

# ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Gronau (Westf.) 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 Gronau (Westf.)	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Gronau (Westf.)	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Gronau (Westf.)	18
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
<b>1. Finanzen</b>	<b>32</b>
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	46
1.3.5 Schulden und Vermögen	48
1.4 Haushaltssteuerung	57
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	57
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	58
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	62

1.4.4	Fördermittelmanagement	67
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	70
<b>2.</b>	<b>Beteiligungen</b>	<b>78</b>
2.1	Managementübersicht	78
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	79
2.3	Beteiligungsportfolio	79
2.3.1	Beteiligungsstruktur	80
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	83
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	84
2.4	Beteiligungsmanagement	86
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	86
2.4.2	Berichtswesen	88
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	89
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	91
<b>3.</b>	<b>Hilfe zur Erziehung</b>	<b>92</b>
3.1	Managementübersicht	92
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	93
3.3	Strukturen	95
3.3.1	Strukturkennzahlen	96
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	97
3.3.3	Präventive Angebote	98
3.4	Organisation und Steuerung	99
3.4.1	Organisation	99
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	100
3.4.3	Finanzcontrolling	102
3.4.4	Fachcontrolling	103
3.5	Verfahrensstandards	105
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	105
3.5.2	Prozesskontrollen	111
3.6	Personaleinsatz	111
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	112
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	113
3.7	Leistungsgewährung	114
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	114
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	125
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	135
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	137
<b>4.</b>	<b>Bauaufsicht</b>	<b>141</b>
4.1	Managementübersicht	141
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	142

4.3	Baugenehmigung	143
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	143
4.3.2	Rechtmäßigkeit	145
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	147
4.3.4	Geschäftsprozesse	148
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	149
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	151
4.3.7	Personaleinsatz	152
4.3.8	Digitalisierung	155
4.3.9	Transparenz	157
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	160
<b>5.</b>	<b>Vergabewesen</b>	<b>164</b>
5.1	Managementübersicht	164
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	165
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	166
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	166
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	170
5.4	Sponsoring	173
5.5	Bauinvestitionscontrolling	175
5.6	Nachtragswesen	178
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	178
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	180
5.7	Maßnahmenbetrachtung	181
5.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	182
	<b>Kontakt</b>	<b>185</b>

# 0. Vorbericht

## 0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gronau (Westf.)

### 0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Gronau (Westf.) 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 **Haushaltssituation** der Stadt Gronau (Westf.) zeigt in der Gesamtschau einen eher hohen Handlungsbedarf. Gronau (Westf.) unterliegt im Betrachtungszeitraum bis einschließlich 2018 keinen aufsichtsrechtlichen Genehmigungspflichten. Allerdings realisiert die Stadt in den geprüften Jahren nicht immer den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich. Ebenso ist nach der Haushaltsplanung 2020 für alle Planjahre bis 2023 mit Fehlbeträgen zu rechnen.

Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt noch über eine solide **Eigenkapitalausstattung**. Interkommunal verglichen ordnet sich die Stadt auf durchschnittlichem Niveau ein. Dieses Volumen reicht risikoorientiert aus, um die geplanten Jahresfehlbeträge abzufangen und zumindest jeweils den fiktiven Haushaltsausgleich darstellen zu können.

Die **Schulden und Verbindlichkeiten** der Stadt zeigen eine ansteigende Tendenz. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Gronau (Westf.) liegen dabei zwar noch auf durchschnittlichem Niveau am Median des interkommunalen Vergleichs. Mit einem Volumen von 138,7 Mio. Euro bzw. 2.910 Euro je Einwohner sind aber gleichwohl hohe jährliche Zins- und Tilgungsbelastungen zu verbinden, die die Handlungsspielräume einschränken.

Im Finanzbereich verfügt die Stadt Gronau (Westf.) über die wesentlichen Informationen zur **Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft**. Die Feststellungsbeschlüsse zu den Jahresabschlüssen hat der Rat der Stadt jeweils innerhalb der geltenden Fristen gefasst. Im Fall der Gesamtabschlüsse stehen den Entscheidern in Politik und Verwaltung die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft aber noch nicht zeitnah zur Verfügung. Die Bestätigungsbeschlüsse der Gesamtabschlüsse 2013 bis 2015 konnte der Rat jeweils nur verspätet fassen.

Zur **Fördermittelakquise** nutzt die Stadt Gronau (Westf.) verschiedene Quellen. Sie bedient sich dabei auch externer Unterstützung. Eine Standardisierung und Zentralisierung der Prozesse wäre vorteilhaft und würde eine effizientere Verfahrensabwicklung unterstützen. Auch ein zentrales Fördermittelcontrolling und diesbezügliche Berichtswesen setzt die Stadt Gronau (Westf.) nicht ein. Ein strukturierteres Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

Lediglich punktuelle Möglichkeiten zur weiteren Steuerungsoptimierung lässt das städtische **Beteiligungsmanagement** erkennen. Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt über eine umfangreiche und komplexe Beteiligungsstruktur. Die Stadt ist an 31 Unternehmen beteiligt. Auf 15 dieser Unternehmen übt sie zudem einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist auf einem mittleren Niveau. Die städtischen Beteiligungen entlasten den kommunalen Haushalt. Verbesserungsansätze beim Beteiligungsmanagement ergeben sich insbesondere im Hinblick auf eine automatisierte Übersendung von Jahresabschlüssen auch von Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote. Zudem sollte das Beteiligungsmanagement der Stadt Gronau (Westf.) die Gremienvertreter durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.

Die Aufwendungen für **Hilfen zur Erziehung** sind in Gronau einwohnerbezogen und je Hilfefall niedriger als bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte. Die Stadt nutzt im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen. Im interkommunalen Vergleich 2018 hat Gronau einen der höchsten Anteile Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Außerdem hat Gronau interkommunal verglichen durch gute Präventionsarbeit eine geringe HzE-Falldichte.

Die Steuerung im Jugendamt ist gut ausgeprägt. Das Finanzcontrolling der Stadt Gronau (Westf.) hat für die Hilfen zur Erziehung ein gutes Monitoring aufgebaut und ein Berichtswesen installiert. Die Stadt kann ihr Finanzcontrolling durch die Verwendung steuerungsrelevanter Kennzahlen wie zum Beispiel zur Entwicklung der Fallkosten in den einzelnen Hilfearten noch optimieren. Die Stadt führt ein intensives Fachcontrolling durch. Steuerungsrelevante Kennzahlen für die Hilfen zur Erziehung werden regelmäßig ausgewertet und analysiert. Die Kennzahlen sind teilweise an Zielen mit festgelegten Zielwerten orientiert. Im Rahmen des Fachcontrollings wird die Wirksamkeit von Hilfen in Form eines Zielerreichungsgrades ermittelt. Die Stadt entwickelt ihr Berichtswesen kontinuierlich weiter, um die Transparenz sowie den Informationsgehalt zu optimieren.

Die Prüfung des **Vergabewesens** der Stadt Gronau (Westf.) hat einen überwiegend positiven Eindruck hinterlassen.

Die beiden zentralen Vergabestellen sind gut aufgestellt. Die Zusammenarbeit mit den Fachdiensten und der örtlichen Rechnungsprüfung ist eindeutig und nachvollziehbar geregelt und geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten. Besonders positiv sind der gut strukturierte Aufbau der Vergabeakten, die durchdachten und standardisierten Vergabevermerke sowie die ebenfalls gut aufgebauten und um aussagekräftige Kennzahlen ergänzten Prüfberichte der örtlichen Rechnungsprüfung hervorzuheben. Einen kleinen Wermutstropfen stellt die noch in den Kinderschuhen befindliche Digitalisierung des Vergabebereichs dar, die die Vergabestellen zeitnah vorantreiben sollten.

Bezüglich eines ganzheitlichen **Bauinvestitionscontrollings** sehen wir viele positive Ansätze bei der Stadt Gronau (Westf.), einschließlich der bestehenden Dienstanweisung zu dieser Thematik, die im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zurzeit noch Seltenheitscharakter aufweist. Die guten Ansätze sollte die Stadt Gronau (Westf.) nun weiter optimieren und eine zentrale Steuerung und Überwachung des gesamten Projektablaufs implementieren.

Die stichpunktartig geprüften **Vergabemaßnahmen** der Stadt Gronau (Westf.) haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens untermauert. Die Stadt hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein und übertrifft gesetzliche Mindestanforderungen sogar regelmäßig.

Eine gut funktionierende, effizient organisierte **Bauaufsicht** leistet nicht nur einen wichtigen Beitrag zur gesetzeskonformen Realisierung von Bauvorhaben, sondern ist auch regelmäßig ein wichtiges Aushängeschild der Kommunen. Bei der Prüfung der Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) hat die gpaNRW einige sehr vielversprechende, aber auch kritische Punkte festgestellt. Die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben hält die Bauaufsicht überwiegend ein. Zudem zeigen die Bearbeitungskennzahlen zu den Fällen je Sachbearbeitung, dass die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) leistungsstark und kundenorientiert arbeitet. Bei durchschnittlichen Rückständen bewältigen die Sachbearbeiter der Bauaufsicht im aktuellen interkommunalen Vergleich das Maximum an Fällen je Vollzeitstelle.

Kritisch wertet die gpaNRW jedoch, dass die Entscheidung über die Anträge alleinverantwortlich bei der jeweiligen Sachbearbeitung liegt und auch das Vieraugenprinzip beim Unterzeichnen der Bescheide keine Beachtung findet. Diese Vorgehensweise wird den bestehenden Standards in einem korruptionsgefährdeten Bereich wie der Bauaufsicht nicht gerecht.

In Summe ergeben sich aus der überörtlichen Prüfung heraus verschiedene Handlungsmöglichkeiten zur Steuerungsoptimierung, zur punktuellen Entlastung des städtischen Haushaltes, aber auch Hinweise auf etwaige Risiken. Daher sollte die Stadt Gronau (Westf.) die in den einzelnen Prüffeldern aufgezeigten Aspekte und Empfehlungen als zusätzliche Konsolidierungs- und Steuerungsimpulse in ihre künftigen Überlegungen und Planungen mit einbeziehen.

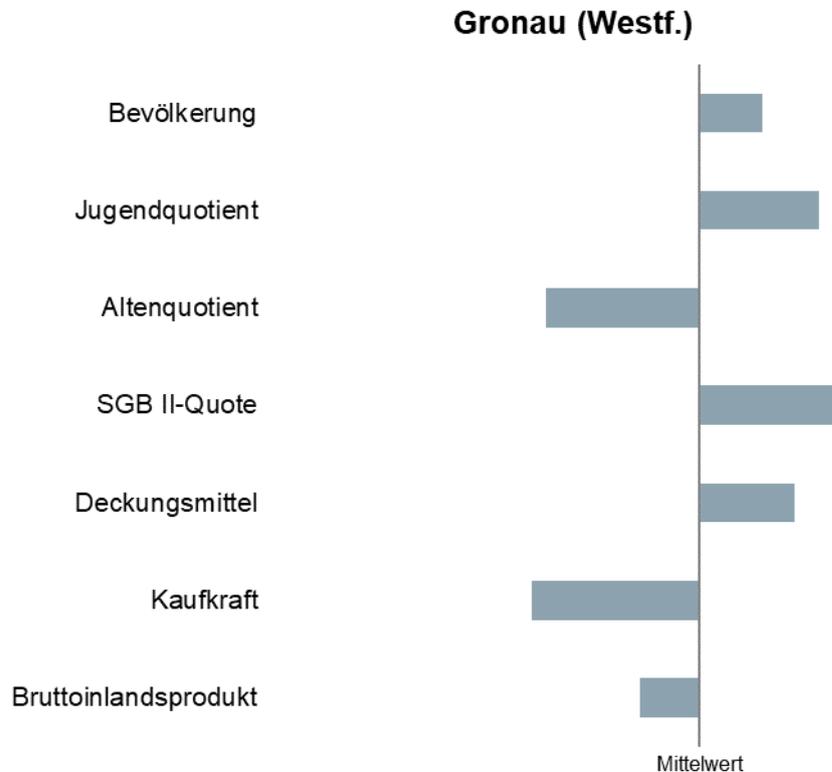
## 0.2 Ausgangslage der Stadt Gronau (Westf.)

### 0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Gronau (Westf.). 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 heutige Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

## Strukturmerkmale Stadt Gronau (Westf.) 2018



Die Stadt Gronau (Westf.) ist mit rd. 48.000 Einwohnern die zweitgrößte Kommune im Kreis Borken. Die Gebietsfläche der Stadt liegt mit rd. 79 qkm im Durchschnitt verglichen mit den übrigen Kommunen im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Wie auch schon in der letzten überörtlichen Prüfung gehen die aktualisierten Prognosen von IT NRW weiterhin von einer tendenziell steigenden Bevölkerungsentwicklung aus. Allerdings wird sich bedingt durch den demografischen Wandel auch die Altersstruktur in Gronau (Westf.) spürbar verschieben. Aktuell ist der Anteil der älteren Menschen in Gronau (Westf.) noch deutlich unterdurchschnittlich ausgeprägt, während sich der Anteil der Jugendlichen höher darstellt als in den meisten Vergleichskommunen. Die Stadtentwicklung wird sich jedoch künftig stärker auf die wachsenden Anforderungen einer alternden Stadtgesellschaft einstellen müssen.

Ebenfalls unverändert geblieben sind in ihrer Tendenz die Strukturmerkmale „Deckungsmittel“, „Kaufkraft“ und das Bruttoinlandsprodukt als Indikator für die Wirtschaftskraft der Stadt Gronau (Westf.). Während sich die Deckungsmittel positiv darstellen, sind die Merkmale Kaufkraft und Bruttoinlandsprodukt im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen unterdurchschnittlich ausgeprägt. Besonders auffällig sind dabei die vergleichsweise hohen allgemeinen Deckungsmittel, die in erster Linie aus unverändert hohen Gewerbesteuererträgen resultieren. Die allgemeinen Deckungsmittel als Indikator für die Ertragskraft einer Kommune liegen im Betrachtungszeitraum 2014 – 2018 mit durchschnittlich 1.776 Euro/Einwohner in allen Jahren jeweils über dem dritten Viertelwert.

Die ausgewiesene SGB II-Quote ist deutlich überdurchschnittlich und sorgt für eine belastende Wirkung im städtischen Haushalt.

In der Gesamtschau bildet die strukturelle Situation der Stadt Gronau (Westf.) aktuell eine gute Grundlage für eine positive städtische Weiterentwicklung. Diese gilt es im Hinblick auf künftige Herausforderungen zu nutzen. Abzuwarten bleibt allerdings, in welchem Ausmaß die Corona-Pandemie künftig noch Einfluss, gerade auch auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, nehmen wird.

## 0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung 2014 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Gronau (Westf.) intensiv beraten. Zu diesem Zweck hat die Stadt einen Arbeitskreis Finanzoptimierung mit verwaltungsseitiger und politischer Beteiligung installiert. Der Arbeitskreis hat sich in seinen Sitzungen mit den unterschiedlichen Sachverhalten des Prüfberichtes auseinandergesetzt. Zwischenzeitlich hat die Stadt Gronau (Westf.) eine Vielzahl von Handlungsoptionen zur Konsolidierung ihres Haushalts erarbeitet, auf deren Wiedergabe in Gänze an dieser Stelle verzichtet wird. Die Handlungsoptionen sind teilweise bereits umgesetzt (z.B. Anpassung der Schullandschaft an die demografische Entwicklung und Rückbau von Spielplätzen). Andere Handlungsoptionen befinden sich derzeit noch in der Prüfungs- bzw. Umsetzungsphase (z.B. Reduzierung der Pflege des Straßenbegleitgrüns durch Aufgabe des Bestandes und Maßnahmen im Bereich der Straßenbeleuchtung).

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

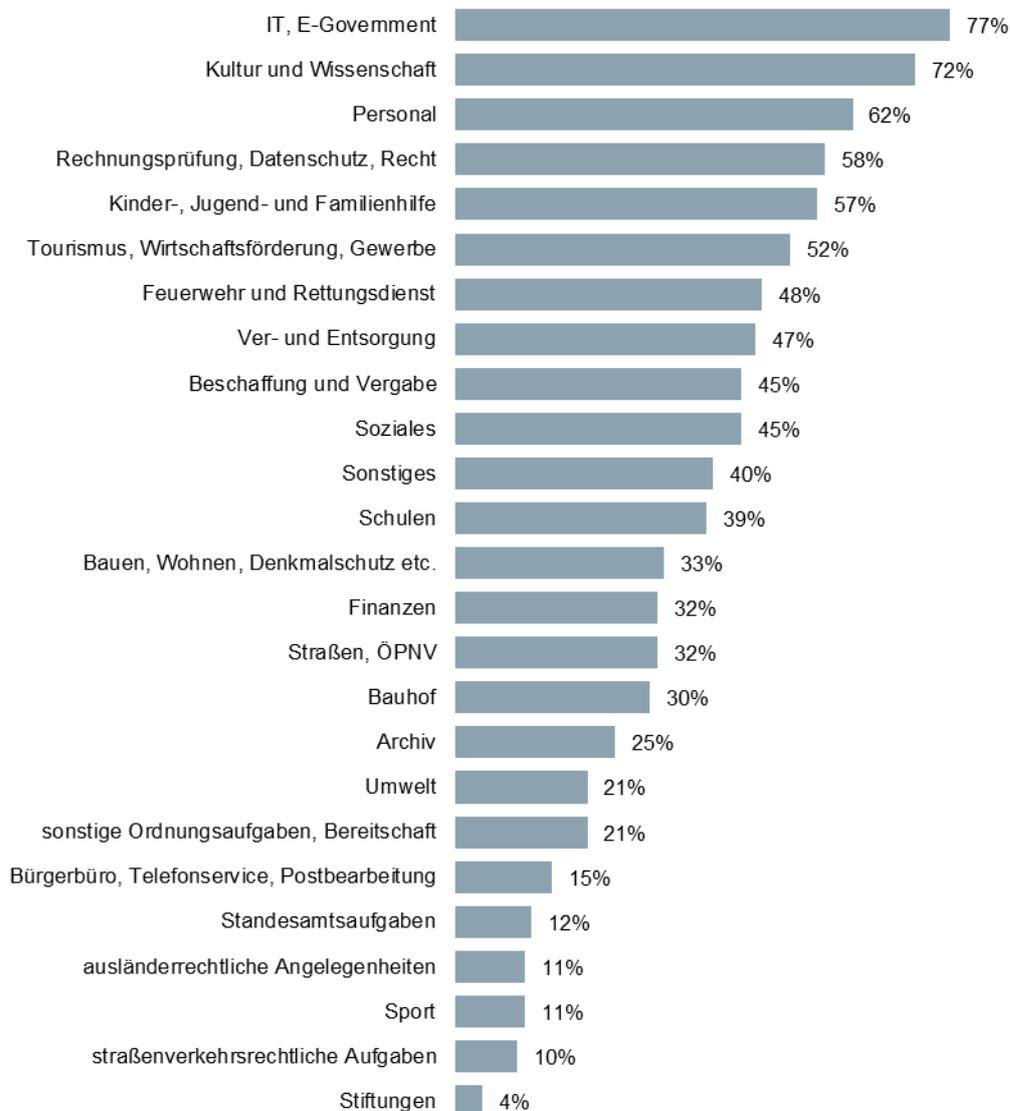
### 0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 92 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

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

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

##### Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



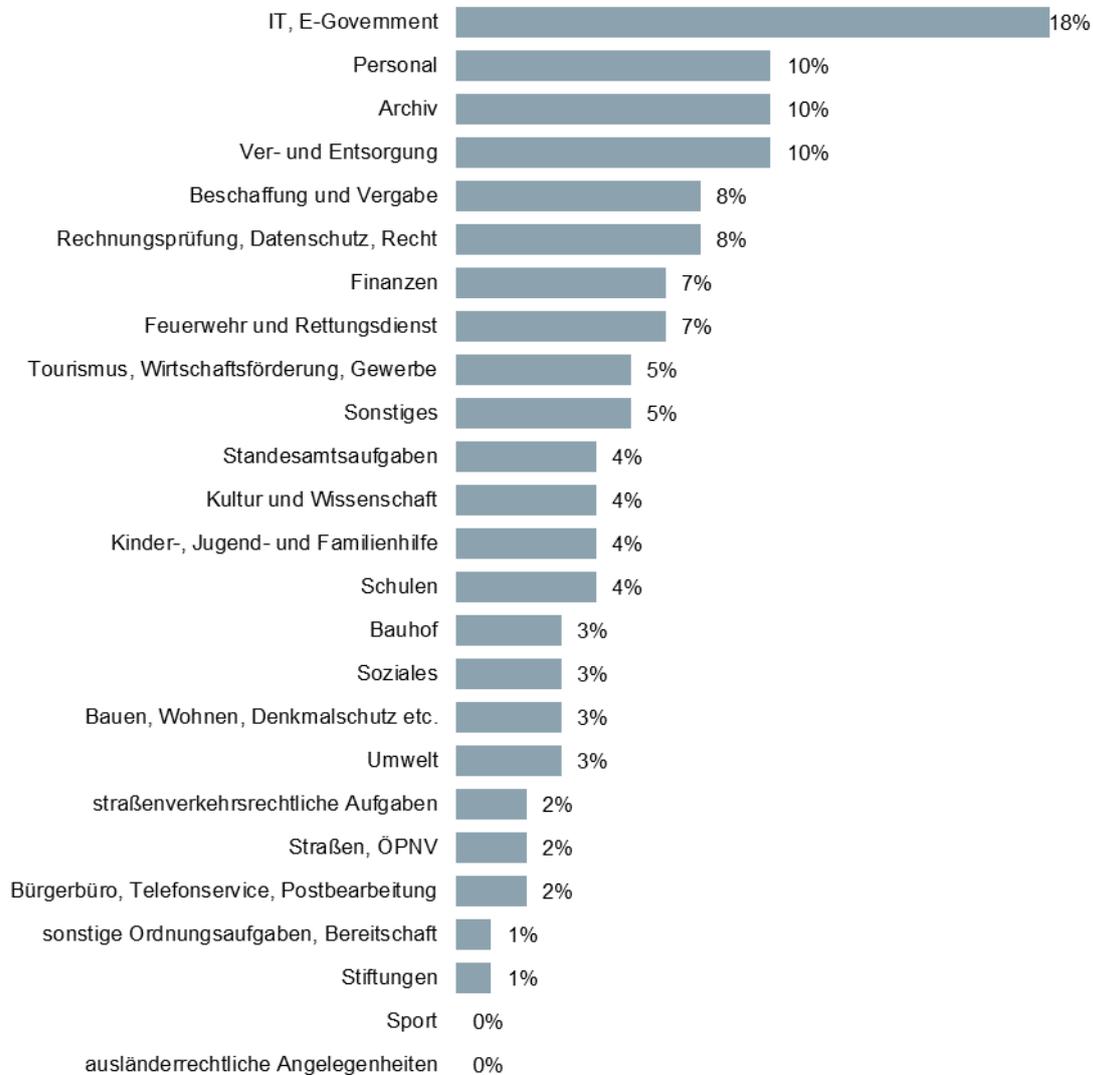
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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

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

### 0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

#### Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

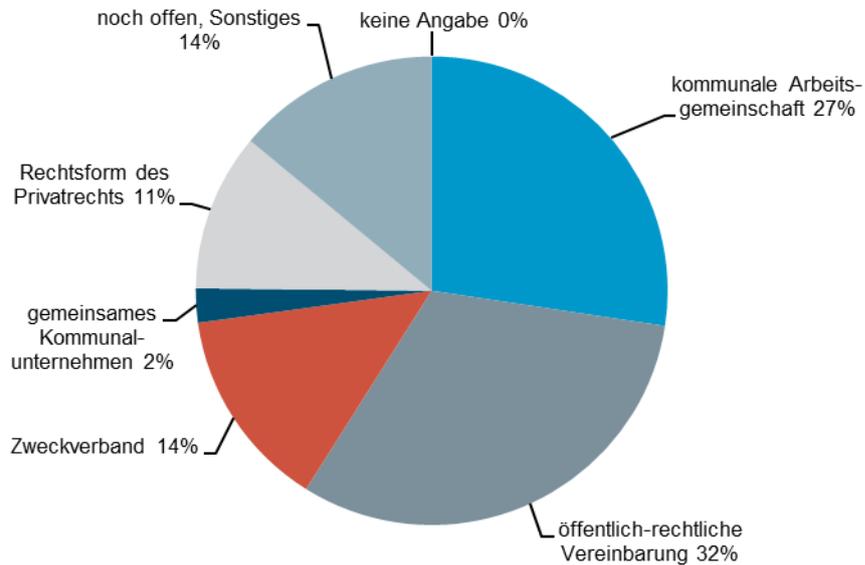


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

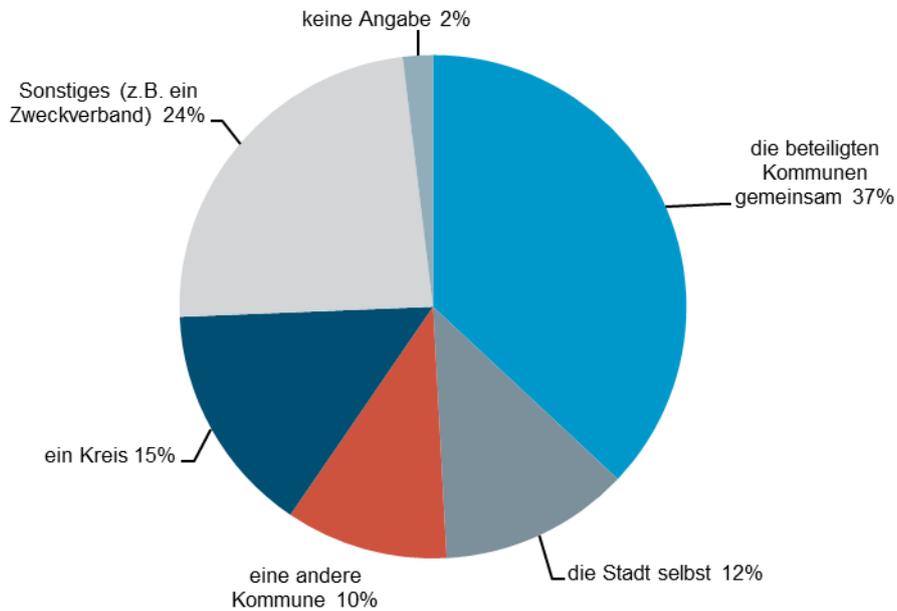


Jeweils rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen und Arbeitsgemeinschaften. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 73 Prozent aller IKZ-Projekte. Mit diesen Rechtsformen sind ganz offensichtlich 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

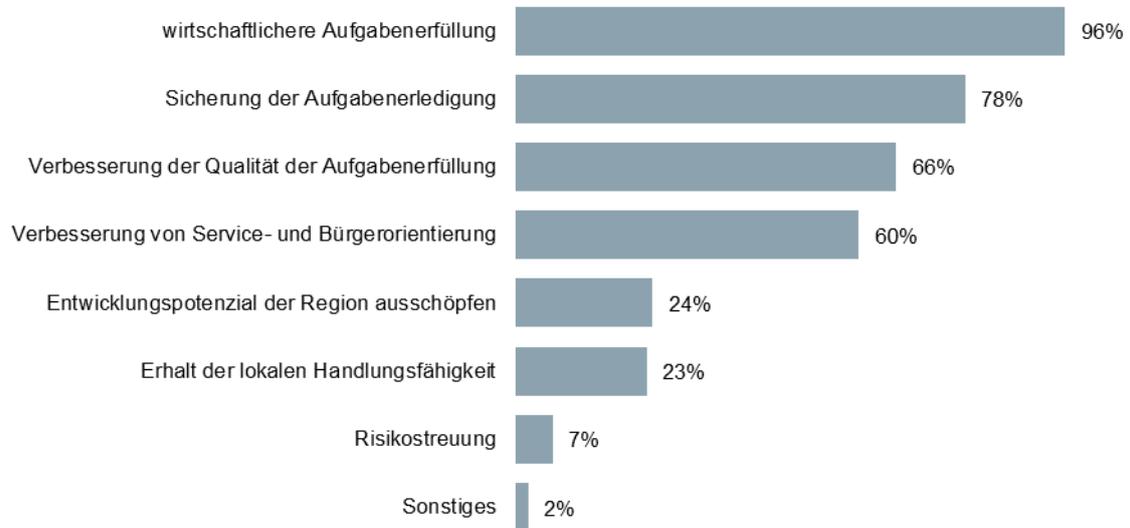


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in Summe 74 Prozent und erklären damit auch den oben genannten großen Anteil der Arbeitsgemeinschaften und öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen. Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in mehr als einem Drittel der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus.

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

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

### Ziele IKZ



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

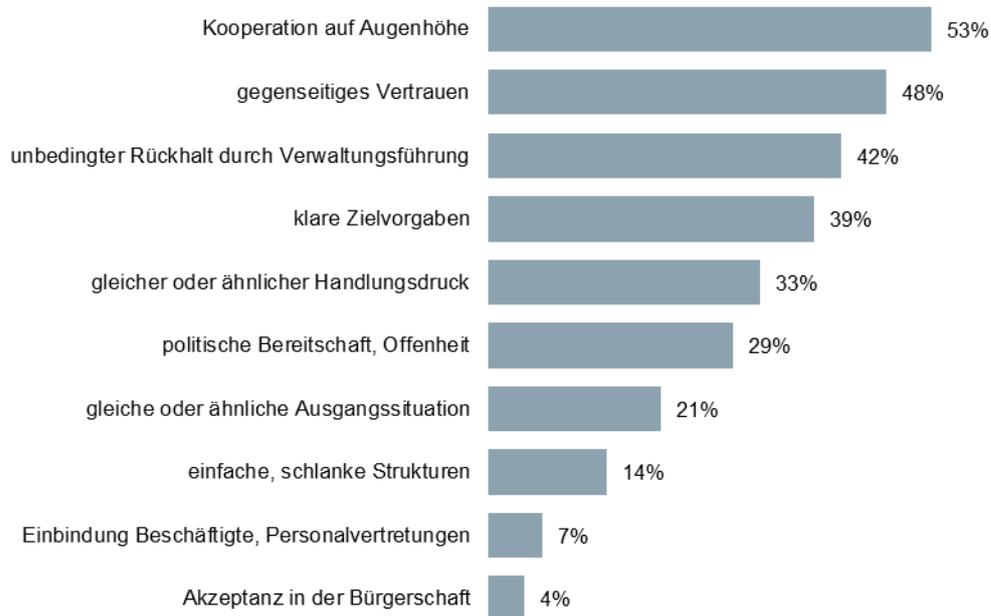
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

#### **0.3.1.7 Erfolgsfaktoren**

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

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

### **Erfolgsfaktoren IKZ**



Mehr als die Hälfte der Städte setzt eine Kooperation auf Augenhöhe für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen wird nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weiteres wesentliches Erfolgskriterium 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 Drittel 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 Gronau (Westf.)

Entsprechend des allgemeinen Landestrends hat die Stadt Gronau (Westf.) auch im Bereich der IT und Digitalisierung einen Schwerpunkt interkommunaler Zusammenarbeit gelegt. So arbeitet sie eng mit dem Zweckverband KAAW (Kommunale ADV – Anwendergemeinschaft West) zusammen. Über die KAAW werden in Gemeinschaftsarbeit sehr viele Dienste und Dienstleistungen beschafft und eingerichtet. Der IT-Sicherheitsberater der Stadt Gronau (Westf.) ist für die KAAW tätig und führt regelmäßig IT-Basis-Sicherheits-Checks in den Kommunen durch. Weitere Projekte sind u.a. ein Formularserver, eine Bezahlplattform und eine Bewerberplattform. Besonders positiv an dieser Zusammenarbeit sieht die Stadt, dass Leistungen freiwillig nach Bedarf von den Kommunen abgenommen werden können.

Im Bereich der räumlichen Planung und Entwicklung bereitet die Stadt aktuell in Kooperation mit der niederländischen Gemeinde Enschede die planerische Entwicklung einer grenznahen Fläche vor. In diesem Bereich liegt auch der Standort der EUREGIO, der optimiert werden soll. Insgesamt wird versucht, den Grenzbereich auch in Deutschland entsprechend der hohen Gestaltqualität der öffentlichen Räume auf der niederländischen Seite, zu entwickeln. Schwerpunkte sind hierbei die Funktionen Wohnen, Versorgung und Dienstleistung. Gronau (Westf.) ist zudem Teil eines regionalen Zusammenschlusses, der sich als Reaktion auf die beabsichtigte Erweiterung des DOC (Outlet-Center) in Ochtrup gebildet hat. Primäres Ziel des Zusammenschlusses ist, die eigenen Interessen zum Schutz der Innenstädte zu wahren.

Die Nähe zu den Niederlanden spiegelt sich auch im Bereich der Straßen und Wege wieder. Auch hier im Euregiobereich arbeitet die Stadt häufig mit den angrenzenden niederländischen Gemeinden zusammen (Losser und Enschede). Regelmäßig findet ein Austausch statt. Die Zu-

sammenarbeit fängt bei gemeinsamen Projektstudien/ Machbarkeitsstudien an und geht beispielsweise bis hin zu einem Bau von gemeinsamen Radwegen (z.B. Machbarkeitsstudie Rad-schnellweg F 35 von Enschede über Gronau (Westf.) nach Ochtrup).

Die Stadt Gronau (Westf.) ist zudem an weiteren Projekten der EUREGIO beteiligt. Die EUREGIO ist ein deutsch-niederländischer öffentlich-rechtlicher Zweckverband. Durch seine besondere binationale Struktur können die Interessen der niederländischen und deutschen Mitglieder gleichermaßen vertreten werden. Der EUREGIO sind 129 Städte, Gemeinden, (Land-)Kreise und Waterschappen angeschlossen. Auf deutscher Seite erstreckt sich die Region über Teile der Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen. Auf niederländischer Seite sind Teile der Provinzen Gelderland, Overijssel und Drenthe Mitglied des ältesten grenzüberschreitenden Kommunalverbandes.

Auch die eher kleineren, aber sehr wirksamen und pragmatischen interkommunalen Kooperationen werden von der Stadt gepflegt. Exemplarisch seien hier nur die Bildung eines Arbeitskreises Meldewesen, die Zusammenarbeit im Bereich der Feuerwehr und ein regelmäßiger Austausch der Standesbeamten und der Ordnungsämter des Kreises Borken genannt.

Zum 01. Juni 2020 hat die Stadt die Beihilfegewährung für die ehemaligen und aktiven städtischen Beamtinnen und Beamten ausgegliedert. Diese wird nunmehr durch die KVV Münster vorgenommen. Die interne Stelle der Stadt wurde aufgegeben. Seit dem 01. Mai 2020 arbeitet die Stadt Gronau (Westf.) zudem mit der Familiengeldkasse zusammen und hat auch hier die bisher eigene Kindergeldstelle aufgegeben.

Zum Zeitpunkt der Prüfung waren folgende weitere Projekte geplant, die jedoch aufgrund der Corona Pandemie aktiv nicht vorangetrieben werden:

- Planerische Entwicklung einer Fläche am Grenzübergang Glanerbrug/ Gronau (Westf.) in Kooperation mit der niederländischen Gemeinde Enschede,
- Grenzüberschreitende Planung eines Wasserrichtlinienprojektes (Grenzfluss Glanerbeeke) zusammen mit den niederländischen Waterschappen,
- Planung einer digitalen Gewerbeschau und einer digitalen Veranstaltungsreihe mit den Kommunen Ahaus, Bocholt und Borken.

Die weitere Umsetzung der Maßnahmen ist zeitnah und deren Umsetzung 2021 ff. geplant. Zunächst werden zu diesem Zweck Arbeitstreffen und Abstimmungsarbeiten zur Erstellung der Durchführungsplanung stattfinden.

Weiteres Potenzial für interkommunale Zusammenarbeit sieht die Stadt künftig in den Bereichen Tiefbau, Verkehr und Stadtgrün, Ordnung und Sicherheit sowie Finanzen. Schwierigkeiten sieht sie dabei neben den aktuellen Entwicklungen der Corona Pandemie insbesondere durch noch bestehende Unsicherheiten im Bereich der Anwendung des § 2b UStG.

Die Anfang 2020 in Kraft getretene Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW hat für die Stadt Gronau (Westf.) nach eigener Aussage zum Zeitpunkt der Prüfung noch keine größere Bedeutung erlangt.

## 0.4 Überörtliche Prüfung

### 0.4.1 Grundlagen

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

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

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

### 0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

In den verschiedenen Handlungsfeldern berechnet die gpaNRW **Personalaufwendungen** auf Basis von KGSt-Durchschnittswerten<sup>2</sup>. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

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

### 0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

### 0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

## 0.5 Prüfungsmethodik

### 0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

## 0.5.2 Strukturen

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

## 0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

## 0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

## 0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Gronau (westf.) wurde von März 2020 bis Januar 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Gronau (Westf.) überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis einschl. 2018 sowie die Haushaltsplanung bis 2020 inklusive der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung.

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

Geprüft haben:

Leitung der Prüfung	Mario Deckers
Finanzen	Andreas Meyer
Beteiligungen	Jan Müller
Hilfe zur Erziehung	Maike Wendt
Bauaufsicht	Silke Ehrbar-Wulfen
Vergabewesen	Silke Ehrbar-Wulfen

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

In Abschlussgesprächen hat die gpaNRW den Leitern der zuständigen Fachbereiche die jeweiligen Prüfungsergebnisse vorgestellt.

Am 25.01.2021 wurde der Verwaltungsvorstand der Stadt Gronau (Westf.) im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 04.03.2021

Im Auftrag

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

Im Auftrag

gez.

Mario Deckers

Projektleitung

## 0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung	
F1	Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt noch über eine solide Eigenkapitalausstattung, die sich interkommunal verglichen auf durchschnittlichem Niveau einordnet. Die finanzwirtschaftliche Ausstattung ist in Risikoorientierung noch als ausreichend einzuordnen, um aktuell geplante Jahresfehlbeträge auszugleichen. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.

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

Feststellung		Empfehlung	
<b>Haushaltssteuerung</b>			
F1	Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung zeigt sich im Hinblick auf die analyserelevanten bereinigten Jahresergebnisse nur zum Teil erfolgreich. Bis 2016 hält die Stadt Gronau (Westf.) ihre steuerbaren Handlungsfelder in etwa gleichbleibendem Niveau und wirkt insofern auch allgemeinen Preissteigerungen entgegen. Danach fällt der Steuerungstrend sukzessive ab. Bezgl. einzelner Aspekte (insbesondere der Frage weiterer Hebesatzanpassung bei den Realsteuern) bestehen aber noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E1.1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte weiter an der Entwicklung von Konsolidierungspotenzialen arbeiten und diese bei Bedarf vorausschauend realisieren.
		E1.2	Aufgrund der ab 2020 wieder defizitären Finanzperspektive sollte die Stadt Gronau (Westf.) die Anpassung ihre Realsteuerhebesätze in Erwägung ziehen. Das Instrument der Hebesatzanpassung hat sie in den Vorjahren nur in vergleichsweise geringem Umfang genutzt. Interkommunal verglichen sind die Hebesätze als niedrig einzustufen. Da sie zurzeit auch unter den fiktiven Hebesätzen liegen, ergeben sich aus dem kommunalen Finanzausgleich faktische Nachteile mit Blick auf die Bemessung der Kreisumlage.
F2	Die Stadt Gronau (Westf.) überträgt jährlich in größerem Umfang Ermächtigungen für investive Auszahlungen in die Folgejahre. Eine konkretisierende Dienstanweisung	E2	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr konkreter in Form einer Dienstanweisung regeln. Sie sollte zudem ihre Planungspa-

Feststellung		Empfehlung	
	sung liegt nicht vor. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen bewegt sich in Relation zu den fortgeschriebenen Ansätzen auf niedrigem Niveau. Die Planungen prognostizieren nicht die realistisch mögliche Investitionstätigkeit.		parameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.
F3	Die Stadt Gronau (Westf.) nutzt bereits verschiedene Quellen bei der Fördermittelakquise und bedient sich auch externer Unterstützung. Eine Standardisierung der Prozesse wäre vorteilhaft und würde in dieser Hinsicht eine effizientere Verfahrensabwicklung unterstützen. Hier besteht Verbesserungspotenzial.	E3	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.
F4	Auch ein zentrales Fördermittelcontrolling und diesbezügliches Berichtswesen setzt die Stadt Gronau (Westf.) nicht ein. Ein strukturierteres Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	E4.1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E4.2	Die zentrale Stelle sollte alle Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.
<b>Beteiligungen</b>			
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gronau (Westf.) ergeben. Die Stadt Gronau (Westf.) hat seit 2013 eine Beteiligungsrichtlinie, welche klare Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen den Beteiligungen und der Stadt vorgibt.	E1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte darauf hinwirken, dass auch die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote ihre Jahresabschlüsse automatisiert und zeitnah an das Beteiligungsmanagement übersenden.
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gronau (Westf.) ergeben.	E2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gronau (Westf.) sollte die Gremienvertreter durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.
<b>Hilfe zur Erziehung</b>			
F1	Präventive Angebote für unterschiedliche Zielgruppen werden in Gronau intensiv genutzt, und sie werden sukzessive weiter ausgebaut und gefestigt. Die Stadt hat soziale Netzwerke aufgebaut und Treffen der notwendigen Akteure finden regelmäßig statt. Bislang hat die Stadt ihre Bausteine noch nicht in einer sog. Präventionskette zusammengeführt.	E1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre präventiven Bausteine von der Geburt bis zum Übergang in die Selbständigkeit zu einer Präventionskette zusammenführen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt bislang noch nicht über eine schriftliche Gesamtstrategie bzw. ein Leitbild für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Einzelne strategische Ziele und konkrete Maßnahmen hat das Jugendamt jedoch benannt.	E2	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte für eine verbesserte Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung auf der Grundlage der bestehenden strategischen Ziele eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.
F3	Die Stadt Gronau (Westf.) hat ein Finanzcontrolling im Jugendamt installiert, das regelmäßig Auswertungen vornimmt und quartalsweise im Jugendhilfeausschuss berichtet. Das Finanzcontrolling bezieht sich in erster Linie auf Soll/Ist-Abgleiche im Rahmen der Einhaltung von Budgets und der Begründung von Veränderungen in den jeweiligen Produkten. Die Finanzdaten sind noch nicht mit Falldaten verknüpft. Hierdurch stehen dem Jugendamt wichtige steuerungsrelevante Informationen nicht zur Verfügung.	E3	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihr Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern. Dazu sollten die Finanzdaten der einzelnen Erziehungshilfen regelmäßig in Relation zu den Fallzahlen gesetzt werden. Hierzu kann sie z.B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortschreiben. Die Entwicklung dieser Kennzahlen sollte analysiert und in den Budgetbericht mit aufgenommen werden.
F4	Die Stadt Gronau (Westf.) arbeitet bei der Hilfe zur Erziehung mit verbindlichen Verfahrensstandards wie Vordrucken, Checklisten und einer Handreiche zur Zusammenarbeit zwischen ASD und PKD. Die Verfahrensstandards sind noch nicht in einem gemeinsamen Qualitäts- und Arbeitshandbuch zusammengeführt. Zudem erfolgt die Aktenführung im Jugendamt noch nicht elektronisch.	E4	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre Verfahrensstandards wie geplant in einem einheitlich gestalteten „Prozess- und Qualitätshandbuch Hilfe zur Erziehung“ zusammenführen. Für jeden Prozess sollte beschrieben sein, wer mit wem was bis wann zu klären hat. Ausführlichere Beschreibungen der Arbeitsprozesse können mit Arbeitsablaufdiagrammen ergänzt werden, um eine schnellere Übersicht zu erlangen. Dies würde eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung bilden. Zudem sollten perspektivisch die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, um auch fallbezogene Mails oder den allgemeinen Schriftverkehr in den elektronischen Fallverlauf einpflegen zu können.
F5	Die Nutzung prozessintegrierter Kontrollen, wie beispielsweise der automatisierten Wiedervorlage der Jugendamtssoftware, wertet die gpaNRW positiv. Prozessunabhängige Kontrollen durch eine Führungsperson finden dahingegen bisher nicht regelmäßig statt.	E5	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte zusätzlich zu den prozessintegrierten auch prozessunabhängige Kontrollen durchführen. Dadurch kann sie besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.
F6	Die zu bearbeitenden Fallzahlen des ASD in Gronau liegen 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ordnet sich die Stadt Gronau (Westf.) in etwa bei den 25 Prozent der Vergleichsstädte ein, die die niedrigste Anzahl an Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD aufweisen.	E6	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte für die Aufgaben des ASD inkl. der Spezialdienste eine fortschreibbare Stellenbemessung vornehmen. So kann sie ihren an die Prozesse und Standards angepassten Personalbedarf unter Berücksichtigung der Fallzahlenentwicklung quantifizieren.
F7	Der Fachcontrollingbericht HzE der Stadt Gronau (Westf.) enthält bereits Auswertungen zur Entwicklung der HzE-Falldichte insgesamt. Dies ist positiv zu sehen. Durch	E7	Das Jugendamt sollte die Falldichte künftig auch für die einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf auswerten und die Entwicklung analysieren.

