementsoftware** zur Abwicklung und Dokumentation der Vergabeverfahren. Die gpaNRW begrüßt diese Entscheidung.

Zur **Vorbeugung gegen Korruption** hat die Stadt Schwerte Verhaltensregeln für ihre Beschäftigten in einer Dienstanweisung festgelegt. Die Vorgaben aus dem Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW setzt die Stadt Schwerte darin im Wesentlichen um. Die gpaNRW empfiehlt darüber hinaus eine Schwachstellenanalyse durchzuführen. Regelungen zum **Sponsoring** hat die Stadt Schwerte in einer Dienstanweisung getroffen. Das bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv. Bislang wurden keine Sponsoringleistungen in Anspruch genommen. Die Dienstanweisung sollte überarbeitet und um konkrete Regelungen ergänzt werden.

Um dem Gebot der Gemeindeordnung NRW zur sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung nachzukommen, sollte die Stadt Schwerte ein systematisches **Bauinvestitionscontrolling** (BIC) einrichten. So würde vor jeder Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchgeführt.

Die Betrachtung der **Nachträge** der Stadt Schwerte zeigt, dass die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert im Durchschnitt der Vergleichsstädte liegt. Bei den Bauaufträgen ist die Überschreitung der Auftragswerte dagegen signifikant. Die organisatorischen Veränderungen für die zentrale Vergabestelle zum 01. Januar 2018 haben nicht zu einer Verbesserung bei den Abweichungen vom Auftragswert geführt. Dazu ist vielmehr eine systematische Auswertung der Nachträge erforderlich. Dadurch erhält die Stadt Schwerte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten, zum Beispiel bei Bedarfsermittlungen und Leistungsbeschreibungen.

Die Prüfung einzelner Baumaßnahmen bestätigt das vermutete Verbesserungspotential bei den Bedarfsermittlungen. Die **Maßnahmenbetrachtungen** zeigen, dass die Stadt der Bedarfsfeststellung und -planung mehr Zeit einräumen sollte. So könnten hohe Abweichungen vom Auftragswert zukünftig verringert oder vermieden werden. Zusammen mit dem Controlling an einer zentralen Stelle würden Kosten- und Projektlaufzeitplanungen zudem transparenter.

## 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 Schwerte aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

## 5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

### 5.3.1 Organisation des Vergabewesens

#### → Feststellung

Das Vergabewesen in der Stadt Schwerte ist gut organisiert. In ihrer Vergabeordnung hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten.

#### → Feststellung

Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Schwerte gut eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Insbesondere bei den investiven Maßnahmen sind die Regelungen gut geeignet, die fachliche Richtigkeit zu gewährleisten.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergabe-rechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsdurchführung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

In der **Stadt Schwerte** nimmt das Rechtsamt seit dem 01. Januar 2018 die Aufgaben der zentralen Vergabestelle wahr. Es ist gemeinsam mit dem Haupt- und Personalamt sowie dem Amt für Bürgerdienste im Dezernat I angesiedelt, welches direkt dem Bürgermeister unterstellt ist. Bis zum 31. Dezember 2017 war das Haupt- und Personalamt für die Ausschreibungen in der Stadt Schwerte zuständig.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Schwerte eine Vergabeordnung erlassen. Diese wurde zuletzt im April 2020 aktualisiert und hat die Vergabeordnung vom 27. Juni 2019 abgelöst. Die Stadt passt ihre Regelungen damit regelmäßig an die aktuelle Rechtslage an. Die Dienstanweisung gilt für alle Organisationseinheiten der Stadtverwaltung inklusive ihrer Eigenbetriebe. Die Auftragsvergabe und die Auftragsabwicklung wurden von der Stadt Schwerte abhängig vom Auftragswert organisatorisch getrennt. Die Vergabestelle ist für alle Vergaben über 5.000 Euro netto zuständig. So kann die Stadt gewährleisten, dass ihre Vergabeverfahren einheitlich durchgeführt werden. Bei Aufträgen unterhalb dieser Schwelle verbleibt die Zuständigkeit in den Bedarfsstellen. Für das Amt für Immobilienmanagement gilt seit der letzten Änderung der Vergabedienstanweisung eine abweichende Regelung. Dabei werden Vergaben mit einem Auftragswert bis 25.000 Euro netto selbstständig im Amt für Immobilienmanagement durchgeführt. Die Regelung ist bis zum 31. März 2021 befristet.

#### → Empfehlung

Die Stadt Schwerte sollte die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle für Vergaben ab 5.000 Euro netto für alle Organisationseinheiten einheitlich festlegen. Die befristete Ausnahmeregelung für das Amt für Immobilienmanagement sollte zum vorgesehenen Termin enden.

Die Regelungen der Vergabeordnung zu Wertgrenzen und Wahl der Verfahrensart sind im Einklang mit den Vorgaben der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (VOB) sowie den Kommunalen Vergabegrundsätzen<sup>16</sup> des Landes Nordrhein-Westfalen festgelegt. Die Vergaberechtsvorschriften als Grundlage der Dienstanweisung sind ebenfalls benannt.

Weiterhin enthält die Dienstanweisung klare Regelungen zu den Aufgaben der Bedarfsstelle und der Vergabestelle. Im Wesentlichen ist die Bedarfsstelle für die Bedarfsfeststellung, Wirt-

<sup>16</sup> 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))

schaftlichkeitsprüfung, Kostenschätzung sowie die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses zuständig. Die Vergabestelle prüft, ob die Haushaltsmittel bereitstehen und ist für die Wahl der Vergabeart und die Auswahl der aufzufordernden Bieter verantwortlich. Sämtliche Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt ebenfalls durch bzw. über die Vergabestelle. Des Weiteren führt sie die Ausschreibung inklusive Submission durch und entscheidet über die Vergabe. Ebenso wird die Rechnungsprüfung durch die Vergabestelle beteiligt. Auch die abschließende Auftragsvergabe erfolgt durch die Vergabestelle, sofern diese im Einzelfall nicht den Bedarfsstellen obliegt. Weiterhin ist die Vergabestelle für die Dokumentation sämtlicher Schritte im Vergabeverfahren sowie ggf. für die Bearbeitung von Vergaberügen und Meldungen nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) verantwortlich. Die verwaltungs- und haushaltsmäßige Abwicklung der Maßnahmen mitsamt der Verfolgung von Mängelbeseitigungsansprüchen ist Aufgabe der zuständigen Bedarfsstelle. Ebenso die Information des Rates und der Fachausschüsse.

Die Vergabeordnung enthält ebenso Vorgaben zur Öffnung der Angebote sowie zur Dokumentationspflicht. Auftragserweiterungen und Nachtragsaufträge sind gemäß der Dienstanweisung ab einer Überschreitung des Auftragswertes um mehr als 10 Prozent erforderlich.

In der Stadt Schwerte übernimmt das Rechnungsprüfungsamt des Kreises Unna die Aufgaben des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes (RPA). Gemäß Vergabeordnung obliegt dem RPA die Prüfung von Vergaben bei einem Auftragswert über 5.000 Euro sowie bei Auftragserweiterungen. Das RPA wird vor jeder Auftragserteilung eingebunden. Die Aufträge werden erst nach dessen Zustimmung erteilt. Da die Prüfer des Kreises Unna nur an zwei Tagen in der Woche vor Ort sind, wird auf eine Teilnahme an Submissionsterminen verzichtet. Die Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung der Stadt Schwerte vom 01. Januar 2014 geregelt. Im Widerspruch zur Vergabeordnung ist hier nach das RPA bereits ab einem Auftragswert von mehr als 3.000 Euro einzubinden. Die Rechnungsprüfungsordnung wurde zum 01. Januar 2020 angepasst. Die Wertgrenzen stimmen jetzt überein.

Die Zuständigkeit der Vergabestelle endet in der Stadt Schwerte mit der Erteilung des Auftrages. Die Abwicklung der Maßnahme obliegt dem jeweiligen Fachamt. Dieses fertigt auch die Abnahmeprotokolle gemäß § 12 VOB/B<sup>17</sup> und dokumentiert die Mängelbeseitigungen. Näheres hierzu findet sich im Kapitel „5.7 Maßnahmenbetrachtung“.

Die Stadt Schwerte hat bis zum 31. Dezember 2019 keine Software eingesetzt, welche die zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergabeverfahren vollumfänglich unterstützt. Sie nutzt den „Vergabemarktplatz NRW“ als Plattform für die elektronische Durchführung der Vergabeverfahren. Der Einsatz eines Vergabemanagement-Systems ist ab 2020 vorgesehen. Eine entsprechende Software ist bereits angeschafft und implementiert. Zum Prüfungszeitraum waren aber noch keine Vergabeverfahren über die Software abgewickelt.

Die gpaNRW begrüßt die Entscheidung der Stadt Schwerte, die Vergabeverfahren zukünftig mittels einer Vergabemanagementsoftware abzuwickeln.

Die gewählte Software ist gut geeignet, die zentrale Vergabestelle bei der eVergabe zu unterstützen. Das Vergaberecht wird mit der Software unmittelbar in die Arbeitsabläufe integriert.

<sup>17</sup> Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen, Teil B: Allgemeine Vertragsbedingungen für die Ausführung von Bauleistungen



Dies betrifft sowohl die EU-weiten wie auch die nationalen Vergabeverfahren. Ebenso wird die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen erleichtert.

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
- die Verwaltung von Nachträgen.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

#### → Feststellung

Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Schwerte im Wesentlichen erfüllt. Einzelne Aspekte sollten aber verbessert werden. Die Stadt hat keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.

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 KorruptionsbG zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,
- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vier-Augen-Prinzip sowie

- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Schwerte** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Schwerte in der Fassung vom 14. Oktober 2015“ Regelungen getroffen und zusätzliche Informationen in Form eines Merkblattes als Anlage dazu bereitgestellt. Für die Information der Beschäftigten sind die Bereichsleitungen zuständig. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben ihre Kenntnisnahme einmalig durch Unterschrift quittiert. Auch neue Beschäftigte haben die Kenntnisnahme der Dienstanweisung zu bestätigen. Eine Sensibilisierung in regelmäßigen Abständen ist nicht vorgesehen.

#### → Empfehlung

Die Stadt sollte ihre Beschäftigten in regelmäßigen Abständen (z.B. jährlich) über die Regelungen der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption informieren und sie für das Thema in geeigneter Weise sensibilisieren.

Die Dienstanweisung führt die als besonders korruptionsanfällig identifizierten Bereiche auf. In Verdachtsfällen sind der bzw. die Vorgesetzte und der Bürgermeister unverzüglich zu informieren.

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen und aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an.

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

Die Stadt Schwerte hat bislang keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Beschäftigten wurden auch nicht über mögliche Schwachstellen befragt. Bei einer Befragung haben die Be-

diensteten die Möglichkeit, sich aktiv durch die Abgabe von Vorschlägen oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. So werden nicht nur neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen bekannt, sondern den Bediensteten wird das Gefühl vermittelt, sich aktiv einbringen zu können, so dass ein pauschaler Korruptionsverdacht vermieden wird.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.

Regelungen für die Annahme von Vergünstigungen sind in der Dienstanweisung enthalten. Demnach dürfen die Beschäftigten keine Geldgeschenke annehmen. Werbeartikel bis zu einem Warenwert von 20 Euro sowie die angemessene Bewirtung im Rahmen eines dienstlichen Geschäftes sind erlaubt.

Die Dienstanweisung der Stadt Schwerte enthält keine Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 16 und § 17 KorruptionsbG. Gemäß § 16 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Stadt Schwerte veröffentlicht eine detaillierte Auflistung im Rahmen ihrer jährlichen Gesamtabschlüsse. Sie kommt damit den Bestimmungen des § 95 Abs. 3 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) nach. Die Veröffentlichungspflicht gemäß KorruptionsbG geht allerdings darüber hinaus. Eine entsprechende Veröffentlichung erfolgt durch die Stadt Schwerte nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte jährlich für die Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine Veröffentlichung gemäß § 16 KorruptionsbG durchführen. Sie sollte die getroffenen Regelungen darüber hinaus in ihre Dienstanweisung aufnehmen.