Feststellung		Empfehlung	
	die zusätzliche regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für einzelne wesentliche Hilfearten kann die Stadt Gronau (Westf.) ihre Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter optimieren.		
<b>Bauaufsicht</b>			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren häufig ein. Ein Kriterienkatalog als Entscheidungshilfe bei Ermessensentscheidungen liegt nicht vor.	E1	Für die transparente und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen, beispielsweise in Form eines elektronisch geführten Kriterienkatalogs, angelegt und kontinuierlich fortgeführt und dokumentiert werden.
F2	Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt Gronau (Westf.) weitestgehend aus. Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	E2	Zur Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades sollte die Bauaufsicht den Aufwand zunächst ermitteln. Der Gebührenrahmen sollte auch bei den nachzufordernden Unterlagen und den zurückgenommenen Anträgen ausgeschöpft werden, um eine möglichst hohe und verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen.
F3	Die Stadt Gronau (Westf.) hält für Bauherren umfangreiche Informationen und Formulare auf Downloadbasis über ihre Homepage vor. Bezüglich der Benutzerfreundlichkeit des Internetauftritts sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten. Einen Flyer oder eine Broschüre für Bauherren und Antragsteller gibt es nicht.	E3	Der Internetauftritt der Bauaufsicht Gronau (Westf.) sollte überarbeitet und auf Kundenfreundlichkeit hin überprüft werden. Zur Verbesserung der Vorabinformationen für Bauherren bietet sich ergänzend die Erarbeitung eines Flyers an.
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) führt weder Checklisten noch vereinheitlichte Arbeitshilfen. Durch die doppelte Aktenführung, als Papier- und digitale Akte, entstehen Medienbrüche und Mehrarbeit. Darüber hinaus hat die Stadt Gronau (Westf.) keine schriftlichen Regelungen für die Entscheidungsbefugnisse und keine Unterschriftenregelungen für Antragsverfahren in der Bauaufsicht erlassen.	E4.1	Die Entscheidungsprozesse in der Bauaufsicht sollten durch Checklisten und Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.
		E4.2	Um Medienbrüche und Mehrarbeiten auf Grund der doppelten Aktenführung für die Zukunft zu vermeiden, sollte auf die digitale Bauakte, als federführende und vollständig geführte Akte, umgestellt werden.
		E4.3	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte in der Bauaufsicht eindeutige Regelungen schaffen und schriftlich verbindlich festlegen. Funktionen und Aufgaben sollte sie klar abgrenzen, um die dringend notwendige Handlungssicherheit aller agierenden Personen zu gewährleisten. Dabei sollten die Verantwortlichen auch klare Unterschriftenregelungen festlegen.

Feststellung		Empfehlung	
F5	Der örtlich zuständige Sachbearbeiter führt das Verfahren vollständig eigenständig bis zur Entscheidung und abschließenden Unterschrift. Dies stellt einen Verstoß gegen das in der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption festgelegte Vieraugenprinzip dar und ist unter korruptionspräventiven Gesichtspunkten bedenklich.	E5	Alle Entscheidungen über Baugenehmigungsverfahren sollten von einem zweiten Bediensteten, vorzugsweise von einer Vorgesetzten oder einem Vorgesetzten, nach vorheriger Durchsicht mitgezeichnet werden, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und die Mitarbeiter im Wege der Korruptionsprävention zu schützen.
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) unterscheidet nicht nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren und setzt auch keinen Hinweis in der genutzten Fachsoftware, ab wann der jeweilige Antrag vollständig vorliegt. Daher war eine Prüfung der Laufzeiten nur ansatzweise möglich.	E6	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre Verfahren nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterscheiden und neben den Gesamtlaufzeiten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben, um so die Transparenz der Verfahrensdauern zu erhöhen.
F7	Die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) bildet bei den Fällen je Vollzeitstelle den aktuellen Höchstwert. Bei einer durchschnittlichen Rückstandsquote können wir eine leistungsorientierte Arbeitsweise bestätigen.	E7	Fallaufkommen und Laufzeiten der Bauanträge sollten durch geeignete Kennzahlen überwacht und die personelle Ausstattung im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens den sich hieraus ergebenden Erkenntnissen angepasst werden.
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Gronau (Westf.) ist zwar geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen, sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Da die Hauptakte zurzeit noch in Papierform geführt wird, kommt es zu Doppelarbeiten bei der Erfassung und Mehraufwand durch Medienbrüche. Eine weiterreichende Digitalisierung ist bereits angedacht. Positiv ist die Möglichkeit der Onlineeinsicht des Verfahrensstandes auf der Homepage.	E8	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben. Bei der Einführung sollte sie die Digitalisierung der Bauakte an den Anfang des Prozesses stellen und das Antragsverfahren vollständig digital durchlaufen. Hierzu hat sich eine Schnittstelle zwischen Dokumentenmanagementsystem und Fachsoftware sowie eine Anbindung zur Finanzsoftware als förderlich erwiesen.
F9	Die Bauaufsicht bildet derzeit nur wenige Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Diese werden auch nicht zielführend ausgewertet. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.	E9.1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte in der Bauaufsicht Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen.
		E9.2	Im Wege der digitalisierten Archivierung aller Altakten sollte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse zur Anschaffung eines DIN-A-3-Scanners durchgeführt werden. Dieser könnte zur Vervollständigung der digital geführten Bauakte beitragen und damit zu weitreichenden Arbeitserleichterungen beitragen.
<b>Vergabewesen</b>			
F1	Das Vergabewesen der Stadt Gronau (Westf.) ist im Wesentlichen gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. In Teilbereichen gibt es noch Verbesserungspotenzial.	E1.1	Die Einführung einer geeigneten Vergabesoftware sollte die Stadt Gronau (Westf.) möglichst zeitnah konkret planen und umsetzen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Gronau (Westf.) erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Einzelne Aspekte könnte sie allerdings noch verbessern. So erfolgt zurzeit noch keine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung. Zudem hat die Stadt bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Veröffentlichungspflichten gemäß §§ 16 und 17 KorruptionsbG sollte die Stadt transparenter gestalten.	E2.1	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.
		E2.2	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten aktiv befragen und einbinden.
		E2.3	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die Hürde für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten der Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen zu informieren, reduzieren. Dies ließe sich leicht z.B. durch Veröffentlichung auf der städtischen Homepage realisieren. Die Regelungen zu § 17 (Tätigkeiten des Bürgermeisters) sollte die Stadt verbindlich in einer Dienstanweisung festschreiben und auch diese für eine größtmögliche Transparenz auf der Homepage veröffentlichen.
F3	In der Stadt Gronau (Westf.) stellt das Thema Sponsoringleistungen bisher keinen nennenswerten Faktor dar. Die getroffenen Regelungen zum Sponsoring decken noch nicht alle rechtlichen Fallstricke ab.	E3	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre Dienstanweisung zum Bereich des Sponsorings überarbeiten. Sie sollte diese um Regelungen zur Beteiligung des Fachdienstes Finanzmanagement und Steuerwesen, um die Aufnahme von Haftungsrisiken sowie eine zeitliche Begrenzung ergänzen. Auch die Berichtspflicht gegenüber dem Rat sollte die Stadt aufnehmen.
F4	Die Stadt Gronau (Westf.) hat eine Dienstanweisung zur Einführung des Bauinvestitionscontrollings erlassen. Es gibt viele positive Ansätze für ein erfolgreiches BIC. Dieses wird zurzeit aber noch nicht durchgängig und systematisch betrieben.	E4	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die guten Ansätze ihres Bauinvestitionscontrollings weiter optimieren. Eine zentrale Steuerung und Überwachung für den gesamten Projektablauf wäre dafür zu priorisieren.
F5	Die von der Stadt Gronau (Westf.) in ihrer Vergabeordnung getroffenen Regelungen zum Nachtragswesen sind ausreichend. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet allerdings nicht statt.	E5	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen. Das Nachtragsmanagement sollte organisatorisch bei den Vergabestellen angesiedelt werden.
<b>Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung</b>			
F6	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Gronau (Westf.) waren übersichtlich aufgebaut und überwiegend nachvollziehbar dokumentiert. Rechtliche Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen	E6.1	Bei Sanierungsmaßnahmen an Altgebäuden sollte die Stadt Gronau (Westf.) tiefere Voruntersuchungen der Bausubstanz durchführen. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung

Feststellung		Empfehlung	
	hat die Stadt in allen geprüften Maßnahmen erfüllt und sogar überschritten. Die Zentrale Vergabestelle, die beteiligten Fachdienste und die Örtliche Rechnungsprüfung haben sich ordnungsgemäß und fachkundig in allen geprüften Verfahren eingebracht. Einzelne Optimierungsmöglichkeiten greift die gpaNRW bei den jeweiligen Maßnahmen auf.		der Maßnahme vorliegen und negativen Überraschungen während der Ausführungsphase vorbeugen.
		E6.2	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte darauf achten, jeden einzelnen Nachtrag hinreichend zu begründen und versehen mit einer förmlichen Beauftragung in der Vergabeakte zu dokumentieren.
		E6.3	Teilabnahmeschriften sollten aus Gewährleistungsgründen den abgenommenen Bauabschnitt möglichst genau bezeichnen.
		E6.4	Bei umfangreichen Auftragsänderungen sollte die Stadt Gronau (Westf.) eigene Kostenschätzungen und Nachtragsleistungsverzeichnisse erstellen oder durch ein begleitendes Ingenieurbüro erstellen lassen und sich nicht allein auf die Nachtragsangebotserstellung des Auftragnehmers stützen. Bei mehr als 10-prozentigen Vergütungserhöhungen sind Nachtragsverhandlungen möglich, von denen die Stadt auch Gebrauch machen sollte.
		E6.5	Um dem Mindestgebot zur Führung einer vollständigen Vergabeakte gerecht zu werden, sollte die Stadt auch ein Musterexemplar der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots an die Bieter sowie den Nachweis der ex-post-Veröffentlichung in der Hauptakte im Fachdienst dokumentieren.
F7	Die Auftragsbekanntmachung gemäß § 3 b, Abs. 1 VOB/A war nicht in der Vergabeakte enthalten. Auch auf Nachfrage konnte der Fachdienst die Bekanntmachung nicht beibringen. Die Voruntersuchungen des Baugrundes waren nicht ausreichend verlässlich, wodurch es zu deutlichen Kostensteigerungen im Verlauf der Maßnahme gekommen ist.	E7	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte auf Vollständigkeit der Vergabeakten achten. Gerade bei den im Regelfall hochpreisigen Straßenbaumaßnahmen sollte die Stadt ausreichend tiefgehende Voruntersuchungen des Baugrundes durchführen, um spätere Kostensteigerungen so effektiv wie möglich zu vermeiden.

# 1. Finanzen

## 1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gronau (Westf.) im Prüfgebiet Finanzen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

### 1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Es besteht weiterhin **Handlungsbedarf**. Zwar schließen die Jahresabschlüsse 2013, 2016, 2017 sowie der vorläufige Jahresabschluss 2019 mit Rechnungsüberschüssen. Aber in den Jahren 2014, 2015 und 2018 realisiert die Stadt Gronau (Westf.) den Haushaltsausgleich lediglich durch die Inanspruchnahme der in ausreichender Höhe vorhandenen Ausgleichsrücklage. Ebenso ist nach der Haushaltsplanung 2020 für alle Planjahre bis 2023 mit Fehlbeträgen zu rechnen. Wobei aber die Plandatenanalyse keine zusätzlichen **Planungsrisiken** aufdeckte.

Die Rechnungsüberschüsse realisiert die Stadt Gronau (Westf.) insbesondere aufgrund konkreter Konsolidierungsentscheidungen (z. B. zweimalige Hebesatzanpassungen 2015 und 2016 und dreimalige höhere Gewinnausschüttungen seitens der Mehrheitsbeteiligungen). Die Fehlbetragsentwicklung verdeutlicht aber gleichzeitig auch die nach wie vor bestehende besondere Abhängigkeit von der konjunkturellen Entwicklung.

Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt noch über eine solide Eigenkapitalausstattung. Das **Eigenkapital** erhöhte sich trotz der dargelegten Fehlbeträge zwischen 2013 und 2018 um 4,3 Mio. Euro auf 93,9 Mio. Euro. Womit sich die Stadt interkommunal verglichen auf durchschnittlichem Niveau einordnet. Dieses Volumen reicht risikoorientiert aus, um die geplanten Jahresfehlbeträge abzufangen und zumindest jeweils den fiktiven Haushaltsausgleich darstellen zu können. Da aber der originäre Haushaltsausgleich gesetzlich priorisiert ist, muss eine auskömmliche Finanzstrategie entwickelt werden. Weitere Konsolidierungsmaßnahmen sind erforderlich, um den geplanten Eigenkapitalverlust zu stoppen (-26,1 Mio. Euro bis 2023).

Die **Schulden** und **Verbindlichkeiten** zeigen eine ansteigende Tendenz. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Gronau (Westf.) liegen dabei zwar noch auf durchschnittlichem

Niveau am Median des interkommunalen Vergleichs. Mit dem Volumen von 138,7 Mio. Euro bzw. 2.910 Euro je Einwohner sind aber gleichwohl hohe jährliche Zins- und Tilgungsbelastungen zu verbinden, die die Handlungsspielräume einschränken.

Eine ausreichende **Selbstfinanzierungskraft** stellt sich nach Maßgabe der Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit auch in der Haushaltsplanung ab 2020 nicht dar. Insofern muss die Stadt weiteres Fremdkapital aufnehmen.

Das **Anlagevermögen** der Stadt Gronau (Westf.) weist überwiegend bereits höhere durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrade auf. Die Stadt engagiert sich aber insbesondere im Gebäudevermögen bereits intensiv, um dem Substanz- und Wertverlust entgegenzutreten. Die diesbezüglichen Investitionsquoten bestätigen dieses Engagement. Die weitere Investitionsplanung bestätigt den grundsätzlichen Handlungs- und Finanzierungsbedarf. Dieser wird sich insbesondere im Bereich der sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude sowie des Straßenvermögens noch verstärken. Bei diesen Vermögenswerten sind die niedrigsten Investitionsquoten und höchsten Wertverluste zu verzeichnen.

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

### 1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Feststellungsbeschlüsse zu den Jahresabschlüssen hat der Rat der Stadt Gronau (Westf.) jeweils innerhalb der geltenden Fristen gefasst. Im Fall der Gesamtabschlüsse stehen den Entscheidern in Politik und Verwaltung die wesentlichen **Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft** aber noch nicht zeitnah zur Verfügung. Die Bestätigungsbeschlüsse der Gesamtabschlüsse 2013 bis 2015 konnte der Rat jeweils nur verspätet fassen. Die Gesamtabschlüsse 2016 bis 2018 befanden sich im Verlauf der Prüfung noch in Vorbereitung. Gemäß Ratsbeschluss wird aber ab dem Rechnungsjahr 2019 auf die Erstellung eines Gesamtabschlusses gem. § 116b GO NRW verzichtet.

Die **Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung** zeigt sich im Hinblick auf die im Rahmen der Analyse bereinigten Jahresergebnisse nur zum Teil erfolgreich. Bis 2016 hält die Stadt Gronau (Westf.) ihre steuerbaren Handlungsfelder in etwa auf gleichbleibendem Niveau und wirkt insofern auch allgemeinen Preissteigerungen entgegen. Danach fällt der Steuerungstrend sukzessive ab. Konsolidierungserfolge ergeben sich in dieser Phase damit nicht mehr. Verbesserungsmöglichkeiten sollten im Bereich der Realsteuern realisiert werden.

Die Stadt Gronau (Westf.) überträgt jährlich nach Genehmigung durch den Kämmerer und Bürgermeister in größerem Umfang Ermächtigungen für investive Auszahlungen in die Folgejahre. Eine konkretisierende Dienstanweisung für diese **Ermächtigungsübertragungen** liegt nicht vor. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen bewegt sich in Relation zu den fortgeschriebenen Ansätzen auf niedrigem Niveau. Wenngleich die geplanten Maßnahmen auch sachlich begründet und erforderlich sind, plant die Stadt damit wiederkehrend in größerem Umfang, als sie anschließend realisiert. Die Planungen prognostizieren damit nicht die realistisch mögliche Investitionstätigkeit. Die zu umfangreiche Planung bewirkt in der Folge auch einen zu hoch angesetzten Kreditbedarf.

Zur **Fördermittelakquise** nutzt die Stadt Gronau (Westf.) verschiedene Quellen. Sie bedient sich dabei auch externer Unterstützung. Eine Standardisierung und Zentralisierung der Prozesse wäre vorteilhaft und würde eine effizientere Verfahrensabwicklung unterstützen. Auch ein zentrales **Fördermittelcontrolling** und diesbezügliche Berichtswesen setzt die Stadt Gronau (Westf.) nicht ein. Ein strukturierteres Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

## 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 Gesamtabschlüssen, sofern diese vorliegen.

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet, 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 der **Stadt Gronau (Westf.)** auf folgenden Grundlagen analysiert:

#### Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Gronau (Westf.) 2013 bis 2023

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

Die letzte überörtliche Prüfung bezog sich auf die Jahre bis zum damaligen Vergleichsjahr 2012. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung darauf aufsetzend mit dem Jahr 2013. Die Stadt Gronau (Westf.) stellte zunächst zur Prüfung die Jahresabschlüsse 2013 bis 2018 sowie die Haushaltspläne 2019 und 2020 (einschließlich der darin enthaltenen mittelfristigen Ergeb-

nisplanung 2021 bis 2023) zur Verfügung. Im Juli 2020 reichte sie zudem den vorläufigen Jahresabschluss 2019 nach. Dieser konnte aber aufgrund des Projektfortschritts nicht mehr vollständig in die Datenerfassung übernommen werden. Insofern berücksichtigen alle folgenden tabellarischen und grafischen Darstellungen überwiegend noch die Planung 2019.

Zum Zeitpunkt der Prüfung arbeitete die Stadt Gronau (Westf.) auch noch an der Aufstellung der Gesamtabchlüsse 2016, 2017 und 2018. Nach ursprünglicher gesetzlicher Regelung des § 116 Abs. 1 Satz 4 i. V. m. § 96 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) hätte für diese noch offenen Gesamtabchlüsse der jeweilige Bestätigungsbeschluss vom Rat der Stadt Gronau (Westf.) bis zum 31.12. des Folgejahres gefasst werden müssen.

Redaktionelle Ergänzung Stand November 2020: Zwischenzeitlich nahm der Rat der Stadt Gronau (Westf.) den Entwurf des Gesamtabchlusses 2018 (inkl. der Gesamtabchlüsse 2016 und 2017 in der Anlage) in seiner Sitzung am 07.10.2020 zur Kenntnis. Gleichzeitig verwies er den Entwurf per Beschluss zur Prüfung an den Rechnungsprüfungsausschuss.

Bislang halten nur wenige Kommunen diesen gesetzlichen Zeitrahmen ein. Insofern hat das Land NRW zwischenzeitlich ergänzend das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse in Kraft gesetzt. Diese Vorschrift gewährt den Kommunen bei Bedarf eine Fristverlängerung. Noch nicht aufgestellte Gesamtabchlüsse der Vorjahre bis einschließlich 2018 sind nunmehr bis spätestens 2021 aufzustellen. Die Stadt Gronau (Westf.) plant, diesen erweiterten Zeitrahmen einzuhalten.

Für die Jahre ab 2019 zieht sie im Fall der Gesamtabchlüsse dann in Erwägung, sich gemäß § 116a GO NRW von der Aufstellungspflicht befreien lassen (größenabhängige Befreiung). Die gesamtabschlussrelevanten Informationen beabsichtigt sie dann ggf. nur noch in Form eines Beteiligungsberichts darzulegen.

### 1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Gronau (Westf.) stellt 2013, 2016 und 2017 sowie voraussichtlich 2019 den vorgeschriebenen Haushaltsausgleich dar. Die Jahre 2014, 2015 und 2018 schließen mit Fehlbeiträgen. Aufgrund des bis dahin positiven Bestands in der Ausgleichsrücklage kann die Stadt jeweils den fiktiven Haushaltsausgleich darstellen.

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

Der Haushaltsstatus der **Stadt Gronau (Westf.)** stellt sich im Zeitreihenverlauf wie folgt dar:

### Haushaltsstatus Gronau (Westf.) 2013 bis 2023

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
ausgeglichener Haushalt	X			X	X		X*				
fiktiv ausgeglichener Haushalt		X	X			X		X	X	X	X

\* Laut nachträglich vorgelegtem vorläufigen Jahresabschluss 2019 Rechnungsüberschuss von ca. 966.000 Euro. Wobei sich das voraussichtliche Ergebnis gemäß der Prüfung durch den beauftragten Wirtschaftsprüfer nochmals auf ca. 2,5 Mio. Euro verbessert.

### Jahresergebnisse und Rücklagen<sup>3</sup> Gronau (Westf.) 2013 bis 2018 (IST)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	1.348	-2.275	-7.695	8.607	7.953	-3.709
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	23.969	21.694	13.999	22.606	30.559	26.850
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	65.677	65.658	65.640	65.314	65.776	67.063
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	1.348	-2.275	-7.695	8.607	7.953	-3.709
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	-321	-19	-18	-326	462	1.287
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>2,5</b>	<b>8,8</b>	<b>positive Ergebnisse</b>		<b>3,9</b>

### Jahresergebnisse und Rücklagen Gronau (Westf.) 2019 bis 2023 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahl	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	2.496*	-9.622	-6.252	-6.421	-4.729
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	29.346	19.724	13.472	7.050	2.321
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	67.063	67.063	67.063	67.063	67.063
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	2.496	-9.622	-6.252	-6.421	-4.729
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
<b>Fehlbetragsquote in Prozent</b>	<b>positives Ergebnis</b>	<b>10,0</b>	<b>7,2</b>	<b>8,0</b>	<b>6,4</b>

\*) vorläufiges Ergebnis Stand November 2020 laut zwischenzeitlichem Testat des eingesetzten Wirtschaftsprüfers.

Der Bestand der Ausgleichsrücklage umfasst nach dem vorläufigen Jahresabschluss 2019 ca. 29,3 Mio. Euro. Bis 2023 reduzieren die Plandefizite dieses Volumen auf 2,3 Mio. Euro. Die Ausgleichsrücklage würde aufgrund der weiteren Planfehlbeträge bis 2023 in großem Umfang aufgebraucht. Damit erhöht sich das Risiko, dass die künftige Haushaltsführung nach vollständigem Verbrauch der Ausgleichsrücklage unter den Genehmigungsverbehalt des Kreises Borken als Aufsichtsbehörde gestellt wird.

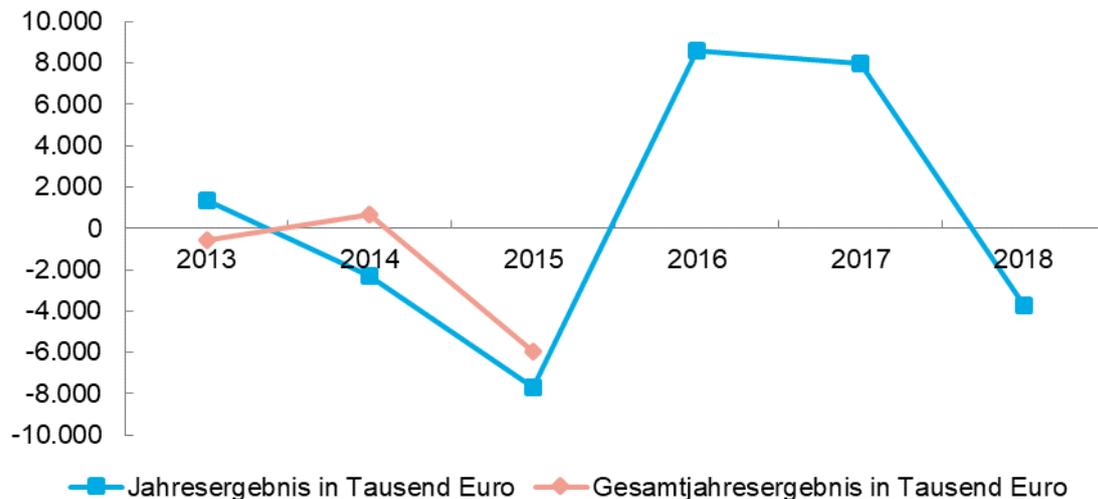
<sup>3</sup> Die Verwendungsbeschlüsse zu den Jahresergebnissen nimmt die gpaNRW in diesen tabellarischen Darstellungen vorweg. Insofern sind die Überschüsse sowie Fehlbeträge direkt der allgemeinen Rücklage bzw. Ausgleichsrücklage zugeordnet.

### 1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Jahresergebnisse der Kernverwaltung weisen erhebliche Schwankungsbreiten auf. Die Ergebnisse der Gesamtabstschlüsse der Stadt Gronau (Westf.) verändern sich in ähnlicher Form, weil der Kernhaushalt die Gesamtergebnisse prägt. Die zwischenzeitlichen Rechnungsüberschüsse ergeben sich auch aufgrund besonderer Konsolidierungsentscheidungen.

*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 Gesamtergebnisse Gronau (Westf.) 2013 bis 2018



\*) Die Gesamtabstschlüsse 2016 bis 2018 standen zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht zur Verfügung.

Die Ergebnisentwicklung der **Stadt Gronau (Westf.)** zeigt eine große Schwankungsbreite. Im Kernhaushalt stehen die Fehlbeträge 2014, 2015 und 2018 bspw. unter dem Einfluss folgender Entwicklungen:

- 2014
  - Gewerbesteuer gesunken um 1,1 Mio. Euro,
  - Transferaufwendungen gestiegen um 2,7 Mio. Euro (bspw. um 326.000 Euro gestiegene Kreisumlage und erstmalig angefallene Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz mit 762.000 Euro),
  - Finanzergebnis verschlechtert um 858.000 Euro (dabei zwar um 555.000 Euro geringerer Zins- und sonstiger Finanzaufwand, aber auch um 1,4 Mio. Euro reduzierte Finanzerträge. Euro).

- 2015
  - Um 6,3 Mio. Euro höhere ordentliche Erträge (u. a. 2,1 Mio. Euro wegen einer Erhöhung der Realsteuerhebesätze - davon Grundsteuer B 306.000 Euro und Gewerbesteuer 1,8 Mio. Euro).
  - Diese Mehrerträge kompensierten aber die ebenfalls um 13,1 Mio. Euro gestiegenen ordentlichen Aufwendungen nicht - ausschlaggebend dafür waren in unterschiedlicher Ausprägung Aufwandssteigerungen in allen Aufwandskonten, bspw.:
    - Sonderabschreibung von Vorräten des Umlaufvermögens (Grundstücke im Gewerbegebiet gem. strengen Niederstwertprinzip abgewertet; Abschreibungen erhöhten sich insgesamt um 1,8 Mio. Euro),
    - weiterer Anstieg der Transferaufwendungen um 9,7 Mio. Euro (bspw. Anstieg Kreisumlage 3,5 Mio. Euro).
- 2018
  - Anstieg um vier Mio. Euro bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen; insbesondere aufgrund nicht geplanter Zinsen für Gewerbesteuererstattungen aus Vorjahren.

Zudem ist im Hinblick auf die Jahresüberschüsse 2016 und 2017 anzufügen, dass sich diese Abschlüsse in der Höhe insbesondere auch durch folgende Effekte ergeben:

- 2016
  - Die nochmalige Anhebung der Hebesätze unterstützt die realisierten Ertragssteigerungen bei den Realsteuern (+9,4 Mio. Euro - davon 560.000 Euro Grundsteuer B und 8,9 Mio. Euro Gewerbesteuer) – wobei die Verbesserung der Gewerbesteuer laut Einschätzung der Stadt Gronau (Westf.) im Wesentlichen aus der positiven wirtschaftlichen Entwicklung örtlicher Gewerbesteuerbetriebe resultiert,
  - Anstieg der Finanzerträge (6,5 Mio. Euro insgesamt); u. a. aufgrund höherer Gewinnanteile von verbundenen Unternehmen/Beteiligungen.
- 2017
  - Schlüsselzuweisungen i. H. v. knapp 6,3 Mio. Euro (erstmaliger Ertrag in der Zeitreihe ab 2013),
  - nochmals um 1,9 Mio. Euro höhere Finanzerträge als 2015,
  - um 7,5 Mio. Euro gesunkene Transferaufwendungen.

Gesamtabschlüsse hat die Stadt Gronau (Westf.) wie ausgeführt erst bis 2015 durch den Rat bestätigen lassen und zwischenzeitlich für die Jahre 2016, 2017 und 2018 aufgestellt. Zum Vollkonsolidierungskreis zählen die Stadtwerke Gronau GmbH sowie die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Gronau (Westf.). Zum gesamten Beteiligungsportfolio gehören darüber hinaus noch vergleichsweise viele weitere Beteiligungen und verbundene Unter-

nehmen, die im Hinblick auf die Gesamtabstchlüsse als Einheiten von untergeordneter Bedeutung eingestuft sind. Zur weiteren Ausführung wird auf den Teilbericht zur Beteiligungsprüfung verwiesen.

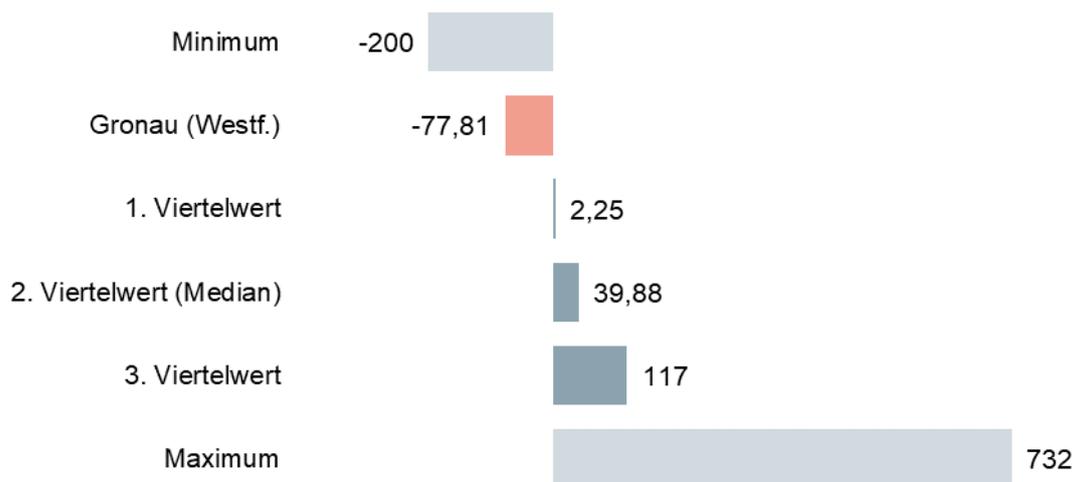
Auch die Ergebnisse der vorliegenden Gesamtabstchlüsse weisen stark schwankende Verläufe auf. Geprägt sind sie im Wesentlichen von den Entwicklungen im Kernhaushalt. Laut Lagebericht 2015 tragen die positiven Ergebnisse der beiden voll zu konsolidierenden Unternehmen jedoch zur Verbesserung der Konzernergebnisse bei. Die jährlichen Finanzerträge im Kernhaushalt haben sich zuletzt laut Haushaltsplan 2019 in etwa wie folgt gestaltet:

- Zinserträge ca. 183.000 Euro:  
Eigenkapitalverzinsung Abwasserwerk der Stadt Gronau (Westf.) und Bürgschaftsprovisionen der Stadtwerke Gronau GmbH,
- Gewinnanteile aus verbundenen Unternehmen und Beteiligungen ca. 1,4 Mio. Euro:  
Ergebnisabführungen der Stadtwerke Gronau GmbH (ca. 1,1 Mio. Euro) und der Sparkasse Westmünsterland (ca. 245.000 Euro).

Im Interesse der Haushaltskonsolidierung der Stadt Gronau (Westf.) sind 2016 bis 2018 seitens der Stadtwerke Gronau GmbH und des Abwasserwerks noch deutlich umfangreichere Gewinnausschüttungen erfolgt. Folgende Gewinnanteile aus verbundenen Unternehmen und Beteiligungen hat die Stadt seinerzeit verbucht:

- 2016: 7,8 Mio. Euro,
- 2017: 3,2 Mio. Euro,
- 2018: 4,4 Mio. Euro.

#### Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



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

Aus diesem Grund betrachtet die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes: 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<sup>4</sup> bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

#### Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Gronau (Westf.)	
<b>Jahresergebnis</b>	<b>-3.709</b>
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	-50.216
Bereinigungen Sondereffekte	-2.256
<b>= bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-51.670</b>
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	46.567
<b>= strukturelles Ergebnis</b>	<b>-5.102</b>

Zum Abschluss des Jahres 2018 stellt sich die finanzwirtschaftliche Lage der Stadt Gronau (Westf.) auch strukturell noch als nicht ausgeglichen dar.

Sofern die gpaNRW alternativ die voraussichtliche weitere Entwicklung auf Basis der Plandaten 2019 bis 2023 aufbereitet, verbessert sich die Situation. Denn im Segment der Standardbereinigung würde sich nach Maßgabe der Planwerte (Gewerbesteuer, Kreisumlage, etc.) der Hinzurechnungsbetrag von 46,5 Mio. Euro auf 53,7 Mio. Euro verbessern. Dies wiederum hätte dann

<sup>4</sup> Sondereffekte 2018:

Finanzerträge: 1,7 Mio. Euro zusätzliche Ausschüttung des Abwasserwerks an die Stadt Gronau (Westf.).

Sonstige ordentliche Aufwendungen: 4,0 Mio. Euro Kontierung 549900 Übrige sonstige Aufwendungen - Zinsen für Gewerbesteuererstattungen aus Vorjahren.

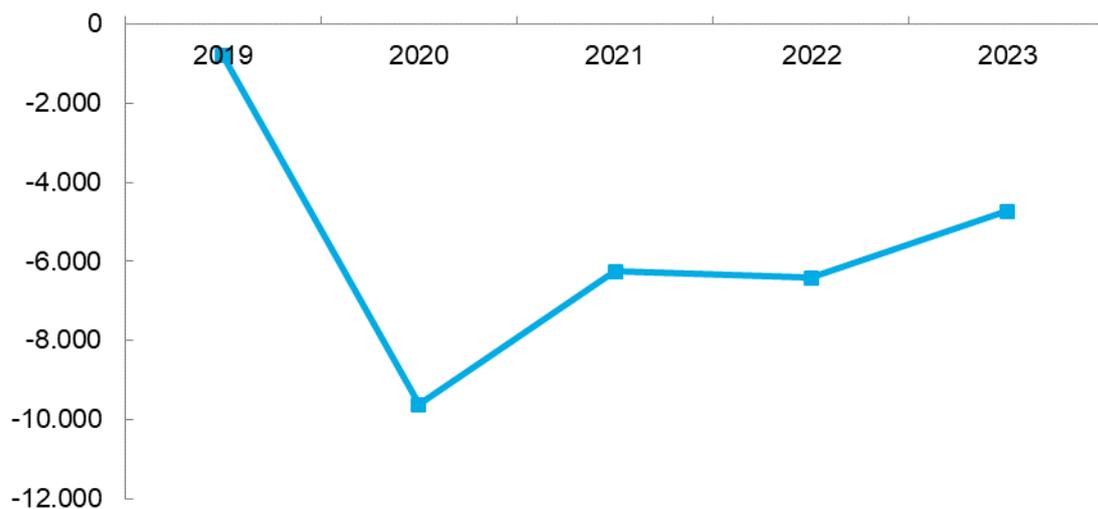
ein positives strukturelles Planergebnis von 2,1 Mio. Euro zur Folge. Es sind hier aber die konjunkturellen Risiken aus der zum Zeitpunkt der Prüfung aktuellen Corona-Krise zu bedenken. Negative Effekte und Ertragseinbrüche sind zwischenzeitlich sehr wahrscheinlich. Dies stellt diese Perspektive wieder infrage. Im Sachzusammenhang wird ergänzend auf die nachfolgende Analyse bzgl. der Haushaltsplanung zu verwiesen.

### 1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Gronau (Westf.) plant in ihrer präventiven Ausrichtung bis 2023 mit jährlichen Fehlbeträgen. Die Haushaltsentwicklung der Stadt Gronau (Westf.) ist stark von externen Faktoren abhängig und unterliegt damit allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken. Zumal bspw. die konjunkturabhängige Gewerbesteuer allein schon einen vergleichsweise hohen Anteil von ca. 40 Prozent an den ordentlichen Erträgen hat. Hinweise auf zusätzliche Planungsrisiken ergeben sich 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 Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2019 bis 2023**



Die **Stadt Gronau (Westf.)** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 mit einem Defizit von 4,7 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 in Tausend Euro (Durchschnitt 2014 bis 2018)*	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
<b>Erträge</b>				
Gewerbesteuer	56.191 (51.945)	56.990	799 (5.045)	0,3 (1,9)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	15.726 (13.955)	19.991	4.264 (6.036)	4,9 (7,5)
Grundsteuer B	6.957	7.302	345	1,0
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	8.178	7.498	-680	-1,7
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	7.880	7.587	-293	-0,8
Übrige Erträge	45.958	37.267	-8.692	-4,1
<b>Aufwendungen</b>				
Personalaufwendungen	26.112	32.755	6.643	4,6
Sach- und Dienstleistungsaufwendungen	24.504	22.476	-2.028	-1,7
Steuerbeteiligungen	9.158 (8.717)	4.783	-4.375 (-3.934)	-12,2 (-11,3)
Kreisumlage	24.890 (20.003)	22.487	-2.402 (2.484)	-2,0 (2,4)
Übrige Aufwendungen	59.936	58.861	-1.075	-0,4

\*) 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 **Gewerbesteuer** nimmt 2018 insgesamt 41,3 Prozent der ordentlichen Erträge ein. Dieser prozentuale Anteil verdeutlicht, wie wichtig diese Steuer für die Stadt Gronau (Westf.) ist.

In ihrer Haushaltsplanung stellt sie sich risikobewusst auf<sup>5</sup>. Die Orientierungsdaten des Landes NRW (O-Daten) prognostizieren für 2020 eine leichte Verbesserung um 0,2 Prozent. Die Stadt Gronau (Westf.) hat ihren Ansatz aber davon abweichend um 3,7 Prozent reduziert. Die weitere Planung der Gewerbesteuer basiert auf den Steigerungsprognosen der O-Daten.

Die gpaNRW schließt eine zu optimistische Planung aus. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht ersichtlich.

Der **Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer** umfasst 2018 11,5 Prozent der ordentlichen Erträge. Er stellt insofern ebenfalls eine wichtige Ertragskomponente für die Stadt Gronau (Westf.) dar.

Auf der Basis des Ist-Ergebnisses 2018 rechnet die Stadt Gronau (Westf.) hier mit jährlichen Steigerungen von 4,9 Prozent. In Gegenüberstellung zum Durchschnittsertrag 2014 bis 2018 ergibt sich sogar eine Steigerungsprognose von jährlich 7,5 Prozent.

Den Ausführungen im Haushaltsplan 2020 ist aber zu entnehmen, dass sie diese Planwerte nach Maßgabe der O-Daten-Empfehlungen und der Regionalisierung kalkuliert. Ferner bestätigt die weitere Analyse, dass die Berechnungen auf dem zuletzt bekannten Ist-Aufkommen laut „Budgetbericht IV. Quartal 2019“ basieren. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist nicht ersichtlich.

Die leichte Steigerungsplanung bei der **Grundsteuer B** korrespondiert mit den Empfehlungen der O-Daten. Auch bei den **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten** sowie bei den **Kosten-erstattungen und Kostenumlagen** sind keine zusätzlichen haushaltswirtschaftlichen Risiken ersichtlich, zumal die Stadt Gronau (Westf.) im Eckjahresvergleich ein zukünftig sinkendes Ertragsaufkommen einplant.

Hinweise, die auf zusätzliche haushaltswirtschaftliche Risiken oder Chancen bei den **übrigen Erträgen** hindeuten, hat die gpaNRW ebenfalls nicht festgestellt.

Die Planung der **Personalaufwendungen** sieht Erhöhungen von 17,1 Prozent (2019), 2,2 Prozent (2020) und dreimal 1,6 Prozent (2021 bis 2023) vor. Die jährliche Veränderung errechnet sich in der vorstehenden tabellarischen Auswertung dementsprechend mit 4,6 Prozent.

Den Ausführungen im Haushaltsplan 2020 ist dazu zu entnehmen, dass die Stadt Gronau (Westf.) grundsätzlich jeweilige tarifliche Anpassungen und Besoldungserhöhungen sowie strukturelle Erhöhungen (Dienstaltersteigerungen, Beförderungen, etc.) sowie einen Festbetrag für die leistungsorientierte Bezahlung berücksichtigt.

Die örtlichen Steigerungsprognosen liegen deutlich über den O-Daten (jährlich 1,0 Prozent). Die Steigerung ergibt sich insbesondere, weil zuvor eine Vielzahl von Stellenbesetzungsverfahren verwaltungsweit nicht betrieben und abgeschlossen werden konnten. Es handelt sich sowohl um bereits im Stellenplan vorhandene und vakant gewordene sowie neugeschaffene Planstellen. Die Stellenvakanzen führen 2018 zu geringeren Aufwendungen als geplant (Plan: 28,1 Mio. Euro / Ergebnis: 26,1 Mio. Euro). Wenngleich die tatsächliche Besetzung von dem notwendigen

<sup>5</sup> Im Haushaltsplan 2020 formuliert die Stadt Gronau (Westf.) mit Blick auf die Empfehlungen in den Orientierungsdaten des Landes NRW (O-Daten): „Angesichts der starken Schwankungen in der örtlichen Aufkommensentwicklung kann diese Schätzung nur eine generalisierende Orientierungshilfe für die Haushaltsplanung sein.“

Stellenbedarf - in nicht unerheblichem Umfang - abweicht, ist dieser Stellenbedarf - der Basis für die Personalaufwandsplanungen ist - organisatorisch notwendig und somit planungsrelevant.

Unter der Voraussetzung der Stellennachbesetzungen stellt sich die Planung der Personalaufwendungen als sachlich begründet dar.

Die Planansätze der **Sach- und Dienstleistungsaufwendungen** verändern sich im Eckjahresvergleich 2018 zu 2023 mit sinkender Tendenz. Zuvor hat die Stadt Gronau (Westf.) für 2020 noch einen um 15,3 Prozent höheren Betrag gegenüber dem Planwert 2019 angesetzt. Begründungen dafür führt sie im Haushaltsplan an. Als wesentlich beschreibt sie gestiegene Aufwendungen für die bauliche Unterhaltung und Bewirtschaftung des Infrastrukturvermögens und der Hochbauten. Im Kapitel 6.3 auf Seite 38 des Haushaltsplans listet sie dazu auch noch detaillierter die diversen Aufwandsarten dieses Kontos mit jeweiligen Veränderungsdaten auf. Insofern ist ersichtlich, dass auch dieser Teil der Haushaltsplanung soweit wie möglich sach- und bedarfsgerecht aufgestellt wird.

Die nach 2020 dann rückläufigen Planansätze von -9,7 Prozent (2021) und zweimal -1,3 Prozent (2022 und 2023) stuft die gpaNRW insofern auch nicht als risikobehaftet ein.

Die **Steuerbeteiligungen** setzen sich aus der Gewerbesteuerumlage und dem Fonds Deutsche Einheit zusammen. Es wird mit einem Rückgang der Aufwendungen um 4,3 Mio. Euro bis 2023 gerechnet. Der Rückgang ist im Wegfall des Fonds Deutsche Einheit begründet. Bis 2019 plant die Stadt Gronau (Westf.) hier noch eine entsprechende Finanzierungsbeteiligung aufgrund noch ausstehender Abrechnungen der Einheitslasten der Vorjahre ein. In der weiteren Planung entfällt diese entsprechend der gesetzlichen Neuregelung. Die Prognosen der Gewerbesteuerumlage entsprechen der Gewerbesteuerplanung. Zusätzliche Risiken sind nicht ersichtlich.

Bei der **allgemeinen Kreisumlage** plant die Stadt Gronau (Westf.) ab 2019 wieder einen Anstieg von 18,1 Mio. Euro auf zuletzt 22,5 Mio. Euro (2023). Die Planung berücksichtigt die Entwicklung der eigenen Finanzkraft in der Referenzperiode des GFG 2020 sowie die bekannten Plan- und Rahmendaten des Kreises Borken. Gleichwohl bleibt die erwartete Kreisumlage 2023 noch um 2,4 Mio. Euro unter dem Ist 2018. Ursächlich dafür ist, dass sich der Planansatz 2019 aufgrund der zuvor rückläufigen Finanzkraft und des vom Kreis Borken reduzierten Umlagesatzes auf 18,1 Mio. Euro verringert. Planungsrisiken sind nicht ersichtlich.

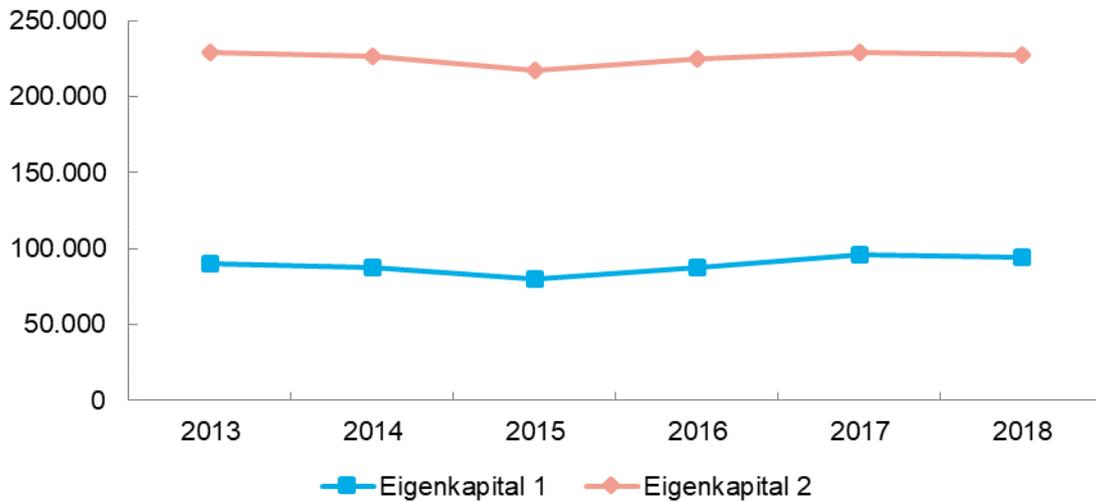
### 1.3.4 Eigenkapital

#### → Feststellung

Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt noch über eine solide Eigenkapitalausstattung, die sich interkommunal verglichen auf durchschnittlichem Niveau einordnet. Die finanzwirtschaftliche Ausstattung ist in Risikoorientierung noch als ausreichend einzuordnen, um aktuell geplante Jahresfehlbeträge auszugleichen. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.

*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 Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2018

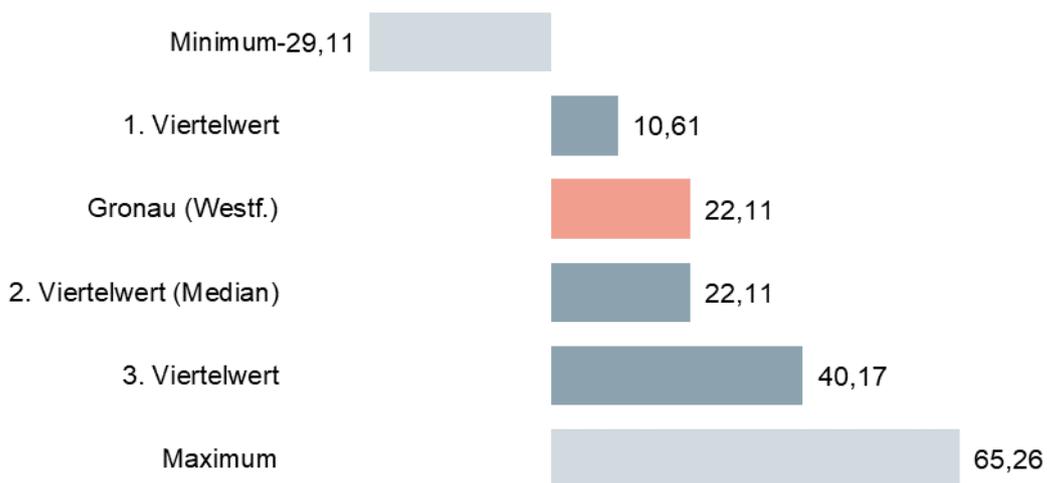


Die einzelnen Positionen des Eigenkapitals stehen in der Anlage 5 dieses Teilberichtes.

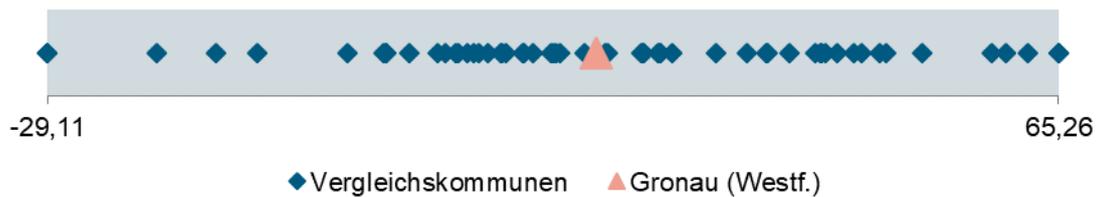
Die dargestellte Zeitreihe zeigt eine vergleichsweise einheitliche Entwicklung. Im Eckjahresvergleich 2018 zu 2013 kann die Stadt Gronau (Westf.) ihr Eigenkapital 1 von 89,6 Mio. Euro um 4,3 Mio. Euro auf 93,9 Mio. Euro erhöhen.

Nach Maßgabe der Haushaltsplanung reduziert sich das Eigenkapital danach bis 2023 aufgrund der durchgängigen defizitären Planung um 26 Mio. Euro auf ca. 67,9 Mio. Euro.

### Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



Der noch positive Eigenkapitalbestand stellt insbesondere unter Berücksichtigung der noch verfügbaren Ausgleichsrücklage von 27,8 Mio. Euro (2018) eine sachgerechte Risikovorsorge dar, um Jahresfehlbeträge aufzufangen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte den sich abzeichnenden Eigenkapitalverzehr durch eine auskömmliche finanzwirtschaftliche Ausrichtung und Haushaltsstrategie stoppen, damit die bislang noch solide Eigenkapitalausstattung nicht weiter abgebaut wird.

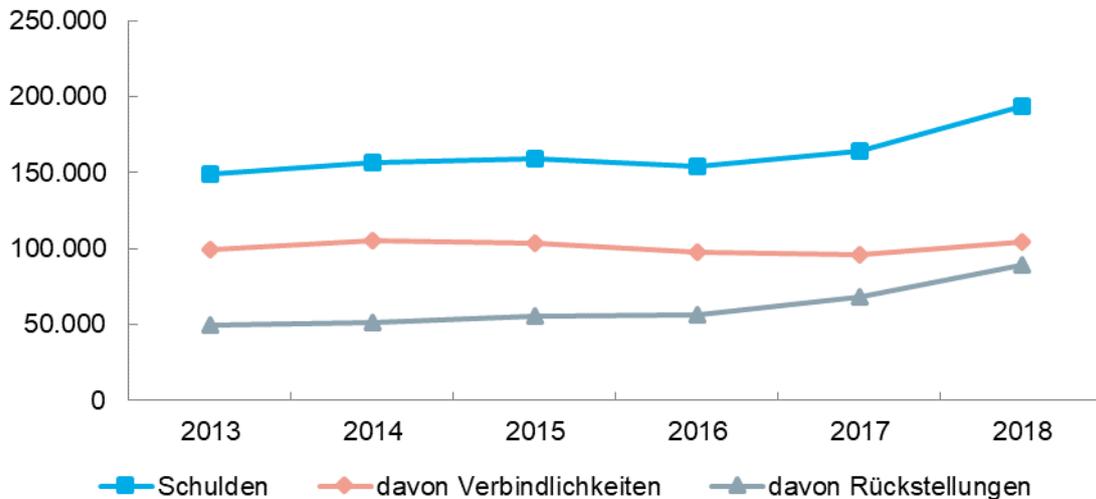
### 1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Schulden und Verbindlichkeiten zeigen eine steigende Entwicklung. Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Stadt Gronau (Westf.) liegen dabei zwar noch auf durchschnittlichem Niveau am Median des interkommunalen Vergleichs. Dennoch sind sie mit hohen jährlichen Zins- und Tilgungsbelastungen zu verbinden, die die Handlungsspielräume einschränken.
- Eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft stellt sich nach Maßgabe der Salden aus der laufenden Verwaltungstätigkeit und Investitionstätigkeit auch in der Haushaltsplanung ab 2020 nicht dar. Insofern ergibt sich die Notwendigkeit, weiteres Fremdkapital aufzunehmen.
- Für das Anlagevermögen der Stadt Gronau (Westf.) errechnen sich überwiegend schon höhere durchschnittliche Anlagenabnutzungsgrade. Die Stadt engagiert sich nach Maßgabe der Investitionsquoten insbesondere im Gebäudevermögen bereits intensiv, um dem drohenden Substanz- und Wertverlust entgegenzutreten. Die weitere Investitionsplanung bestätigt den fortgesetzten Handlungsbedarf. Dieser wird sich insbesondere bei den Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden sowie im Straßenvermögen noch verstärken. Hier sind die niedrigsten Investitionsquoten und höchsten Wertverluste zu errechnen.

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

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

### Schulden Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2018



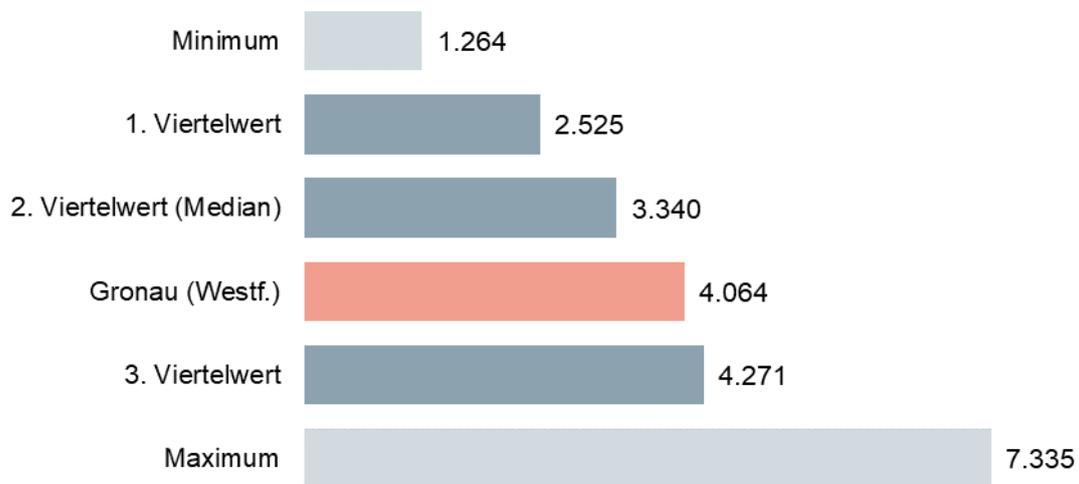
Die Schulden zeigen nach 2016 einen deutlichen Anstieg. Zuvor bewegen sie sich auf relativ einheitlichem Niveau. Im Eckjahresvergleich 2018 zu 2013 ist ein Gesamtanstieg von 44,4 Mio. Euro zu verzeichnen. Von 2017 zu 2018 steigen sie allein um 29,3 Mio. Euro.

Maßgeblichen Anteil daran haben die Rückstellungen. Diese erhöhen sich zwischen 2013 und 2018 um 39,4 Mio. Euro. Von 2017 zu 2018 legen sie um 21,0 Mio. Euro zu. Die Stadt Gronau (Westf.) erhöht hier bspw. die Gewerbesteuerrückstellungen allein um 18,0 Mio. Euro. Einmal aufgrund eine Änderung der Bewertung der Rückstellungen sowie aus Anlass der Beendigung eines Klageverfahrens. Die aus dem Verfahren resultierenden Bescheide führten zu einer Rückzahlung inkl. Verzinsung von 9,5 Mio. Euro.

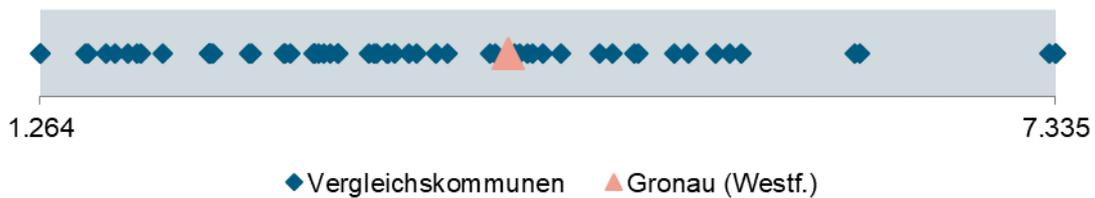
Neben den Gewerbesteuerrückstellungen erhöht die Stadt Gronau (Westf.) bspw. auch ihre Pensionsrückstellungen um 2,7 Mio. Euro und die Instandhaltungsrückstellungen um knapp eine Mio. Euro.

Die Verbindlichkeiten steigen im Eckjahresvergleich um 4,5 Mio. Euro. Im nachfolgenden Kapitel „1.3.5.1 Verbindlichkeiten“ behandelt die gpaNRW diese nochmals konkreter.

### Schulden je Einwohner in Euro 2018



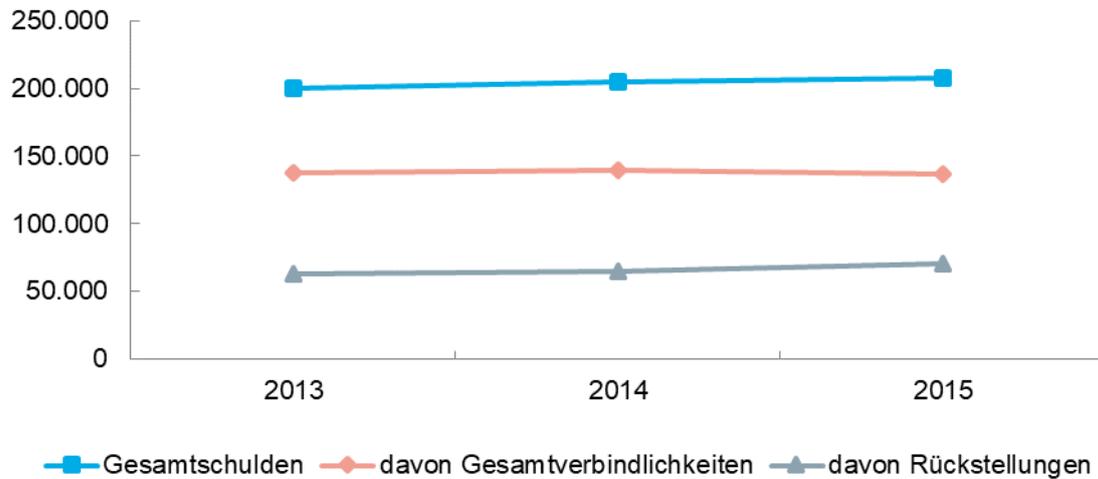
In den interkommunalen Vergleich sind 57 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Gegenüber den Prüfungsergebnissen 2014 sind die Schulden je Einwohner gestiegen. Für das Jahr 2012 (letztes Jahr der seinerzeit geprüften Zeitreihe) hat die gpaNRW das Kennzahlenergebnis von 3.231 Euro je Einwohner errechnet.

Im Folgenden analysiert die gpaNRW die Schuldenentwicklung auf Ebene des Gesamtabchlusses. Wobei sich hier die Prüfung lediglich auf die vorliegenden Gesamtabschlüsse 2013 bis 2015 beziehen kann. Weitere Gesamtabschlüsse sind wie vorstehend dargelegt noch nicht aufgestellt.

**Gesamtschulden Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2015**

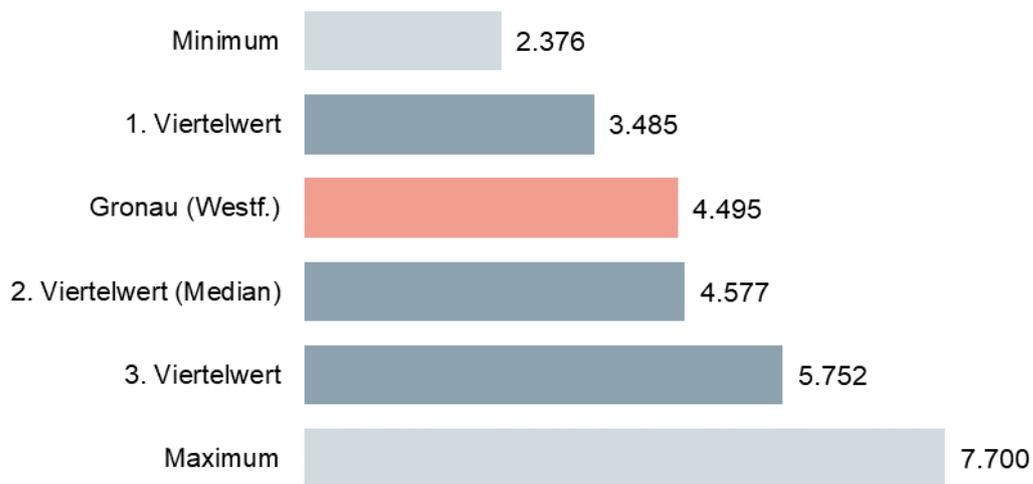


Die Gesamtschulden steigen in den vorliegenden drei Jahren nochmals um 7,7 Mio. Euro. Maßgeblich dafür sind die Rückstellungen, die um 8,1 Mio. Euro erhöht wurden. Die Sonderposten für den Gebührenaussgleich steigen um 525.000 Euro und die Gesamtverbindlichkeiten reduzieren sich um 948.000 Euro.

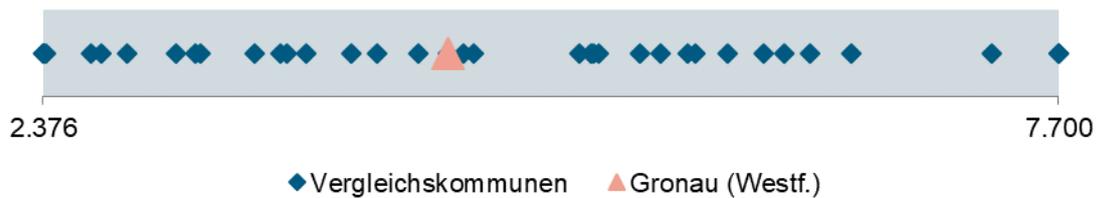
Im vorstehenden Kapitel „1.3.2 Ist-Ergebnisse“ stellen wir bereits heraus, dass der Kernhaushalt im Verhältnis zu den voll zu konsolidierenden Beteiligungen als prägend einzustufen ist. Insofern zeigen die Gesamtschulden eine ähnliche Entwicklungstendenz wie die Schulden des Kernhaushalts.

Da zum Zeitpunkt der Prüfung der Entwurf des Gesamtabchlusses 2018 noch nicht vorlag, können wir mit Blick auf die Gesamtschulden nur den interkommunalen Vergleich 2015 nachrichtlich anfügen:

### Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 33 Werte eingeflossen.



#### 1.3.5.1 Verbindlichkeiten

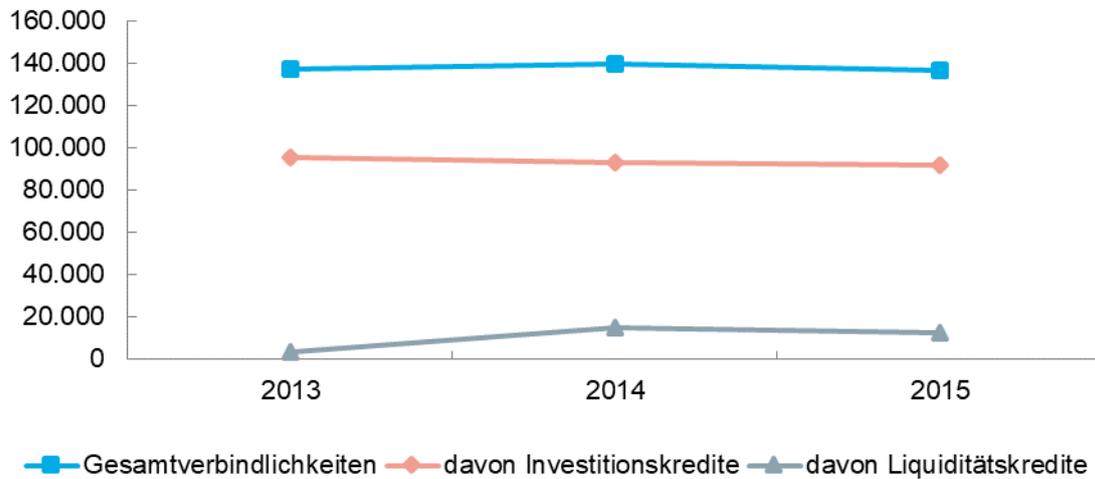
Für den Anstieg der Verbindlichkeiten des Kernhaushalts um 4,5 Mio. Euro sind vorrangig die folgenden Veränderungen verantwortlich.

#### Wesentlichste Veränderungen bei den Verbindlichkeiten des Kernhaushalts 2013 bis 2018 in Tausend Euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	69.170	69.222	66.550	69.327	68.983	72.206
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.929	14.810	12.385	5.515	26	4.273

Der wieder stärkere Anstieg der Investivverbindlichkeiten von 2017 zu 2018 steht mit den umgesetzten Investitionsmaßnahmen in Verbindung. Zur weiteren Erläuterung wird auf Kapitel „7.3. Darstellung bedeutender Investitionsmaßnahmen“ im Haushaltsplan 2018 verwiesen.

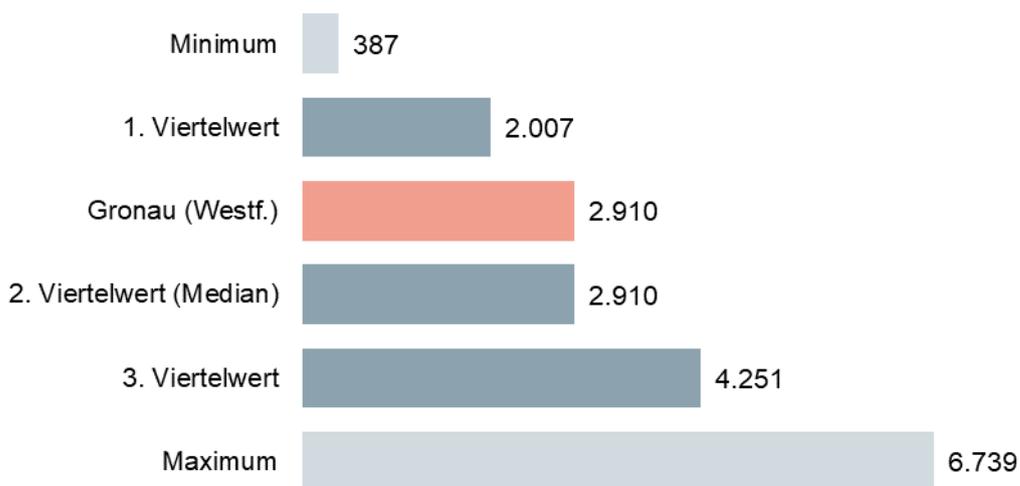
### Gesamtverbindlichkeiten Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2015



Die einzelnen Positionen der Gesamtverbindlichkeiten (Konzern) stehen in der Anlage 9 dieses Teilberichtes.

Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2013 bis 2015 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtab schlüssen der Stadt Gronau (Westf.) verwendet. Für die Jahre 2016 bis 2018 saldieren wir nach Abstimmung mit der Stadt Gronau (Westf.) die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen. Die so ermit telten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlich keiten des Konzerns Kommune vorlagen, beziehen wir dennoch auch diese Verbindlichkeiten in den Vergleich mit ein.

### Gesamtverbindlichkeiten Konzern Gronau (Westf.) je Einwohner in Euro 2018



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



### 1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2020 bis 2023

Kennzahl	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-6.067	-2.682	-3.226	-1.627
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-35.034	-65.476	-38.111	-14.606
<b>= Finanzmittelüberschuss/ -fehlbetrag</b>	<b>-41.101</b>	<b>-68.157</b>	<b>-41.337</b>	<b>-16.232</b>
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	29.282	58.823	30.044	6.565
<b>= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln</b>	<b>-11.819</b>	<b>-9.334</b>	<b>-11.293</b>	<b>-9.667</b>

Der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bewegt sich nach Maßgabe der Plandaten ab 2020 durchgängig auf negativem Niveau. Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt insofern in den Planjahren damit nicht mehr über eine ausreichende Selbstfinanzierungskraft. Sie kann dann aus dem Saldo der laufenden Verwaltungstätigkeit auch die ordentlichen Tilgungsleistungen nicht gegenfinanzieren.

Im Durchschnitt liegt der Saldo aus der laufenden Verwaltungstätigkeit bei -3,4 Mio. Euro (2020 bis 2023); in der Summe bei -13,6 Mio. Euro. Hinzu kommt der Finanzmittelfehlbetrag aus Anlass der Investitionstätigkeiten. Dieser umfasst in Summe 153,2 Mio. Euro. Insofern plant die Stadt Gronau (Westf.) zur Finanzierung der notwendigen Investitionen auch die weitere Aufnahme von Fremdkapital (laut Haushaltssatzung 2020 bspw. 34,9 Mio. Euro). Die Verbindlichkeiten steigen damit auch im interkommunalen Vergleich weiter. Einen wesentlichen Anteil daran haben notwendige Reinvestitionen, auf die wir im nachfolgenden Kapitel „Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen“ nochmals eingehen. Die zusätzlichen Kreditaufnahmen verringern die Handlungsspielräume für zukünftige Generationen weiter.

### 1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

Ein schlechter Zustand des Anlagevermögens deutet auf einen Sanierungsbedarf und damit auf anstehende Investitionsmaßnahmen hin. Absehbare Reinvestitionen müssen finanziert werden.

Je schlechter der Zustand des Anlagevermögens ist, umso höher ist das Risiko zukünftiger Haushaltsbelastungen.

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

### Anlagenabnutzungsgrade Gronau (Westf.) 2018

Vermögensgegenstand	GND lt. Rahmentabelle in Jahren		GND Gronau (Westf.) in Jahren	Durchschnittl. RND Gronau (Westf.) zum 31.12.2018	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert in Euro zum 31.12.2018 (Anlagenbuchhaltung)
	von	bis				
Wohnbauten	50	80	80	19	76	1.913.583
Verwaltungsgebäude	40	80	80	35	56	3.803.071
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	80	34	58	12.619.863
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	80	18	78	1.201.255
Schulen	40	80	80	36	55	56.640.491
Schulsporthallen	40	60	60	31	48	8.908.045
Tageseinrichtungen für Kinder	40	80	80	44	45	2.829.251
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	17	66	61.967.241

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer

Die **Stadt Gronau (Westf.)** setzt für ihre Gebäude i. d. R. die längst möglichen Gesamtnutzungsdauern fest (80 Jahre). Dies hat zur Folge, dass sich die Abschreibungen über die maximal zulässigen Zeiträume verteilen. Dadurch sinkt zwar die jährliche Belastung durch die Abschreibungen. Andererseits bergen lange Nutzungsdauern aber auch das Risiko, dass die Stadt einen Vermögensgegenstand vorzeitig außerplanmäßig abschreiben und Ersatz beschaffen muss.

Bei den Straßen setzt die Stadt ebenfalls eine lange, wenn auch nicht die maximal mögliche Gesamtnutzungsdauer von 60 Jahren fest. Diesbezüglich hat der Landesgesetzgeber die möglichen Gesamtnutzungsdauern mit dem 2. NKFVG<sup>6</sup> von 25 bis 50 Jahre auf 30 bis 60 Jahre erhöht.

<sup>6</sup> 2. NKFVG = 2. Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements NRW.

Die zu errechnenden durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrade liegen mit Ausnahme im Fall der Sporthallen und der Tageseinrichtungen für Kinder bereits über 50 Prozent. Die höchsten durchschnittlichen Anlagenabnutzungsgrade stellen sich mit 76 und 78 Prozent bei den Wohnbauten und den Feuerwehrgerätehäusern dar. Insofern könnte sich aus Sicht der gpaNRW im Hinblick auf den notwendigen Substanz- und Werterhalt der Handlungsbedarf kurzfristig weiter erhöhen.

Um dem Werteverzehr durch Abschreibungen zu begegnen, sind Reinvestitionen notwendig. Die Investitionsquote stellt dabei das Verhältnis von bilanziellen Abschreibungen und Vermögensabgängen einerseits und Investitionen andererseits dar. Idealerweise sollten den Abschreibungen grundsätzlich, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen.

Die Stadt Gronau (Westf.) arbeitet aber bereits intensiv am Werterhalt. Dies bestätigen die zu ermittelnden Investitionsquoten der Gebäude. Bezogen auf die geprüften Ist-Jahre 2013 bis 2018 errechnet sich für die Gebäude insgesamt eine Investitionsquote von 158 Prozent. Differenziert betrachtet stellen sich folgende Quoten und Veränderungen bei den bilanzierten Vermögenswerten dar:

**Gebäude: Investitionsquoten und Veränderungen bei den bilanzierten Vermögenswerten 2013 bis 2018**

Gebäudegruppe	differenzierte Investitionsquote in Prozent	Veränderung des bilanzierten Vermögenswerts in Tausend Euro
Kinder- und Jugendeinrichtungen	127	240
Schulen	191	12.136
Wohnbauten	641	1.299
sonstige Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäude	85	-2.079

In der Gesamtbetrachtung ist in der geprüften Zeitreihe ein tatsächlicher Wertverlust nur bei sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden festzustellen. Die Stadt Gronau (Westf.) wird insbesondere hier in den kommenden Jahren im Interesse des Werterhalts weitere Mittel bereitstellen müssen, sofern einzelne Gebäude nicht auch bspw. komplett aufgegeben werden.

Im Bereich der Verkehrsflächen zeigt sich ein ähnliches Bild wie bei den sonstigen Dienst-, Geschäfts- und Betriebsgebäuden. Die Straßen sind wie beschrieben bereits zu zwei Drittel abgenutzt. Der Wertverlust stellt sich im Eckjahresvergleich 2013 zu 2018 mit 8,8 Mio. Euro dar. Die Investitionsquote hat die gpaNRW für diesen Zeitraum mit 52,6 Prozent errechnet. Hier wird die Stadt Gronau (Westf.) in der Konsequenz zukünftig umso mehr Mittel im Interesse des Substanz- und Werterhalts einsetzen müssen. Der Mittelbedarf für die notwendigen Investitionen wird den Haushalt der Stadt weiter belasten. Belastungen ergeben sich insbesondere dann, wenn für die Maßnahmen weitere Kreditaufnahmen notwendig werden und der daraus resultierende Zins- und Tilgungsdienst langfristig zu bedienen ist.

## 1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Gronau (Westf.) 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

- Die Feststellungsbeschlüsse zu den Jahresabschlüssen hat der Rat der Stadt Gronau (Westf.) jeweils innerhalb der geltenden Frist bis spätestens 31. Dezember des Folgejahres gefasst. Im Fall der Gesamtabschlüsse stehen den Entscheidern in Politik und Verwaltung die wesentlichen Informationen zur Steuerung der Haushaltswirtschaft aber noch nicht zeitnah zur Verfügung.

*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 Haushaltsatzung 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.*

Hinweise auf Fristversäumnisse im Hinblick auf die Aufstellung der Haushaltspläne durch die **Stadt Gronau (Westf.)**, den Beschluss über die jährlichen Haushaltsatzungen sowie deren Anzeige bei der Kommunalaufsicht ergeben sich nicht. Gleiches gilt für die Feststellung der Jahresabschlüsse bis zum 31. Dezember des jeweiligen Folgejahres.

Fristversäumnisse liegen aber noch im Hinblick auf die Aufstellung und die Bestätigung der jährlichen Gesamtabschlüsse vor. Die Gesamtabschlüsse 2013 bis 2015 hat der Rat zwar zwischenzeitlich bestätigt. Aber hier hält die Stadt Gronau (Westf.) die Fristen nach § 116 i. V. m. § 95 und 96 GO NRW noch nicht ein. Entsprechend dem Verfahren bei den Jahresabschlüssen sind auch die Gesamtabschlüsse spätestens bis zum 31. Dezember des jeweiligen Folgejahres vom Rat zu bestätigen. Die Bestätigungsbeschlüsse für die drei genannten Gesamtabschlüsse hat der Rat aber nur mit Verzögerung fassen können:

- Gesamtabschluss 2013: Bestätigungsbeschluss 28. September 2016,
- Gesamtabschluss 2014: Bestätigungsbeschluss 14. November 2018,

- Gesamtabschluss 2015: Bestätigungsbeschluss 14. November 2018.

Die Gesamtabschlüsse 2016, 2017 und 2018 befanden sich im Verlauf der Prüfung noch in der Aufstellungsphase. Im Fall der noch fehlenden Bestätigungsbeschlüsse profitiert die Stadt Gronau (Westf.) aber zwischenzeitlich von einer Gesetzesnovellierung des Landes NRW. Mit dem 2. NKFWG<sup>7</sup> wurde über Artikel 7 das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse geändert. Die Notwendigkeit der örtlichen Prüfung der Gesamtabschlüsse 2011 bis 2017 ist entfallen. Erst der Gesamtabschluss 2018 muss wieder nach den geltenden Vorschriften erstellt, örtlich geprüft und bestätigt werden. Diesem können die Kommunen dabei ihre noch offenen Gesamtabschlüsse bis 2017 beifügen. Für dieses neue Verfahren gilt eine Fristverlängerung bis Ende 2021.

Ab 2019 stellt die Stadt Gronau (Westf.) danach keine Gesamtabschlüsse mehr auf. Einen diesbezüglichen Beschluss fasste der Rat zwischenzeitlich wie beschrieben. Künftig erstellt sie nur noch einen Beteiligungsbericht.

Im Interesse der Finanzsteuerung stellt die Stadt quartalsmäßige Budgetberichte auf, die dem Haupt- und Finanzausschuss sowie dem Rat vorgelegt werden. Insbesondere bei negativen Abweichungen besteht so frühzeitig die Möglichkeit, Gegenmaßnahmen im Benehmen zwischen Politik und Verwaltung zu entwickeln und zu beschließen.

#### 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

##### → Feststellung

Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung zeigt sich im Hinblick auf die analyserelevanten bereinigten Jahresergebnisse nur zum Teil erfolgreich. Bis 2016 hält die Stadt Gronau (Westf.) ihre steuerbaren Handlungsfelder in etwa gleichbleibendem Niveau und wirkt insofern auch allgemeinen Preissteigerungen entgegen. Danach fällt der Steuertrend sukzessive ab. Bezgl. einzelner Aspekte (insbesondere der Frage weiterer Hebesatzanpassung bei den Realsteuern) bestehen aber noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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, der Kreisumlage 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 Kreisumlage und des Finanzausgleichs sowie um Sondereffekte.

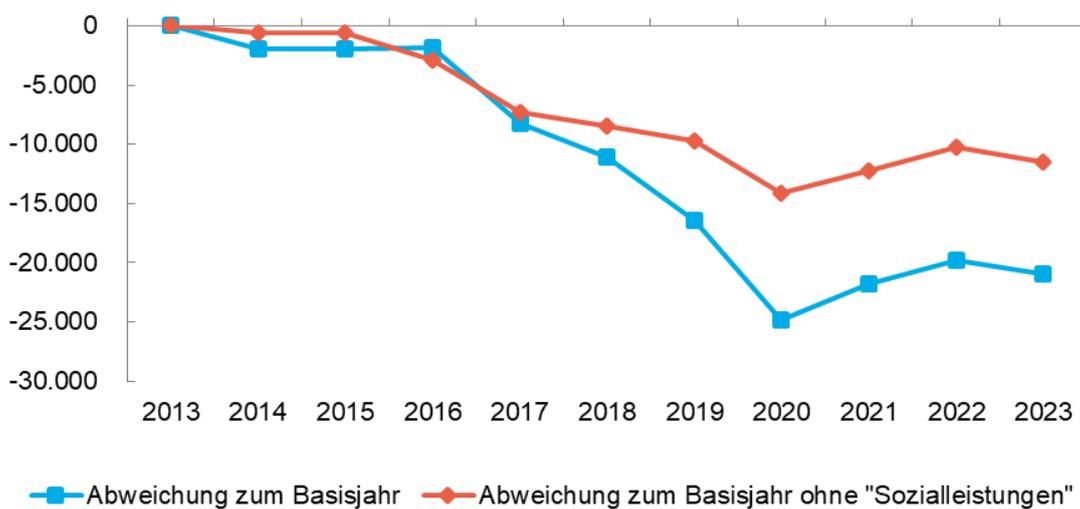
<sup>7</sup> 2. NKFWG = 2. Gesetz zur Weiterentwicklung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements NRW.

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.

Alle für die Analyse ermittelten Bereinigungstatbestände und Sondereffekte stimmte die gpaNRW mit der Stadt Gronau (Westf.) ab.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse der **Stadt Gronau (Westf.)** ausgehend vom Basisjahr 2013 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

#### Bereinigte Jahresergebnisse Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2023



Orientiert am Basisjahr 2013 kann die Stadt Gronau (Westf.) den Finanzbedarf in den steuerbaren Handlungsfeldern in den Jahren 2014 bis 2016 in etwa auf dem Niveau 2013 halten. Danach zeigt sich bis zum Planjahr 2020 ein tendenziell abfallender Trend. Nachhaltige Konsolidierungserfolge in den steuerbaren und nicht bereinigten Haushaltspositionen bestätigen sich in dieser Phase insofern nicht. Die Differenzen zwischen roter und blauer Linie verdeutlichen dabei den belastenden Anteil der sozialen Leistungen ab 2018.

Systemimmanent bestätigt die Analyse im Umkehrschluss die Abhängigkeit von den bereinigten und nicht steuerbaren Haushaltspositionen (insbesondere der Gewerbesteuer) und den realisierten Sondereffekten. Weil die tatsächlichen Rechnungs- und Planergebnisse von dieser Entwicklung hier abweichen.

Folgende Aspekte wirken sich in den steuerbaren Handlungsfeldern auf die Trendentwicklung aus (exemplarische Auflistung, nicht abschließend):

- 2014: Belastend wirken bspw. steigende Versorgungsaufwendungen und sonstige Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen).

- 2015: Belastend wirken nochmals steigende Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen).
- 2016: Entlastend wirken Ertragssteigerungen bei der Grundsteuer B und den öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelten. Aber insbesondere auch ein um 2,8 Mio. Euro reduzierter Zuschussbedarf als Teilergebnis im Produktbereich 05 Soziale Leistungen, wie die unterschiedliche Trendentwicklung von blauer Linie (inkl. Sozialleistungen) und roter Linie (ohne Sozialleistungen) verdeutlichen.
- 2017: Der tatsächliche Jahresüberschuss ergibt sich insbesondere aus der positiven Entwicklungen in den folgenden Bereichen der Standardvereinigungen:
  - Mehrerträge bei den Schlüsselzuweisungen (allein sechs Mio. Euro) und dem Anteil an der Einkommenssteuer.
  - Gleichzeitig reduzieren sich die zu bereinigenden Aufwendungen um acht Mio. Euro (niedrigere Kreisumlage und Steuerbeteiligungen).
  - Der Effekt von zu bereinigenden gestiegenen Erträgen und gesunkenen Aufwendung wirkt sich hier systemrelevant belastend aus. Darüber hinaus belasten auch gestiegene Personalaufwendungen, Versorgungsaufwendungen und Sach- und Dienstleistungsaufwendungen das Jahr.
- 2018: Belastend wirken sich rückläufige privatrechtliche Leistungsentgelte und Kostenerstattungen sowie gestiegene Versorgungsaufwendungen aus.
- 2019: Die Ertragserwartung der sonstigen ordentlichen Erträge reduziert die Stadt Gronau (Westf.) um ca. eine Mio. Euro. Zudem setzt sie die Personalaufwendungen um 4,4 Mio. Euro höher an.
- 2020: Nochmaliger Anstieg bei den Personalaufwendungen um 667.000 Euro und bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen um ca. vier Mio. Euro.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte weiter an der Entwicklung von Konsolidierungspotenzialen arbeiten und diese bei Bedarf vorausschauend realisieren.

Der Fokus sollte im Sinne dieses Analyseansatzes dabei insbesondere auch auf den steuerbaren Handlungsfeldern liegen. Nur so lassen sich die Abhängigkeiten von den schwankungs- und konjunkturabhängigen Haushaltspositionen im Interesse der Risikoversorge abschwächen.

### 1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat folgende Hebesatzanpassungen in den Jahren 2015 und 2016 umgesetzt:

- Grundsteuer A  
2015 von 192 v. H. auf 202 v. H.,  
2016 auf 217 v. H.
- Grundsteuer B  
2015 von 381 v. H. auf 401 v. H.,  
2016 auf 429 v. H.
- Gewerbesteuer  
2015 von 403 v. H. auf 409 v. H.,  
2016 auf 417 v. H.

Das diesbezügliche Datenarchiv der gpaNRW reicht bis ins Jahr 1997 zurück. Vor 2013 hat die Stadt Gronau (Westf.) nur einmal von dieser Konsolidierungsmöglichkeit der Hebesatzanpassung Gebrauch gemacht. Das war im Jahr 2003. Vergleichskommunen nahmen diese Möglichkeit der Ertragssteigerung vielfach häufiger in Anspruch.

U. a. bedingt durch die Hebesatzanpassungen 2015 und 2016 realisiert die Stadt Gronau (Westf.) zusätzliche Erträge i. H. v. 11,5 Mio. Euro. Herauszuheben ist dabei die Steigerung der Gewerbesteuer von 2016 gegenüber 2015. Sie steigt allein um 8,9 Mio. Euro. Wobei hier u. U. auch konjunkturelle Entwicklungen mitwirken. Denn bereits im Folgejahr 2017 reduziert sich der Gewerbesteuerertrag trotz der vorherigen zweifachen Hebesatzanpassungen wieder um 3,2 Mio. Euro. Neben gesamtwirtschaftlichen konjunkturellen Einflüssen spielen bei der Gewerbesteuer zudem ggf. auch örtliche betriebspezifische Veränderungen eine ausschlaggebende Rolle für jährliche Schwankungen.