Das KorruptionsbG enthält zahlreiche Transparenzregelungen sowie Melde- und Anzeigepflichten, die den kommunalen Bereich betreffen. Die Meldung von Vergabeausschlüssen und Verfehlungen im Vergaberegister wurde dabei für den kommunalen Bereich verbindlich gemacht. Beim Finanzministerium des Landes NRW wurde dazu eine Informationsstelle für Vergabeausschlüsse eingerichtet, die das sog. Vergaberegister führt. Dieses Vergaberegister enthält Informationen über Vergabeausschlüsse und Hinweise auf Verfehlungen von Firmen. Nach § 8 KorruptionsbG sind die Kommunen in NRW als öffentliche Auftraggeber verpflichtet, vor der Vergabe von Liefer-, Dienst- und Bauleistungen bei diesem Vergaberegister anzufragen, ob dort Eintragungen hinsichtlich der Bieter vorliegen. Die Anfragen nach § 8 KorruptionsbG werden bei der Stadt Schwerte von der zentralen Vergabestelle gestellt.

## 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 Schwerte hat bislang keine Sponsoringleistungen erhalten. In der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ sind Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sollten um einzelne Punkte ergänzt werden.

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 Schwerte** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Schwerte in der Fassung vom 14. Oktober 2015“ auch Regelungen zum Sponsoring getroffen. Demnach sind Sponsoringverträge grundsätzlich in Schriftform zu fassen. Dass die Stadt bereits Regelungen für das Sponsoring getroffen hat, sieht die gpaNRW grundsätzlich positiv.

Es sind jedoch redaktionelle Anpassungen in der Dienstanweisung erforderlich, da einzelne Passagen zum Teil unverändert aus anderen Quellen übernommen wurden. So bedarf zum Beispiel jeder Sponsoringvertrag der Stadt Schwerte gemäß Dienstanweisung der Zustimmung der obersten Landesbehörde. Auch an anderen Stellen sind die Formulierungen noch auf Regelungen für die Landesregierung bzw. die Landesverwaltung ausgelegt.

Da die Stadt Schwerte bislang keine Sponsoringleistungen erhalten hat, werden im Folgenden lediglich kurz die grundsätzlichen Aspekte beim Sponsoring beleuchtet. Die Stadt Schwerte sollte diese bei künftigen Sponsoring-Aktivitäten berücksichtigen.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Sollte dennoch die Entstehung von Nebenkosten nicht vermieden werden können, so sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Dies sollte die Stadt gesondert schriftlich festlegen. In der Dienstanweisung der Stadt Schwerte sind dazu keine Regelungen enthalten.

Auch eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen ist in der Dienstanweisung nicht vorgesehen. Grundsätzlich ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen. Wir empfehlen eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollten dennoch unbefristete Sponsoringverträge abgeschlossen werden, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können.

Bei Sponsoringverträgen muss die Stadt weiterhin die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, dar.

Die Dienstanweisung der Stadt Schwerte enthält zudem keine klaren Regelungen über Entscheidungsbefugnisse und Zuständigkeiten für den Abschluss eines Sponsoringvertrages. Des Weiteren sind keine Regelungen zur Beteiligung des Amtes für Finanzen getroffen. Grundsätzlich sollte die Entscheidung über den Abschluss eines Sponsoringvertrages in dezentraler Verantwortung getroffen werden. Die jeweiligen Fachbereiche sollten die Kontaktaufnahme zu potenziellen Sponsoren eigenverantwortlich organisieren. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Fachbereich Finanzen und Steuern erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung des Amtes für Finanzen gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte ihre Dienstanweisung zum Sponsoring überarbeiten. Sie sollte diese um eine Regelung zur Beteiligung des Fachbereichs Finanzen sowie um die Zuständigkeit zum Abschluss von Sponsoringverträgen erweitern. Zudem sollte sie festlegen, dass Sponsoringverträge für die Stadt kostenneutral und zeitlich begrenzt abgeschlossen werden. Auch die Haftung sollte sie begrenzen.

## 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 Schwerte betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht.

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellungen der Stadt Schwerte bei ihren investiven Maßnahmen sind in einigen Fällen nicht ausreichend belastbar. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben signifikant von den geplanten Ausgaben 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.

Eine 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 Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (KomHVO) hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Schwerte** hat keine Dienstanweisung oder andere organisatorische Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling getroffen. Bauliche Maßnahmen werden in der Regel, durch die jeweiligen Fachbereiche vollumfänglich geplant und abgewickelt. Nachdem die Mittel grundsätzlich bereitgestellt wurden, werden die Planungen konkretisiert und verwaltungsintern abgestimmt. Die Amtsleiter berichten ihren Dezernenten regelmäßig über den Stand und stimmen die Entscheidungen ab. Im Bedarfsfall werden wichtige Informationen von den Dezernenten im Verwaltungsvorstand besprochen und dort entsprechende Entscheidungen getroffen. Daneben werden die politischen Gremien bei Bedarf unterrichtet und notwendige weitergehende Beschlüsse gefasst. Die Entscheidung über das jeweilige Vorgehen treffen die handelnden Personen. Schriftliche Regelungen gibt es dazu nicht. Dieses Vorgehen stellt kein BIC im oben beschriebenen Sinne dar.

In der Stadt Schwerte machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtauszahlungen aus. Im Haushalt für das Jahr 2018 sind Aufträge für Baumaßnahmen in Höhe von gut zehn Millionen Euro eingeplant. Das sind 70 Prozent der Gesamtinvestitionen in 2018. Die Stadt Schwerte gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen der Stadt erforderlich. Die Stadt Schwerte sollte aber zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen 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,
- wann und wie ggf. 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 nah bei der Verwaltungsführung angesiedelt.

In der Stadt Schwerte sind Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings vor allem auf der Ebene der ausführenden Fachämter zu finden. Im engeren Sinne beschränkt sich dies jedoch auf das Baukostencontrolling. Eine zentrale Steuerung der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling vorsieht, erfolgt in der Stadt Schwerte nicht. Die Stadt hat keine zentrale Stelle oder Organisationseinheit, die (Bau-)Investitionen steuert und bewertet.