Die fiktiven Hebesätze des Landes liegen seit 2019 bei 223 (Grundsteuer A), 443 (Grundsteuer B) und 418 (Gewerbesteuer) Hebesatzpunkten. Die Festlegungen der Stadt Gronau (Westf.) unterschreiten diese Werte. Dies hat für sie finanzwirtschaftliche Nachteile zu Folge. Denn das Land rechnet nach Maßgabe der fiktiven Hebesätze im kommunalen Finanzausgleich bei der Festsetzung der Kreisumlage höhere Ertragsanteile und somit höhere Umlagegrundlagen an. Diese realisiert die Stadt Gronau (Westf.) aufgrund der niedrigeren Hebesätze nicht.

Die weitere Finanzperspektive stellt sich ab 2018 durchgängig defizitär dar. Aus diesem Grund, wie auch aufgrund der Berechnungsnachteile bei der Festsetzung der Kreisumlage stellt daher eine erneute Hebesatzanpassung eine grundsätzliche Konsolidierungsmöglichkeit dar. Sollte sie in Erwägung gezogen werden, gilt es aber den Grundsatz der Finanzmittelbeschaffung nach § 77 Abs. 2 GO NRW zu beachten. Demzufolge haben die Kommunen die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Finanzmittel soweit vertretbar und geboten vorrangig aus selbst zu bestimmenden Entgelten zu beschaffen. Insofern wären andere realisierbare Konsolidierungsmöglichkeiten einer nochmaligen Hebesatzanpassung vorzuziehen.

Im Vergleich positioniert sich die Stadt Gronau (Westf.) mit ihren gewählten Hebesätzen wie folgt:

**Hebesätze Gronau (Westf.) 2019 im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen (Angaben in von Hundert)**

	Gronau	Kreis Borken*	Regierungsbezirk Münster*	gleiche Größenklasse*	fiktive Hebesätze
Grundsteuer A	217	257	285	296	223
Grundsteuer B	429	496	578	547	443
Gewerbsteuer	417	427	452	417	418

\*) Mittelwerte der aufgeführten Vergleichsgruppen.

In einer Proberechnung ermittelt die gpaNRW, welche zusätzlichen Realsteuererträge realisiert werden könnten, wenn die Hebesätze auf Basis der Erträge 2018 auf das durchschnittliche Niveau des Kreises Borken angehoben würden.

**Jährliche Auswirkungen von evtl. weiteren Hebesatzerhöhungen im Bereich der Realsteuern**

	Grundsteuer A	Grundsteuer B	Gewerbsteuer
bisheriger Hebesatz (v. H.)	217	429	417
Ertrag 2018 (Ist) in Euro gerundet	108.000	6.957.000	56.191.000
durchschnittlicher Hebesatz Kreis Borken	257	496	427
<b>möglicher Konsolidierungsbeitrag</b>	<b>19.908</b>	<b>1.086.524</b>	<b>1.347.506</b>
		<b>Summe:</b>	<b>2.453.938</b>

→ **Empfehlung**

Aufgrund der ab 2020 wieder defizitären Finanzperspektive sollte die Stadt Gronau (Westf.) die Anpassung ihre Realsteuerhebesätze in Erwägung ziehen. Das Instrument der Hebesatzanpassung hat sie in den Vorjahren nur in vergleichsweise geringem Umfang genutzt. Interkommunal verglichen sind die Hebesätze als niedrig einzustufen. Da sie zurzeit auch unter den fiktiven Hebesätzen liegen, ergeben sich aus dem kommunalen Finanzausgleich faktische Nachteile mit Blick auf die Bemessung der Kreisumlage.

Im Fall der Gewerbesteuer ist aber das Risiko konjunktureller Schwankungen zu berücksichtigen.

**1.4.3 Ermächtigungsübertragungen**

→ **Feststellung**

Die Stadt Gronau (Westf.) überträgt jährlich in größerem Umfang Ermächtigungen für investive Auszahlungen in die Folgejahre. Eine konkretisierende Dienstanweisung liegt nicht vor. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen bewegt sich in Relation zu den fortgeschriebenen Ansätzen auf niedrigem Niveau. Die Planungen prognostizieren nicht die realistisch mögliche Investitionstätigkeit.

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 kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

In den folgenden Tabellen stellen wir exemplarisch am Beispiel der Aufwendungen und investiven Auszahlungen die Höhe der Ermächtigungen dar, die die **Stadt Gronau (Westf.)** auf Folgejahre übertragen hat. Ferner, wie sich die Ansätze durch die Ermächtigungsübertragungen erhöhen und zu welchem Anteil sie diese dann in Anspruch nimmt.

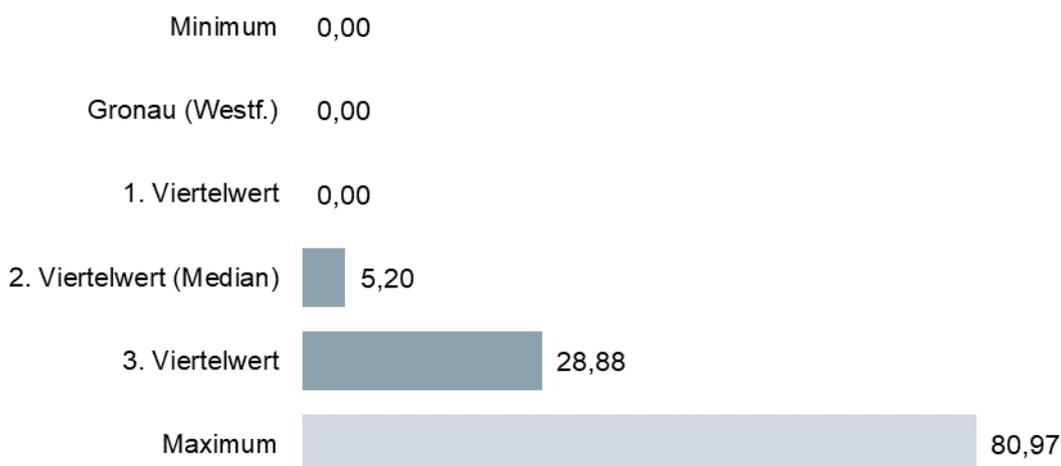
#### Ordentliche Aufwendungen Gronau (Westf.) 2013 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	102.451	107.439	117.426	128.894	133.373	140.560
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	0	0	135	0	0
<b>Ansatzerhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,10</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	102.451	107.439	117.426	129.029	133.373	140.560
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,10</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	106.849	112.538	125.675	132.584	134.373	142.501
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>104</b>	<b>105</b>	<b>107</b>	<b>103</b>	<b>101</b>	<b>101</b>

Die Stadt Gronau (Westf.) überträgt nur 2016 Aufwandsermächtigungen i. H. v. 135.000 Euro ins Folgejahr. Sie macht damit nahezu keinen Gebrauch von der Übertragungsmöglichkeit.

Die jährlichen Ist-Ergebnisse überschreiten aber kontinuierlich die Ansätze bzw. den fortgeschriebenen Ansatz.

### Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



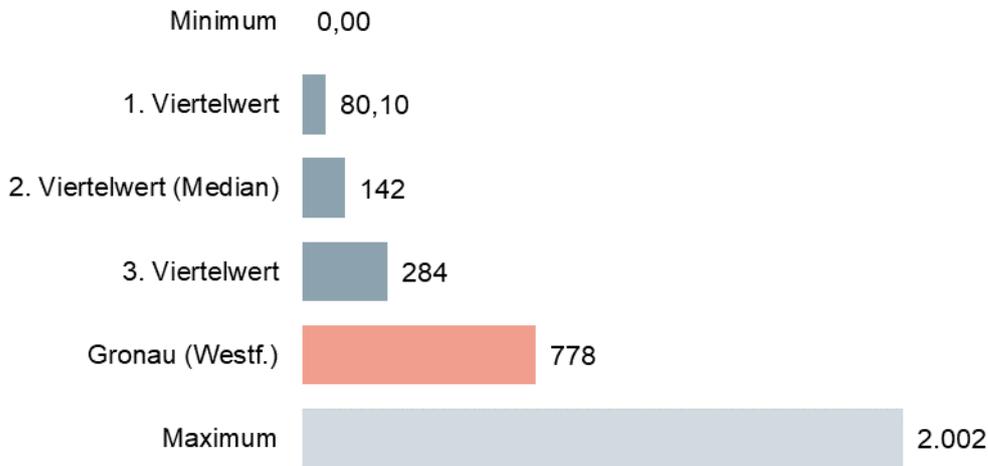
In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen. Neben der Stadt Gronau (Westf.) verzichteten 22 weitere Vergleichskommunen in 2018 auf die Übertragung von Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen.

### Investive Auszahlungen Gronau (Westf.) 2013 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	9.604	16.600	15.401	14.865	33.947	34.248
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.703	6.638	10.279	14.125	18.099	37.095
<b>Ansaterhöhungsgrad in Prozent</b>	<b>48,97</b>	<b>39,99</b>	<b>66,74</b>	<b>95,02</b>	<b>53,04</b>	<b>108</b>
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	14.306	23.238	25.680	28.989	52.223	71.342
<b>Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent</b>	<b>32,87</b>	<b>28,57</b>	<b>40,03</b>	<b>48,72</b>	<b>34,66</b>	<b>52,00</b>
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	4.979	10.184	8.470	10.518	11.887	21.697
<b>Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent</b>	<b>34,80</b>	<b>43,83</b>	<b>32,98</b>	<b>36,28</b>	<b>22,76</b>	<b>30,41</b>

Anders als im Bereich der ordentlichen Aufwendungen nimmt die Stadt Gronau (Westf.) das Instrument der Ermächtigungsübertragungen im Bereich der investiven Auszahlungen in großem Umfang in Anspruch.

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



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Im Durchschnitt der sechs geprüften Jahre liegt der Ansatzerhöhungsgrad bei 69 Prozent. Die Ermächtigungsübertragungen nehmen im Durchschnitt 15,1 Mio. Euro ein. Unter Berücksichtigung dieser Relationen stellt sich die Frage, wie realistisch die eigentliche jährliche Investitionsplanung einzuschätzen ist.

Diese Fragestellung verstärkt sich dann, wenn der Grad der Inanspruchnahme des fortgeschriebenen Ansatzes mit in die Betrachtung einbezogen wird. Denn die tatsächlich verausgabten Mittel unterschreiten in allen Jahren sowohl die eigentlichen Haushaltsansätze und umso deutlicher auch die fortgeschriebenen Ansätze.

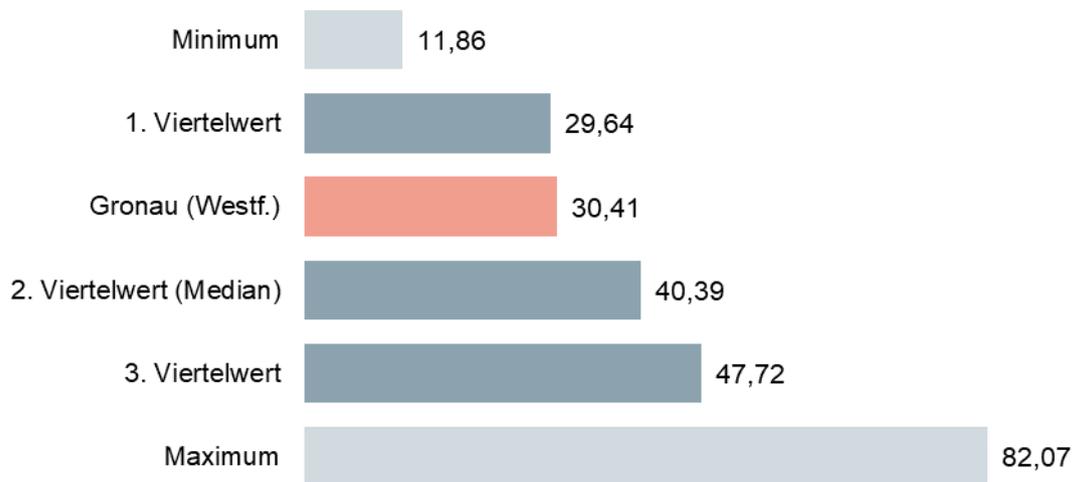
#### Differenzanalyse „investive Auszahlungen zum Haushaltsansatz / fortgeschriebenen Ansatz“ Gronau (Westf.) 2013 bis 2018

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Abweichung Inanspruchnahme zum jährlichen Haushaltsansatz in Tausend Euro	-4.625	-6.416	-6.932	-4.347	-22.060	-12.551

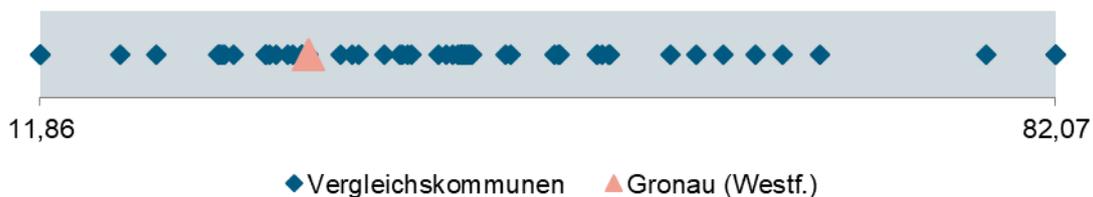
Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Abweichung Inanspruchnahme zum jährlichen fortgeschriebenen Ansatz in Tausend Euro	-9.328	-13.054	-17.210	-18.471	-40.337	-49.645

Im Durchschnitt der geprüften Zeitreihe nimmt die Stadt Gronau (Westf.) nur 34 Prozent der fortgeschriebenen Ansätze in Anspruch. Der Mittelwert der nicht in Anspruch genommenen Mittel errechnet sich mit 24,6 Mio. Euro.

### Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nur 14 von 49 Vergleichskommunen weisen einen noch niedrigeren Grad der Inanspruchnahme als die Stadt Gronau (Westf.) nach.

Grundsätzlich dürfen nach § 13 Abs. 2 KomHVO NRW Ermächtigungen für Baumaßnahmen im Finanzplan erst veranschlagt werden, wenn Baupläne, Kostenberechnungen und Erläuterungen vorliegen. Aus denen müssen die Art der Ausführung, die Gesamtkosten der Maßnahme, getrennt nach Grunderwerb und Herstellungskosten, einschließlich der Einrichtungskosten sowie der Folgekosten ersichtlich sein. Diesen ist ein Bauzeitplan beizufügen. Die Unterlagen müssen auch die voraussichtlichen Jahresauszahlungen unter Angabe der Kostenbeteiligung Dritter und die für die Dauer der Nutzung entstehenden jährlichen Haushaltsbelastungen ausweisen.

In dieser Orientierung erscheinen die jährlichen Etat- und Maßnahmenplanungen der Stadt Gronau (Westf.) als sehr optimistisch. Sie setzt in keinem Jahr im vorgesehenen Umfang ihre

Planungen um. Damit vermitteln die Planungen einen falschen Eindruck vom Umfang der Investitionstätigkeit. Dies wird auch Auswirkung auf die Ermittlung des Kreditbedarfs haben.

Die Stadt Gronau (Westf.) arbeitet in Bezug auf die Ermächtigungsübertragungen nicht auf der Grundlage einer Dienstanweisung o. ä., die Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen regelt. Aber nach Maßgabe eines Ratsbeschlusses vom 19. Dezember 2012 bleiben Ermächtigungen für Investitionen bis zur letzten Fälligkeit für ihren Zweck verfügbar.

Der Kämmerer ist gem. einer jährlichen Übertragbarkeitsregelung in § 8 Ziffer 4 der Haushaltsatzung befugt, im Einzelfall in Abstimmung mit dem Bürgermeister die nicht in Anspruch genommenen Aufwendungen und Auszahlungen zu übertragen. Die grundsätzliche Übertragung ins Folgejahr ist in diesem Rahmen damit zulässig und die Ermächtigungen bleiben bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr konkreter in Form einer Dienstanweisung regeln. Sie sollte zudem ihre Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.

#### 1.4.4 Fördermittelmanagement

Fördermittel erweitern den Handlungs- und Entscheidungsspielraum einer Kommune. Ein gezielter Einsatz von Fördermitteln leistet einen positiven Beitrag zur Haushaltssituation. Eine Kommune kann mit Fördermitteln Investitionen auch bei einer angespannten 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 Gronau (Westf.) nutzt bereits verschiedene Quellen bei der Fördermittelakquise und bedient sich auch externer Unterstützung. Eine Standardisierung der Prozesse wäre vorteilhaft und würde in dieser Hinsicht eine effizientere Verfahrensabwicklung unterstützen. Hier besteht Verbesserungspotenzial.

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

Die **Stadt Gronau (Westf.)** verfügt bisher nicht über strategische Vorgaben zur Rekrutierung von Fördermitteln. Richtlinien oder Dienstanweisungen existieren dazu nicht.

Die Fördermittelrecherche und Beantragung, die Überwachung der Verwendung und das Erstellen von Verwendungsnachweisen im Fall von Fördermittelzuwendungen obliegt dezentral den jeweiligen Fachdiensten. Im Fall von Förderdarlehen ist der Fachdienst Finanzen zentral zuständig. Bezogen auf diese Förderform klärt dieser Fachdienst in Absprache mit bspw. dem Bauamt maßnahmenbezogen die Möglichkeiten und betreut die weitere Verfahrensabwicklung.

Die Fachdienste nutzen bei der Fördermittelrecherche die üblichen Quellen, wie Newsletter, Webseiten und andere Informationen der Fördermittelgeber und Verbände (bspw. Städte- und Gemeindebund NRW). Im Fall der Fördermitteldarlehen steht der Fachdienst Finanzen auch im direkten Kontakt zu Förderbanken (bspw. NRW.BANK) und nimmt regelmäßig Beratungen in Anspruch. Gescheiterte Fördermittelanträge oder Rückzahlungsverpflichtungen wurden nicht beschrieben. Lediglich ein Fördermitteldarlehen konnte aufgrund eines Schadstoffunds noch nicht abgerufen werden. Hier stellt die Stadt Gronau (Westf.) einen neuen Antrag, sobald die Investition realisiert werden kann.

Die Sicherstellung der Erfüllung von Auflagen, Bedingungen und der Einhaltung von Fristen der Förderbescheide sowie den rechtzeitigen Abruf der Mittel gewährleistet der jeweilige Fachdienst. Dieser erstellt auch die Verwendungsnachweise, um die Fördergeber in der vorgeschriebenen Weise über die Projektumsetzung zu informieren.

→ **Empfehlung**

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

#### 1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Auch ein zentrales Fördermittelcontrolling und diesbezügliches Berichtswesen setzt die Stadt Gronau (Westf.) nicht ein. Ein strukturierteres Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.

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

Auf ein zentrales Fördermittelcontrolling und Berichtswesen im Steuerungs- und Abwicklungsinteresse verzichtet die **Stadt Gronau (Westf.)** bislang. Die Einhaltung der Förderrichtlinien, Auflagen, Bedingungen und Fristen sowie der rechtzeitige Mittelabruf obliegt wie beschrieben den jeweiligen Fachdiensten und wird von diesen überwacht. Ebenso obliegen die Dokumentationen und die Nachweise über die Verwendung der Mittel der jeweiligen Organisationseinheit.

Die Stadt verzichtet auf den Einsatz einer zentralen Datei oder Datenbank, in der die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte zentral gepflegt werden könnten. Lediglich im Fall der Förderdarlehen hat der Fachdienst Finanzen einen Gesamtüberblick über die gewährten Förderungen. Empfänger der entsprechenden Berichte ist in diesem Fall der Kämmerer.

Insofern liegen verwaltungsweit keine genauen Angaben vor, in welchem Umfang insgesamt Fördermittelanträge gestellt und positiv beschieden wurden.

→ **Empfehlung**

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

→ **Empfehlung**

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

## 1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite
<b>Eigenkapital</b>		
F1	Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt noch über eine solide Eigenkapitalausstattung, die sich interkommunal verglichen auf durchschnittlichem Niveau einordnet. Die finanzwirtschaftliche Ausstattung ist in Risikoorientierung noch als ausreichend einzuordnen, um aktuell geplante Jahresfehlbeträge auszugleichen. Dennoch gibt es Verbesserungsmöglichkeiten.	46

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite	
<b>Haushaltssteuerung</b>					
F1	Die Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung zeigt sich im Hinblick auf die analyserelevanten bereinigten Jahresergebnisse nur zum Teil erfolgreich. Bis 2016 hält die Stadt Gronau (Westf.) ihre steuerbaren Handlungsfelder in etwa gleichbleibendem Niveau und wirkt insofern auch allgemeinen Preissteigerungen entgegen. Danach fällt der Steuerungstrend sukzessive ab. Bezgl. einzelner Aspekte (insbesondere der Frage weiterer Hebesatzanpassung bei den Realsteuern) bestehen aber noch Verbesserungsmöglichkeiten.	58	E1.1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte weiter an der Entwicklung von Konsolidierungspotenzialen arbeiten und diese bei Bedarf vorausschauend realisieren.	60
			E1.2	Aufgrund der ab 2020 wieder defizitären Finanzperspektive sollte die Stadt Gronau (Westf.) die Anpassung ihre Realsteuerhebesätze in Erwägung ziehen. Das Instrument der Hebesatzanpassung hat sie in den Vorjahren nur in vergleichsweise geringem Umfang genutzt. Interkommunal verglichen sind die Hebesätze als niedrig einzustufen. Da sie zurzeit auch unter den fiktiven Hebesätzen liegen, ergeben sich aus dem kommunalen Finanzausgleich faktische Nachteile mit Blick auf die Bemessung der Kreisumlage.	62

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Stadt Gronau (Westf.) überträgt jährlich in größerem Umfang Ermächtigungen für investive Auszahlungen in die Folgejahre. Eine konkretisierende Dienstanweisung liegt nicht vor. Der Grad der in Anspruch genommenen investiven Auszahlungen bewegt sich in Relation zu den fortgeschriebenen Ansätzen auf niedrigem Niveau. Die Planungen prognostizieren nicht die realistisch mögliche Investitionstätigkeit.	62	E2	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die Übertragung von Ermächtigungen ins Folgejahr konkreter in Form einer Dienstanweisung regeln. Sie sollte zudem ihre Planungsparameter überprüfen. Ziel sollte es sein, nur Maßnahmen in den Haushaltsplan aufzunehmen, die die Anforderungen des § 13 KomHVO NRW erfüllen und deren Umsetzung im Planjahr realistisch möglich ist.	67
F3	Die Stadt Gronau (Westf.) nutzt bereits verschiedene Quellen bei der Fördermittelakquise und bedient sich auch externer Unterstützung. Eine Standardisierung der Prozesse wäre vorteilhaft und würde in dieser Hinsicht eine effizientere Verfahrensabwicklung unterstützen. Hier besteht Verbesserungspotenzial.	67	E3	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte grundlegende Vorgaben zum Umgang mit Fördermitteln und deren Akquise formulieren. Die Prüfung von möglichen Förderfähigkeiten sollte generell standardisierter Bestandteil in jeder Planung werden.	68
F4	Auch ein zentrales Fördermittelcontrolling und diesbezügliches Berichtswesen setzt die Stadt Gronau (Westf.) nicht ein. Ein strukturierteres Vorgehen bei der Fördermittelbewirtschaftung würde unterstützend dazu beitragen, Rückforderungen zu vermeiden.	68	E4.1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	69
			E4.2	Die zentrale Stelle sollte alle Entscheidungsträger, wie Verwaltungsleitung, Fachausschüsse und den Rat über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren.	69

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

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation</b>							
Aufwandsdeckungsgrad	95,59	91,93	98,73	101	104	114	50
Eigenkapitalquote 1	22,11	-29,11	10,04	22,94	43,07	65,26	50
Eigenkapitalquote 2	53,68	-11,32	36,87	53,87	70,95	82,87	50
Fehlbetragsquote	3,85	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
<b>Vermögenslage</b>							
Infrastrukturquote	28,32	0,04	28,32	33,26	39,17	59,83	50
Abschreibungsintensität	4,73	3,29	5,92	7,08	8,42	14,23	49
Drittfinanzierungsquote	71,20	9,69	46,85	53,17	61,71	82,82	49
Investitionsquote	235	21,49	67,75	103	144	305	49
<b>Finanzlage</b>							
Anlagendeckungsgrad 2	89,25	32,50	70,71	88,15	94,76	120	49
Liquidität 2. Grades	78,56	6,98	25,95	47,11	123	610	49
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	8,38	1,26	4,77	9,33	16,32	42,03	49
Zinslastquote	1,47	0,01	0,69	1,28	1,69	2,78	50
<b>Ertragslage</b>							
Netto-Steuerquote	61,30	28,35	51,89	56,68	61,57	73,79	50
Zuwendungsquote	16,95	5,87	13,61	17,16	23,18	38,68	49
Personalintensität	18,32	8,22	18,32	21,49	22,53	26,72	50
Sach- und Dienstleistungsintensität	17,20	7,16	13,51	15,65	17,41	29,12	50
Transferaufwandsquote	48,26	39,37	43,26	47,27	48,66	74,37	50

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

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

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

**Tabelle 4: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2014 bis 2018**

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbsteuern	45.888	47.694	56.605	53.345	56.191	51.945
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	12.410	13.448	13.720	14.469	15.726	13.955
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.447	3.076	3.137	3.968	5.080	3.541
Ausgleichsleistungen	1.329	1.332	1.356	1.425	1.495	1.387
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	6.296	0	1.259
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	2.122	2.130	2.332	3.646	5.772	3.200
<b>Summe der Erträge</b>	<b>64.196</b>	<b>67.680</b>	<b>77.150</b>	<b>83.149</b>	<b>84.264</b>	<b>75.288</b>
Steuerbeteiligungen	7.352	8.638	11.059	7.378	9.158	8.717
Allgemeine Kreisumlagen	17.006	20.517	20.576	17.029	24.890	20.003
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	762	913	984	0	0	./.*
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>25.121</b>	<b>30.067</b>	<b>32.619</b>	<b>24.407</b>	<b>34.048</b>	<b>28.721</b>
<b>Saldo</b>	<b>39.076</b>	<b>37.612</b>	<b>44.532</b>	<b>58.743</b>	<b>50.216</b>	<b>46.567</b>

\*) Die Solidaritätsumlage 2014 bis 2016 wird konzeptionell bereinigt und nicht als Durchschnittswert wieder zugerechnet. Es fehlen hinreichend IST-Werte zur Berechnung.

**Tabelle 5: Eigenkapital Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2018**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	89.646	87.352	79.639	87.920	96.335	93.913
<b>Eigenkapital 1</b>	<b>89.646</b>	<b>87.352</b>	<b>79.639</b>	<b>87.920</b>	<b>96.335</b>	<b>93.913</b>
Sonderposten für Zuwendungen	119.993	119.760	118.025	117.537	114.167	115.728
Sonderposten für Beiträge	19.545	19.267	20.007	19.462	18.996	18.325

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Eigenkapital 2</b>	<b>229.184</b>	<b>226.379</b>	<b>217.671</b>	<b>224.920</b>	<b>229.497</b>	<b>227.966</b>
<b>Bilanzsumme</b>	<b>381.001</b>	<b>385.432</b>	<b>379.710</b>	<b>383.397</b>	<b>396.598</b>	<b>424.698</b>

**Tabelle 6: Schulden Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2018**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	69.170	69.222	66.550	69.327	68.983	72.206
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.929	14.810	12.385	5.515	26	4.273
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	531	508	490	420	407	391
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.300	3.234	2.969	2.765	2.997	5.359
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	1.226	442	771	1.021	1.257	1.127
Sonstige Verbindlichkeiten	5.601	4.789	6.744	3.423	3.755	4.358
Erhaltene Anzahlungen	15.668	12.312	13.441	15.061	18.392	16.263
<b>Verbindlichkeiten</b>	<b>99.424</b>	<b>105.317</b>	<b>103.349</b>	<b>97.532</b>	<b>95.817</b>	<b>103.977</b>
Rückstellungen	49.651	50.988	55.831	56.617	68.035	89.117
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	239	280	340	429	532	620
<b>Schulden</b>	<b>149.315</b>	<b>156.585</b>	<b>159.520</b>	<b>154.578</b>	<b>164.384</b>	<b>193.715</b>

**Tabelle 7: Gesamtschulden Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2018**

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gesamtverbindlichkeiten	137.302	139.385	136.354	k. A.	k. A.	k. A.
Rückstellungen	62.376	64.468	70.541	k. A.	k. A.	k. A.

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	534	1.065	1.060	k. A.	k. A.	k. A.
<b>Gesamtschulden</b>	<b>200.212</b>	<b>204.918</b>	<b>207.954</b>	<b>k. A.</b>	<b>k. A.</b>	<b>k. A.</b>

Die Gesamtabstchlüsse 2016 bis 2018 standen im Verlauf der Prüfung noch nicht zur Verfügung.

**Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2018**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	95.322	93.251	91.690	k. A.	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	2.929	14.810	12.385	k. A.	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	531	508	490	k. A.	k. A.	k. A.
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	13.608	9.969	10.192	k. A.	k. A.	k. A.
Sonstige Verbindlichkeiten	9.245	8.342	7.478	k. A.	k. A.	k. A.
Erhaltene Anzahlungen	15.668	12.504	14.119	k. A.	k. A.	k. A.
<b>Gesamtverbindlichkeiten</b>	<b>137.302</b>	<b>139.385</b>	<b>136.354</b>	<b>k. A.</b>	<b>k. A.</b>	<b>k. A.</b>

**Tabelle 9: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2016 bis 2018**

	2016	2017	2018
<b>Grunddaten Kernhaushalt</b>			
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	97.532.064	95.817.271	103.977.253
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0

	2016	2017	2018
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	468.644	589.035	476.603
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	284.332	163.221	1.753.994
Ausleihungen an Sondervermögen	0	96.000	80.000
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	607.298	7.494	901.213
Forderungen gegenüber Sondervermögen	147.142	148.873	148.873
<b>Grunddaten Beteiligungen*</b>			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	38.544.967	34.536.660	38.123.204
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	0
<b>Verbindlichkeiten Konzern Kommune</b>	<b>134.569.615</b>	<b>129.349.308</b>	<b>138.739.775</b>

\*) Berücksichtigt wurden die Mehrheitsbeteiligungen Stadtwerke Gronau GmbH sowie die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk der Stadt Gronau (Westf.).

**Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2023**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Jahresergebnis</b>	<b>1.348</b>	<b>-2.275</b>	<b>-7.695</b>	<b>8.607</b>	<b>7.953</b>	<b>-3.709</b>	<b>-810</b>	<b>-9.622</b>	<b>-6.252</b>	<b>-6.421</b>	<b>-4.729</b>
Gewerbesteuern	47.008	45.888	47.694	56.605	53.345	56.191	54.000	52.000	53.980	55.492	56.990
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	12.014	12.410	13.448	13.720	14.469	15.726	16.594	17.336	17.995	18.967	19.991
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.385	2.447	3.076	3.137	3.968	5.080	5.649	5.900	6.000	5.306	5.417
Ausgleichsleistungen	1.279	1.329	1.332	1.356	1.425	1.495	1.545	1.587	1.652	1.698	1.754
Schlüsselzuweisungen	0	0	0	0	6.296	0	2.996	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	3.620	2.122	2.130	2.332	3.646	5.772	2.418	4.465	3.313	0	0

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Summe der Erträge</b>	<b>66.306</b>	<b>64.196</b>	<b>67.680</b>	<b>77.150</b>	<b>83.149</b>	<b>84.264</b>	<b>83.203</b>	<b>81.288</b>	<b>82.939</b>	<b>81.461</b>	<b>84.151</b>
Steuerbeteiligungen	7.652	7.352	8.638	11.059	7.378	9.158	8.845	4.365	4.531	5.658	4.783
Allgemeine Kreisumlage	16.680	17.006	20.517	20.576	17.029	24.890	18.136	21.091	22.197	21.805	22.487
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	762	913	984	0	0	0	0	0	0	0
<b>Summe der Aufwendungen</b>	<b>24.332</b>	<b>25.121</b>	<b>30.067</b>	<b>32.619</b>	<b>24.407</b>	<b>34.048</b>	<b>26.981</b>	<b>25.456</b>	<b>26.728</b>	<b>27.463</b>	<b>27.271</b>
<b>Saldo der Bereinigungen</b>	<b>41.974</b>	<b>39.076</b>	<b>37.612</b>	<b>44.532</b>	<b>58.743</b>	<b>50.216</b>	<b>56.222</b>	<b>55.832</b>	<b>56.211</b>	<b>53.998</b>	<b>56.880</b>
Saldo Sondereffekte	0	1.266	-2.756	6.594	-1.925	-2.256	0	0	0	0	0
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-40.626</b>	<b>-42.616</b>	<b>-42.551</b>	<b>-42.518</b>	<b>-48.865</b>	<b>-51.670</b>	<b>-57.031</b>	<b>-65.454</b>	<b>-62.463</b>	<b>-60.419</b>	<b>-61.609</b>
Abweichung vom Basisjahr	0	-1.990	-1.926	-1.892	-8.239	-11.044	-16.406	-24.828	-21.837	-19.793	-20.983

**Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Gronau (Westf.) in Tausend Euro 2013 bis 2023**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Bereinigtes Jahresergebnis</b>	<b>-40.626</b>	<b>-42.616</b>	<b>-42.551</b>	<b>-42.518</b>	<b>-48.865</b>	<b>-51.670</b>	<b>-57.031</b>	<b>-65.454</b>	<b>-62.463</b>	<b>-60.419</b>	<b>-61.609</b>
Teilergebnis Soziale Leistungen	-4.103	-4.846	-4.761	-1.917	-4.087	-3.834	-6.209	-5.602	-5.372	-5.288	-5.288
Teilergebnis Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-14.823	-15.536	-15.509	-16.036	-15.823	-17.699	-19.448	-24.031	-23.168	-23.139	-23.128
<b>Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"</b>	<b>-21.700</b>	<b>-22.234</b>	<b>-22.282</b>	<b>-24.565</b>	<b>-28.955</b>	<b>-30.137</b>	<b>-31.375</b>	<b>-35.820</b>	<b>-33.923</b>	<b>-31.993</b>	<b>-33.194</b>
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0	-534	-582	-2.865	-7.255	-8.437	-9.675	-14.120	-12.223	-10.293	-11.494

## 2. Beteiligungen

### 2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gronau (Westf.) im Prüfgebiet Beteiligungen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

#### **Beteiligungen**

Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt über eine umfangreiche und komplexe Beteiligungsstruktur. Die Stadt ist an 31 Unternehmen beteiligt. Auf 15 dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Stadt Gronau (Westf.) ist mit 100,0 Prozent an der Stadtwerke Gronau GmbH beteiligt, welche ihrerseits drei Beteiligungen mit mindestens maßgeblichem Einfluss hält.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen ist auf einem mittleren Niveau. Die städtischen Beteiligungen entlasten den kommunalen Haushalt. Es erfolgen Gewinnausschüttungen durch die Stadtwerke Gronau GmbH, den Eigenbetrieb Abwasserwerk Gronau sowie geringe durch den Eigenbetrieb Zentrale Bau- und Umweltdienste der Stadt Gronau. Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt befinden sich damit ebenfalls auf einem hohen Niveau.

Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich hieraus hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Gronau (Westf.) überwiegend.

Die Stadt Gronau (Westf.) hält die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor. Die Jahresabschlüsse für die Beteiligungen unter 20,0 Prozent liegen erst mit Verzug für die Gesamtabchlussstellung vor. Die Datenerfassung erfolgt zentral im Beteiligungsmanagement.

Die Stadt Gronau (Westf.) hat eine Beteiligungsrichtlinie. In ihr werden alle Aufgaben des Beteiligungsmanagements normiert und den Beteiligungsunternehmen klare Vorgaben zur Informationsübermittlung gemacht. Unter anderem sind die Beteiligungen dazu verpflichtet, quartalsweise Finanzprognosen an das Beteiligungsmanagement zu übersenden.

Die Beteiligungsberichte der Stadt Gronau (Westf.) sind bis 2018 fertiggestellt, jedoch erst bis 2015 in den Rat eingebracht worden. Die Beteiligungsberichte 2016 bis 2018 sollen mit dem Gesamtabchluss 2018 in den Rat eingebracht werden. Die Stadt informiert die Ratsmitglieder in quartalsmäßigen Budgetberichten auch über die Finanzlage der Beteiligungen. Ein ausreichender Informationsfluss ist somit gewährleistet.

Die Stadt Gronau (Westf.) bietet den Gremienvertretern nach jeder Kommunalwahl interne Schulungen an. Diese werden von den Ratsmitgliedern gut angenommen. Das Beteiligungsma-

nagement unterstützt die Gremienvertreter auf Nachfrage. Stellungnahmen zu Einladungen oder Tagesordnungspunkten werden nicht verfasst. Das Beteiligungsmanagement sollte zu den kommunal wichtigen Tagesordnungspunkten der Gremiensitzungen eine Unterstützung für die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen in Form einer Stellungnahme anbieten.

## 2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

## 2.3 Beteiligungsportfolio

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

- ➔ Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 31 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf eine hohe Anzahl von 15 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 Gronau (West.)** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 31 Unternehmungen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen somit bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit 13 Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform. Die Kleinstbeteiligungen, welche über die Trianel GmbH (Beteiligung über die Stadtwerke Gronau GmbH, Beteiligungsquote: 0,5 Prozent) gehalten werden, werden von uns aufgrund der untergeordneten Bedeutung nicht in die Analyse mit einbezogen.

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Gronau (Westf.) wie folgt auf:

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

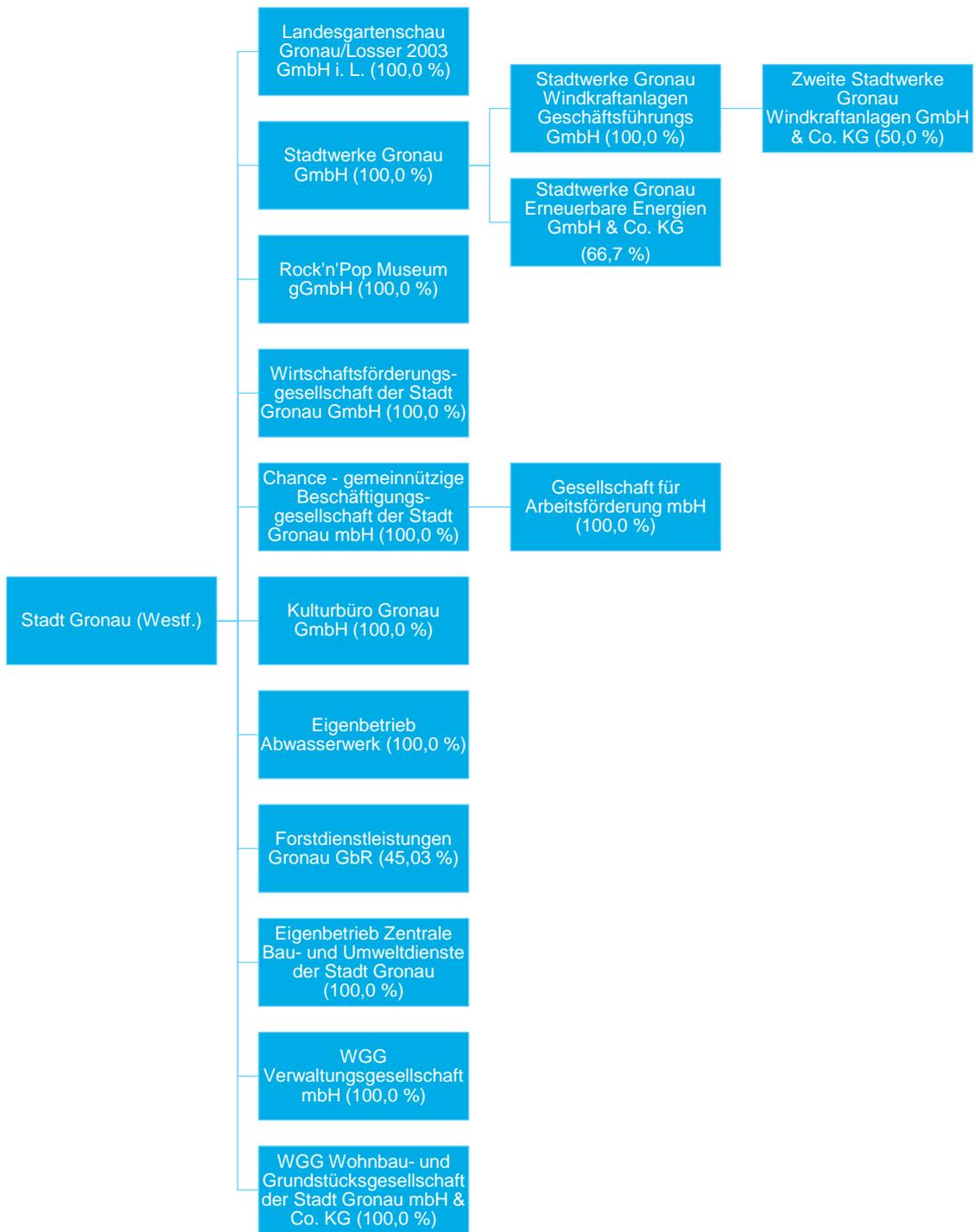


Grundsätzlich sollte die Stadt bei der Beteiligungssteuerung alle Beteiligungen in den Blick nehmen. Bei einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent kann die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben. Dadurch hat sie bei diesen Beteiligungen höhere

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 Gronau (Westf.) handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

**Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote<sup>8</sup> von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018**



Die Stadt Gronau (Westf.) hält die bedeutenden Beteiligungen unmittelbar sowie mit beherrschendem Einfluss.

<sup>8</sup> Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

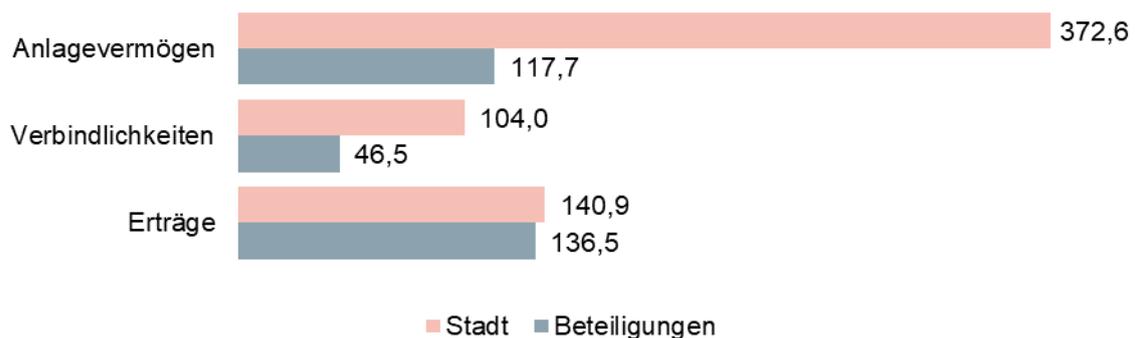
### 2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Beteiligungen der Stadt Gronau (Westf.) generieren im Vergleich zur Stadt hohe Erträge. Die Verbindlichkeiten und das Anlagevermögen befinden sich im Vergleich auf einem mittleren Niveau. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach mittel. Von besonderer Bedeutung ist die Stadtwerke Gronau 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 Steuerungsanfordernis 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 Gronau (Westf.)** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

#### Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 fast ein Drittel so viel Anlagevermögen wie die Stadt Gronau (Westf.) in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt der Großteil auf das Kanalnetz des Eigenbetriebs Abwasser. Das übrige Anlagevermögen liegt insbesondere in der Stadtwerke Gronau GmbH.