Die Aufgaben einer zentralen Stelle für das BIC sind insbesondere

- die Steuerung der Finanzierung, Planung und Durchführung,
- die Koordination der unterschiedlichen Interessen der Projektbeteiligten sowie
- die 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 die handelnden Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

Die Stadt Schwerte bindet das jeweilige Fachamt bzw. die Nutzer im Vorfeld von Baumaßnahmen grundsätzlich mit ein. So soll sichergestellt werden, dass deren Bedürfnisse in die Planung einfließen können. Die im Kapitel „5.7 Maßnahmenbetrachtung“ dargestellte Analyse bezieht auch die Rohbauarbeiten in der ehemaligen Realschule am Stadtpark mit ein. Hier zeigt sich, dass der Bedarfsermittlung nicht ausreichend Zeit im Vorfeld eingeräumt wurde. Im Ergebnis weichen die tatsächlichen Kosten stark von den zuvor geschätzten Kosten ab. Dies unterstreicht die Wichtigkeit systematischer und einheitlich geregelter Verfahrensweisen zur Bedarfsermittlung.

Nach Aussage der Stadt Schwerte erfolgt bei der Planung jeder Baumaßnahme eine Bedarfs- und eine Bedarfsdeckungsprüfung. Die Entscheidung zur Ausführung einer Maßnahme wird von der Verwaltungsführung bzw. den politischen Gremien getroffen. Die notwendigen Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen liegen dabei nach eigener Einschätzung vor. In der Umsetzungsphase wird der Projektablauf aber nur noch begleitet, sofern es nach den durch das Fachamt zur Verfügung gestellten Informationen für notwendig erachtet wird. Die Projektsteuerung, die Dokumentation der Baumaßnahme sowie das abschließende Berichtswesen werden im jeweiligen Fachamt vorgenommen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte sich verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektablauf sollte dabei eine zentrale Stelle kontinuierlich steuern und überwachen.



## 5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Schwerte zur Anwendung gelangen.

### 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

#### → Feststellung

Die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert ist in der Stadt Schwerte 2018 im Vergleich durchschnittlich. Bei den Bauaufträgen ist die Überschreitung der Auftragswerte größer als bei den meisten Vergleichskommunen. Die organisatorischen Veränderungen für die Vergabestelle haben nicht zu einer signifikanten Verbesserung bei den Abweichungen geführt.

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 in dieser Prüfung auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Die **Stadt Schwerte** hat für den Zeitraum ab 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 45 Maßnahmen<sup>18</sup> mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

#### Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

|               | in Euro   | in Prozent der Auftragswerte |
|---------------|-----------|------------------------------|
| Auftragswerte | 6.179.657 |                              |

<sup>18</sup> ohne Unterscheidung nach Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträgen



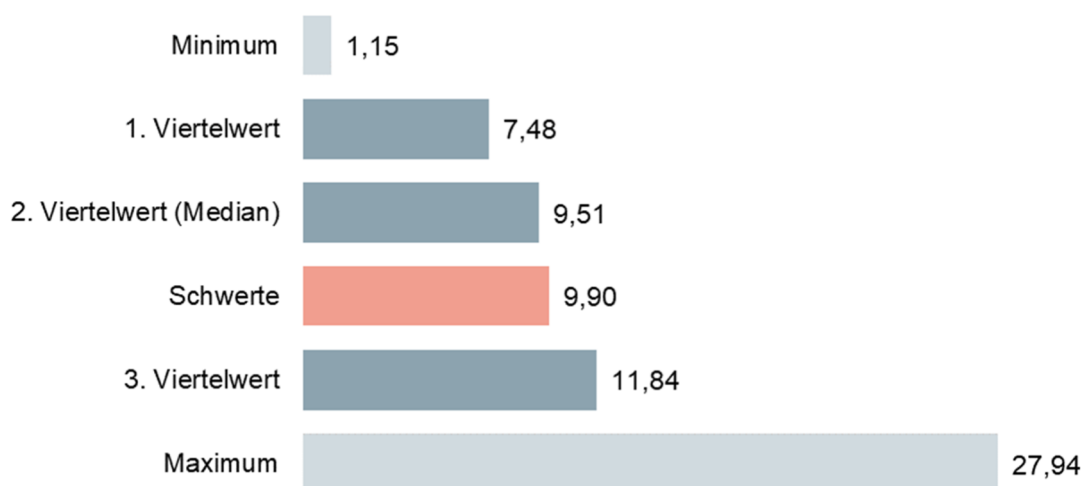
|                             | in Euro   | in Prozent der Auftragswerte |
|-----------------------------|-----------|------------------------------|
| Abrechnungssummen           | 6.383.751 |                              |
| Summe der Überschreitungen  | 478.722   | 7,7                          |
| Summe der Unterschreitungen | 274.628   | 4,4                          |

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. Zur Analyse der vorliegenden Daten betrachten wir daher die Abweichungen der Jahre 2017 bis 2019 im Einzelnen. Für 2019 sind zum Prüfungszeitpunkt für einen interkommunalen Vergleich noch nicht ausreichend Maßnahmen abgerechnet. In unserer Analyse betrachten wir daher die Nachträge der Stadt Schwerte in 2018.

Im Jahr 2018 hat die Stadt Schwerte 16 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von absolut 148.000 Euro. Bei einem Auftragsvolumen von 1,5 Millionen Euro sind das fast 10 Prozent. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Das heißt, das Über- und Unterschreitungen nicht miteinander saldiert werden.

Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Schwerte damit wie folgt ein.

#### Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 38 Werte eingeflossen. Diese verteilen sich wie folgt:

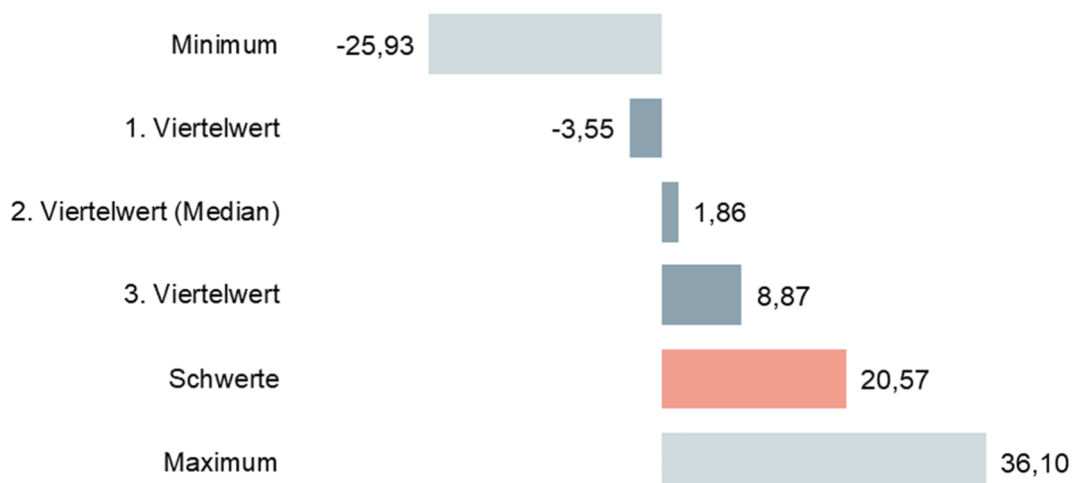


Die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert ist in der Stadt Schwerte durchschnittlich. Im Jahr 2017 liegen die Abweichungen knapp unterhalb des Medians.

Die Stadt arbeitet dabei vergleichsweise viel mit Nachträgen. Von den 45 seit 2017 abgerechneten Maßnahmen mit einem Auftragswert von über 50.000 Euro hat die Stadt bei 19 Maßnahmen mit Nachträgen gearbeitet. Diese haben zusammen ein Volumen von gut 600.000 Euro. Das sind fast zehn Prozent der ursprünglichen Auftragswerte. 2018 beträgt der Anteil der Nachträge durchschnittlich fünf Prozent der Auftragswerte. Die Nachträge nehmen damit in der Stadt Schwerte einen spürbaren Einfluss auf die Kosten der Maßnahmen. Sie sind allerdings nicht ursächlich für die Überschreitungen der Auftragswerte. Unter Berücksichtigung der Nachträge unterschreiten die Abrechnungssummen die Auftragswerte 2018 sogar um fast ein Prozent. Das liegt in der Regel daran, dass bei den betroffenen Maßnahmen gleichzeitig an anderer Stelle Kosteneinsparungen zu verzeichnen sind.

Der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen ist 2018, bezogen auf alle Vergabemaßnahmen, mit fünf Prozent groß. Er liegt damit im interkommunalen Vergleich beim dritten Viertelwert. Bei einer differenzierten Betrachtung ist zudem auffällig, dass die größte Abweichung bei den Bauaufträgen festzustellen ist. Hier ist die Abweichung von den Auftragssummen bei der Stadt Schwerte sehr groß. Sie liegt im interkommunalen Vergleich deutlich über dem dritten Viertelwert und stellt zum Betrachtungszeitpunkt die drittgrößte Überschreitung dar.

#### Überschreitung der Auftragswerte bei den Bauaufträgen in Prozent 2018



2018 hat die Stadt Schwerte bei ihren Bauaufträgen insgesamt Nachtragsaufträge in Höhe von rund 80.000 Euro erteilt. Das entspricht 13 Prozent der Abrechnungssummen. Die Stadt Schwerte liegt damit weit über dem dritten Viertelwert und stellt zum Prüfungszeitpunkt den zweithöchsten Überschreitungswert. Wesentlichen Anteil an dem Ergebnis haben dabei die Nachträge bei den Architektenleistungen zum Neubau einer Aula und Mensa sowie der Nachtrag zur Hallenbeleuchtung in der Sporthalle des Friedrich-Bährens-Gymnasiums.

Auch im Jahr 2017 hat die Stadt Schwerte bei ihren Bauaufträgen Abweichungen zu verzeichnen. Sie rechnet dabei Maßnahmen in Höhe von fast vier Millionen Euro ab. Die Auftragswerte werden dabei insgesamt um 3,5 Prozent überschritten. Die Höhe der Nachträge ist bei vier Maßnahmen mit fast 170.000 Euro auffällig. Die Abweichung vom Auftragswert ist mit 15 Prozent entsprechend groß. Im Kapitel 5.7 Maßnahmenbetrachtung unterzieht die gpaNRW daher diese vier Baumaßnahmen einer näheren Betrachtung.

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 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.

Die Umorganisation und Einrichtung einer zentralen Vergabestelle bei der Stadt Schwerte ab 2018 hat keine signifikanten Auswirkungen auf die Abweichungen von den Auftragswerten. Dies spricht dafür, dass in einem weiteren Schritt auch die Organisation des Nachtragswesens verbessert werden sollte. Darauf geht die gpaNRW im Folgenden näher ein.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

Die Stadt Schwerte hat Regelungen zum Nachtragswesen in ihre Vergabeordnung eingearbeitet. Die vergaberechtlichen Aspekte sind damit gut geregelt. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet allerdings nicht statt. Das sollte die Stadt nachholen.

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. Sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.

In der **Stadt Schwerte** prüft die zentrale Vergabestelle alle Nachtragsaufträge bzw. Auftragserweiterungen auf formale Richtigkeit und erteilt die Aufträge.

Gemäß Vergabeordnung der Stadt Schwerte sind Nachtragsaufträge erforderlich, wenn der Wert des Nachtragsauftrags zehn Prozent des Erstauftrags überschreitet. Gleiches gilt für Nachtragsaufträge, die eine andere wesentliche Änderung (Leistungen, Fristen) zum Inhalt haben. Die Vergabebefugnis richtet sich nach dem Wert des Gesamtauftrages inklusive Nachtrag. Zur Abwicklung des Vergabeverfahrens werden standardisierte Vorlagen verwendet. Die Notwendigkeit des Nachtrags wird durch das Fachamt begründet und der Vergabestelle zur Prüfung vorgelegt. Das örtliche RPA prüft die Angaben des Fachamtes sowie das Angebot.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt Schwerte bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Diese könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge des Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

Auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“ zur Implementierung und Organisation eines zentralen Bauinvestitionscontrollings wird an dieser Stelle verwiesen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Schwerte sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen.

## 5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische und vergaberechtliche Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

| Feststellung                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Seite |
|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |       |
| F1                                                                  | Das Vergabewesen in der Stadt Schwerte ist gut organisiert. In ihrer Vergabeordnung hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten.      | 158   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                          |       |
| F2                                                                  | Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in der Stadt Schwerte gut eingebunden. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten des Rechnungsprüfungsamtes sind in der Rechnungsprüfungsordnung klar geregelt. Insbesondere bei den investiven Maßnahmen sind die Regelungen gut geeignet, die fachliche Richtigkeit zu gewährleisten. | 158   | E2         | Die Stadt Schwerte sollte die Zuständigkeit der zentralen Vergabestelle für Vergaben ab 5.000 Euro netto für alle Organisationseinheiten einheitlich festlegen. Die befristete Ausnahmeregelung für das Amt für Immobilienmanagement sollte zum vorgesehenen Termin enden.               | 159   |
| F3                                                                  | Die Vorgaben des KorruptionsbG werden von der Stadt Schwerte im Wesentlichen erfüllt. Einzelne Aspekte sollten aber verbessert werden. Die Stadt hat keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Eine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung erfolgt nicht.                      | 161   | E3.1       | Die Stadt sollte ihre Beschäftigten in regelmäßigen Abständen (z.B. jährlich) über die Regelungen der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption informieren und sie für das Thema in geeigneter Weise sensibilisieren.                                                               | 162   |
|                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |       | E3.2       | Die Stadt Schwerte sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollten auch die Bediensteten eingebunden werden.                                           | 163   |
|                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |       | E3.3       | Die Stadt Schwerte sollte jährlich für die Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger eine Veröffentlichung gemäß § 16 KorruptionsbG durchführen. Sie sollte die getroffenen Regelungen darüber hinaus in ihre Dienstanweisung aufnehmen. | 163   |

| Feststellung               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Seite | Empfehlung |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Seite |
|----------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Sponsoring                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
| F4                         | Die Stadt Schwerte hat bislang keine Sponsoringleistungen erhalten. In der „Dienstweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter“ sind Regelungen zum Sponsoring getroffen. Diese sollten um einzelne Punkte ergänzt werden.                                                                                                 | 164   | E4         | Die Stadt Schwerte sollte ihre Dienstweisung zum Sponsoring überarbeiten. Sie sollte diese um eine Regelung zur Beteiligung des Fachbereichs Finanzen sowie um die Zuständigkeit zum Abschluss von Sponsoringverträgen erweitern. Zudem sollte sie festlegen, dass Sponsoringverträge für die Stadt kostenneutral und zeitlich begrenzt abgeschlossen werden. Auch die Haftung sollte sie begrenzen. | 165   |
| Bauinvestitionscontrolling |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
| F5                         | Die Stadt Schwerte betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Eine zentrale Steuerung zur Bedarfsfeststellung im Vorfeld von Maßnahmen und ein zentraler Abgleich mit den festgelegten Zielen während der Maßnahme erfolgt nicht.                                                                                                                         | 165   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
| F6                         | Die Bedarfsfeststellungen der Stadt Schwerte bei ihren investiven Maßnahmen sind in einigen Fällen nicht ausreichend belastbar. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben signifikant von den geplanten Ausgaben ab.                                                                                                                                                   | 165   | E6         | Die Stadt Schwerte sollte sich verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird. Den Projektablauf sollte dabei eine zentrale Stelle kontinuierlich steuern und überwachen.                                                                                                        | 167   |
| Nachtragswesen             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |       |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
| F7                         | Die Abweichung der Abrechnungssumme vom Auftragswert ist in der Stadt Schwerte 2018 im Vergleich durchschnittlich. Bei den Bauaufträgen ist die Überschreitung der Auftragswerte größer als bei den meisten Vergleichskommunen. Die organisatorischen Veränderungen für die Vergabestelle haben nicht zu einer signifikanten Verbesserung bei den Abweichungen geführt. | 168   |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |       |
| F8                         | Die Stadt Schwerte hat Regelungen zum Nachtragswesen in ihre Vergabeordnung eingearbeitet. Die vergaberechtlichen Aspekte sind damit gut geregelt. Eine systematische Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge und Abweichungen vom Auftragswert findet allerdings nicht statt. Das sollte die Stadt nachholen.                                                   | 171   | E8         | Die Stadt Schwerte sollte ein Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen.                                                                                                                                                                                                         | 172   |

## 6. gpa-Kennzahlenset

### 6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter [www.gpanrw.de](http://www.gpanrw.de) steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

### 6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.



## 6.3 gpa-Kennzahlenset

### gpa-Kennzahlenset der Stadt Schwerte

| Handlungsfelder / Kennzahlen                                            | Schwerte 2012 | Schwerte aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte | Vergleichsjahr | Teilbericht |
|-------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|----------------|-------------|
| <b>Haushaltssituation</b>                                               |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Jahresergebnis je EW* in Euro                                           | -136          | 44,13            | -200    | -1,45          | 28,45                   | 98,56          | 732     | 41           | 2018           | Finanzen    |
| Eigenkapitalquote 1 in Prozent                                          | -6,10         | -9,53            | -29,11  | 10,04          | 22,94                   | 38,15          | 65,26   | 41           | 2018           | Finanzen    |
| Eigenkapitalquote 2 in Prozent                                          | 18,10         | 15,91            | -11,32  | 36,87          | 53,68                   | 69,24          | 80,11   | 41           | 2018           | Finanzen    |
| Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**                 | 5.351         | 5.384            | 1.072   | 2.084          | 2.904                   | 4.321          | 6.739   | 30           | 2018           | Finanzen    |
| Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro                  | -63           | 170              | -330    | 76,28          | 177                     | 254            | 2.263   | 41           | 2018           | Finanzen    |
| <b>Personal</b>                                                         |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)                        | 8,55          | 9,17             | 3,93    | 7,58           | 8,15                    | 9,25           | 12,96   | 31           | 2018           | ./.         |
| Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)                        | 5,40          | 5,73             | 2,07    | 5,07           | 5,59                    | 6,33           | 8,85    | 31           | 2018           | ./.         |
| <b>Informationstechnik (IT)</b>                                         |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro | k.A.          | 3.260            | 2.565   | 3.702          | 4.588                   | 5.049          | 7.136   | 50           | 2018           | ./.         |
| <b>Gebäudeportfolio</b>                                                 |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm                              | 3.445         | 3.462            | 2.539   | 3.377          | 3.840                   | 4.113          | 7.141   | 35           | 2018           | ./.         |