Die Verbindlichkeiten betragen weniger als die Hälfte der Verbindlichkeiten der Stadt. Dies liegt jedoch auch an den hohen städtischen Verbindlichkeiten. Die ausgegliederten Verbindlichkeiten befinden sich zu mehr als der Hälfte in der Stadtwerke Gronau GmbH.

Die Beteiligungen erreichen fast das Ertragsvolumen der Stadt. Die meisten Erträge werden mit 109,9 Mio. Euro durch die Stadtwerke Gronau GmbH erwirtschaftet.

### 2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Gronau (Westf.) wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 mit 8,8 Mio. Euro entlastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Außerdem bestehen Gesellschafterdarlehen sowie Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten können. Die Beteiligungen der Stadt Gronau (Westf.) haben damit jährlich hohe Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt.

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

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

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

Die Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt der **Stadt Gronau (Westf.)** stellen sich wie folgt dar:

#### Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	2.263	2.330	1.087
Steuererträge	3.968	4.745	4.718
Konzessionsabgaben	2.727	2.225	2.676
Gewinnausschüttungen und Dividenden	7.541	2.957	4.206
Sonstige Erträge	191	188	184
<b>Gesamtsumme</b>	<b>16.690</b>	<b>12.445</b>	<b>12.871</b>

Insgesamt generiert die Stadt rund neun Prozent ihrer ordentlichen Erträge<sup>9</sup> aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen erheblichen Anteil an den Erträgen der Stadt.

<sup>9</sup> Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge. Diese umfassen Erträge aus Gewinnabführungen, Gewinnausschüttungen, Dividenden und sonstige Beteiligungserträge.

Den größten Anteil haben die Steuererträge, welche im Wesentlichen durch die Volksbank Gronau-Ahaus eG sowie die Trianel Gasspeichergesellschaft Epe mbH & Co. KG geleistet werden. Die Gewinnausschüttungen werden von der Stadtwerke Gronau GmbH sowie dem Eigenbetrieb Abwasserwerk erwirtschaftet. Beim Abwasserwerk handelt es sich jährlich um die Eigenkapitalverzinsung. In 2016 wurden durch den Eigenbetrieb Abwasserwerk zusätzlich thesaurierte Gewinne der Vorjahre an die Stadt ausgeschüttet. Bei der Stadtwerke Gronau GmbH ist das Ergebnis der Bädersparte negativ, jedoch können die positiven Energiesparten diesen Fehlbetrag ausgleichen.

#### Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	991	1.002	1.128
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.963	1.996	2.502
Verlustübernahmen und -abdeckungen	61	57	97
Sonstige Aufwendungen	217	193	373
<b>Gesamtsumme</b>	<b>3.232</b>	<b>3.248</b>	<b>4.100</b>

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

Die Zuschüsse und Umlagen sind geprägt durch Betriebskostenzuschüsse für die Rock'n'Pop-museum gGmbH sowie die Kulturbüro Gronau GmbH. Bei den Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen handelt es sich im Wesentlichen um Aufwendungen für die Pflege und Unterhaltung städtischer Vermögensgegenstände durch die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Zentrale Bau- und Umweltdienste. Verlustübernahmevereinbarungen bestehen mit der Chance – gemeinnützige Beschäftigungsgesellschaft der Stadt Gronau mbH sowie der Wirtschaftsförderungsgesellschaft für den Kreis Borken mbH.

Im Durchschnitt entlasten die Beteiligungen den städtischen Haushalt in den drei Betrachtungsjahren um 10,5 Mio. Euro.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften.

#### Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	0	259	1.834
Bürgschaften (Stand 31.12.)	8.671	7.645	7.058
<b>Gesamtsumme</b>	<b>8.671</b>	<b>7.929</b>	<b>8.892</b>

Mit der Übernahme von Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften übernimmt die Kommune Risiken Dritter bzw. tritt für diese ein. Hieraus können sich finanzielle Verpflichtungen ergeben, die erhebliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt haben.

Die Stadt Gronau (Westf.) übernimmt für die Stadtwerke Gronau GmbH sowie die Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt Gronau GmbH hohe Bürgschaften. Seit 2015 verringern sich diese Bürgschaften. Bei den Gesellschafterdarlehen handelt es sich um Liquiditätshilfen für die Rock'n'Popmuseum gGmbH sowie die Wirtschaftsförderung der Stadt Gronau GmbH.

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

### 2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

#### → Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gronau (Westf.) ergeben. Die Stadt Gronau (Westf.) hat seit 2013 eine Beteiligungsrichtlinie, welche klare Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen den Beteiligungen und der Stadt vorgibt.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Gronau (Westf.)** liegt zentral im Fachdienst 200 Finanzmanagement/Steuerwesen. Der Kämmerer ist verantwortlich für das strategische Beteiligungsmanagement, während die Beteiligungsverwaltung von der Fachdienstleiterin sowie einer Sachbearbeiterin wahrgenommen wird.

Die Stadt Gronau (Westf.) hält die Grunddaten, wie zum Beispiel die Gesellschaftsverträge und Anstellungsverträge der Geschäftsführer für alle unmittelbaren Beteiligungen über 20,0 Prozent vor. Für die mittelbaren sowie die Beteiligungen unter 20,0 Prozent fehlen diese Informationen. Auf besondere Verträge, wie Bürgschaftsverträge und Verträge über Gesellschafterdarlehen kann das Beteiligungsmanagement aufgrund der Zuordnung zum Finanzbereich zugreifen.

Die Stadt Gronau (Westf.) hat seit dem Jahr 2013 eine Beteiligungsrichtlinie. Diese macht den Beteiligungen Vorgaben zur Übersendung von Einladungen und Niederschriften von Gremiensitzungen sowie von Jahresabschlüssen und Wirtschaftsplänen. Auskunftsgemäß wird die Beteiligungsrichtlinie durch die Beteiligungen gelebt und die Vorgaben werden eingehalten. Außerdem wird in dieser Richtlinie explizit der Aufgabenumfang des Beteiligungsmanagements erläutert.

Die Einladungen und Niederschriften der unmittelbaren Beteiligungen werden automatisiert an das Beteiligungsmanagement übersandt. Die Stadt Gronau (Westf.) nutzt eine Software, in der die Einladungen und Niederschriften für die Gremienmitglieder sowie das Beteiligungsmanagement eingestellt werden. Aktuell werden die Aufsichtsratssitzungen in das Verfahren implementiert. Ziel ist es, für alle Beteiligungen die Daten digital und softwarebasiert vorzuhalten.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der Beteiligungen über 20,0 Prozent werden von den Beteiligungen automatisiert übersandt und im Beteiligungsmanagement verwaltet. Die Beteiligungsrichtlinie macht die Vorgabe, dass Jahresabschlüsse bis zum 30. Juni des Folgejahres an das Beteiligungsmanagement zu übersenden ist. Der Entwurf für den Wirtschaftsplan ist dem Beteiligungsmanagement zeitgleich mit den Aufsichtsratsmitgliedern zur Verfügung zu stellen. Bei den Beteiligungen unter 20,0 Prozent sowie den mittelbaren Beteiligungen werden diese Unterlagen erst im Rahmen der Gesamtabchlussstellung angefragt, um den Beteiligungsbericht zu erstellen. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung in der Gesamtabchlussstellung liegen diese Daten erst mit erheblichem Verzug vor. Um Informationen über die Lage und Entwicklung der Beteiligungen zu haben und auf Veränderungen reagieren zu können, ist es notwendig, auch die Jahresabschlüsse der Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote zeitnah vorzuhalten und zu analysieren.

Laut Beteiligungsrichtlinie der Stadt Gronau (Westf.) sind die Beteiligungen verpflichtet, dem Beteiligungsmanagement quartalsweise über die Geschäftsentwicklung zu berichten. Hierzu liefert das Beteiligungsmanagement Vordrucke, die nach einer gesetzten Frist zurückgeliefert werden müssen. In den Vordruck müssen die Unternehmen den jeweiligen Stand der Erlöse und Kosten zum jeweiligen Stichtag eintragen. Außerdem erfolgt eine Hochrechnung auf das Jahresende inklusive eines Vergleiches mit dem Wirtschaftsplan. Bei Abweichungen zum Wirtschaftsplan sind diese zu erläutern sowie mögliche oder geplante Gegensteuermaßnahmen anzugeben. Der Vordruck sieht zusätzlich ein Feld für besondere Maßnahmen und Aktivitäten von örtlicher bzw. überörtlicher Bedeutung sowie eine abschließende Gesamtbeurteilung vor. Kann eine Beteiligung keinen Bericht liefern, so ist dieses entsprechend zu begründen. Anhand dieser Informationen stehen dem Beteiligungsmanagement quartalsweise alle notwendigen Daten

für Analysen und zur Steuerung zur Verfügung. Auf eventuelle Veränderungen kann die Stadt somit frühzeitig Einfluss nehmen und gegensteuern.

Die Daten einschließlich der Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne liegen zentral im Beteiligungsmanagement vor. Die Unterlagen werden überwiegend digital und softwarebasiert verwaltet.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte darauf hinwirken, dass auch die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote ihre Jahresabschlüsse automatisiert und zeitnah an das Beteiligungsmanagement übersenden.

## 2.4.2 Berichtswesen

- Das Berichtswesen entspricht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gronau (Westf.) 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 Gronau (Westf.)** hat zum Prüfungszeitpunkt die Beteiligungsberichte bis einschließlich des Jahres 2015 in den Rat eingebracht. Die Beteiligungsberichte bis 2018 sind bereits erstellt. Die Einbringung in den Rat erfolgt mit dem Gesamtabschluss. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung bei der Aufstellung der Gesamtabschlüsse werden auch die Beteiligungsberichte stark verspätet in den Rat gegeben.

Gemäß § 116a GO NRW kann sich eine Kommune unter bestimmten Voraussetzungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses ab 2019 befreien lassen. Sofern die Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses beschlossen wird, ist der Beteiligungsbericht künftig als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert darüber zu beschließen. In diesem Falle sollte die Stadt Gronau (Westf.) den Beteiligungsbericht spätestens im vierten Quartal des auf den Berichtsstichtag folgenden Jahres erstellen.

Das Beteiligungsmanagement erstellt aus den Quartalsberichten der Beteiligungen im Rahmen der quartalsmäßigen Budgetberichte zusammengefasste Analysen. Die Budgetberichte gehen der Verwaltungsführung, dem Haupt- und Finanzausschuss und dem Rat zu. In den Budgetberichten wird produktweise auf Veränderungen des Planergebnisses eingegangen. Den Beteiligungen ist jeweils ein eigenes Produkt zugeordnet, sodass hier eine Einzelbetrachtung möglich ist. Kommt es zu einer Planveränderung, so wird diese in einem separaten Bereich für Sondervermögen und Beteiligungsgesellschaften erläutert. In diesem separaten Bereich wird jede Beteiligung über 20,0 Prozent Beteiligungsquote aufgenommen, auch wenn keine Veränderung

vorliegt. Durch diese quartalsweisen Berichte zu den Beteiligungen ist eine gute Information aller Verantwortungsträger gewährleistet.

Gemäß Beteiligungsrichtlinie der Stadt Gronau (Westf.) ist das Beteiligungsmanagement befugt, zusätzliche Berichte von den Beteiligungsunternehmen anzufordern. Eine Regelung zur Berichterstattung der Beteiligung außerhalb der Quartalsberichte besteht nicht. Bei besonderem Informationsbedarf (Ad-hoc Mitteilung) informieren jedoch auskunftsgemäß die Beteiligungen den Bürgermeister oder den Kämmerer.

### 2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

#### → Feststellung

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gronau (Westf.) 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 Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.*

Die **Stadt Gronau (Westf.)** führt zum Beginn einer Legislaturperiode eine Schulung für alle Gremienvertreter durch. Die Schulung wird ganztägig von der Stadt angeboten und von einem externen Wirtschaftsprüfungsunternehmen durchgeführt. In dieser Schulung werden die Rechte und Pflichten eines Aufsichtsratsmitgliedes und eines Gesellschafterversammlungsmitgliedes besprochen. Die letzte durchgeführte Schulung wurde von den Ratsmitgliedern gut angenommen. Die Stadtwerke Gronau GmbH führt zudem regelmäßige Schulungen und Klausurtagungen zu bestimmten fachlichen Themen für Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung durch.

Den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern aus dem Rat ist die Möglichkeit gegeben, sich beim Beteiligungsmanagement zu informieren und von ihm unterstützen zu lassen. Dies steht außerdem explizit in der Beteiligungsrichtlinie. Dieses Angebot wird regelmäßig durch Ratsmitglieder in Anspruch genommen. Es handelt sich hierbei zum Beispiel um Fragen zu Befangenheit oder Gesellschaftsverträgen. Aufgrund der unterschiedlichen fachlichen Bereiche der Beteiligungen und des unterschiedlichen Vorwissens der Vertreter und Vertreterinnen sollte eine aktive Unterstützung durch das Beteiligungsmanagement angeboten werden. Eine Möglichkeit besteht darin, dass das Beteiligungsmanagement zu den einzelnen Tagessordnungspunkten der Gremiensitzungen Kommentierungen verfasst. So kann sichergestellt werden, dass die Vertreter und Vertreterinnen in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und auf Beschlüsse und strategische Ziele hingewiesen werden. Das Beteiligungsmanagement sollte aus Sicht der gpaNRW zumindest bei Tagesordnungspunkten, die kommunale Relevanz haben, alle Gremienvertreterinnen und Gremienvertreter durch eine Stellungnahme unterstützen.

Aktuell verfasst das Beteiligungsmanagement lediglich für den Bürgermeister und den Kämmerer auf Anforderung Stellungnahmen.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gronau (Westf.) sollte die Gremienvertreter durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.

## 2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Beteiligungsmanagement</b>					
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht ganz überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gronau (Westf.) ergeben. Die Stadt Gronau (Westf.) hat seit 2013 eine Beteiligungsrichtlinie, welche klare Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen den Beteiligungen und der Stadt vorgibt.	86	E1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte darauf hinwirken, dass auch die Beteiligungen mit geringer Beteiligungsquote ihre Jahresabschlüsse automatisiert und zeitnah an das Beteiligungsmanagement übersenden.	88
F2	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Gronau (Westf.) ergeben.	89	E2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Gronau (Westf.) sollte die Gremienvertreter durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.	90

## 3. Hilfe zur Erziehung

### 3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gronau (Westf.) 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 Gronau (Westf.) 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 Gronau (Westf.) hat mehr jugendliche Einwohner als andere Städte; zudem weist die Zahl der jugendlichen Einwohner eine steigende Tendenz auf. Gronau ist strukturell insbesondere durch vergleichsweise viele alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften belastet. Durch ihr langjähriges wirksames Angebot der Jugendberufshilfe hat Gronau eine vergleichsweise niedrige Jugendarbeitslosenquote. Um der strukturellen Benachteiligung zu begegnen, setzt das Jugendamt auf eine flächendeckende Prävention.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Leistungserbringung der Hilfen bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Einfluss auf die Aufwendungen haben wiederum die Anzahl der Hilfefälle und die Kosten je Fall. Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung sind in Gronau einwohnerbezogen und je Hilfefall niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Die Stadt nutzt im stationären Bereich in hohem Maße die Vollzeitpflege für die Unterbringung der Kinder und Jugendlichen. Im interkommunalen Vergleich 2018 hat Gronau einen der höchsten Anteile Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen. Außerdem hat Gronau interkommunal verglichen durch gute Präventionsarbeit eine geringe HZE-Falldichte. Diese Faktoren begünstigen den Fehlbetrag.

Obwohl die Stadt Gronau (Westf.) 2018 einen vergleichsweise niedrigen Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten HZE-Fällen hat, ist der Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung dort niedrig. Ursächlich dafür sind niedrige ambulante und stationäre Fallkosten.

Die Einordnung der Stadt Gronau (Westf.) im Kennzahlenvergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Städten ergibt für 2018 bei den flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII, der Heim- und sonstigen Unterbringung nach § 34 SGB VIII, der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII insgesamt wie auch bei den Schulbegleitungen/Integrationshelfern nach § 35a SGB VIII, den Hilfen für

junge Volljährige nach § 41 SGB VIII und bei den HzE-Aufwendungen für unbegleitete minderjährige Ausländer (UMA) vergleichsweise geringe Aufwendungen je Fall. Besonders hohe Aufwendungen je Hilfefall der Stadt Gronau (Westf.) hat die gpaNRW lediglich bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII festgestellt.

Die Steuerung im Jugendamt ist gut ausgeprägt. Das Finanzcontrolling der Stadt Gronau (Westf.) hat für die Hilfen zur Erziehung ein gutes Monitoring aufgebaut und ein Berichtswesen installiert. Die Stadt kann ihr Finanzcontrolling durch die Verwendung steuerungsrelevanter Kennzahlen wie zum Beispiel zur Entwicklung der Fallkosten in den einzelnen Hilfearten noch optimieren. Die Stadt führt ein intensives Fachcontrolling durch. Steuerungsrelevante Kennzahlen für die Hilfen zur Erziehung werden regelmäßig ausgewertet und analysiert. Die Kennzahlen sind teilweise an Zielen mit festgelegten Zielwerten orientiert. Im Rahmen des Fachcontrollings wird die Wirksamkeit von Hilfen in Form eines Zielerreichungsgrades ermittelt. Die Stadt entwickelt ihr Berichtswesen kontinuierlich weiter, um die Transparenz sowie den Informationsgehalt zu optimieren.

Das Hilfeplanverfahren der Stadt Gronau (Westf.) basiert auf entsprechenden Verfahrensstandards und ist für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar geregelt. Positiv ist, dass die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) frühzeitig in die Prüfung der Zuständigkeit sowie in die Prüfung von Kostenerstattungsansprüchen eingebunden wird. Hierfür setzt die Stadt bewusst entsprechende personelle Ressourcen ein. Die Fallsteuerung erfolgt durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess. Die konsequente Einbindung einer Fachkraft für Fallbegleitung im Hilfeplanverfahren und die regelmäßige Ausschreibung von ambulanten Hilfeleistungen tragen in Gronau zu einer effizienten und transparenten Aufgabenerledigung bei.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) bearbeitet Fälle nach besonderen Standards. Die Stadt sollte für den ASD eine fortschreibbare Stellenbemessung angepasst an ihre Prozesse und Standards sowie die Fallzahlenentwicklung vornehmen.

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte zusätzlich zu ihren prozessintegrierten auch prozessunabhängige Kontrollen durchführen. Dadurch kann sie besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.

## 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>10</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

<sup>10</sup> nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

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.

Mehrfachhilfen bzw. unterschiedliche Hilfen in einem Hilfefall werden nur dann als eigenständiger Hilfefall gezählt, wenn für jede Hilfe ein gesondertes Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII durchgeführt wird. Ansonsten wird die Hilfe zur Erziehung gezählt, bei der der Schwerpunkt liegt.

Die gpaNRW zählt folgende Hilfen als ambulante Hilfen:

- Flexible Erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII
- Erziehungsberatung § 28 SGB VIII (nur, wenn Erziehungsberatungsleistungen Teil des Hilfeplanverfahrens sind und hierfür Entgelte geleistet werden)
- Soziale Gruppenarbeit § 29 SGB VIII
- Erziehungsbeistand § 30 SGB VIII
- Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII
- Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII
- Ambulante intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII
- Ambulante Hilfen für junge Volljährige/Nachbetreuung § 41 SGB VIII

Folgende Hilfen werden als stationäre Hilfen gezählt:

- Vollzeitpflege / Familienpflege § 33 SGB VIII
- Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII
- Stationäre intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII
- Stationäre Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII
- Stationäre Hilfen für junge Volljährige § 41 SGB VIII

Die gpaNRW ist zum vierten Mal im Rahmen der überörtlichen Prüfung in der Stadt Gronau (Westf.). In den beiden ersten Prüfrunden sind die Hilfen zur Erziehung schwerpunktmäßig betrachtet worden. In der letzten Prüfung standen die Tageseinrichtungen für Kinder im Fokus. Nunmehr erfolgt wieder eine vertiefende Prüfung der erzieherischen Hilfen.

Bei der Prüfung der Hilfen zur Erziehung betrachtet die gpaNRW grundsätzlich die Jahre 2015 bis 2018 und stellt die Entwicklung der Ergebnisse in der Zeitreihe dar. Die Stadt Gronau (Westf.) konnte die Prüfungsdaten wegen fehlender Möglichkeiten in der momentan eingesetzten Jugendamtssoftwareversion nicht vollständig systemisch erheben. Aufgrund des hohen manuellen Aufwands bei der Ermittlung der Fallzahlen, hat die Stadt Daten nur für die Jahre 2017 und 2018 angegeben, so dass sich der Bericht auf diese Jahre beschränkt.

Der interkommunale Vergleich erfolgt derzeit mit 52 Städten mittlerer Größenklasse. Dabei kann die Anzahl der Städte, die in den interkommunalen Vergleich einfließen bei den einzelnen Kennzahlen variieren, weil nicht immer alle Datensätze vorgelegen haben oder für den Vergleich verwendet werden konnten. Die Zahl der Städte, die im Vergleich enthalten sind, ist bei den jeweiligen Kennzahlen konkret benannt. Die Anzahl der Vergleichsstädte wird sich mit fortlaufender Prüfung sukzessive erhöhen.

### 3.3 Strukturen

- In der Stadt Gronau (Westf.) liegt die Zahl der jugendlichen Einwohner höher als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte; sie weist eine steigende Tendenz auf. Die Stadt hat im Vergleich einen erhöhten Anteil an alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften und die höchste SGB II-Quote im Kreis Borken. Das langjährige Angebot der Jugendberufshilfe trägt in Gronau zu einer vergleichsweise niedrigen Jugendarbeitslosenquote bei.

Die gpaNRW konnte in ihren Prüfungen keine direkte Korrelation zwischen den Strukturen der Kommunen und dem Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre feststellen. Vielmehr wirken sich in großem Umfang die Steuerungsleistungen des Jugendamtes auf die Aufwendungen und Fallzahlen aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können aber dennoch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. So können der Familienstatus sowie wirtschaftliche Einschränkungen mit eventuell hieraus resultierenden Defiziten an der sozialen Teilhabe zu einem erhöhten Unterstützungsbedarf im familiären Umfeld führen. Nach Auskunft des Jugendamtes hat die Stadt

Gronau (Westf.) mit Abstand die höchste SGB II-Quote im Kreis Borken, und in Folge dessen einen erhöhten erzieherischen Unterstützungsbedarf.

Die soziostrukturellen Rahmenbedingungen<sup>11</sup> der Stadt Gronau (Westf.) stellen sich im interkommunalen Vergleich folgendermaßen dar:

### 3.3.1 Strukturkennzahlen

#### Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Gronau (Westf.) im Jahr 2018

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	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	21,83	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	4,00	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	19,38	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

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

Die Stadt Gronau (Westf.) hat einen Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung, der oberhalb des dritten Viertelwertes des interkommunalen Vergleichs liegt. Mehr als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben einen niedrigeren Anteil Jugendeinwohner. Der hohe Anteil wirkt sich rechnerisch begünstigend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

#### Arbeitslosenquote 15 – 24 Jahre (Jugendarbeitslosenquote)

Eine hohe Jugendarbeitslosigkeit kann mehr Hilfen des Jugendamtes erfordern. Arbeitslosigkeit kann in Verbindung mit Perspektivlosigkeit und Geldmangel zu Defiziten führen, die Hilfen zur Erziehung erforderlich machen. Diese Kennzahl betrifft allerdings nur einen Teil der Zielgruppe von Hilfen zur Erziehung.

Die Jugendarbeitslosenquote der Stadt Gronau (Westf.) ist mit vier Prozent im interkommunalen Vergleich niedrig. In Gronau trägt das niederschwellige Hilfsangebot der Jugendberufshilfe maßgeblich zu der geringen Jugendarbeitslosenquote bei. Seit dem Jahr 1981 begleitet die Jugendberufshilfe Jugendliche und junge Erwachsene im Übergang von Schule und Beruf. Laut dem aktuellen Jugendförderplan 2020 bis 2025 der Stadt Gronau (Westf.) konnten mehr als 75

<sup>11</sup> Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre lt. IT NRW (Stand 31.12.2017), Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften lt. Statistik Bundesagentur für Arbeit

Prozent der von der Jugendberufshilfe begleiteten und betreuten Jugendlichen und jungen Erwachsenen ohne Verzug in versicherungspflichtige Tätigkeiten, schulische Weiterbildungseinrichtungen oder in Maßnahmen anderer Kostenträger, wie z.B. der Bundesagentur für Arbeit, vermittelt werden.

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

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug liegt in der Stadt Gronau (Westf.) mit über 19 Prozent auf vergleichsweise hohem Niveau. Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2019“ der AKJ<sup>12</sup> wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut diesem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt noch verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Diese Konstellation trifft auch auf die Stadt Gronau (Westf.) zu.

### **Jugendamtstyp und Belastungsklasse**

Die Stadt Gronau (Westf.) ist dem Jugendamtstyp 5 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund<sup>13</sup> zugeordnet. Diese Einstufung bedeutet eine geringe Kinderarmut. Insgesamt betrachtet haben die mittleren kreisangehörige Kommunen keine ausgesprochen hohe Kinderarmut zu verzeichnen. Laut Bericht 2019 der AKJ haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe bzw. sehr hohe Kinderarmut. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine sehr geringe Kinderarmut. Die Stadt Gronau (Westf.) hat, wie noch 30 weitere Kommunen dieser Größenordnung, eine geringe Kinderarmut. Auch dies kann eine Entlastung für den Bedarf an Hilfen zur Erziehung bedeuten.

## **3.3.2 Umgang mit den Strukturen**

Der **Stadt Gronau (Westf.)** sind diese soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt, und sie bezieht sie in die Planungen mit ein.

Die Stadt nimmt z.B. in ihrem Fachcontrollingbericht für die Hilfen zur Erziehung eine regelmäßige Bestandsaufnahme zur Entwicklung der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahre vor. Zusätzlich stellt die Stadt diese Entwicklung auch für die drei Gronauer Sozialräume Gronau West, Gronau Ost und Epe dar. Im Vergleich der Jahre 2017 und 2018 ging die Zahl der jugendlichen Einwohner im Sozialraum Epe leicht zurück, während die Sozialräume Ost und West Zuwächse in dieser Altersgruppe verzeichneten.

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

<sup>12</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

<sup>13</sup> Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

### 3.3.3 Präventive Angebote

#### → Feststellung

Präventive Angebote für unterschiedliche Zielgruppen werden in Gronau intensiv genutzt, und sie werden sukzessive weiter ausgebaut und gefestigt. Die Stadt hat soziale Netzwerke aufgebaut und Treffen der notwendigen Akteure finden regelmäßig statt. Bislang hat die Stadt ihre Bausteine noch nicht in einer sog. Präventionskette zusammengeführt.

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

Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat bereits zahlreiche Angebote im präventiven Bereich und baut diese sukzessive weiter aus. Es gibt Angebote für alle Altersgruppen, beginnend mit den frühen Hilfen für die jüngste Altersgruppe, sowie u.a. Angeboten im Rahmen der Jugendarbeit, der Schulsozialarbeit und diversen weiteren präventiven Angeboten für ältere Altersgruppen.

Die präventiven Angebote werden im Jugendamt koordiniert. Die Stadt hat dazu eine Stelle zur Koordination des sog. „Netzwerks Frühe Hilfen“ mit folgenden Zuständigkeiten eingerichtet:

- Planung und Ausrichtung regelmäßiger Netzwerktreffen,
- Planung und Ausrichtung der Treffen der Arbeitskreise „Kinder mit psychisch kranken Eltern“ und „Kinderschutz“,
- Planung und Koordinierung der Maßnahmen von Frühen Hilfen,
- Vertretung des Sachgebietes im Netzwerk Frühe Hilfen auf Kreis- und Landesebene.

Im Rahmen der Netzwerkarbeit der Frühen Hilfen arbeitet die Stadt intensiv mit zahlreichen betroffenen Akteuren, wie z.B. Hebammen, Kindertageseinrichtungen, Polizei, Beratungsstellen, und Schulen zusammen. Es finden regelmäßige Treffen statt, in denen Angebote besprochen und geplant werden.

Die Frühen Hilfen umfassen insbesondere folgende Angebote:

- Projekt Morgensonne – Clearing familiärer Bedarfe durch Sozialpädagogen und Familienhebammen und ggf. Vermittlung von weiteren Hilfsangeboten,
- Beratungsstelle für Alleinerziehende,
- Gruppenangebot für junge Schwangere und junge Mütter mit ihren Kindern,
- Mütterberatung durch eine Hebamme,
- Projekt „Hallo kleiner Mensch“ - Willkommensbesuche in Gronau,

- Familienpaten zur Entlastung von Familien/Alleinerziehenden im Alltag,
- Bonusheft.

Für Kinder, Jugendliche und junge Volljährige hat die Stadt Gronau (Westf.) im Juli 2020 ein neues niederschwelliges Präventionsangebot in Kooperation mit vier Trägern der AG 78 geschaffen, das Pilotprojekt „Plan G“. Es dient der besonderen Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen bei der sozialen Integration. Das Pilotprojekt soll als „ambulante intensive Einzelfall-Betreuung“ ausgerichtet sein, bei dem die engen rechtlichen bzw. tatsächlichen Voraussetzungen einer ambulanten Erziehungshilfe entfallen.

Die Schulsozialarbeit verdeutlicht die Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Die Stadt Gronau (Westf.) leistet flächendeckend an allen Schulen Sozialarbeit auf Grundlage des „Rahmenkonzeptes Schulsozialarbeit“ des Kreises Borken. Die Angebote sind niederschwellig und reichen von individuellen Beratungen in schwierigen Lebensphasen bis hin zur Unterstützung bei schulischen Angelegenheiten wie z.B. Lernschwierigkeiten. Gleichzeitig stellt die Schulsozialarbeit ein Bindeglied zum Jugendamt dar und kann vermittelnd unterstützen.

Zudem gibt es in Gronau eine Erziehungsberatungsstelle des Caritas-Verbandes Ahaus, Vreden. Auf der Grundlage eines sog. „Drei-Säulen-Modells“ berät sie Familien, Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene in Gronau.

Die präventiven Einzelmaßnahmen sind bislang noch nicht in einem Gesamtkonzept in einer sog. lückenlosen Präventionskette von Geburt bis zum Übergang von der Schule in den Beruf zusammengeführt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre präventiven Bausteine von der Geburt bis zum Übergang in die Selbständigkeit zu einer Präventionskette zusammenführen.

## 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

- Die klare Organisation und die Ansiedlung der Fachdienste „Kinder, Jugend und Familie“, „Bildung und Sport“ und „Soziales“ im selben Vorstandsbereich ermöglichen der Stadt Gronau (Westf.) Synergieeffekte für dieselbe Zielgruppe.

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

In der Aufbauorganisation der **Stadt Gronau (Westf.)** ist das Jugendamt dem Vorstandsbereich 3 zugeordnet. Er unterteilt sich in die vier Fachdienste

- Bildung und Sport (Fachdienst 340),

- Soziales (Fachdienst 350),
- Kinder, Jugend und Familie (Fachdienst 351),
- Jobcenter (Fachdienst 355).

Die Aufgabe Schule ist im Fachdienst 340 angesiedelt, das Jugendamt im Fachdienst 351. Da es sich bei den Aufgaben Schule und Jugend um teilweise dieselbe Zielgruppe handelt, bietet sich eine enge Zusammenarbeit an, um Synergieeffekte zu nutzen.

Der Fachdienst Kinder, Jugend und Familie gliedert sich in die beiden Sachgebiete Soziale Dienste und Verwaltungsaufgaben sowie die beiden Stabsstellen Jugendhilfeplanung und Fachcontrolling Soziale Dienste.

Das Jugendamt ist in einer Außenstelle der Stadtverwaltung untergebracht. Der ASD ist zentral organisiert. Diese Organisationsform ermöglicht schnellere Kommunikationswege und sichert einheitliche Abläufe bei der Leistungsgewährung. Die Zuständigkeit der ASD-Beschäftigten richtet sich nach Sozialraumbezirken. Sie ist innerhalb der drei Sozialraumbezirke nach Straßenzügen geregelt, die je nach Fallaufkommen bei Bedarf angepasst werden können.

Die Stadt hat bei den Hilfen zur Erziehung als Spezialdienste einen Pflegekinderdienst (PKD) sowie einen Spezialdienst für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII eingerichtet. Daneben gibt es noch einen Spezialdienst Jugendgerichtshilfe, der wie die vorgenannten Spezialdienste auch im Sachgebiet 351.1 Soziale Dienste angesiedelt ist. Die Stadt sieht in der Einrichtung von Spezialdiensten eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit bei der Aufgabenwahrnehmung. Innerhalb der Spezialdienste ist zudem eine gute Kommunikation sichergestellt. Außerdem hat die Einrichtung von Spezialdiensten nach Einschätzung der Stadt den Vorteil, dass andere Fachkräfte von komplexen Sachverhalten entlastet werden.

Auch die Wirtschaftliche Jugendhilfe (WiJu) ist zentral im Jugendamt angesiedelt. Diese prüft unter anderem die Zuständigkeit und macht Kostenerstattungen geltend.

Die Stadt Gronau (Westf.) hat eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII (AG 78) sowie Unterarbeitsgruppen der AG 78 eingerichtet, die sich mit Themen der Hilfe zur Erziehung befassen.

### 3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

#### → **Feststellung**

Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt bislang noch nicht über eine schriftliche Gesamtstrategie bzw. ein Leitbild für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Einzelne strategische Ziele und konkrete Maßnahmen hat das Jugendamt jedoch benannt.

*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.*

Niedergeschriebene strategische Ziele, die mit messbaren Kennzahlen hinterlegt sind bzw. ein Leitbild, gibt es in **Gronau** für die Hilfen zur Erziehung noch nicht. Erklärtes Ziel der Stadt ist die Vermeidung stationärer Hilfen zur Erziehung durch frühzeitige niederschwellige Angebote bzw. frühzeitige ambulante Erziehungshilfen.

Wie in Kapitel „3.3.3 Präventive Angebote“ dargestellt, hat die Stadt Gronau (Westf.) deshalb in den letzten Jahren ihr Präventionsangebot umfassend ausgebaut und leistet vielfältige Netzwerkarbeit, um die Aufwendungen und die Zahl der HzE-Fälle gering zu halten. Für die Zukunft plant die Stadt einen weiteren Ausbau ihrer Präventionsarbeit sowie die Verstetigung der vorhandenen Präventionsangebote.

Zudem hat die Stadt für den Bereich der Hilfen zur Erziehung folgende strategische Ziele benannt, an denen sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Jugendamtes bei ihrer Aufgabewahrnehmung orientieren:

- Schutz von Kindern und Jugendlichen von Gefahren für ihr Wohl,
- Förderung und Verselbständigung von Kindern und Jugendlichen unter Einhaltung des Lebensbezuges zu ihren Familien unter einem effizienten und kostenbewussten Einsatz der finanziellen Ressourcen,
- Förderung junger Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung und Vermeidung bzw. Abbau von Benachteiligungen,
- Hinwirken auf positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien und auf ein kinder- und familienfreundliches Umfeld,
- Verbesserung der Vernetzung zwischen Jugendsozialarbeit und Schulen – besonders bei neu gegründeten und auslaufenden Schulen – und Vorhaltung des nötigen Beratungs- und Präventionsangebotes,
- Weiterentwicklung der Beratungs- und Präventionsangebote durch den Jugendhilfeträger aufgrund der veränderten Schullandschaft,
- Entwicklung von Konzepten zur Stärkung von Kompetenzen in Familien,
- Befristung der erforderlichen Erziehung von jungen Menschen außerhalb der Herkunftsfamilie,
- Favorisieren der Pflegeverhältnisse gegenüber der Heimerziehung, da die soziale Integration von in der Entwicklung beeinträchtigten Kindern in einem familiären Rahmen eher gefördert werden kann,
- Förderung der kindlichen Entwicklung und Sicherung der Beziehungskontinuität zur Herkunftsfamilie.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte für eine verbesserte Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung auf der Grundlage der bestehenden strategischen Ziele eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.

### 3.4.3 Finanzcontrolling

#### → Feststellung

Die Stadt Gronau (Westf.) hat ein Finanzcontrolling im Jugendamt installiert, das regelmäßig Auswertungen vornimmt und quartalsweise im Jugendhilfeausschuss berichtet. Das Finanzcontrolling bezieht sich in erster Linie auf Soll/Ist-Abgleiche im Rahmen der Einhaltung von Budgets und der Begründung von Veränderungen in den jeweiligen Produkten. Die Finanzdaten sind noch nicht mit Falldaten verknüpft. Hierdurch stehen dem Jugendamt wichtige steuerungsrelevante Informationen nicht zur Verfügung.

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

Das Finanzcontrolling der **Stadt Gronau (Westf.)** ist im Fachdienst Kinder, Jugend und Familie bei der Sachgebietsleitung Verwaltung angesiedelt. Die Stadt setzt 2018 0,40 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung ein. In Gronau sind einige Ansätze eines produktorientierten Finanzcontrollings anzutreffen. Eine Schnittstelle zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware besteht, sie entspricht aber derzeit nicht dem aktuellen Bedarf des Jugendamtes. Mit dem geplanten Einsatz einer neuen Version der Jugendamtssoftware soll die Funktionalität verbessert und die Nutzung zu Steuerungszwecken ausgebaut werden.

Die Stadt Gronau (Westf.) stellt im städtischen Haushalt für die Produktgruppen 06.03.01 „Allgemeine Familien- und Erziehungshilfen“ und 06.03.01 „Hilfe zur Erziehung außerhalb der Familie“ Leistungsmengen für die ambulanten und stationären Erziehungshilfen dar. Im Rahmen der laufenden Haushaltsführung wird die Etatentwicklung ganzjährig beobachtet. Bei Abweichungen zwischen Soll-/Ist-Zahlen erfolgen weitere Analysen zur Ermittlung der Ursachen. Außerdem finden Abstimmungsgespräche mit der Fachdienstleitung, der Stabstelle Fachcontrolling Soziale Dienste und der Sachgebietsleitung Soziale Dienste und der Jugendhilfeplanung statt. Ziel ist, bei Abweichungen bestenfalls Gegenmaßnahmen treffen zu können.

Das Finanzcontrolling erstellt auf dieser Grundlage in Form eines Berichtswesens monatliche Auswertungen. Sie dienen vorrangig der Budgetüberwachung. Damit der Etat auskömmlich bleibt, werden die Ist-Ergebnisse monatlich mit den Planzahlen abgeglichen. Ferner werden die Werte in Quartalsberichten für den Jugendhilfeausschuss zusammengefasst. Für die Hilfen zur Erziehung enthält der Quartalsbericht die Entwicklung in den beiden Produkten 06.03.01 „Allgemeine Familien- und Erziehungshilfen“ und 06.03.03 „Hilfe zur Erziehung außerhalb der Familien“. Der Quartalsbericht stellt auf Produktebene dar, ob mit einer positiven oder negativen Ergebnisveränderung gegenüber dem Planansatz von mehr als 15.000 Euro zu rechnen ist, bzw. ob das Planergebnis voraussichtlich erreicht wird. Die Gründe für prognostizierte Ergebnisveränderungen werden zudem textlich erläutert.

Das Finanzcontrolling setzt die Finanzdaten bislang nicht in das Verhältnis zu den Fallzahlen der verschiedenen Erziehungshilfen. Deshalb hat das Finanzcontrolling noch keinen regelmäßigen Überblick über Entwicklungen in einzelnen Hilfearten. Dies erschwert die Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Stadt plant, mit dem Einsatz einer neuen Version ihrer Jugendamtssoftware die Finanz- und Falldaten besser miteinander zu verknüpfen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihr Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern. Dazu sollten die Finanzdaten der einzelnen Erziehungshilfen regelmäßig in Relation zu den Fallzahlen gesetzt werden. Hierzu kann sie z.B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortschreiben. Die Entwicklung dieser Kennzahlen sollte analysiert und in den Budgetbericht mit aufgenommen werden.

### 3.4.4 Fachcontrolling

- Das Fachcontrolling ist in Bezug auf die Überprüfung der Verfahrens- und Qualitätsstandards gut ausgeprägt. Zudem analysiert die Stadt regelmäßig die Wirksamkeit ihrer HzE-Maßnahmen. Die Auswertungen bieten eine gute Grundlage für eine effektive Steuerung.

*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.*

Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat 2016 auf Empfehlung der gpaNRW ein Fachcontrolling für das Jugendamt eingerichtet und mit 0,5 Vollzeit-Stellen personell besetzt. Die Stabsstelle Fachcontrolling Soziale Dienste hat folgende Aufgaben:

- Mitwirkung bei der Erarbeitung strategischer und operativer Ziele,
- Implementierung neuer, struktureller Prozesse, um das Controlling im Handeln und der Organisation umzusetzen,
- Erarbeitung fachlicher Kennzahlen sowie die Entwicklung von Indikatoren, die den Zielerreichungsgrad messbar machen,
- Initiierung von (bereichsübergreifenden) Projekten zur Optimierung von Abläufen, Leistungsprozessen und Ressourceneinsatz mit Blick auf fachliche und finanzielle Ziele sowie die Erarbeitung von Vorschlägen für Korrekturmaßnahmen,
- Zusammenfassung und Auswertung von relevanten Daten und Informationen einschließlich der Erarbeitung notwendiger statistischer Erhebungen und Dokumentationen in Abstimmung mit der Fachdienstleitung, den Sachgebietsleitungen und der Jugendhilfeplanung,
- Herstellung von Transparenz unter Finanzierungs- und Kostengesichtspunkten von alternativen Hilfen zur Unterstützung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der wirtschaftlichen Umsetzung ihres fachlichen Handelns einschließlich der Ermittlung von Handlungsalternativen und Vergleichsrechnungen,

- Sensibilisierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für den Nutzen eines modernen Fachcontrollings.

Das Fachcontrolling führt fallübergreifende Auswertungen zur Zielerreichung und Wirksamkeit der Hilfen durch. Daneben werden Auswertungen erstellt zu:

- Laufzeiten,
- Zugangs-, Abgangs- und Hilfedichten,
- den verschiedenen Beendigungsgründen,
- der prozentualen Verteilung der Hilfemaßnahmen nach Sozialräumen,
- Trägern.

Um die Wirksamkeit der Erziehungshilfen zu messen, verwendet die Stadt Gronau (Westf.) einen Bewertungsbogen, auf dem die Personensorgeberechtigten und das Kind bzw. der Jugendliche die Erreichung der Ziele beurteilen können. Zudem analysiert die Stadt eingestellte HzE-Fälle anhand eines Auswertungsbogen mit dem Entwicklungsverlauf und den gesammelten Erfahrungen in Bezug auf:

- den eingesetzten Träger,
- den Grad der Zielerreichung und
- die Zukunftsprognose für die Klienten.

Die fallzuständigen Fachkräfte stellen die einzelnen beendeten Fälle im Team vor. Sie werden in Form eines kurzen Fazits bewertet und anschließend an das Fachcontrolling gesendet. Das Fachcontrolling führt die Ergebnisse zur Bewertung der Wirksamkeit von Hilfen fallübergreifend zusammen und wertet sie aus.

Durch das mehrjährige Fachcontrolling verfügt das Gronauer Jugendamt inzwischen über eine belastbare Datenbank, über die vielfältige Auswertungen aus dem Bereich „Hilfen zur Erziehung“ zeitnah abgerufen werden können. Durch diese übergreifenden Auswertungen werden die Ergebnisse und Wirkungen transparent, und es können sowohl die Wirkungen der bereits erfolgten Maßnahmen beurteilt als auch weitere Maßnahmen entwickelt werden. Zudem verwendet die Stadt ihre Ergebnisse aus dem Fachcontrolling auch für die Qualitätsdialoge mit den Trägern.

Die Stadt entwickelt ihr Berichtswesen kontinuierlich weiter, um die Transparenz sowie den Informationsgehalt zu optimieren. Die Dokumentation der Ergebnisse zum fallübergreifenden Fachcontrolling erfolgt in einem jährlichen Fachcontrolling-Bericht, der dem Jugendhilfeausschuss vorgelegt wird.

## 3.5 Verfahrensstandards

### 3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

#### → **Feststellung**

Die Stadt Gronau (Westf.) arbeitet bei der Hilfe zur Erziehung mit verbindlichen Verfahrensstandards wie Vordrucken, Checklisten und einer Handreiche zur Zusammenarbeit zwischen ASD und PKD. Die Verfahrensstandards sind noch nicht in einem gemeinsamen Qualitäts- und Arbeitshandbuch zusammengeführt. Zudem erfolgt die Aktenführung im Jugendamt noch nicht elektronisch.

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

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

Die **Stadt Gronau (Westf.)** legt viel Wert darauf, die Leistungen der Jugendhilfe optimal und passgenau zu erbringen. Hierzu müssen die Beschäftigten bestehende gesetzliche und strukturelle Rahmenbedingungen berücksichtigen. Die Stadt hat die wesentlichen Verfahrensstandards bereits in Form von Checklisten, diversen Vordrucken, einer Handreiche zur Zusammenarbeit zwischen ASD und PKD und weiteren Unterlagen verschriftlicht. Sie wurden jedoch noch nicht in einem Prozess- und Qualitätshandbuch zusammengefasst. Die Stadt plant derzeit die Erstellung eines Prozess- und Qualitätshandbuches mit dem Titel „Neu im ASD“. Es soll neuen wie erfahrenen Beschäftigten der Sozialen Dienste als Arbeitshilfe dienen.

Die Beschäftigten der Sozialen Dienste nutzen für alle Verfahrensschritte die von der Stadt Gronau (Westf.) eingesetzte Jugendamtssoftware. Das Verfahren deckt die Schritte Antragsbearbeitung, Hilfeplanverfahren und Hilfebewilligung ab. Weiterhin ist es mit der Software möglich, Genogramme von Familien zu erstellen. So können z.B. familiäre Zusammenhänge leicht verständlich grafisch dargestellt evaluiert werden. Zudem verfügt die Jugendamtssoftware auch über eine Schnittstelle zur Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Die Stadt Gronau (Westf.) plant die Umstellung auf eine neue Version der Jugendamtssoftware, mit der sie zukünftig auch direkt Auswertungen vornehmen kann. Bislang ist dies nur über eine Schnittstelle auf Excel-Basis möglich.

Eine elektronische Aktenführung gibt es im Jugendamt der Stadt Gronau (Westf.) nicht. Die im System hinterlegten Vordrucke werden zwar fallbezogen gespeichert, aber zusätzlich noch für die Fallakte in Papierform ausgedruckt. Weitere Unterlagen, wie beispielsweise fallbezogene Mails oder allgemeiner Schriftverkehr mit den Eltern werden nicht in den elektronischen Fallverlauf eingepflegt.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre Verfahrensstandards wie geplant in einem einheitlich gestalteten „Prozess- und Qualitätshandbuch Hilfe zur Erziehung“ zusammenführen. Für jeden Prozess sollte beschrieben sein, wer mit wem was bis wann zu klären hat. Ausführlichere Beschreibungen der Arbeitsprozesse können mit Arbeitsablaufdiagrammen ergänzt

werden, um eine schnellere Übersicht zu erlangen. Dies würde eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung bilden. Zudem sollten perspektivisch die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, um auch fallbezogene Mails oder den allgemeinen Schriftverkehr in den elektronischen Fallverlauf einpflegen zu können.

### 3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Das Hilfeplanverfahren der Stadt Gronau (Westf.) ist durch Verfahrensstandards geregelt und für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar. Die frühzeitige Beteiligung der wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

*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.*

Zunächst wird in der Falleingangsphase geprüft, ob ein Hilfeplanverfahren eingeleitet wird oder ob andere Maßnahmen zielführend sind. Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat eine Checkliste erarbeitet, die als Mindeststandard vor jeder Einleitung einer HzE-Maßnahme vollständig zu überprüfen ist, bevor ein Fall in der Teamberatung vorgestellt wird. Dazu gehört auch eine Zuständigkeitsprüfung durch die WiJu. In Fällen von akuten Kindeswohlgefährdungen kann die Checkliste zu einem späteren Zeitpunkt abgearbeitet werden.

Die fallzuständige Fachkraft bringt den Fall ins Team, also in die regelmäßig dienstags stattfindende Teamsitzung. Ein ständiger Tagesordnungspunkt der Teamsitzung ist die „Kollegiale Fallberatung“. Die Fallvorstellung erfolgt in einem Team von bis zu neun Fachkräften. Das sichert Neutralität bei der Beurteilung. Nach Beendigung der Beratung entscheidet die fallzuständige Fachkraft, ob und welche Hilfemaßnahme eingeleitet wird. Ambulante Hilfeleistungen werden ausgeschrieben. Weitere Ausführungen zum Ausschreibungsverfahren folgen im Kapitel „3.5.1.2 Fallsteuerung“. Nach Abschluss der Ausschreibung erfolgt eine weitere Rücksprache im Team, wo unter pädagogischen Aspekten die Ausschreibungsergebnisse gemeinsam diskutiert werden.

Anschließend erfolgt die Fallbesprechung ambulanter, teilstationärer und stationärer Hilfen im Steuerungsfachkreis, der sog. „14 Uhr-Besprechung“. Teilnehmer des Steuerungsfachkreises sind die Jugendamtsleitung, das Fachcontrolling, die fallführende Fachkraft sowie die zuständige Fachkraft der WiJu. Der Steuerungsfachkreis berücksichtigt bei seiner Entscheidung über ambulante und stationäre Hilfen in erster Linie sachliche und fachlichen Hintergründe. Das „ob“ und welche Hilfeform gewährt wird, ist nicht mehr Thema dieser Besprechung. Unter Beachtung pädagogischer und wirtschaftlicher Aspekte legt der Steuerungsfachkreis gemeinsam die Ausgestaltung der durchzuführenden Hilfe, wie den erforderlichen Stundenumfang und die Länge des zu gewährenden Zeitraumes, fest. Eines der Ziele der 14 Uhr-Besprechung besteht darin, einen gesamten Überblick darüber zu behalten, welcher Träger wie oft belegt ist und möglichst eine gleichbleibende Verteilung der Fälle auf die Träger zu erzielen. Durch die Einbindung der WiJu ist zusätzlich die Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte gesichert.

Das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten wird in die Entscheidung einbezogen. In allen Phasen der Hilfgewährung erfolgt eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes bzw. des Jugendlichen, um eine hohe Akzeptanz zu erwirken. Es werden bei stationären Hilfen grundsätzlich die Rückkehroptionen in die Hilfeplanung miteinbezogen. In den Fällen, in denen die Rückführung in die Herkunftsfamilie möglich scheint, steht die Rückführung im Vordergrund. Bei der Trägersauswahl bezieht die Stadt Gronau (Westf.) daher den Aspekt mit ein, ob deren Angebot auch die Rückführungsarbeit beinhaltet.

Die Hilfeplangespräche finden regelmäßig alle sechs Monate statt.

### 3.5.1.2 Fallsteuerung

- Die Fallbearbeitung wird durch einen standardisierten und verbindlichen Prozess gesteuert. Positiv ist zudem, dass die Auswahl des passenden Leistungserbringers im ambulanten Bereich durchweg nach vorheriger Ausschreibung erfolgt.

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

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

Bei der **Stadt Gronau (Westf.)** werden die Helfefälle in einem strukturierten Prozess bearbeitet. Es existiert eine fachliche Zugangssteuerung in Form des Falleingangsprozesses. Hier wird durch intensive Kontakte geklärt, ob an eine andere Stelle vermittelt wird, eine Beratung oder eine andere niederschwellige Unterstützung ausreichend ist oder ob ein Bedarf für Hilfen zur Erziehung oder möglicherweise sogar eine Kindeswohlgefährdung gegeben ist. Je nach Ergebnis der Diagnose führt die Stadt den entsprechenden Prozess weiter. Wenn ein Bedarf an Hilfen zur Erziehung besteht, ermittelt das Jugendamt den notwendigen Bedarf sowie die geeignete und passgenaue Hilfe und führt das Hilfeplanverfahren entsprechend der Verfahrensstandards durch.

Die Stadt hat für die Hilfen zur Erziehung die Stelle einer Fachkraft für Fallbegleitung im ASD/PKD eingerichtet. Sie hat im Wesentlichen folgende Aufgaben:

- Funktion als kompetenter Ansprechpartner für die Fachkräfte des ASD/PKD im Zusammenhang mit HzE-Anträgen,
- Herstellung einer gewissen Fallklarheit,
- Vereinfachung der Entscheidungsfindung,
- Unterstützung neuer Beschäftigten im ASD/PKD bei der Fallerarbeitung.

Die konsequente Einbindung der Fallbegleitung trägt in Gronau zu einer effizienten Aufgabenerledigung bei. Seitdem die fallverantwortlichen Fachkräfte durch die Fallbegleitung unterstützt werden, werden im Team vorgestellte Fälle grundsätzlich nicht mehr in Bezug auf noch offene Fragen zurückgewiesen. Sie können direkt abschließend erörtert und kurzfristig entschieden werden.

Die Stadt Gronau (Westf.) hat Verfahrensstandards für die Trägersauswahl entwickelt, die bei den ambulanten Hilfen durchweg per Ausschreibung erfolgt.

Die fallzuständige Fachkraft erstellt die auszuschreibende ambulante Hilfeleistung unter Verwendung eines standardisierten Formblatts. Neben der im Team besprochenen anonymisierten Falldarstellung werden darin die nach Einschätzung des Jugendamtes passende Hilfeart sowie der voraussichtlich nötige Umfang an Fachleistungsstunden (FLS) angegeben. Die fallzuständige Fachkraft kann bei der Anzahl der FLS zwischen einem wöchentlichen Stundenkontingent von ein bis drei, drei bis sechs oder sechs bis zehn Fachleistungsstunden auswählen. Durch die Überlappung bei den FLS will die Stadt deutlich machen, dass es sich nicht um komplett starre Begrenzungen handelt, sondern dass noch ein gewisser Spielraum möglich ist. Außerdem wird in dem Formblatt die Ausschreibungsfrist benannt. Bei der Ausschreibung ist zu gewährleisten, dass alle in der AG 78 vertretenen Jugendhilfeträger unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechtes gem. § 5 SGB VIII der Kinder, Jugendlichen und jungen Volljährigen, über die Ausschreibung per E-Mail informiert werden. Fallbezogen ist auch die Einbeziehung weiterer potenzieller Fachleistungsträger auf Ortsebene und auf regionaler Ebene zu prüfen. Die Ausschreibungsfrist beträgt grundsätzlich zehn Tage. Nach Absprache mit der Fachkraft für Fallbegleitung oder alternativ mit der Fachdienstleitung sind kürzere Fristsetzungen zulässig.

In einem Formblatt zur Rückmeldung erfassen die interessierten Jugendhilfeträger:

- ihren Vorschlag zur passgenauen Hilfeart,
- ihren Vorschlag zum Stundenumfang,
- wie die praktische Ausführung der Hilfe vorgesehen ist (Arbeitshypothese, methodischer Ansatz, Vorgehensweise, etc.),
- Hilfebeginn,
- Beschreibung zur durch den Träger eingesetzten Fachkraft (Qualifikation, Kompetenzen),
- Kosten der Hilfe auf Basis einer Netto-Fachleistungsstunde.

Die Ausschreibungsergebnisse werden im Jugendamt erfasst. Alle bis zur Teamsitzung eingegangenen Informationen bzgl. der Ausschreibung werden in ein Ausschreibungsprotokoll eingefügt und dem Team im Vorfeld der Teambesprechung übersendet. Dort werden Ausschreibungsergebnisse besprochen, auf Passgenauigkeit geprüft und einer fachlich pädagogischen Bewertung unterzogen. Über die Ausschreibung wird ein Ausschreibungsprotokoll gefertigt, aus dem transparent alle wesentlichen Details der Ausschreibung und des Ergebnisses hervorgehen.

Im stationären Bereich greift die Stadt Gronau (Westf.) auf Angebote des Landesjugendamtes bzw. des Internets zurück. Die Stadt nutzt insbesondere ein Portal über tagesaktuelle Freiplatzmeldungen, um passende stationäre Unterbringungsmöglichkeiten nach §§ 34 SGB VIII ff. zu finden.

Die Stadt Gronau (Westf.) hat Vereinbarungen mit den Trägern zur Hilfeplanung getroffen. Es besteht ein enger Kontakt zu den jeweiligen Leistungsanbietern. Nachfragen und Gespräche erfolgen regelmäßig.

### 3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Das Jugendamt prüft regelmäßig Kostenerstattungsansprüche und Kostenbeiträge und macht sie zeitnah geltend. Die Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe erfolgt frühzeitig.

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

Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat Verfahrensstandards zur Prüfung der Zuständigkeit. Die fallzuständige Fachkraft leitet einen standardisierten Vordruck mit Angaben zu den betroffenen Antragstellern zur Prüfung der Zuständigkeit an die wirtschaftliche Jugendhilfe weiter. Die umfangreiche Zuständigkeitsprüfung erfolgt direkt durch die WiJu anhand einer standardisierten und schriftlich festgelegten Prüfprozedur.

Das Jugendamt der Stadt Gronau (Westf.) bindet die WiJu von Anfang an und kontinuierlich in die Teamsitzungen zur Fallberatung ein. Durch die bedarfsorientierte Teilnahme der zuständigen Fachkraft der WiJu an den Besprechungen stellt die Stadt sicher, dass die wirtschaftliche Sicht der Hilfestellung mit berücksichtigt wird. Weiterhin ist die WiJu der Stadt Gronau (Westf.) insbesondere auch für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig.

Um sicherzustellen, dass die Forderungen nach Abschluss der gesetzlichen Widerspruchsfrist auch tatsächlich vereinnahmt werden, werden die Forderungen mit Bescheiderstellung in die Finanzsoftware gebucht. So ist gewährleistet, dass nach Ablauf der gesetzlichen Widerspruchsfrist das Mahnverfahren automatisiert ausgelöst wird.

Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

Damit die Fachkräfte der WiJu für die Zuständigkeitsprüfung und Prüfung von Kostenerstattungen ausreichend qualifiziert sind und auch bleiben, besuchen sie regelmäßig Fortbildungen.

## 3.5.2 Prozesskontrollen

### → Feststellung

Die Nutzung prozessintegrierter Kontrollen, wie beispielsweise der automatisierten Wiedervorlage der Jugendamtssoftware, wertet die gpaNRW positiv. Prozessunabhängige Kontrollen durch eine Führungsperson finden dahingegen bisher nicht regelmäßig statt.

*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.*

Die **Stadt Gronau (Westf.)** nutzt prozessintegrierte Kontrollen wie die automatisierte Wiedervorlage der eingesetzten Jugendamtssoftware. Die Einstellung ist so gewählt, dass der fallführenden Fachkraft vor Eintreten einer Veränderung die Fälle im Wiedervorlagefeld angezeigt werden. Dazu zählen Veränderungen wie der 18./21. und 27. Geburtstag sowie Fälle nach § 8a SGB VIII. Dies ermöglicht der fallführenden Fachkraft, rechtzeitig die nächsten Handlungsschritte einzuleiten. Beispielsweise ist bei den volljährig werdenden jungen Menschen eine Beendigung der Erziehungshilfe für Minderjährige vorzunehmen und sofern erforderlich eine neue Hilfestellung nach § 41 SGB VIII einzuleiten. Die Wiedervorlagefälle aller fallführenden Fachkräfte erscheinen auch bei der Sachgebietsleitung des ASD sowie bei der WiJu. Auf diese Weise stellt die Stadt sicher, dass Fälle rechtzeitig bearbeitet werden und Änderungen ohne Zeitverzug erfasst werden.

Stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen finden bei der Stadt Gronau (Westf.) im Bereich Hilfe zur Erziehung nicht statt. Um eine rechtmäßige Aufgabenerledigung und die Einhaltung der Verfahrensstandards zu gewährleisten, sind neben prozessintegrierten Kontrollen auch regelmäßige stichprobenhafte Kontrollen durch eine Person, die nicht in den Prozess eingebunden ist, zu empfehlen. Diese prozessunabhängigen Kontrollen sollten sowohl im ASD als auch in der WiJu erfolgen und schriftlich dokumentiert werden. Schriftliche Verfahrensstandards für diese Kontrollen und Checklisten sollten dazu erstellt werden.

### → Empfehlung

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte zusätzlich zu den prozessintegrierten auch prozessunabhängige Kontrollen durchführen. Dadurch kann sie besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.

## 3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe (WiJu).

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

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

### Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	27	14	26	30	37	64	51
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	79	58	111	136	170	375	51

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.

#### → Feststellung

Die zu bearbeitenden Fallzahlen des ASD in Gronau liegen 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ordnet sich die Stadt Gronau (Westf.) in etwa bei den 25 Prozent der Vergleichsstädte ein, die die niedrigste Anzahl an Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD aufweisen.

Im Jahr 2018 waren im ASD der **Stadt Gronau (Westf.)** 11,30 Vollzeit-Stellen tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die rd. 308 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach rund 27 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich Gronau im interkommunalen Vergleich bei der Hälfte der Kommunen mit der geringeren Anzahl an Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle. Im Jahr 2018 fällt die Fallbelastung je ASD-Beschäftigtem ausnahmsweise niedrig aus. In 2017 ergibt sich bei gleichem Personaleinsatz und gleichzeitig höherem Fallaufkommen ein Kennzahlenwert von 32 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD. Zum Prüfungszeitpunkt im Jahr 2020 nimmt die Fallbelastung der ASD-Beschäftigten nach Aussage der Stadt Gronau (Westf.) gegenüber dem Vergleichsjahr 2018 deutlich zu.

Die Stadt hat eigene hohe Standards, nach denen ein Fall erst komplett aufzuarbeiten ist, bis er ggf. als HzE-Fall im Team vorgestellt wird. Hierfür setzt die Stadt bewusst Personalressourcen

ein. Allerdings hat die Stadt Gronau (Westf.) noch keine Personalbemessung für den ASD vorgenommen. Mit Hilfe einer fortschreibbaren Personalbemessung, unter Berücksichtigung ihrer festgelegten Prozesse und Standards sowie der erwarteten Fallzahlenentwicklung, kann die Stadt ihren Personalbedarf für künftige Jahre ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte für die Aufgaben des ASD inkl. der Spezialdienste eine fortschreibbare Stellenbemessung vornehmen. So kann sie ihren an die Prozesse und Standards angepassten Personalbedarf unter Berücksichtigung der Fallzahlenentwicklung quantifizieren.

### 3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

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

- Die Stellenausstattung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in Gronau liegt 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 140 Hilfeplanfällen. Mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte bearbeiten bei der WiJu mehr Fälle je Vollzeit-Stelle als die Stadt Gronau (Westf.).

Die **Stadt Gronau (Westf.)** setzt 2018 in der WiJu 3,90 Vollzeit-Stellen zur Aufgabenerledigung in der Sachbearbeitung ein. Die Stadt setzt gezielt vergleichsweise viel Personal in der WiJu für eine optimierte Aufgabenerledigung ein. Wie in den vorangegangenen Kapiteln „3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren“ und „3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche“ dargestellt, ist die WiJu der Stadt Gronau (Westf.) intensiv in das Hilfeplanverfahren eingebunden. Die umfassende und frühzeitige Einbindung der WiJu in HzE-Maßnahmen ist positiv zu sehen. Zudem ist die WiJu innerhalb des Fachdienstes Kinder, Jugend und Familie zuständig für die finanzielle Abwicklung von ambulanten, teilstationären und stationären Erziehungshilfen sowie für die Erhebung und Heranziehung von Kostenbeiträgen bei teilstationären und stationären Jugendhilfen. Weiterhin erfolgt in der WiJu die finanzielle Abrechnung mit den freien Trägern, Heimen, Pflegeeltern etc.. Die Zahl der Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu liegt 2018 in der Stadt Gronau (Westf.) unter dem Personalrichtwert. Gronau zählt etwa zum Viertel der Vergleichsstädte, die in der WiJu die wenigsten Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle betreuen. Berücksichtigt wurden rund 308 Hilfeplanfälle, davon 151 stationäre Fälle.

## 3.7 Leistungsgewährung

### 3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Gronau (Westf.) hat 2018 einen niedrigen Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren. Ursächlich dafür sind insbesondere die geringe Falldichte, niedrige Fallkosten sowie der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfen zur Erziehung im Rahmen der Datenerfassung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produkte 06.03.01 „Allgemeine Familien- und Erziehungshilfen, ambulante und teilstationäre Erziehungshilfen“ und 06.03.03 „Hilfen zur Erziehung außerhalb der Familie“ des Haushaltsplanes der **Stadt Gronau (Westf.)** gleichzusetzen.

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

Die Stadt Gronau (Westf.) hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet. Wie bereits erwähnt, hat die Stadt von den abgefragten Daten der Jahre 2015 bis 2018 nur Daten für 2017 und 2018 zur Verfügung gestellt. Deshalb ist bei allen folgenden Kennzahlen keine weitergehende Zeitreihe darstellbar.

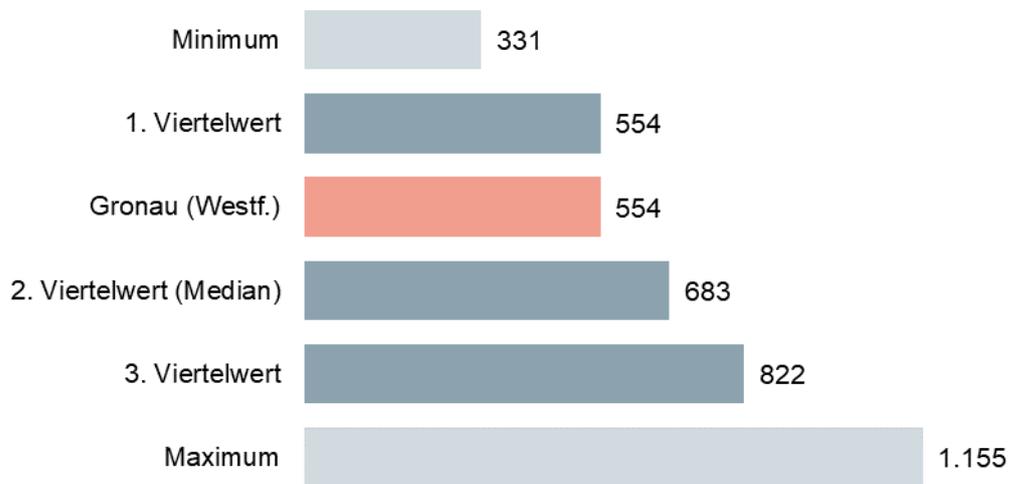
#### Entwicklung Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung im Zeitreihenvergleich in Euro

	2017	2018
Fehlbetrag HzE absolut	5.574.945	6.157.894
Fehlbetrag HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre	503	554

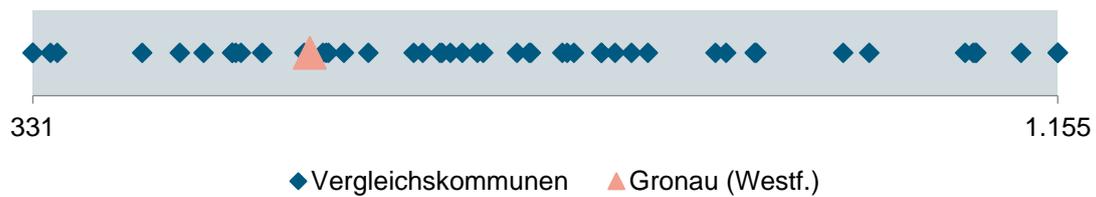
Der Fehlbetrag steigt von 2017 nach 2018 um rund 583.000 Euro an. Die Erträge bleiben in beiden Jahren in etwa konstant. Dahingegen steigen bei den Aufwendungen vor allem die Transferaufwendungen um 482.000 Euro. Diese Erhöhung resultiert teilweise aus einer durch den Fachdienst Finanzen und Steuern veranlassten Änderung bei der Rechnungsabgrenzung. Sie war im Jahr 2019 erstmalig zu berücksichtigen.

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

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



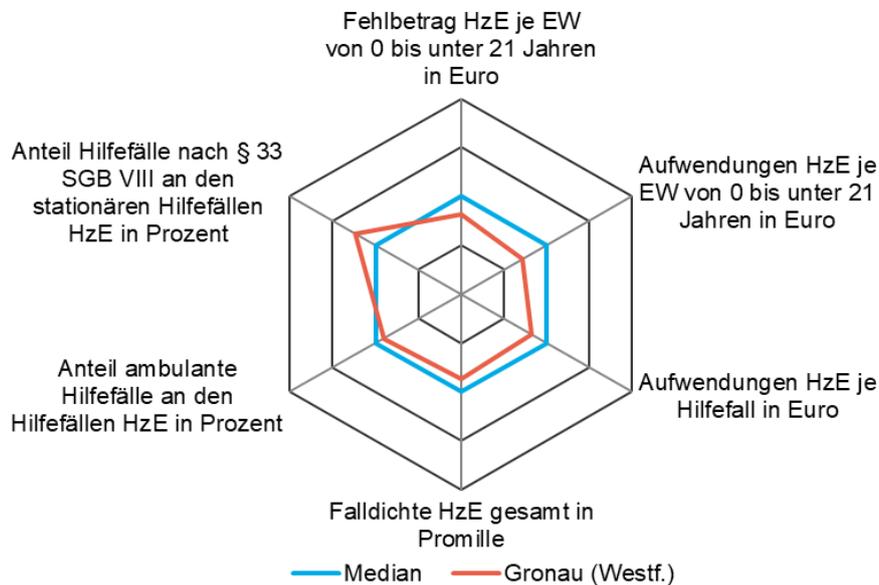
In den Vergleich sind Werte von 50 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat im Jahr 2018 einen Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre, der am ersten Viertelwert liegt. Konkret bedeutet das, dass 75 Prozent der Vergleichskommunen einen höheren HzE-Fehlbetrag je Jugendeinwohner haben.

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 Hilfsfall“ beeinflusst.

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

Das Netzdiagramm zeigt für **Gronau** überwiegend entlastende Ausprägungen auf den „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro“. Positiv wirken sich die niedrigen „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro“, die unter dem ersten Viertelwert liegenden „Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro“, die geringe „Falldichte HzE gesamt“ sowie der besonders hohe „Anteil Hilfsfälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfsfällen HzE in Prozent“ aus. Lediglich der vergleichsweise niedrige „Anteil ambulante Hilfsfälle an den Hilfsfällen HzE in Prozent“ indiziert eine höhere Belastung der Stadt Gronau (Westf.) gegenüber den Vergleichsstädten.

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 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

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

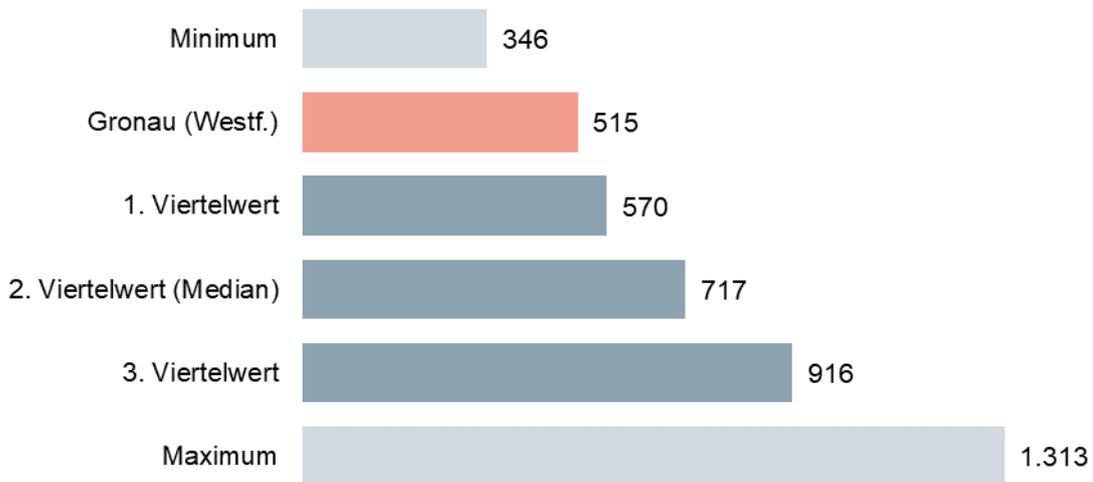
Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. 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.

Darüberhinausgehende Aufwendungen aus der Teilergebnisrechnung werden bei allen Aufwendungen in den nachfolgenden Kennzahlen nicht berücksichtigt.

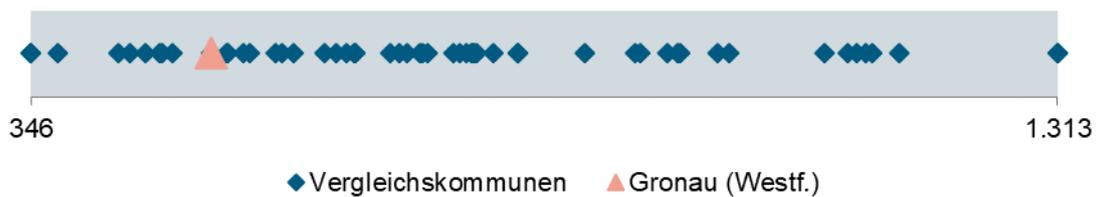
- Die Stadt Gronau (Westf.) hat 2018 im interkommunalen Vergleich niedrigere Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren und je Hilfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte.

In der **Stadt Gronau (Westf.)** haben sich die Aufwendungen für die Hilfe zur Erziehung von 2017 bis 2018 von rund 6,1 Mio. Euro um 376.000 Euro auf rund 5,7 Mio. Euro verringert.

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



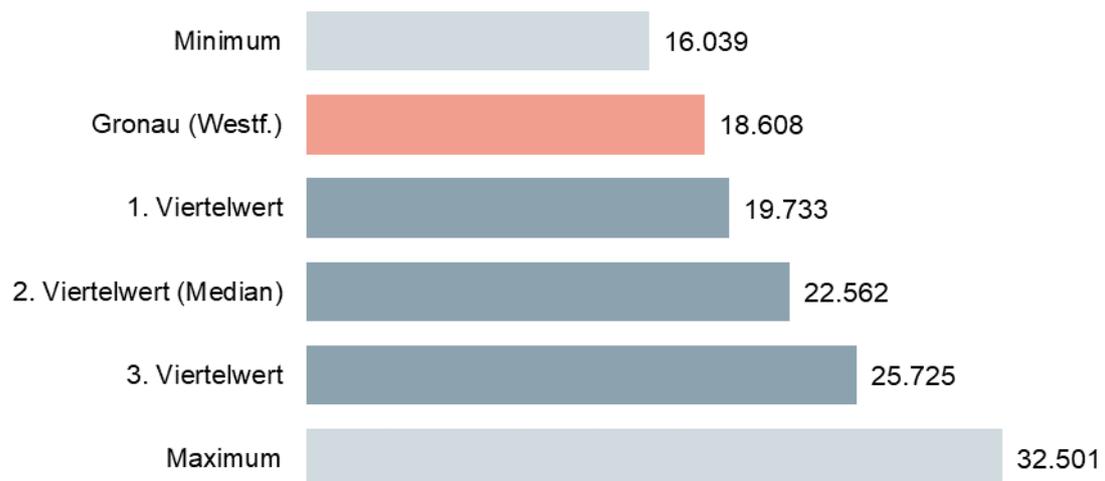
In den Vergleich sind Werte von 52 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



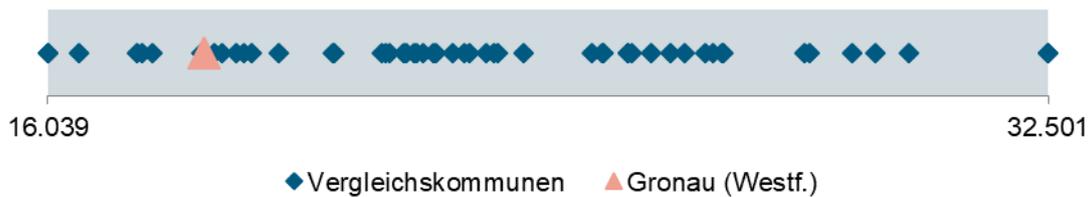
Die Stadt Gronau (Westf.) positioniert sich 2018 bei den Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren unterhalb des ersten Viertelwertes. Von 2017 bis 2018 verringern sich die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren von 551 Euro um rund sieben Prozent auf 515 Euro je Einwohner. Die positive Entwicklung ist hauptsächlich auf weniger stationäre HzE-Fälle bei unbegleiteten minderjährigen Ausländern (UMA) zurückzuführen.

Entscheidend für die Beurteilung der Aufwendungen HzE ist neben dem Einwohnerbezug auch die Betrachtung der Aufwendungen HzE je Hilfsfall. Im Jahr 2018 wurden in Gronau insgesamt rund 307,83 Hilfsfälle bearbeitet, davon 156,66 ambulant und 151,17 stationär.

#### Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro 2018



In den Vergleich sind Werte von 52 Kommunen eingeflossen, die sich folgendermaßen verteilen:



Nur sieben Vergleichsstädte haben 2018 noch geringere HzE-Aufwendungen je Helfefall als die Stadt Gronau (Westf.).

Differenziert man die Aufwendungen insgesamt nach ambulanten und stationären Aufwendungen je Helfefall ergibt sich für Gronau im interkommunalen Vergleich 2018 folgendes Ergebnis:

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

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	9.431	7.412	9.602	10.495	11.514	16.677	52
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	28.119	27.502	33.896	38.308	42.288	48.631	52

Die Stadt Gronau (Westf.) ordnet sich sowohl bei den ambulanten als auch bei den stationären Aufwendungen je Helfefall im Bereich des Viertels der Vergleichsstädte mit den geringsten Fallkosten ein.

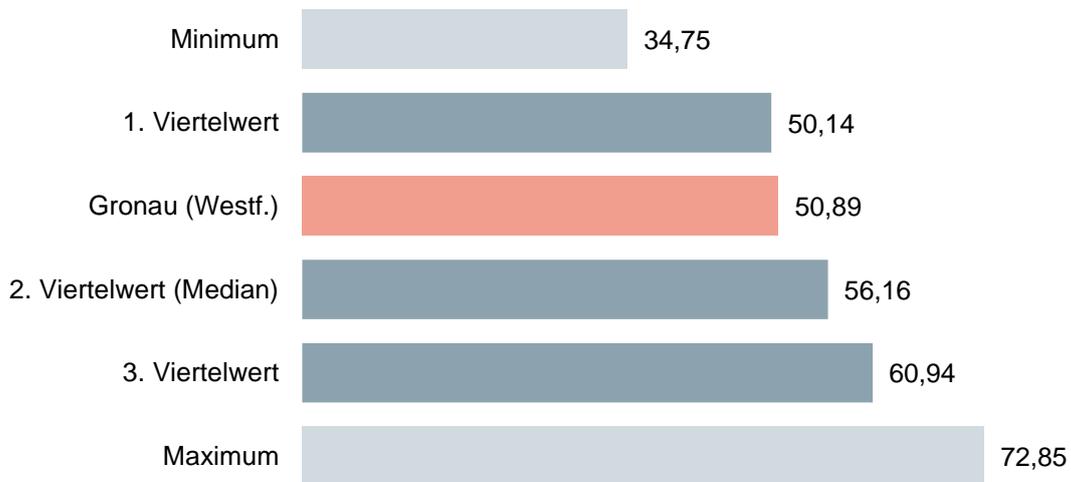
Die Stadt erbringt 2018 Aufwendungen für ambulante Hilfen in Höhe von 1.477.440 Euro für insgesamt 156,66 Hilfeplanfälle. Dies entspricht einem Anteil von 26 Prozent an den gesamten Aufwendungen für rund 51 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle. Neben der Passgenauigkeit einer Hilfe steht für die Stadt Gronau (Westf.) auch die schnelle Wirksamkeit im Vordergrund.

Die stationären HzE-Aufwendungen belaufen sich 2018 auf rund 4.250.788 Euro für 151,17 Hilfeplanfälle. Dies entspricht einem Anteil von 74 Prozent der gesamten Aufwendungen für rund 49 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle.

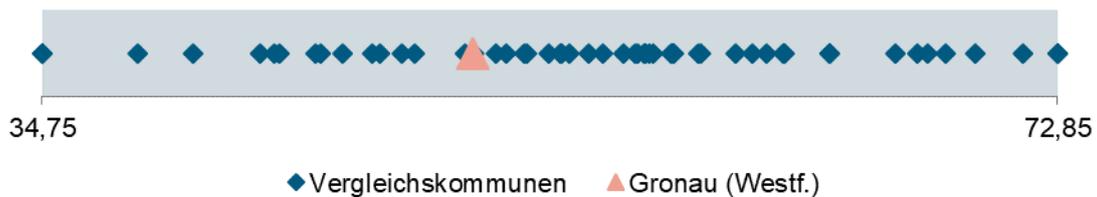
### 3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Gronau (Westf.) hat im interkommunalen Vergleich 2018 einen geringeren Anteil ambulanter Hilfefälle an den gesamten Hilfefällen HzE als die Mehrzahl der Vergleichsstädte. Aufgrund vergleichsweise niedriger Aufwendungen je ambulanten und stationärem Hilfefall sowie einer geringen Falldichte ist der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre trotzdem vergleichsweise niedrig.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den Vergleich sind Werte von 52 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

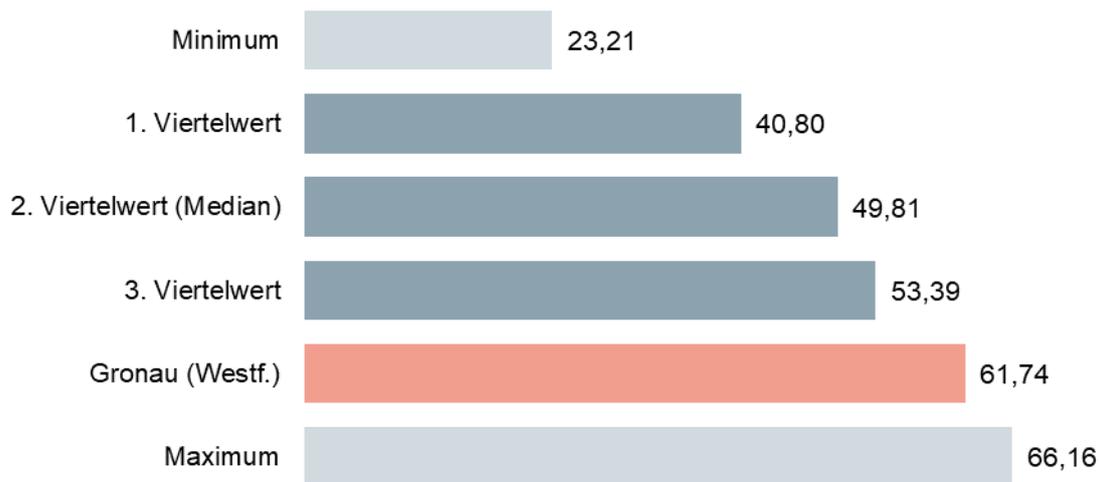


Der Anteil der ambulanten Hilfen an den Hilfefällen mit Hilfeplänen ist in **Gronau** niedriger als bei den meisten Vergleichsstädten. Im Vorjahr lag der ambulante Anteil noch bei 53,30 Prozent. Die Verringerung des Anteils ambulanter Hilfen in 2018 ist in Gronau weitgehend gesteuert erfolgt. Zum einen hat die Stadt Gronau (Westf.) von 2017 auf 2018 die Zahl der ambulanten Fälle durch gezielte Fallkritik und die Beendigung von Fällen um 19 Prozent verringert. Außerdem hat die Stadt ihre Netzwerkarbeit gut ausgebaut und führt zugleich intensive präventionsstärkende Maßnahmen durch. Dabei nimmt die Stadt Kinder und Jugendliche durch niederschwellige Angebote bereits frühzeitig in den Blick, so dass HzE-Maßnahmen in einigen Fällen erst gar nicht erforderlich werden. In Folge dessen sind 2018 in Gronau nur 156,66 der 307,83 HzE-Fälle ambulant. Im Vorjahr waren es noch 192,50 ambulante von insgesamt 361,16 HzE-Fällen.

### 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Die Stadt Gronau (Westf.) zählt 2018 anteilig zum Viertel der Vergleichsstädte mit den meisten Vollzeitpflegefällen bei den stationären Hilfen. Vollzeitpflege ist deutlich günstiger als andere stationäre Hilfen. Der hohe Anteil ist deshalb positiv zu sehen.

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



In den Vergleich sind Werte von 52 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat 2018 einen höheren Anteil an Vollzeitpflegefällen nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE als 75 Prozent der Vergleichsstädte. In 2018 waren 93,33 der 151,17 stationären Hilfeplanfälle bei der Stadt Gronau (Westf.) Vollzeitpflegefälle.

Bei der Vollzeitpflege wird das Kind oder der Jugendliche in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Dies ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Außerdem ist diese Unterbringung aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten deutlich günstiger als eine Heimunterbringung.

Der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Hilfefällen in der Stadt Gronau (Westf.) bewirkt, dass weniger kostenintensive stationäre Hilfen in Form von Heimunterbringungen zu verzeichnen sind. Das wirkt sich generell mindernd auf die stationären Aufwendungen und den Fehlbetrag aus. Die Stadt Gronau (Westf.) wendet für einen Hilfefall in Vollzeitpflege 17.154 Euro auf, für einen Hilfefall in Heimerziehung hingegen durchschnittlich 53.165 Euro.

Die Differenz von rund 36.000 Euro je Helfefall verdeutlicht die Dimension, mit der der hohe Anteil an Vollzeitpflegefällen an den stationären Helfefällen in Gronau positiv Einfluss auf die HzE-Aufwendungen nimmt.

Im Jugendamt der Stadt Gronau (Westf.) ist ein eigenständiger Pflegekinderdienst (PKD) im Umfang von 2,9 Vollzeit-Stellen eingerichtet, der die Aufgaben vollständig wahrnimmt. Trotz zahlreicher Akquisemaßnahmen fällt es der Stadt zunehmend schwerer, geeignete Pflegeeltern zu gewinnen.

#### **3.7.1.4 Falldichte**

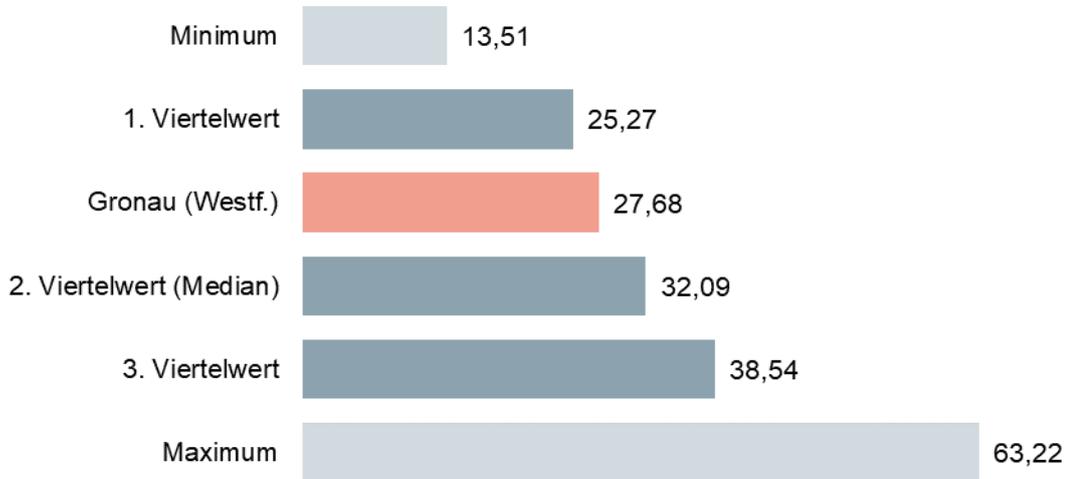
→ Die Falldichte HzE der Stadt Gronau (Westf.) ist von 2017 auf 2018 rückläufig. Die Stadt ordnet sich im interkommunalen Vergleich im unteren Bereich der Vergleichsstädte ein. Das umfangreiche und frühzeitige Beratungsangebot zur Förderung der Entwicklung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen trägt in Gronau zu einer niedrigen HzE-Falldichte bei. Die geringe Falldichte wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und die Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung aus.