| Handlungsfelder / Kennzahlen                                     | Schwerte 2012 | Schwerte aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte | Vergleichsjahr | Teilbericht |
|------------------------------------------------------------------|---------------|------------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|----------------|-------------|
| Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm                      | 1.767         | 1.640            | 933     | 1.653          | 1.840                   | 2.018          | 2.475   | 35           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm                       | 133           | 225              | 0       | 117            | 178                     | 228            | 391     | 35           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm           | 89            | 92               | 62      | 119            | 186                     | 296            | 724     | 35           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm                   | 251           | 450              | 172     | 261            | 308                     | 380            | 552     | 35           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm | 107           | 110              | 61      | 108            | 149                     | 177            | 248     | 35           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm                       | 105           | 122              | 40      | 151            | 218                     | 289            | 479     | 35           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm                     | 72            | 159              | 53      | 153            | 252                     | 340            | 540     | 35           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm                  | k. A.         | 178              | 3       | 45             | 111                     | 204            | 3.802   | 35           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm           | 921           | 488              | 54      | 186            | 279                     | 504            | 1.130   | 35           | 2018           | ./.         |
| <b>Einwohnermeldeaufgaben</b>                                    |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben                  | 2.312         | 2.153            | 997     | 1.768          | 2.079                   | 2.513          | 3.444   | 45           | 2018           | ./.         |
| <b>Personenstandswesen</b>                                       |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen                     | 144           | 154              | 87      | 142            | 162                     | 187            | 325     | 45           | 2018           | ./.         |
| <b>Schulen Flächenmanagement</b>                                 |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Bruttogrundfläche Grundschulen                                   | 343           | 386              | 263     | 325            | 351                     | 379            | 620     | 29           | 2018           | ./.         |

| Handlungsfelder / Kennzahlen                                    | Schwerte 2012 | Schwerte aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte | Vergleichsjahr | Teilbericht |
|-----------------------------------------------------------------|---------------|------------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|----------------|-------------|
| je Klasse in qm                                                 |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm                  | 481           | k. A.            | 204     | 377            | 418                     | 529            | 897     | 15           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm                   | 383           | 446              | 260     | 303            | 346                     | 423            | 1.226   | 23           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm               | k. A.         | k. A.            | 277     | 304            | 361                     | 410            | 546     | 6            | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm                     | 207           | 250              | 190     | 285            | 328                     | 374            | 441     | 27           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm                 | 224           | 252              | 224     | 307            | 394                     | 429            | 707     | 18           | 2018           | ./.         |
| <b>Schulen Bewirtschaftung</b>                                  |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro     | 19,22         | 21,74            | 8,11    | 10,74          | 13,15                   | 17,51          | 24,83   | 28           | 2018           | ./.         |
| Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro      | 23,36         | 33,42            | 0,00    | 17,29          | 23,11                   | 25,63          | 60,54   | 22           | 2018           | ./.         |
| Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro      | 16,17         | 13,04            | 8,11    | 9,98           | 11,09                   | 12,99          | 16,10   | 26           | 2018           | ./.         |
| Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent             | 42,00         | 42,69            | 0,00    | 0,78           | 9,44                    | 57,16          | 100,00  | 29           | 2018           | ./.         |
| Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro | 5,08          | 6,24             | 5,90    | 6,87           | 7,95                    | 9,17           | 24,99   | 28           | 2018           | ./.         |
| Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh                   | 129           | 117,1            | 69,97   | 90,76          | 105                     | 117            | 141     | 28           | 2018           | ./.         |
| Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh                   | 19,60         | 18,3             | 10,32   | 12,91          | 15,37                   | 17,57          | 22,74   | 28           | 2018           | ./.         |

| Handlungsfelder / Kennzahlen                                                                              | Schwerte 2012 | Schwerte aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte | Vergleichsjahr | Teilbericht         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|----------------|---------------------|
| Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter                                                          | 236           | 342              | 99      | 117            | 143                     | 173            | 342     | 28           | 2018           | ./.                 |
| <b>Schülerbeförderung</b>                                                                                 |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |                     |
| Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro                                                        | 203           | 207              | 42,65   | 105,07         | 178,78                  | 268,11         | 578,02  | 29           | 2018           | ./.                 |
| <b>Schulsekretariate</b>                                                                                  |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |                     |
| Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***                 | k.A.          | 417              | 305     | 470            | 532                     | 651            | 800     | 28           | 2018           | ./.                 |
| Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***                         | k.A.          | 714              | 410     | 470            | 543                     | 666            | 1.019   | 28           | 2018           | ./.                 |
| <b>Wohngeld</b>                                                                                           |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |                     |
| Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld                                                                         | k. A.         | 508              | 163     | 325            | 409                     | 511            | 884     | 55           | 2018           | ./.                 |
| <b>Hilfe zur Erziehung</b>                                                                                |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |                     |
| Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro                                     | k. A.         | 1.089            | 442     | 645            | 780                     | 998            | 1.155   | 22           | 2018           | Hilfe zur Erziehung |
| Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro                                                     | 8.497         | 21.901           | 18.565  | 21.781         | 22.975                  | 26.411         | 30.215  | 23           | 2018           | Hilfe zur Erziehung |
| Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent                      | 70,4          | 64,33            | 34,75   | 47,83          | 56,55                   | 58,86          | 69,79   | 23           | 2018           | Hilfe zur Erziehung |
| Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent | 24,7          | 37,99            | 35,24   | 39,51          | 44,57                   | 50,89          | 56,06   | 22           | 2018           | Hilfe zur Erziehung |
| Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre                                       | 86,3          | 53,15            | 18,71   | 29,03          | 35,73                   | 41,98          | 63,22   | 23           | 2018           | Hilfe zur Erziehung |