##### **→ Feststellung**

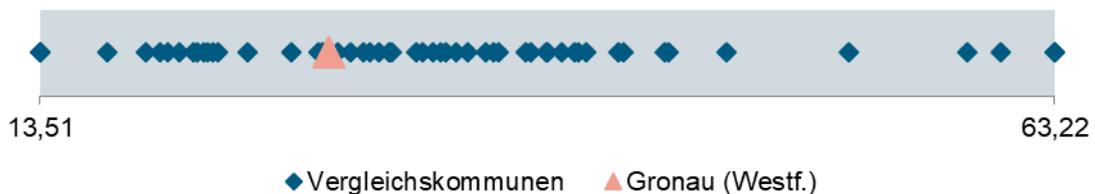
Der Fachcontrollingbericht HzE der Stadt Gronau (Westf.) enthält bereits Auswertungen zur Entwicklung der HzE-Falldichte insgesamt. Dies ist positiv zu sehen. Durch die zusätzliche regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für einzelne wesentliche Hilfearten kann die Stadt Gronau (Westf.) ihre Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter optimieren.

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

### Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den Vergleich sind Werte von 52 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Falldichte von **Gronau (Westf.)** positioniert sich im Vergleichsjahr 2018 unterhalb des Median. Da die Stadt vergleichsweise niedrige ambulante und stationäre Aufwendungen je Hilfefall hat, wirkt sich das im Zusammenspiel mit der niedrigen Falldichte mindernd auf die Aufwendungen und den Fehlbetrag aus.

### Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2017	2018
ambulante Hilfefälle	192,50	156,66
stationäre Hilfefälle	168,66	151,17
<b>Hilfefälle gesamt</b>	<b>361,16</b>	<b>307,83</b>

Die Anzahl der Hilfeplanfälle ist im Betrachtungszeitraum insgesamt um rund 15 Prozent gesunken. Die Zahl der ambulanten Hilfefälle hat sich innerhalb des betrachteten Zeitraumes um rund 19 Prozent verringert. Die Zahl der stationären Hilfefälle ist in der gleichen Zeit um rund zehn Prozent zurückgegangen. Zur weiteren Analyse hat die gpaNRW die Fallzahlen der einzelnen Hilfearten separat betrachtet:

## Entwicklung der Fallzahlen für Hilfen zur Erziehung in Gronau

Produkt	2017	2018
Erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII	38,34	29,66
Erziehungsbeistand nach § 30 SGB VIII	24,66	15,58
Sozialpädagogische Familienhilfen (SPFH) nach § 31 SGB VIII	68,25	61,75
Erziehung in einer Tagesgruppe nach § 32 SGB VIII	1,92	3,58
INSPE nach § 35 SGB VIII	8,00	2,00
ambulante Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII	37,58	33,17
davon ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII für Integrationshelfer	37,58	33,17
ambulante Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	13,75	10,92
<b>ambulante Hilfefälle gesamt</b>	<b>192,50</b>	<b>156,66</b>
Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII	101	93,33
Heimerziehung und sonst. betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII	37,83	33,50
stationäre Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII	0,50	0,42
stationäre Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII	29,33	23,92
<b>stationäre Hilfefälle gesamt</b>	<b>168,66</b>	<b>151,17</b>

Die erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII, die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII und die ambulante Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind die prägenden Hilfearten im ambulanten Bereich.

Die stationären Hilfen werden hauptsächlich durch die Vollzeitpflege, die Heimerziehung und die Hilfen für Junge Volljährige geprägt. Bei der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII für UMA sind die Hilfefälle um 4,84 Fälle zurückgegangen. Da sich die Zahlen der UMA landesweit rückläufig darstellen, ist das eine normale, ungesteuerte Entwicklung. Ohne Berücksichtigung der UMA sind die Fallzahlen in Heimerziehung von 2017 nach 2018 sogar um 0,51 Hilfefälle gestiegen. Bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII und den Jungen Volljährigen nach § 41 SGB VIII stationär sind die Fallzahlen sowohl für UMA als auch andere Hilfefälle rückläufig.

Der Fachcontrollingbericht der Stadt Gronau (Westf.) enthält bereits Auswertungen zur Entwicklung der Falldichte/Hilfedichte der Hilfe zur Erziehung insgesamt. Die Stadt wertet die Falldichte aber bislang nicht für einzelne Hilfearten aus. Die Steuerung der Hilfen zur Erziehung ließe sich noch weiter optimieren. Dazu sollte die Stadt die im nachfolgenden Kapitel „3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII“ dargestellten Falldichten der wesentlichen ambulanten und stationären Hilfearten regelmäßig fortschreiben und analysieren

### → Empfehlung

Das Jugendamt sollte die Falldichte künftig auch für die einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf auswerten und die Entwicklung analysieren.

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

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. In Gronau sind dies folgende Hilfearten:

- Flexible ambulante erzieherische Hilfe nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII,
- Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII,
- Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII,
- Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII,
- Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und
- Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

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

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

- Die Fallkosten der flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII sind 2018 in Gronau niedriger als bei der Mehrzahl der Vergleichsstädte.

Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat 2017 für die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII rund 121.000 Euro und 2018 rund 112.000 Euro aufgewendet.

#### Flexible Ambulante Erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2018

Kennzahl	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	3.787	1.381	6.307	8.526	10.220	17.906	44
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	10,10	0,00	2,71	12,81	25,74	130	51
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	2,67	0,00	0,42	1,63	2,93	13,19	52
Anteil ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den	57,14	33,33	57,14	76,47	94,12	100	21

Kennzahl	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
ambulanten Hilfen in Prozent							
Anteil ambulante Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	42,86	0,00	5,88	23,53	42,86	66,67	21

Die Aufwendungen der Stadt Gronau (Westf.) nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Einwohner und je Hilfefall sind in 2018 vergleichsweise niedrig. Die Falldichte ist von 2017 auf 2018 rückläufig, sie liegt aber auf vergleichsweise hohem Niveau.

Auf die Falldichte wirken sich auch insbesondere die Laufzeiten von Hilfen aus. Im Jahr 2018 weisen in Gronau 57 Prozent der beendeten Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII eine kurze Laufzeit von unter 18 Monaten auf. Gleichwohl sind das deutlich weniger Fälle mit kurzer Laufzeit als bei den meisten anderen Kommunen. Bei der Hälfte der Vergleichsstädte werden 76 Prozent der Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII innerhalb von 18 Monaten beendet. In Gronau sind längere Laufzeiten beispielsweise auf Hilfefälle Bereich Autismus zurückzuführen. Wenn solche Fälle nicht die Voraussetzungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erfüllen, eine Erziehungshilfe aber aus Sicht der Stadt notwendig ist, nutzt Gronau hierfür die flexiblen erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII.

Die Stadt Gronau (Westf.) hat als Ziel für die ambulanten Hilfen festgelegt, dass die Dauer von 24 Monaten nicht überschritten werden soll. Sofern im Hilfeverlauf nach der dritten Hilfeplanphase gem. § 36 SGB VIII (nach 18 Monaten) erkennbar ist, dass die o.g. Regellaufzeit nicht eingehalten werden kann, ist der Fall nach den Verfahrensstandards der Stadt Gronau (Westf.) vor Ablauf der 24-Monatsfrist wie ein „Neufall“ zu behandeln. Die Stadt wertet die Laufzeiten der Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII regelmäßig insgesamt sowie nach Sozialräumen aus. Laut Fachcontrollingbericht 2018 lag die Durchschnittslaufzeit für Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII 2017 bei 14,7 und 2018 bei 17,4 Monaten.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Hilfefälle nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

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

Die SPFH ist eine klassische Familienhilfe und damit die intensivste Form der ambulanten Hilfen. 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.

- Die Stadt Gronau (Westf.) hat 2018 bei der SPFH nach § 31 SGB VIII eine niedrige Falldichte, aber höhere Aufwendungen je Helfefall als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Durch Steuerungsmaßnahmen ist es der Stadt bereits gelungen, die vergleichsweise langen Laufzeiten der SPFH zu verkürzen.

Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat 2017 für die SPFH nach § 31 SGB VIII 2017 608.624 Euro und 2018 681.057 Euro aufgewendet. Damit haben sich die Aufwendungen innerhalb eines Jahres um 72.433 Euro erhöht. Dahingegen sind die Fallzahlen von 2017 auf 2018 von 68,25 um sechseinhalb auf 61,75 Fälle gesunken. Der Fallzahlenrückgang ist hauptsächlich auf eine generelle Umsteuerung bei den ambulanten Hilfen zurückzuführen, die sich auch auf die SPFH auswirkt. Die Einführung des Fachcontrollings hat in Gronau dazu beigetragen, dass die ambulanten Helfefälle nun noch passgenauer geführt werden. Die Stadt Gronau (Westf.) nutzt dafür das Spektrum der im SGB VIII geregelten ambulanten Hilfearten aus.

### Sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Helfefall in Euro	11.029	5.199	7.928	9.464	10.586	13.046	49
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	61,24	0,00	38,57	50,35	72,62	154	50
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit bis 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	47,06	11,59	56,00	67,38	76,56	100	42
Anteil ambulante Hilfen nach § 31 SGB VIII mit einer Betreuungszeit über 18 Monate an den ambulanten Hilfen in Prozent	52,94	0,00	23,44	32,63	44,00	88,41	42
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	5,55	0,00	3,98	5,60	8,60	19,50	52

Die Stadt Gronau (Westf.) hat 2018 bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe nach § 31 SGB VIII höhere Aufwendungen je Helfefall als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Städte.

Dahingegen weist Gronau bei der SPFH nach § 31 SGB VIII 2018 eine unauffällige Falldichte unterhalb des Median der Vergleichskommunen auf. Die Stadt nutzt diese intensive Erziehungshilfe vor allem, um die Herausnahme von Kindern aus einer Familie zu vermeiden bzw. um die Trennung der Kinder von ihren Eltern bei einer notwendigen stationären Unterbringung zumindest zu verkürzen. Auf die Falldichte wirken sich auch die Laufzeiten der Fälle aus. Diese

sind in Gronau länger als bei den meisten Vergleichskommunen. In Gronau liegt der Anteil der Hilfe mit einer Betreuungszeit bis maximal 18 Monate 2018 bei rund 47 Prozent und damit niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Wie bereits im vorherigen Kapitel 3.7.2.1 Flexible Ambulante Erzieherische Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII dargestellt, sollen ambulante Maßnahmen wie die SPFH innerhalb von 24 Monaten so wirken, dass sie nach diesem Zeitraum beendet werden können. Bei Bedarf werden sie spätestens nach der 3. Hilfeplanphase noch einmal passgenau nachjustiert.

Laut Fachcontrollingbericht 2018 ist es der Stadt Gronau (Westf.) gelungen, die durchschnittlichen Laufzeiten der SPFH von 22,7 Monaten in 2017 um 0,9 Monate auf 21,8 Monate in 2018 zu senken. In den Sozialräumen Ost und West haben sich die Laufzeiten von 2017 auf 2018 signifikant verringert. Lediglich im Sozialraum Epe ist 2018 eine Laufzeiterhöhung festzustellen.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Hilfefälle nach § 31 SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

Vollzeitpflege umfasst die Unterbringung eines Kindes/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 i.V.m. § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

- Die Stadt Gronau (Westf.) nutzt die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII intensiv. Sie hat bei einer hohen Falldichte niedrigere Aufwendungen je Hilfefall als die Mehrheit der Vergleichsstädte.

Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat 2018 rund 1,6 Mio. Euro für 93,33 Fälle in Vollzeitpflege aufgewendet. In 2017 waren es rund 1,8 Mio. Euro für 101 Hilfefälle.

Der Anteil der Aufwendungen für die Vollzeitpflege an den gesamten HzE-Aufwendungen liegt 2018 in Gronau bei rund 28 Prozent. Im interkommunalen Vergleich 2018 hat nur eine mittlere kreisangehörige Stadt einen höheren prozentualen Anteil Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII an den gesamten HzE-Aufwendungen. Das Maximum liegt bei rund 32 Prozent.

#### Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.154	9.932	14.116	17.437	20.374	26.274	52

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwendungen nach § 33 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	144	33,35	88,81	114	138	253	52
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	8,39	2,15	5,38	6,72	8,14	15,36	52

Im interkommunalen Vergleich 2018 liegen die Aufwendungen für Vollzeitpflege in Gronau je Hilfefall im mittleren Bereich. Von 2017 auf 2018 haben sie sich von 17.663 Euro um 509 Euro auf 17.154 Euro verringert.

Die Stadt Gronau (Westf.) macht von der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII intensiv Gebrauch. Sie zählt bei dieser Hilfeart zum Viertel der Vergleichsstädte, die die höchste Falldichte aufweisen. Die hohe Falldichte ist darauf zurückzuführen, dass die Stadt Gronau (Westf.) versucht, kostenintensive stationäre Maßnahmen zu vermeiden. Bei gegebener Passgenauigkeit bringt die Stadt Kinder und Jugendliche vorrangig im Wege der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII unter.

Durch die erhöhte Falldichte sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen sehr hoch. Mehr als 75 Prozent der Städte haben geringere Aufwendungen für Vollzeitpflege je Einwohner unter 21 Jahre und auch niedrigere Fallzahlen. Eine hohe Fallzahl an Vollzeitpflege ist grundsätzlich positiv zu bewerten, wenn im Gegenzug die Aufwendungen und Fallzahlen für Heimerziehung niedrig ausfallen. Dies ist in Gronau der Fall. Das nachfolgende Kapitel 3.7.2.3 Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII enthält dazu nähere Ausführungen.

Um die Aufwendungen für Vollzeitpflegefälle bei professionellen Erziehungsstellen niedrig zu halten, wirkt die Stadt Gronau (Westf.) bei den Trägern von professionellen Erziehungsstellen auf eine niedrige Betreuungsintensität hin. Dies ist sinnvoll, da ein Teil der Aufwendungen für professionelle Erziehungsstellen auf Personalaufwendungen von Beschäftigten der Träger entfällt, die die Pflegefamilien im Sinne von § 33 Satz 2 SGB VIII betreuen. Je weniger Familien trägerseitig von einer Person betreut werden, desto höher sind die Personalaufwendungen der Träger, die die Stadt Gronau (Westf.) bei Vollzeitpflegefällen über Erziehungsstellen zu tragen hat. Deshalb liegt es im Interesse der Stadt Gronau (Westf.), die Betreuungsintensität durch Vereinbarungen mit den Trägern professioneller Erziehungsstellen zu verringern.

Zudem nutzt die Stadt Gronau (Westf.) im Einzelfall ihre Spielräume bei der Anerkennung von Mehrbedarfen, um bestehende wirksame Pflegeverhältnisse aufrecht zu erhalten. Auch dies trägt zu einer wirtschaftlichen Aufgabenerledigung bei. Durch dieses Vorgehen vermeidet die Stadt einerseits, dass Pflegefamilien aus finanziellen Aspekten zu teureren professionellen Erziehungsstellen wechseln. Außerdem kann die Stadt hierdurch der Beendigung von Pflegeverhältnissen entgegenwirken, die ansonsten eine stationäre Unterbringung nach § 34 SGB VIII zur Folge hätte.

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte im stationären Bereich weiterhin die Vollzeitpflege favorisieren und gleichzeitig versuchen, die Aufwendungen und Fälle in der Heimerziehung weiter niedrig zu halten.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Hilfefälle nach § 33 SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

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

Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/Wohngemeinschaften stattfinden.

- In der Stadt Gronau (Westf.) sind die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall 2018 niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Auch die vergleichsweise geringe Falldichte bei dieser kostenintensiven Hilfeart ist positiv zu bewerten. Der Stadt Gronau (Westf.) gelingt es, die Anzahl der Fälle in der Heimerziehung und deren Aufwendungen gering zu halten.

Die Aufwendungen der **Stadt Gronau (Westf.)** nach § 34 SGB VIII haben sich von 2017 auf 2018 von 1.944.413 Euro um rund 163.000 Euro auf 1.781.012 Euro verringert. Davon entfallen 2017 534.193 Euro und 2018 203.124 Euro auf Unterbringungen von UMAs. Auslandsunterbringungen gibt es weder in 2017 noch in 2018. Es werden in Gronau im Jahr 2018 rund 31 Prozent aller Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich Heimerziehung erbracht. Die Mehrzahl der Vergleichsstädte hat anteilig höhere Aufwendungen nach § 34 SGB VIII als die Stadt Gronau (Westf.).

Die Stadt Gronau (Westf.) leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	160	64,62	222	282	426	584	52
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	53.165	49.022	56.419	61.598	67.624	88.444	52
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HZE in Prozent	31,09	18,68	36,63	43,82	48,25	67,36	52
Anteil Hilfefälle nach § 34 SGB VIII für UMA an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII gesamt in Prozent	27,10	0,00	13,05	17,72	27,07	43,21	52
Anteil Hilfefälle mit Rückführung in die Herkunftsfamilie an den Hilfefällen nach § 34 SGB VIII in Prozent	5,97	0,00	5,77	13,96	24,50	50,85	40
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	3,01	1,28	3,52	4,53	6,32	10,08	52

Die Stadt Gronau (Westf.) hat 2018 niedrigere Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall als mehr als 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dies ist vor allem auf das hohe stationäre Fallaufkommen bei der Vollzeitpflege zurückzuführen. Wie bereits in Kapitel 3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflege dargestellt, hat Gronau mit den höchsten Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Fällen.

Die Stadt Gronau (Westf.) hat bei den Unterbringungen nach § 34 SGB VIII niedrige Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren. Das ist auf die vergleichsweise geringe Falldichte zurückzuführen. Sie liegt niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dies ist positiv zu sehen, da die Unterbringung nach § 34 SGB VIII 2018 in Gronau eine der teuersten Hilfearten darstellt.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Hilfefälle nach § 34 SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 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 Stadt Gronau (Westf.) bearbeitet die Anträge auf Eingliederungshilfe gemäß § 35a SGB VIII innerhalb eines Spezialdienstes nach vorgegebenen Prozessen und Standards. Das Vorliegen einer Teilhabebeeinträchtigung wird im Einzelfall geprüft. Aufgrund des erforderlichen Spezialwissens ist die Bearbeitung in einem Spezialdienst positiv zu sehen.
- Die Stadt Gronau (Westf.) hat 2018 niedrigere Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall und je Hilfefall Integrationshelfer/Schulbegleitungen als die Mehrzahl der Vergleichsstädte.

Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII sind in **Gronau (Westf.)** von 2017 auf 2018 von 345.119 Euro um 138.012 Euro auf 483.131 Euro gestiegen. Die Stadt hat in 2018 für 33,17 ambulante Hilfefälle 453.472 Euro und für 0,42 stationäre Hilfefälle 29.658 Euro aufgewendet. Der Anteil ambulanter Fälle an den gesamten Hilfefällen nach § 35a SGB VIII liegt 2018 in Gronau bei rund 99 Prozent und damit höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Der Median liegt bei 94 Prozent.

Die Stadt Gronau (Westf.) leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 35a SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahre	43,44	16,30	48,94	75,70	122	298	51
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	14.383	8.111	12.777	15.942	22.430	34.678	51
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	13.671	2.832	10.814	12.558	15.822	25.184	51
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	70.614	25.168	56.275	70.990	86.577	145.609	38
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	13.671	6.472	14.527	16.343	19.823	47.014	41

In Gronau entstehen im Jahr 2018 je Einwohner unter 21 Jahre und je Hilfefall vergleichsweise niedrige Aufwendungen für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII. Bei den ambulanten Aufwendungen nach § 35a SGB VIII handelt es sich sämtlich um Hilfefälle, die einen Integrationshelfer/eine Schulbegleitung benötigen. Die Stadt hat mit 100 Prozent den höchsten Anteil der Hilfen für Integrationshilfe/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen. Die Hilfefälle für Integrationshilfe/Schulbegleitung sind in 2018 gegenüber dem Vorjahr rückläufig. Die Aufwendungen steigen aber von 2017 auf 2018 an. Nach Aussage des Jugendamts haben sich die Bedarfe der Kinder und die dazugehörigen Stundenkontingente der Integrationshelfer erhöht.

### Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII 2018

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	3,02	1,48	2,79	4,09	6,80	15,01	52
Falldichte Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Promille	2,98	0,75	1,30	2,56	4,03	8,71	46

Die Stadt hat eine niedrige Falldichte § 35a SGB VIII, die zwischen dem ersten Viertelwert und dem Median der Vergleichsstädte liegt. Dahingegen hat Gronau 2018 bei den Integrationshelfern/Schulbegleitungen eine höhere Falldichte als die Hälfte der Vergleichsstädte.

Die Stadt bearbeitet die Fälle der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendhilfe nach § 35a SGB VIII innerhalb des ASD in einem Spezialdienst. Es handelt sich um drei besonders geschulte Fachkräfte, die alle Hilfefälle nach § 35a SGB VIII bearbeiten. Positiv ist, dass hierdurch das Spezialwissen, welches für die Eingliederungshilfe erforderlich ist, bei den Fachkräften gebündelt ist. Gerade die Änderungen des Bundesteilhabegesetzes stellen die

Jugendämter in der Bearbeitung vor Herausforderungen. Hinzu kommt, dass die Fallzahlen in den nächsten Jahren perspektivisch ansteigen.

Die Stadt Gronau (Westf.) hat für die Eingliederungshilfe besondere Verfahrensstandards entwickelt. Die Abläufe sind klar beschrieben. Da sich durch die Änderungen des Bundesteilhabegesetzes mit Einführung in mehreren Stufen auch Anpassungsbedarfe für die Bearbeitung ergeben haben, verwendet das Jugendamt zusätzlich die Arbeitshilfe § 35a SGB VIII der Landesjugendämter.

In den Verfahrensstandards des Jugendamtes ist die Prüfung der Zuständigkeit anderer Leistungsträger durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe und die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im Ablauf vorgesehen. Die Stadt verwendet standardisierte Fragebögen für die Eltern und die schulfachliche Stellungnahme. Nach Einholung aller Stellungnahmen erfolgt die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung durch die zuständige Fachkraft. Bei schulischen Hilfen erfolgt zusätzlich immer eine Hospitation in der Schule, um eine mögliche Teilhabebeeinträchtigung im Schulalltag beurteilen zu können. Außerdem finden Gespräche mit den Eltern, davon mindestens eines als Hausbesuch, mit der Schule sowie den Lehrern des Kindes statt. Alle Stellungnahmen und Gespräche fließen in die Prüfung einer möglichen Teilhabebeeinträchtigung ein, über die die Fachkraft dann nach der Vorstellung im Team entscheidet. Wenn eine solche vorliegt, wird das Hilfeplanverfahren für Eingliederungshilfe durchgeführt.

In Gronau wurden Hilfen nach § 35a SGB VIII für Integrationshilfen/Schulbegleitungen in den ersten Jahren ausschließlich als Individualhilfen gewährt. Um dem sich deutlich abzeichnenden Personalmangel an Integrationsshelfern/Schulbegleitungen zu begegnen und die Kostenentwicklung zu begrenzen, hat die Verwaltung eine Konzept-Idee, das sog. „Gronauer Modell Schulasistenz“, entwickelt, die sowohl den Poolgedanken als auch die Individualrechte des § 35a SGB VIII in den Blick nimmt. Zum Prüfungszeitpunkt erprobt die Stadt Gronau (Westf.) mit der Gesamtschule Mitte und dem Träger Lebenshilfe e.V. im Rahmen eines Modellprojektes das schulbezogene Poolen. Die Bildung von Pools ist positiv zu sehen, da hierdurch neben positiven wirtschaftlichen Aspekten, Synergieeffekte erzeugt sowie Ausfälle von Integrationsshelfern besser kompensiert werden können.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Hilfefälle nach § 35a SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

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

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

- Die Stadt Gronau (Westf.) hat Maßnahmen ergriffen, um die Aufwendungen für Hilfen für junge Volljährige gering zu halten. Gleichwohl liegt die Falldichte der jungen Volljährigen auf vergleichsweise hohem Niveau.

Die Aufwendungen der **Stadt Gronau (Westf.)** für junge Volljährige sind von 2017 auf 2018 von 1.051.750 Euro um 148.505 Euro auf etwa 903.245 Euro gesunken. Das entspricht einer Verrin-

gerung um 14 Prozent. Dies korrespondiert mit den rückläufigen Fallzahlen bei den jungen Volljährigen in Gronau. Die Zahl der Hilfefälle ist im selben Zeitraum von 43,08 auf 34,84 Fälle und damit um 19 Prozent gesunken. Diese Entwicklung ist teilweise auf rückläufige Fälle bei den UMAs zurückzuführen.

Die Stadt hat in 2018 rund 16 Prozent ihrer Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII erbracht. Das liegt im interkommunalen Vergleich über dem Median von 13 Prozent. Auch der Anteil der Hilfefälle junger Volljähriger an allen Hilfefällen HzE ist in Gronau mit rund elf Prozent höher als bei der Hälfte der Vergleichsstädte. Der Median liegt bei rund zehn Prozent.

Die Stadt Gronau (Westf.) leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	25.926	10.776	25.693	28.587	31.622	49.428	51
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.870	2.430	6.558	8.638	11.955	23.787	48
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	35.081	10.776	34.511	39.167	46.110	69.002	51
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	17.906	4.929	10.769	14.309	21.318	38.806	44
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	48.994	29.193	41.308	46.939	53.634	79.452	48
Falldichte § 41 in Promille	19,23	1,74	13,98	18,94	23,98	41,78	51

Die Stadt Gronau (Westf.) zählt 2018 interkommunal verglichen etwa zu den 25 Prozent der Vergleichsstädte mit den geringsten Aufwendungen je Hilfefall für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Die ambulanten Aufwendungen nach § 41 SGB VIII liegen je Hilfefall niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Bei den stationären Aufwendungen je Hilfefall nach § 41 SGB VIII wendet Gronau 2018 weniger auf als die Hälfte der Vergleichskommunen. Auffällig ist hier, dass die Fallkosten für die stationäre Unterbringung von jungen Volljährigen in Vollzeitpflege und Heimerziehung zwar über dem Median der Vergleichsstädte liegen. Da Gronau anteilig mehr junge Volljährige in der kostengünstigeren Hilfeart Vollzeitpflege hat als die meisten Vergleichsstädte, ergeben sich insgesamt betrachtet vergleichsweise niedrige stationäre Fallkosten für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII.

Die Falldichte der Stadt bei den Hilfen nach § 41 SGB VIII ist im interkommunalen Vergleich 2018 erhöht. Die Stadt Gronau (Westf.) hat einwohnerbezogen mehr Fälle bei den Jungen

Volljährigen nach § 41 SGB VIII als die Hälfte der Vergleichsstädte. Positiv ist, dass sich die Falldichte nach § 41 SGB VIII von 2017 auf 2018 von 23,88 um rund 19 Prozent verringert hat.

Die Stadt hat separate Verfahrensstandards für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII. Die Stadt hat geregelt, dass der Antrag auf eine Hilfe nach § 41 SGB VIII drei Monate vor Erreichen der Volljährigkeit eingereicht werden muss. Die Stadt beginnt im stationären Bereich regelmäßig ab dem 17. Lebensjahr mit der Verselbständigung, da Jugendliche in Gronau, nach den Erfahrungen des Jugendamtes aus vergangenen Jahren, regelmäßig erst ab diesem Lebensalter über den dafür nötigen Reifegrad verfügen. Im Rahmen des Hilfeplanverfahrens wird ein Bogen zur Selbsteinschätzung mit dem jungen Volljährigen erarbeitet, in dem er seine Selbständigkeit bewerten kann. Hierin geht es um Themen, wie zum Beispiel Eigenverantwortlichkeit, soziale Verhaltensweisen, alltagspraktische Kompetenzen, Persönlichkeitsentwicklung und Schule sowie Ausbildung. Anhand von vorgegebenen Kriterien wird der Stand der Selbständigkeit bewertet, und daraus werden Ziele und Maßnahmen abgeleitet. Hilfeziel für die jungen Volljährigen ist nach Aussage des Jugendamtes immer die Verselbständigung. Hiernach werden die Träger speziell ausgesucht. Es gibt auch Jugendwohngruppen, die bereits ab 16 Jahre mit Jugendlichen zur Verselbständigung belegt werden. Die Hilfen werden für junge Volljährige auf ein halbes Jahr begrenzt. Sofern der Bedarf fortbesteht, müssen junge Volljährige regelmäßig einen neuen Antrag einreichen. Nach dem 21. Lebensjahr werden möglichst keine Hilfen mehr gewährt.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Hilfefälle nach § 41 SGB VIII stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2018 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

### 3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

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

- Die Aufwendungen der Stadt Gronau (Westf.) für UMA je Hilfefall liegen niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dies ist darauf zurückzuführen, dass in Gronau etwa ein Drittel der UMA-Hilfen dem kostengünstigeren ambulanten Bereich zuzurechnen ist. Zudem wirken sich vergleichsweise niedrige Unterbringungskosten für UMA nach § 34 SGB VIII mindernd auf die durchschnittlichen Fallkosten für UMA aus.

Im Jahr 2018 hat die **Stadt Gronau (Westf.)** 609.201 Euro für 25 UMA-Fälle aufgewendet. In 2017 waren es noch 1.137.981 Euro für 39,50 Hilfefälle. Daran ist erkennbar, dass sowohl Aufwendungen als auch Fallzahlen erheblich zurückgegangen sind. Im Jahr 2018 entfallen 8,33 Hilfefälle auf ambulante Erziehungshilfen für UMA und 16,67 Hilfefälle auf stationäre UMA-Fälle.

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

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Helfefall in Euro	24.368	14.679	29.571	41.179	50.929	98.984	51
Falldichte HzE für UMA in Promille	2,25	0,00	1,67	2,25	2,66	5,29	52

Die Aufwendungen der Stadt Gronau (Westf.) für UMA je Helfefall liegen niedriger als bei 75 Prozent der Vergleichsstädte. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass Gronau neben stationären auch ambulante Hilfen für UMA gewährt. Dies beeinflusst den Kennzahlenwert positiv. Die Falldichte HzE für UMA ist in Gronau unauffällig. Sie liegt 2018 am Median der Vergleichsstädte.

Die Entwicklung der Aufwendungen und Helfefälle für UMA stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 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
<b>Strukturen</b>					
F1	Präventive Angebote für unterschiedliche Zielgruppen werden in Gronau intensiv genutzt, und sie werden sukzessive weiter ausgebaut und gefestigt. Die Stadt hat soziale Netzwerke aufgebaut und Treffen der notwendigen Akteure finden regelmäßig statt. Bisläng hat die Stadt ihre Bausteine noch nicht in einer sog. Präventionskette zusammengeführt.	98	E1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre präventiven Bausteine von der Geburt bis zum Übergang in die Selbständigkeit zu einer Präventionskette zusammenführen.	99
<b>Organisation und Steuerung</b>					
F2	Die Stadt Gronau (Westf.) verfügt bislang noch nicht über eine schriftliche Gesamtstrategie bzw. ein Leitbild für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung. Einzelne strategische Ziele und konkrete Maßnahmen hat das Jugendamt jedoch benannt.	100	E2	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte für eine verbesserte Gesamtsteuerung der Hilfen zur Erziehung auf der Grundlage der bestehenden strategischen Ziele eine Gesamtstrategie mit konkreten, messbaren Zielen und darauf ausgerichteten Maßnahmen entwickeln. Die Zielerreichung sollte regelmäßig geprüft und Maßnahmen ggf. angepasst werden.	101
F3	Die Stadt Gronau (Westf.) hat ein Finanzcontrolling im Jugendamt installiert, das regelmäßig Auswertungen vornimmt und quartalsweise im Jugendhilfeausschuss berichtet. Das Finanzcontrolling bezieht sich in erster Linie auf Soll/Ist-Abgleiche im Rahmen der Einhaltung von Budgets und der Begründung von Veränderungen in den jeweiligen Produkten. Die Finanzdaten sind noch nicht mit Falldaten verknüpft. Hierdurch stehen dem Jugendamt wichtige steuerungsrelevante Informationen nicht zur Verfügung.	102	E3	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihr Finanzcontrolling um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern. Dazu sollten die Finanzdaten der einzelnen Erziehungshilfen regelmäßig in Relation zu den Fallzahlen gesetzt werden. Hierzu kann sie z.B. die Kennzahlen dieses Prüfberichtes fortschreiben. Die Entwicklung dieser Kennzahlen sollte analysiert und in den Budgetbericht mit aufgenommen werden.	103
<b>Verfahrensstandards</b>					
F4	Die Stadt Gronau (Westf.) arbeitet bei der Hilfe zur Erziehung mit verbindlichen Verfahrensstandards wie Vordrucken, Checklisten und einer Handreichte zur Zusammenarbeit zwischen ASD und PKD. Die Verfahrensstandards sind noch	105	E4	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre Verfahrensstandards wie geplant in einem einheitlich gestalteten „Prozess- und Qualitätshandbuch Hilfe zur Erziehung“ zusammenführen. Für jeden Prozess sollte beschrieben sein, wer mit wem was bis wann zu klären hat. Ausführlichere Beschreibungen	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
	nicht in einem gemeinsamen Qualitäts- und Arbeitshandbuch zusammengeführt. Zudem erfolgt die Aktenführung im Jugendamt noch nicht elektronisch.			der Arbeitsprozesse können mit Arbeitsablaufdiagrammen ergänzt werden, um eine schnellere Übersicht zu erlangen. Dies würde eine gute Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Fallbearbeitung bilden. Zudem sollten perspektivisch die technischen Voraussetzungen geschaffen werden, um auch fallbezogene Mails oder den allgemeinen Schriftverkehr in den elektronischen Fallverlauf einpflegen zu können.	
F5	Die Nutzung prozessintegrierter Kontrollen, wie beispielsweise der automatisierten Wiedervorlage der Jugendamtssoftware, wertet die gpaNRW positiv. Prozessunabhängige Kontrollen durch eine Führungsperson finden dahingegen bisher nicht regelmäßig statt.	111	E5	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte zusätzlich zu den prozessintegrierten auch prozessunabhängige Kontrollen durchführen. Dadurch kann sie besser nachvollziehen, ob festgelegte Vorgaben für den Workflow, die Verfahrensstandards und Rechtmäßigkeitsaspekte eingehalten werden.	111
<b>Personaleinsatz</b>					
F6	Die zu bearbeitenden Fallzahlen des ASD in Gronau liegen 2018 unter dem Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen. Im interkommunalen Vergleich 2018 ordnet sich die Stadt Gronau (Westf.) in etwa bei den 25 Prozent der Vergleichsstädte ein, die die niedrigste Anzahl an Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD aufweisen.	112	E6	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte für die Aufgaben des ASD inkl. der Spezialdienste eine fortschreibbare Stellenbemessung vornehmen. So kann sie ihren an die Prozesse und Standards angepassten Personalbedarf unter Berücksichtigung der Fallzahlenentwicklung quantifizieren.	113
<b>Leistungsgewährung</b>					
F7	Der Fachcontrollingbericht HzE der Stadt Gronau (Westf.) enthält bereits Auswertungen zur Entwicklung der HzE-Falldichte insgesamt. Dies ist positiv zu sehen. Durch die zusätzliche regelmäßige Auswertung und Analyse der HzE-Falldichte für einzelne wesentliche Hilfearten kann die Stadt Gronau (Westf.) ihre Steuerung der Hilfen zur Erziehung weiter optimieren.	122	E7	Das Jugendamt sollte die Falldichte künftig auch für die einzelnen Hilfearten im Zeitverlauf auswerten und die Entwicklung analysieren.	124

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	46.265	47.010	47.287	47.671	48.072
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	9.082	9.162	9.271	9.309	9.401
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	10.835	10.928	11.075	11.121	11.179
Einwohner von 18 bis unter 21 Jahre	1.753	1.766	1.804	1.812	1.778

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

Kennzahlen	2017	2018
<b>Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro</b>		
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	6.104.130	5.728.229
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	551	515
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	16.901	18.608
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.410.530	1.477.440
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	7.327	9.431
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	4.693.600	4.250.788
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	27.829	28.119
<b>Falldichte HzE gesamt</b>		
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	32,61	27,68
<b>Anteil ambulanter Hilfen in Prozent</b>		
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	53,30	50,89
<b>Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent</b>		
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	59,88	61,74

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

Grundzahlen	2017	2018
<b>Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII</b>		
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	120.696	112.316
Anzahl der Hilfefälle	38,34	29,66
<b>Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII</b>		
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	608.624	681.057
Anzahl der Hilfefälle	68,25	61,75
<b>Vollzeitpflege § 33 SGB VIII</b>		
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	1.783.970	1.600.975
Anzahl der Hilfefälle	101	93,33
<b>Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII</b>		
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	1.944.413	1.781.012
Anzahl der Hilfefälle	37,83	33,50
<b>Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII</b>		
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	345.119	483.131
Anzahl der Hilfefälle	38,08	33,59
<b>Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII</b>		
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	1.051.750	903.245
Anzahl der Hilfefälle	43,08	34,84
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	23,88	19,23
<b>Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer</b>		
Aufwendungen für UMA in Euro	1.137.981	609.201
Anzahl der Hilfefälle	39,50	25,00

## 4. Bauaufsicht

### 4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gronau (Westf.) 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**

Bei der Prüfung der Bauaufsicht der **Stadt Gronau (Westf.)** hat die gpaNRW einige sehr vielversprechende, aber auch kritische Punkte festgestellt. Die **gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben** hält die Bauaufsicht überwiegend ein. Zudem zeigen die Bearbeitungskennzahlen zu den Fällen je Sachbearbeitung, dass die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) leistungsstark und kundenorientiert arbeitet. Bei durchschnittlichen Rückständen bewältigen die Sachbearbeiter der Bauaufsicht im aktuellen interkommunalen Vergleich das **Maximum an Fällen je Vollzeitstelle**.

Kritisch wertet die gpaNRW, dass die Entscheidung über die Anträge alleinverantwortlich bei der jeweiligen Sachbearbeitung liegt und auch das **Vieraugenprinzip** beim Unterzeichnen der Bescheide keine Beachtung findet. Diese Vorgehensweise wird den bestehenden Standards in einem korruptionsgefährdeten Bereich wie der Bauaufsicht nicht gerecht.

Darüber hinaus vermissen wir verbindlich vorgegebene **Checklisten** für die einzelnen Bearbeitungsschritte, die eine einheitliche Vorgehensweise bei der Antragsbearbeitung gewährleisten. Wir empfehlen darüber hinaus, einen **Kriterienkatalog** für das Treffen von Ermessensentscheidungen anzulegen, der eine einheitliche und rechtskonforme Entscheidungsfindung unterstützen würde.

Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) nutzt unterstützend eine **Fachsoftware**. Die Bauanträge werden ausschließlich in Papierform eingereicht und die Bauakte wird sowohl digital als auch in Papierform geführt. Dadurch entsteht vielfach Doppelarbeit. Die bereits getätigten Überlegungen zur Implementierung einer digitalen Plattform sollte die Stadt Gronau (Westf.) daher zielführend und zeitnah vorantreiben.

Die Stadt Gronau (Westf.) unterscheidet nicht nach einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren. Auch ein Hinweis ab Vollständigkeit der Unterlagen wird zurzeit nicht gesetzt. Dadurch ist ein differenzierter interkommunaler Vergleich der **Laufzeiten** bei den Baugenehmi-

gungsverfahren aktuell nicht möglich. Durch einige wenige zusätzliche Parameter in der genutzten Fachsoftware ließen sich leicht aussagekräftige Laufzeiten getrennt nach der Verfahrensortart ermitteln.

Darüber hinaus sollte die Stadt Gronau (Westf.) weitere **Kennzahlen und Controlling-Mechanismen** in geeigneter Form implementieren und kontinuierlich zielführend auswerten.

## 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

Am 31. Dezember 2019 lebten in der **Stadt Gronau (Westf.)** 48.128 Einwohner. Die Einwohner verteilen sich auf eine Fläche von 78,82 qkm. Die Stadt Gronau (Westf.) hat im Vergleich mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen sehr viele Einwohner, die sich auf eine leicht überdurchschnittliche Stadtfläche verteilen.

Seit dem 01. Januar 2019 gilt die neue Landesbauordnung NRW (BauO NRW). Dies hat vielfach dazu geführt, dass Antragsteller noch schnell im Laufe des Jahres 2018 ihre Bauanträge einreichen, um so eine Entscheidung nach altem Recht zu bewirken. Dies zeigt sich auch in Gronau (Westf.). Wurden in 2018 insgesamt 342 Bauanträge gestellt, waren es in 2019 noch 267. Das entspricht einem Rückgang von knapp 22 Prozent, womit Gronau (Westf.) über dem Mittelwert der Vergleichskommunen liegt.

Die Stadt sollte die Fallzahlen im Baugenehmigungsverfahren gut im Blick behalten. Zwar geben die zurzeit historisch günstigen Bauzinsen vielen Bauherren einen zusätzlichen Anreiz, demgegenüber stehen aber die in den letzten Jahren erheblich gestiegenen Baukosten.

#### Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	67	31	56	67	78	113	39
Fälle je qkm	4	1	2	3	5	15	39
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	2,44	7,53	10,69	13,56	40,94	24
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	k. A.	53,54	80,50	82,49	87,94	91,23	24
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	16,56	0,00	3,34	5,86	9,51	25,61	39

Bei der Art des Genehmigungsverfahrens wird zwischen einfachen und normalen Baugenehmigungsverfahren unterschieden. In der Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) wird bei der Anlage der Verfahren in der genutzten Fachsoftware nicht nach verschiedenen Verfahrensarten unterschieden. Daher konnten in der Prüfung keine Daten hierzu erhoben werden. Ein interkommunaler Vergleich war insofern nicht möglich.

Es wäre sinnvoll, wenn die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) zukünftig bei der Eingabe der Anträge in die Fachsoftware ein Strukturmerkmal für die Art des Verfahrens vorsehen würde. Dies ist vor allem auch vor dem Hintergrund, dass es für die Anträge, die nach dem einfachen Genehmigungsverfahren abgewickelt werden, bestimmte Laufzeitvorgaben in der Landesbauordnung NRW (BauO NRW) gibt, die durch eine Differenzierung überhaupt erst nachgehalten werden können.

Beim Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren erreicht Gronau (Westf.) einen Platz im obersten Viertel der Vergleichszahlen. Der relativ hohe Anteil begründet sich vor allem darin, dass die Stadt neue Baugebiete mit Bebauungsplänen im Betrachtungszeitraum ausgewiesen hat.

### Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k. A.	1	1	2	3	6	23
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k. A.	0	1	1	1	4	23
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	5	1	2	3	4	7	26

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, da dadurch unterschiedliche Behörden/Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen sind. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft. Derzeit differenziert die Stadt Gronau (Westf.) beim Erfassen der Stellungnahmen nicht zwischen intern und extern eingeholten.