| Handlungsfelder / Kennzahlen                                                                                 | Schwerte 2012 | Schwerte aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte | Vergleichsjahr | Teilbericht |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|----------------|-------------|
| (Falldichte HzE gesamt)                                                                                      |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| <b>Tagesbetreuung für Kinder</b>                                                                             |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro                                   | k. A.         | 3.009            | 2.065   | 2.337          | 2.583                   | 2.839          | 3.996   | 27           | 2018           | ./.         |
| Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent | k. A.         | 12,5             | 2,9     | 12,7           | 14,2                    | 15,3           | 18,6    | 27           | 2018           | ./.         |
| Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro                                                    | k. A.         | 3.813            | 2.548   | 3.147          | 3.397                   | 3.826          | 4.615   | 27           | 2018           | ./.         |
| <b>Sport Flächenmanagement</b>                                                                               |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm                                                           | 71            | 83               | 55      | 70             | 83                      | 93             | 122     | 29           | 2018           | ./.         |
| Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm                                                              | 355           | 365              | 250     | 333            | 365                     | 409            | 471     | 29           | 2018           | ./.         |
| Fläche Sportplätze je EW in qm                                                                               | 3,70          | 2,85             | 1,40    | 2,68           | 3,74                    | 5,38           | 11,57   | 42           | 2018           | ./.         |
| Fläche Spielfelder je EW in qm                                                                               | 1,13          | 1,03             | 0,54    | 1,17           | 1,53                    | 2,39           | 5,44    | 43           | 2018           | ./.         |
| <b>Bauaufsicht</b>                                                                                           |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht                                                                         | k. A.         | 123              | 50      | 82             | 100                     | 141            | 189     | 38           | 2019           | Bauaufsicht |
| Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent                                      | k. A.         | 1,08             | 0,00    | 2,29           | 4,68                    | 6,90           | 20,00   | 36           | 2019           | Bauaufsicht |
| Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen                             | k. A.         | k.A.             | 53      | 70             | 103                     | 122            | 174     | 18           | 2019           | Bauaufsicht |
| Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)                                             | k. A.         | k.A.             | 31      | 57             | 69                      | 94             | 145     | 18           | 2019           | Bauaufsicht |

| Handlungsfelder / Kennzahlen                                                                                   | Schwerte 2012 | Schwerte aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte | Vergleichsjahr | Teilbericht |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|------------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|----------------|-------------|
| in Kalendertagen                                                                                               |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| <b>Straßenbeleuchtung</b>                                                                                      |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche                                                       | 2,25          | 2,29             | 1,99    | 2,71           | 3,10                    | 3,76           | 4,76    | 23           | 2018           | ./.         |
| Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro                                 | 297           | 323              | 208     | 323            | 392                     | 472            | 690     | 21           | 2018           | ./.         |
| Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro | 196           | 245              | 91      | 164            | 245                     | 314            | 467     | 20           | 2018           | ./.         |
| Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro                    | 87,25         | 107,16           | 22,61   | 52,76          | 70,55                   | 90,88          | 133     | 24           | 2018           | ./.         |
| Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh                                | 576           | 331              | 316     | 496            | 623                     | 761            | 997     | 22           | 2018           | ./.         |
| Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh                                                   | 256           | 145              | 138     | 161            | 197                     | 248            | 426     | 29           | 2018           | ./.         |
| <b>Park- und Gartenanlagen</b>                                                                                 |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm                                                                     | 0,61          | 0,69             | 0,32    | 1,62           | 4,40                    | 7,90           | 22,62   | 28           | 2018           | ./.         |
| Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro                                                             | 2,22          | 2,97             | 0,52    | 1,07           | 1,60                    | 2,44           | 5,97    | 25           | 2018           | ./.         |
| <b>Spiel- und Bolzplätze</b>                                                                                   |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm                                                        | 9,77          | 9,55             | 5,04    | 10,80          | 13,80                   | 18,01          | 24,88   | 30           | 2018           | ./.         |

| Handlungsfelder / Kennzahlen                     | Schwerte 2012 | Schwerte aktuell | Minimum | 1. Viertelwert | 2. Viertelwert (Median) | 3. Viertelwert | Maximum | Anzahl Werte | Vergleichsjahr | Teilbericht |
|--------------------------------------------------|---------------|------------------|---------|----------------|-------------------------|----------------|---------|--------------|----------------|-------------|
| Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro | 4,46          | 3,15             | 1,14    | 2,58           | 3,08                    | 4,49           | 8,90    | 28           | 2018           | ./.         |
| <b>Straßenbegleitgrün</b>                        |               |                  |         |                |                         |                |         |              |                |             |
| Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm            | 5,89          | 6,10             | 1,83    | 4,24           | 6,89                    | 17,48          | 59,48   | 25           | 2018           | ./.         |
| Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro    | 1,26          | 0,29             | 0,29    | 1,29           | 1,75                    | 3,47           | 8,06    | 20           | 2018           | ./.         |

\*EW = Einwohner

\*\*Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

\*\*\*Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

\*\*\*\*Hintergründe und Definitionen der einzelnen Richtwerte stehen im Teilbericht Verkehrsflächen.

## ➔ Kontakt

---

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

---

Shamrockring 1, 44623 Herne

---

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

**t** 0 23 23/14 80-0

**f** 0 23 23/14 80-333

**e** [info@gpa.nrw.de](mailto:info@gpa.nrw.de)

**DE-e** [Poststelle@gpanrw.de-mail.de](mailto:Poststelle@gpanrw.de-mail.de)

**i** [www.gpa.nrw.de](http://www.gpa.nrw.de)