Pro Bauantrag holt die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) durchschnittlich fünf Stellungnahmen ein. Damit positioniert sie sich bei dem Viertel der Kommunen mit der höchsten Anzahl von Stellungnahmen. Dies ist sicherlich zum einen mehreren Besonderheiten, die im Stadtgebiet Gronau (Westf.) anzutreffen sind, geschuldet. So beziehen sich viele Bauanträge auf die umfangreichen Außenbereiche in der Stadt Gronau (Westf.), bei denen im Regelfall sowohl Untere Landschafts- als auch Untere Wasserbehörde zu beteiligen sind. Zudem liegen in 1.000 Meter Tiefe unter dem Stadtgebiet große Salzabbauregionen sowie Gas- und Öllager, die die Einbindung verschiedener Behörden wie beispielsweise dem Bergamt bei der Genehmigung von Bauanträgen nötig machen. Andererseits sollte die Bauaufsicht bei der Prüfung der Anträge immer

kritisch hinterfragen, ob eine Stellungnahme zwingend erforderlich ist. Jede zusätzliche Stellungnahme verlängert nicht nur das jeweilige Baugenehmigungsverfahren, sondern bindet auch personelle und zeitliche Ressourcen in den angefragten Verwaltungseinheiten.

Bei der Prozessbetrachtung unter Punkt 4.3.4 gehen wir noch einmal auf die Einbindung des Stellungnahmeverfahrens in den Baugenehmigungsprozess ein.

### 4.3.2 Rechtmäßigkeit

#### → Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren häufig ein. Ein Kriterienkatalog als Entscheidungshilfe bei Ermessensentscheidungen liegt nicht vor.

#### → Feststellung

Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt Gronau (Westf.) weitestgehend aus. Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.

*Eine rechtmäßige Aufgabenerfüllung zeichnet sich durch die Einhaltung der gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben sowie eine verursachungsgerechte Aufwandsdeckung aus. Zudem sollten die Bediensteten rechtssicher agieren können.*

Die Bauaufsicht der **Stadt Gronau (Westf.)** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW im Regelfall ein. Unter der Voraussetzung, dass die erforderlichen Informationen im Bauantrag vorliegen, holt die Bauaufsicht erforderliche Stellungnahmen gleichzeitig mit der Bearbeitung des Bauantrages ein. Die Stellungnahmen werden überwiegend per Mail eingeholt.

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hält die Bauaufsicht nach Eingang des Bauantrages häufig ein. Verlängerungsmöglichkeiten gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW nimmt die Bauaufsicht quasi nicht in Anspruch.

Die von der Bauaufsicht mitgeteilten Laufzeiten zeigen ein differenziertes Bild für die letzten beiden Jahre. Im Jahr 2018 lagen die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten über alle Verfahren bei 108 Tagen und damit deutlich über dem von der gpaNRW empfohlenen Richtwert von 84 Tagen. In 2019 liegt die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) mit durchschnittlich 83 Tagen knapp unter der Sollvorgabe (siehe auch 4.3.6 „Laufzeiten von Bauanträgen“). Die längere Laufzeit in 2018 liegt im Wesentlichen in dem höheren Bauantragsaufkommen begründet (siehe hierzu auch 4.3.7. „Personaleinsatz“).

Eine fristgerechte Aufgabenerledigung und die Einhaltung der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte reduziert die Angriffspunkte in Klageverfahren und schafft Rechtssicherheit. Vor allem die durchschnittliche Laufzeit im einfachen Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) soweit reduzieren, dass sie es schafft, die gesetzlich im Regelfall geforderte Sechs-Wochenfrist möglichst immer einzuhalten.

Laut Auskunft der Abteilungsleitung überwacht den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW normalerweise ein Baukontrolleur, um das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten. Diese Stelle ist allerdings seit 1,5 Jahren vakant. Eine Neubesetzung ist in Planung. Da der Baubeginn vom Antragsteller anzuzeigen ist, wartet die Bauaufsicht zurzeit ab, ob diese Anzeige erfolgt. Erfolgt

diese nicht, wird die Maßnahme zu den Akten genommen. Kommt eine Baubeginnanzeige nach der eingeräumten Frist, muss der Antragsteller einen neuen Bauantrag stellen.

Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) hat keine nachprüfbareren Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen festgelegt. In zweiwöchentlich stattfindenden Dienstbesprechungen haben die Beschäftigten vielmehr die Möglichkeit, unklare Fälle untereinander und mit der Fachdienstleitung zu besprechen. Die Besprechungen werden protokolliert.

Bei Ermessensentscheidungen sollte die Bauaufsicht darauf achten, dass sie objektive Entscheidungskriterien für eine gerechte Ermessensausübung anwendet. So wird eine einheitliche Sachbearbeitung sichergestellt, der Gleichbehandlungsgrundsatz gewahrt und die nötige Rechtssicherheit hergestellt. Dafür ist die Anlage eines Kriterienkataloges sinnvoll. Für die getroffenen Ermessensentscheidungen sollten die jeweils berücksichtigten Kriterien sortiert aufgeführt und begründet sowie mit einer Stichwortsuchfunktion ausgestattet werden, um als Grundlage für die künftige Ermessensausübung dienen zu können. Diese Form des Wissensmanagements erleichtert nicht nur die tägliche Routine, sondern wirkt sich vor allem auch bei Abwesenheit oder Ausscheiden von Kolleginnen und Kollegen positiv auf die einheitliche Entscheidungsfindung aus.

#### → **Empfehlung**

Für die transparente und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen, beispielsweise in Form eines elektronisch geführten Kriterienkatalogs, angelegt und kontinuierlich fortgeführt und dokumentiert werden.

Durch die Gebühren lässt sich grundsätzlich ein Teil der durch die Tätigkeit der Bauaufsicht entstehenden Aufwendungen decken. Um beurteilen zu können, ob mit den festgesetzten Gebühren eine hohe Aufwandsdeckung erreicht wird, muss der Aufwand zunächst ermittelt werden. Wir empfehlen die Ermittlung dieses Aufwands sowie die Bildung einer Kennzahl „Aufwandsdeckungsgrad“, welche Aufschluss darüber gibt, zu welchem Anteil die Stadt ihre Aufwendungen in der Bauaufsicht durch Gebühren refinanziert.

Da die Stadt grundsätzlich die Anzahl bzw. die Größe der Bauanträge nur bedingt beeinflussen kann, liegt die größtmögliche Stellschraube darin, den Gebührenrahmen voll auszuschöpfen. Beispielsweise kann die Bauaufsicht für Anträge, die nach § 71 Abs. 1 BauO NRW als zurückgenommen gelten, eine Bearbeitungsgebühr erheben. Der Gebührentatbestand ist in Ziff. 2.5.2.1 der 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 8. Oktober 2019 geregelt. Danach kann die Gebühr bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben gewesen wäre, mindestens aber 50 Euro betragen.

Bisher schickt die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) diese Anträge ohne Gebührenbescheid an die Antragsteller zurück. Da der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge in Gronau (Westf.) im Jahr 2019 mit 34 erheblich ist, sollte die Bauaufsicht diese Gebühren vereinnahmen und so den Aufwand verursachungsgerechter decken.

Bei der Nachforderung von Unterlagen werden zurzeit noch keine Gebühren von den Antragstellern erhoben. Gemäß Ziff. 2.5.2.1 entsprechend der „40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 8. Oktober 2019“ wird für die Aufforderung zur Vervollständigung der Unterlagen oder der Mängelbehebung oder für einen Vorbescheid eine

Gebühr von bis zu 25 Prozent der Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag zu erheben wäre, gefordert, mindestens jedoch 50 Euro. Diese Gebühr ist zwar gemäß der ergänzenden Regelung zur Tarifstelle 2.5.2.1 auf die Gebühr für die abschließende Entscheidung anzurechnen, allerdings nur in Höhe von 50 Prozent. Darüber hinaus kann die Gebührenerhebung bei der Nachforderung von Unterlagen einen gewissen „erzieherischen“ Effekt erzielen, der zu einer besseren Güte und Vollständigkeit eingereicherter Anträge führt. Hier entgehen der Bauaufsicht Gronau (Westf.) somit Gebühren für geleisteten Mehraufwand.

→ **Empfehlung**

Zur Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades sollte die Bauaufsicht den Aufwand zunächst ermitteln. Der Gebührenrahmen sollte auch bei den nachzufordernden Unterlagen und den zurückgenommenen Anträgen ausgeschöpft werden, um eine möglichst hohe und verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen.

*Mit Schreiben vom 26.02.2021 hat die Stadt Gronau (Westf.) mitgeteilt, dass sie die Empfehlung zur Gebührenerhebung bei der Nachforderung von Unterlagen sowie bei zurückgenommenen Anträgen bereits umgesetzt hat.*

### 4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Stadt Gronau (Westf.) hält für Bauherren umfangreiche Informationen und Formulare auf Downloadbasis über ihre Homepage vor. Bezüglich der Benutzerfreundlichkeit des Internetauftritts sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten. Einen Flyer oder eine Broschüre für Bauherren und Antragsteller gibt es nicht.

*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	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,75	0,00	0,00	0,00	0,52	5,65	34
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	12,73	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36

In Gronau (Westf.) gibt es in 2019 noch zurückgewiesene Bauanträge. Ab dem 01. Januar 2019 sieht die BauO NRW keine Zurückweisungen mehr vor. Gehen nachgeforderte Unterlagen nicht bis zur gesetzten Frist ein, gelten diese Anträge seitdem als zurückgenommen. Die in Gronau

(Westf.) und in anderen Vergleichskommunen abgebildeten zurückgewiesenen Bauanträge beziehen sich auf Fälle aus Vorjahren. Diese müssen die Städte noch nach altem Recht bescheiden, wenn sie vollständig und ohne erhebliche Mängel sind.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in Gronau (Westf.) höher als in drei Vierteln der Vergleichskommunen.

Auf den Internetseiten der Stadt finden sich für Bauherren zahlreiche Informationen. Zur Ergänzung könnte die Stadt Gronau (Westf.) eine FAQ-Liste sowie eine Liste mit den häufigsten Fehlern und Versäumnissen, die beim Stellen von Bauanträgen in Gronau (Westf.) vorkommen, im Internet bereitstellen. Hier gibt es durchaus lokale Unterschiede, auf die dabei praxisorientiert eingegangen werden kann. Das würde dazu beitragen, Rücknahmefälle im Vorfeld noch weiter zu reduzieren.

Es ist nicht an allen Stellen, die zum Bereich der Bauaufsicht gehören, ein Ansprechpartner oder eine Ansprechpartnerin benannt. Diese sollten aus Gründen der Kundenfreundlichkeit ergänzt werden.

Bauantragsformulare können auf den Internetseiten der Stadt direkt heruntergeladen werden. Bei diesen Formularen handelt es sich um interaktive Formulare, die direkt am PC ausgefüllt werden und entsprechend ausgefüllt ausdrucken lassen. Allerdings sind die Formulare nur in Unterrubriken zu finden. Hilfreich wäre ein ergänzender Downloadbereich auf Eingangsebene, in dem alle Formulare auf einen Blick zusammengefasst abrufbar sind.

Viele Bauaufsichten bieten ergänzend Flyer oder Broschüren mit hilfreichen Hinweisen und Erläuterungen an, die in den Stadtverwaltungen für Bauherren und Antragsteller ausliegen. Über diese Printmedien wird das Online-Angebot unterstützt und kann zu einer besseren Aufklärung künftiger Bauherren beitragen. Zusätzlich könnten diese Publikationen ebenfalls im Internet zum Download verfügbar gemacht werden.

#### → **Empfehlung**

Der Internetauftritt der Bauaufsicht Gronau (Westf.) sollte überarbeitet und auf Kundenfreundlichkeit hin überprüft werden. Zur Verbesserung der Vorabinformationen für Bauherren bietet sich ergänzend die Erarbeitung eines Flyers an.

### 4.3.4 **Geschäftsprozesse**

#### → **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) führt weder Checklisten noch vereinheitlichte Arbeitshilfen. Durch die doppelte Aktenführung, als Papier- und digitale Akte, entstehen Medienbrüche und Mehrarbeit. Darüber hinaus hat die Stadt Gronau (Westf.) keine schriftlichen Regelungen für die Entscheidungsbefugnisse und keine Unterschriftenregelungen für Antragsverfahren in der Bauaufsicht erlassen.

*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 Bauaufsicht der **Stadt Gronau (Westf.)** verwendet zum sicheren Abarbeiten von Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung sowie von Bauanträgen im einfachen wie im normalen Verfahren keine offiziell abgestimmten Checklisten. Insofern sind die Arbeitsabfolgen durch eindeutige Prozessschritte nicht festgelegt.

Bauanträge gehen in Gronau (Westf.) ausschließlich in Papierform ein und bleiben auch in Papierform. Zusätzlich wird eine digitale Bauakte in der genutzten Fachsoftware angelegt. Stellungnahmen gehen überwiegend bereits digital als Email bei der Bauaufsicht ein, werden im Regelfall aber zur Vervollständigung der Papierakte ausgedruckt und dieser beigelegt. So entstehen regelmäßig Medienbrüche durch die Einarbeitung der Informationen aus der Papierakte in die Fachsoftware sowie das Ausdrucken von digital eingereichten Unterlagen für die Papierakte. Durch die doppelte Aktenführung kommt es zu einem Mehraufwand und damit auch Zeitverzögerungen bei der Bearbeitung der Bauanträge. Weitere Ausführungen hierzu finden sich in Kapitel „4.3.8 Digitalisierung“.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidungsprozesse in der Bauaufsicht sollten durch Checklisten und Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.

→ **Empfehlung**

Um Medienbrüche und Mehrarbeiten auf Grund der doppelten Aktenführung für die Zukunft zu vermeiden, sollte auf die digitale Bauakte, als federführende und vollständig geführte Akte, umgestellt werden.

Es sollte klar schriftlich geregelt sein, z.B. in einer Dienstanweisung, Arbeitsanleitung o.ä., wer welche Entscheidungsbefugnisse und Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht hat. Nur so kann die nötige Handlungssicherheit gegeben werden. Dabei sollten die Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen den Genehmigungsprozess selbst möglichst wenig belasten.

In der Bauaufsicht in **Gronau (Westf.)** gibt es keine klaren, schriftlich festgelegten Verantwortungsbereiche und Entscheidungs- bzw. Unterschriftsbefugnisse (siehe hierzu auch Punkt 4.3.5 „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte in der Bauaufsicht eindeutige Regelungen schaffen und schriftlich verbindlich festlegen. Funktionen und Aufgaben sollte sie klar abgrenzen, um die dringend notwendige Handlungssicherheit aller agierenden Personen zu gewährleisten. Dabei sollten die Verantwortlichen auch klare Unterschriftenregelungen festlegen.

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

→ Der Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens läuft in Gronau (Westf.) überwiegend effektiv.

→ **Feststellung**

Der örtlich zuständige Sachbearbeiter führt das Verfahren vollständig eigenständig bis zur Entscheidung und abschließenden Unterschrift. Dies stellt einen Verstoß gegen das in der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption festgelegte Vieraugenprinzip dar und ist unter korruptionspräventiven Gesichtspunkten bedenklich.

*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.*

Nach der örtlichen Zuweisung über die Registratur bearbeitet und entscheidet der jeweilige Sachbearbeiter in der Bauaufsicht der **Stadt Gronau (Westf.)** eigenständig seine Verfahren. Auch die Genehmigung oder Ablehnung der Anträge wird allein von den Sachbearbeitern entschieden und unterschrieben. Eine Sichtung durch einen Vorgesetzten oder eine Mitzeichnung unter dem abschließenden Bescheid erfolgt nicht.

Diese Vorgehensweise widerspricht der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Gronau (Westf.)“. Hier heißt es unter Punkt 7 Abs. 3 „Das Vieraugenprinzip ist ein geeignetes Mittel gegen Korruption. Es besagt, dass kein Beschäftigter einen Vorgang allein abschließend bearbeiten darf, ohne dass eine weitere Person beteiligt ist...“

Die Bauaufsicht gehört zu den korruptionsgefährdeten Bereichen einer Stadtverwaltung. Vor allem vor diesem Hintergrund ist es besonders wichtig, dass gerade in diesem Bereich das Vieraugenprinzip grundsätzlich gewahrt wird.

→ **Empfehlung**

Alle Entscheidungen über Baugenehmigungsverfahren sollten von einem zweiten Bediensteten, vorzugsweise von einer Vorgesetzten oder einem Vorgesetzten, nach vorheriger Durchsicht mitgezeichnet werden, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und die Mitarbeiter im Wege der Korruptionsprävention zu schützen.

Nach der Vorprüfung beteiligt die Bauaufsicht zunächst das Planungsamt. Sobald die planungsrechtliche Prüfung erfolgt ist, fordert die Bauaufsicht fehlende Unterlagen beim Antragsteller ein. Dabei wird je nach Umfang der nachzureichenden Unterlagen eine Frist von zwei bis sechs Wochen erteilt.

Die Wahl der Fristsetzung bei der Nachforderung von Unterlagen kann die Gesamtlauzeiten von Bauanträgen beeinflussen. Daher sollten die Fristen nicht zu großzügig gesetzt werden.

Entsprechend den Handlungsempfehlungen des MHKBG NRW<sup>14</sup> setzt die Bauaufsicht keine pauschalen Fristen, sondern legt diese individuell nach dem prognostizierten Umfang fest.

Nachzufordernde Unterlagen und Stellungnahmen werden möglichst parallel eingeholt.

### 4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

#### → Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) unterscheidet nicht nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren und setzt auch keinen Hinweis in der genutzten Fachsoftware, ab wann der jeweilige Antrag vollständig vorliegt. Daher war eine Prüfung der Laufzeiten nur ansatzweise möglich.

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

Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 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.

In der Regel gehen Bauanträge nicht entscheidungsreif bei der Stadt Gronau (Westf.) ein. In vielen Fällen fordert die Sachbearbeitung bei den Antragstellern Unterlagen nach. Oft können Beteiligungen interner und externer Stellen erst dann erfolgen, wenn die wesentlichen Unterlagen der Antragsteller vorliegen. Die gpaNRW erhebt aus diesem Grunde neben der Gesamtlaufzeit (ab Antragseingang) der Bauanträge zusätzlich die Laufzeit (ab Vollständigkeit des Antrages) im einfachen und im normalen Genehmigungsverfahren. Einige Kommunen erfassen diese Daten aufgrund der ab 2019 gültigen Rücknahmefiktion bereits. So können sie durch entsprechende Filterfunktion die Bauanträge auswerten, die aufgrund mangelnder Mitwirkung als zurückgenommen gelten und die Antragsteller entsprechend informieren.

Die Stadt Gronau (Westf.) kann nur die durchschnittlichen Gesamtlaufzeiten über alle Verfahrensarten ausweisen. Die gpaNRW bildet die nachfolgenden interkommunalen Kennzahlen daher lediglich als Orientierungsgröße tabellarisch ab.

<sup>14</sup> Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen

### Kennzahlen zu (Gesamt-) Laufzeiten in Kalendertagen 2019

Kennzahl	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	33	36	57	79	113	11
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	17	32	45	57	108	10
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	k.A.	53	70	103	122	174	18
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k.A.	31	57	69	94	145	18

Als durchschnittliche Gesamtlaufzeit über alle Verfahren hat die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) für das Jahr 2019 83 Tage angegeben. Damit liegt sie knapp unter der von der gpaNRW vorgegebenen Durchschnittslaufzeit von 84 Tagen für die einfachen Genehmigungsverfahren.

Zur besseren Steuerung der Laufzeiten der Bauantragsverfahren und auch vor dem Hintergrund der Novellierung der BauO NRW, hier vor allem § 91 Satz 2 und 3, der eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden gegenüber der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Länge von Baugenehmigungsverfahren vorschreibt<sup>15</sup>, sollten zukünftig sowohl die Gesamtlaufzeiten nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterteilt, als auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge, erhoben werden.

#### → Empfehlung

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre Verfahren nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterscheiden und neben den Gesamtlaufzeiten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben, um so die Transparenz der Verfahrensdauern zu erhöhen.

*Mit Schreiben vom 26.02.2021 hat die Stadt Gronau (Westf.) mitgeteilt, dass sie die Empfehlung zur Unterscheidung der Anträge nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren in der begleitenden Fachsoftware bereits umgesetzt hat.*

### 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.

<sup>15</sup> Die angekündigte nähere Ausgestaltung der Regelung durch eine entsprechende Rechtsverordnung ist bis zum heutigen Tage allerdings noch nicht erfolgt.

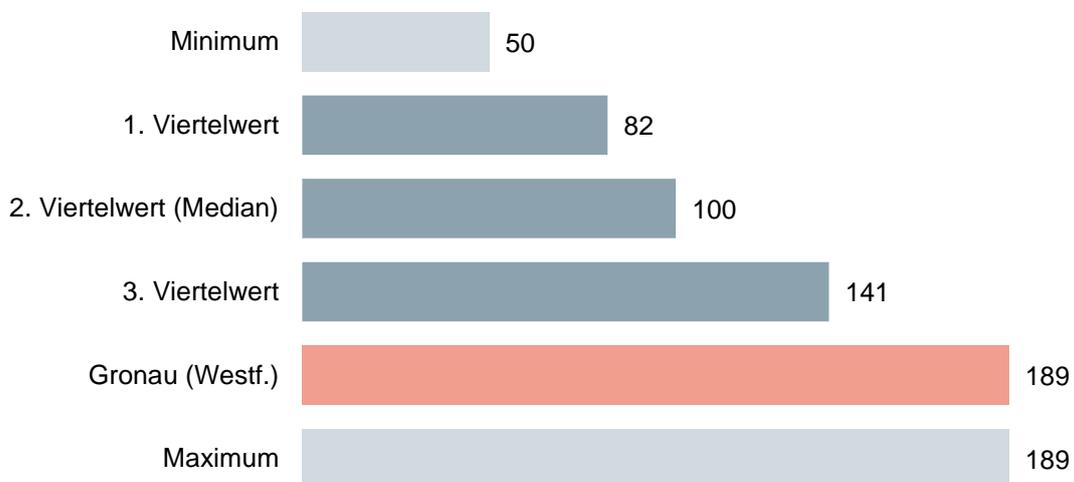
→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) bildet bei den Fällen<sup>16</sup> je Vollzeitstelle den aktuellen Höchstwert. Bei einer durchschnittlichen Rückstandsquote können wir eine leistungsorientierte Arbeitsweise bestätigen.

*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 Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten in Verbindung mit dem Bauantragsverfahren hinzugerechnet. Die erfassten Vollzeit-Stellen stehen in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“. Es sind somit auch die Vollzeit-Stellen für Anzeigen und Vorlagen im Freistellungsverfahren und für die Erstellung von Vorbescheiden enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende Aufgaben, wie beispielsweise Gefahrenabwehr, hat die **Stadt Gronau (Westf.)** entsprechend der gpaNRW-Definition herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten mit den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen vergleichbar. In die nachfolgende Personalkennzahl fließen im Vergleichsjahr 2019 insgesamt 2,05 Vollzeit-Stellen für die Sachbearbeitung ein.

**Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019**



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

<sup>16</sup> Fälle im Sinne dieser Kennzahl sind hier die Vorlagen zur Genehmigungsfreistellung, die Bauanträge und die förmlichen Bauvoranfragen



Die Stadt Gronau (Westf.) bearbeitete in 2019 damit im interkommunalen Vergleich die meisten Fälle je Vollzeit-Stelle. Bei dieser Kennzahl haben wir keine Gewichtung nach Verfahrensarten vorgenommen. Es sind sowohl komplizierte und langwierige Fälle als auch einfache und schnell abzuwickelnde Fälle im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren enthalten. Im interkommunalen Vergleich hat sich bestätigt, dass eine Gewichtung hier nicht sinnvoll ist. Die Zusammensetzung der Fälle weist keine Korrelation zum Personaleinsatz auf.

Das hohe Fallaufkommen ergibt sich zum einen aus der Summe der Bauanträge, bei denen die Stadt Gronau (Westf.) mit 267 Anträgen im Jahr 2019 über dem Mittelwert im interkommunalen Vergleich liegt. Zum anderen an einer überdurchschnittlich hohen Anzahl an Vorlagen im Genehmigungsverfahren, bei denen die Stadt Gronau (Westf.) mit 53 Vorlagen im obersten Viertel der Vergleichskommunen liegt, sowie an der Anzahl der förmlichen Bauvoranfragen. Hierbei bildet die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) sogar das Maximum mit 67 Anfragen ab. Die hohe Anzahl der förmlichen Bauvoranfragen wird von der Bauaufsicht bewusst gesteuert, indem Antragsteller regelmäßig auf die Möglichkeit der verbindlichen Vorprüfung im Wege des Vorbescheidverfahrens hingewiesen werden.

Demgegenüber liegt die Anzahl der verrechneten Vollzeitstellen, die sich mit Baugenehmigungsverfahren befassen, mit 2,05 Stellen im unteren Viertel der Vergleichskommunen. Dabei wurde berücksichtigt, dass eine Stelle, die zu 30 Prozent mit Baugenehmigungsverfahren betraut ist, im November 2019 neu besetzt wurde. Diese ist somit mit einem Sechstel in die Erhebung eingeflossen.

Die Leistungskennzahl alleine sagt jedoch noch nichts zu vorliegenden Rückständen aus, da diese nur die in 2019 eingegangenen Fälle berücksichtigt. Wir haben daher noch den Bestand der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar 2019 erhoben. Mit Blick auf diese Kennzahl weist die Bauaufsicht bei den Baugenehmigungen durchschnittliche Rückstände auf. Allerdings ist der Bestand der unerledigten Bauanträge im Vergleich zum 01. Januar 2018 deutlich angestiegen. Diese Entwicklung gilt es zu beobachten und zeitnah gegenzusteuern.

### Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Gronau (Westf.)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	44,57	9,09	24,99	32,40	78,07	450	22
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	10,87	3,51	7,95	12,88	18,83	30,16	38

Vor dem Hintergrund, dass die gesetzlichen Fristen zur Bearbeitung von Bauanträgen nicht immer eingehalten werden können (siehe hierzu Punkt 4.3.2 Rechtmäßigkeit) sollte die Personalausstattung für die Baugenehmigungsbearbeitung überdacht und das Fallaufkommen sowie die Laufzeiten der Verfahren über geeignete Kennzahlen überwacht werden, um bei Veränderungen möglichst kurzfristig gegensteuern zu können.

→ **Empfehlung**

Fallaufkommen und Laufzeiten der Bauanträge sollten durch geeignete Kennzahlen überwacht und die personelle Ausstattung im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens den sich hieraus ergebenden Erkenntnissen angepasst werden.

Der Overheadanteil ist in Gronau (Westf.) mit rund 11 Prozent (basierend auf 0,25 Vollzeitstellen) für den Bauaufsichtsbereich leicht unterdurchschnittlich. Der Anteil könnte daher zu Gunsten der Einführung des Vieraugenprinzips erhöht werden (siehe hierzu auch die Ausführungen unter Punkt 4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens).

In anderen Städten können wir vielfach auch eine Differenzierung nach Stellenanteilen für die Bearbeitung der Baugenehmigungen sowie für die Bearbeitung der förmlichen Bauvoranfragen und der Vorbescheide abbilden. Da die Stadt Gronau (Westf.) hierzu keine differenzierten Personaldaten liefern konnte, war eine weitergehende Analyse in diesem Bereich nicht möglich. Wir bilden die nachfolgenden Werte der Vergleichskommunen daher nur informativ ab.

**Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019**

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

**4.3.8 Digitalisierung**

→ **Feststellung**

Die gewählte Softwarelösung der Stadt Gronau (Westf.) ist zwar geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen, sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Da die Hauptakte zurzeit noch in Papierform ge-

führt wird, kommt es zu Doppelarbeiten bei der Erfassung und Mehraufwand durch Medienbrüche. Eine weiterreichende Digitalisierung ist bereits angedacht. Positiv ist die Möglichkeit der Onlineeinsicht des Verfahrensstandes auf der Homepage.

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

Durch ein digitales Bauantrags- und Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren. Zum einen entfallen die Postwege. Zum anderen kann die Stadt – bei konsequenter Umsetzung – auch Doppelerfassungen vermeiden. Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware könnten im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht. Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen. Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Dafür hat das Land NRW in 2018 ein Modellprojekt gestartet. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe<sup>17</sup> wirken an diesem Projekt mit. In den Prozess bezieht das MHKBG NRW auch die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Ziel soll es sein, dass

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

Auch die Auswirkungen der Corona-Pandemie zeigen deutlich, dass sich alteingesessene Geschäftsprozesse im öffentlichen Leben mit einer evidenten Wandlung hin zu einer verstärkten Digitalisierung konfrontiert sehen. Die Einwohnerinnen und Einwohner erwarten hierzu zeitnah adäquate Lösungen von den kommunalen Verwaltungen. Ein Grund mehr, sich mit dem Thema „Digitalisierung“ in allen städtischen Leistungsbereichen verstärkt auseinanderzusetzen.

In der Bauaufsicht der **Stadt Gronau (Westf.)** gehen Anträge ausschließlich in Papierform ein. Sachstandsfragen und Stellungnahmen erhält die Bauaufsicht auch in pdf-Form digital als Email. Es besteht derzeit keine Möglichkeit für die zu beteiligenden Stellen, ihre Stellungnahmen direkt in die eingesetzte Fachsoftware der Bauaufsicht einzutragen. Die digital übermittelten Stellungnahmen werden nicht nur in der genutzten Software gespeichert, sondern auch ausgedruckt und der Papierakte beigelegt. Da die mit dem Antrag eingereichten Pläne zurzeit noch nicht eingescannt werden und zumindest eine vollständige Akte vorliegen muss, wird die

<sup>17</sup> aus den mittleren kreisangehörigen Kommunen sind dies Ennepetal und Xanten

Papierakte zurzeit noch als Hauptakte geführt. Insofern erzeugen Rückläufer aus Stellungnahmen in der Bauaufsicht durch diese Medienbrüche und Doppelerfassungen einen erheblichen zusätzlichen Aufwand.

Vorgänge legt die Bauaufsicht nach Ortsteilen, Straßen und Hausnummern sortiert in der Registratur ab. Für die Bearbeitung setzt die Bauaufsicht eine spezielle Fachsoftware ein. Die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen nutzen noch nicht flächendeckend alle Funktionen, die die Software ermöglicht. So setzen sie zum Beispiel den Hinweis, dass die Unterlagen vollständig eingereicht wurden, noch nicht. Auch der Hinweis, ob es sich um ein einfaches oder normales Genehmigungsverfahren handelt, wird nicht vermerkt. Dies wäre aber zur gesicherten Berechnung der unterschiedlichen Laufzeiten wichtig.

Sowohl ein Dokumentenmanagementsystem (DMS) als auch eine geeignete Plattform hierfür fehlen zurzeit noch in der Bauaufsicht in Gronau (Westf.).

Die Stadt Gronau (Westf.) berichtet, dass bereits eine Umstellung auf eine vollständige Digitalisierung perspektivisch angedacht ist. Eine notwendige Softwareumstellung bzw. –ergänzung sowie die Neuerungen durch die neue BauO NRW haben den bereits angestoßenen Prozess in der Vergangenheit verzögert. Bei der geplanten Anschaffung einer neuen digitalen Plattform will sich die Stadt Gronau (Westf.) an anderen Kommunen orientieren, die hier eine Vorreiterrolle übernommen haben.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben. Bei der Einführung sollte sie die Digitalisierung der Bauakte an den Anfang des Prozesses stellen und das Antragsverfahren vollständig digital durchlaufen.

Hierzu hat sich eine Schnittstelle zwischen Dokumentenmanagementsystem und Fachsoftware sowie eine Anbindung zur Finanzsoftware als förderlich erwiesen.

Bei der Registratur der eingehenden Anträge erhalten die Antragsteller eine Eingangsbestätigung, die einen Onlinezugangscode enthält. Über diesen haben die Antragsteller auf der Homepage der Stadt Gronau (Westf.) Zugriff auf ihre digital geführte Bauakte und können dort jederzeit einsehen, wie der Verfahrensstand ist. Diesen ersten Schritt hin zu einer digitalen Serviceleistung für die Bürgerinnen und Bürger sehen wir positiv. Viele der von uns geprüften mittleren kreisangehörigen Kommunen können einen solchen Service noch nicht anbieten.

### 4.3.9 **Transparenz**

#### → **Feststellung**

Die Bauaufsicht bildet derzeit nur wenige Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Diese werden auch nicht zielführend ausgewertet. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.

*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.*

Im Haushaltsplan der **Stadt Gronau (Westf.)** finden sich folgende Ziele für den Bereich der Bauaufsicht:

- Zügige, transparente und rechtssichere Bearbeitung aller Verfahren,
- Einhalten der Frist von 40 Tagen für die Abwicklung gewerblicher Bauten.

Für die zügige, transparente und rechtssichere Bearbeitung hat die Stadt Gronau (Westf.) allerdings keine Zielwerte definiert. Insofern kann sie nicht nachvollziehen, ob sie diese Ziele auch erreicht hat.

Das Einhalten der 40-Tage-Frist bei gewerblichen Bauten enthält zwar einen Zielwert, dieser wird aber nicht nachgehalten und ausgewertet.

Die Kennzahlen bildet die Stadt im Haushaltsplan jedoch nur textlich ab. Werte hierzu finden sich weder im Haushaltsplan noch in einem internen Berichtswesen. Insofern gibt es auch keine Konsequenzen, wenn die Bauaufsicht ein vorgegebenes Ziel nicht erreichen konnte. Diese Kennzahlen dienen daher in Gronau (Westf.) nicht als Steuerungsgrundlage.

Aus Sicht der gpaNRW lässt sich die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit sowie auch das Fallpensum je Mitarbeiter anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von Zielen verbessern. Wir vertreten die Auffassung, dass jede Kommune Zielwerte und Qualitätsstandards zur Wirtschaftlichkeit ihrer Aufgabenerfüllung definieren und diese auch zu Steuerungszwecken einsetzen sollte. Die Erreichung der Ziele und Qualitätsstandards sollte durch Kennzahlen objektiv überprüfbar werden. Bezogen auf das Aufgabenfeld Bauaufsicht haben wir in den Vergleichskommunen folgende Kennzahlen vorgefunden, mit deren Hilfe die Stadt Gronau (Westf.) eine erhöhte Steuerungswirkung und Qualitätsverbesserung erzielen könnte.

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“; „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“; „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Kostendeckungsgrad“; „Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“; „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“; „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent“; „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“

Mit Hilfe der Kennzahlen aus diesem Bericht, insbesondere den unter Punkt 4.3.6 beschriebenen Laufzeiten, als auch der Kennzahlen in der vorgenannten Tabelle, kann die Stadt Gronau (Westf.) auf eintretende Veränderungen frühzeitig reagieren und auch gegensteuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte in der Bauaufsicht Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen.

In der gesamten Stadtverwaltung Gronau (Westf.) wurde das Ziel definiert, alle Altakten nachträglich zu digitalisieren, also eingescannt zu archivieren. Dieses Ziel gilt somit auch für die bereits abgeschlossenen Bauakten. Zurzeit werden die Altakten für das Einscannen vorbereitet. Das eigentliche Einscannen ist noch für das laufende Jahr angedacht.

Im Zuge des Projektes der Digitalisierung aller Altakten bietet sich eine Wirtschaftlichkeitsanalyse zur Anschaffung eines DIN-A-3-Scanners an. Mit diesem wären auch die meisten mit den Bauakten eingereichten Pläne einscannbar. Dies hätte zur Folge, dass zukünftig die digitale Bauakte als Hauptakte definiert werden könnte, da diese dann vollständig zu führen wäre. So könnten auch andere Beteiligte anstelle auf die Papierakte ausschließlich auf die digitale Akte zugreifen und digital eingehende Stellungnahmen müssten nicht mehr ausgedruckt und der Papierakte zugefügt werden.

→ **Empfehlung**

Im Wege der digitalisierten Archivierung aller Altakten sollte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse zur Anschaffung eines DIN-A-3-Scanners durchgeführt werden. Dieser könnte zur Vervollständigung der digital geführten Bauakte beitragen und damit zu weitreichenden Arbeitserleichterungen beitragen.

## 4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

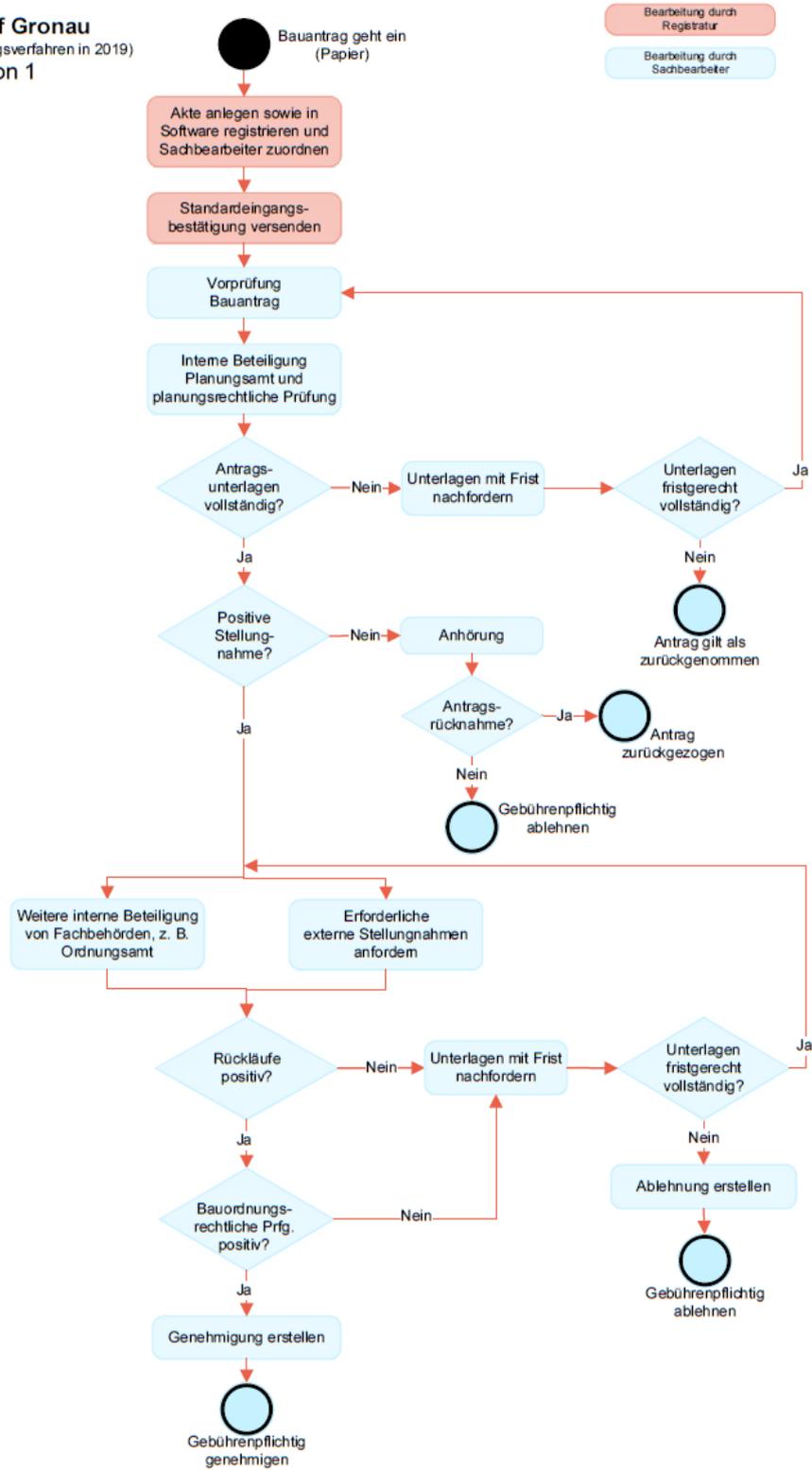
Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Baugenehmigung</b>					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) hält die gesetzlichen Frist- und Prüfvorgaben im Baugenehmigungsverfahren häufig ein. Ein Kriterienkatalog als Entscheidungshilfe bei Ermessensentscheidungen liegt nicht vor.	145	E1	Für die transparente und rechtssichere Ausübung von Ermessensentscheidungen sollten klare Entscheidungsgrundlagen, beispielsweise in Form eines elektronisch geführten Kriterienkatalogs, angelegt und kontinuierlich fortgeführt und dokumentiert werden.	146
F2	Den Gebührenrahmen schöpft die Stadt Gronau (Westf.) weitestgehend aus. Es bestehen noch Optimierungsmöglichkeiten.	145	E2	Zur Ermittlung des Aufwandsdeckungsgrades sollte die Bauaufsicht den Aufwand zunächst ermitteln. Der Gebührenrahmen sollte auch bei den nachzufordernden Unterlagen und den zurückgenommenen Anträgen ausgeschöpft werden, um eine möglichst hohe und verursachungsgerechte Aufwandsdeckung zu erzielen.	147
F3	Die Stadt Gronau (Westf.) hält für Bauherren umfangreiche Informationen und Formulare auf Downloadbasis über ihre Homepage vor. Bezüglich der Benutzerfreundlichkeit des Internetauftritts sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten. Einen Flyer oder eine Broschüre für Bauherren und Antragsteller gibt es nicht.	147	E3	Der Internetauftritt der Bauaufsicht Gronau (Westf.) sollte überarbeitet und auf Kundenfreundlichkeit hin überprüft werden. Zur Verbesserung der Vorabinformationen für Bauherren bietet sich ergänzend die Erarbeitung eines Flyers an.	148
F4	Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) führt weder Checklisten noch vereinheitlichte Arbeitshilfen. Durch die doppelte Aktenführung, als Papier- und digitale Akte, entstehen Medienbrüche und Mehrarbeit. Darüber hinaus hat die Stadt Gronau (Westf.) keine schriftlichen Regelungen für die Entscheidungsbefugnisse und keine Unterschriftenregelungen für Antragsverfahren in der Bauaufsicht erlassen.	148	E4.1	Die Entscheidungsprozesse in der Bauaufsicht sollten durch Checklisten und Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um die Rechtssicherheit der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.	149
			E4.2	Um Medienbrüche und Mehrarbeiten auf Grund der doppelten Aktenführung für die Zukunft zu vermeiden, sollte auf die digitale Bauakte, als federführende und vollständig geführte Akte, umgestellt werden.	149

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E4.3	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte in der Bauaufsicht eindeutige Regelungen schaffen und schriftlich verbindlich festlegen. Funktionen und Aufgaben sollte sie klar abgrenzen, um die dringend notwendige Handlungssicherheit aller agierenden Personen zu gewährleisten. Dabei sollten die Verantwortlichen auch klare Unterschriftenregelungen festlegen.	149
F5	Der örtlich zuständige Sachbearbeiter führt das Verfahren vollständig eigenständig bis zur Entscheidung und abschließenden Unterschrift. Dies stellt einen Verstoß gegen das in der Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption festgelegte Vieraugenprinzip dar und ist unter korruptionspräventiven Gesichtspunkten bedenklich.	150	E5	Alle Entscheidungen über Baugenehmigungsverfahren sollten von einem zweiten Bediensteten, vorzugsweise von einer Vorgesetzten oder einem Vorgesetzten, nach vorheriger Durchsicht mitgezeichnet werden, um ein einheitliches Vorgehen sicherzustellen und die Mitarbeiter im Wege der Korruptionsprävention zu schützen.	150
F6	Die Bauaufsicht der Stadt Gronau (Westf.) unterscheidet nicht nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren und setzt auch keinen Hinweis in der genutzten Fachsoftware, ab wann der jeweilige Antrag vollständig vorliegt. Daher war eine Prüfung der Laufzeiten nur ansatzweise möglich.	151	E6	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre Verfahren nach einfachen und normalen Genehmigungsverfahren unterscheiden und neben den Gesamtlaufzeiten auch die Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge erheben, um so die Transparenz der Verfahrensdauern zu erhöhen.	152
F7	Die Bauaufsicht in Gronau (Westf.) bildet bei den Fällen je Vollzeitstelle den aktuellen Höchstwert. Bei einer durchschnittlichen Rückstandsquote können wir eine leistungsorientierte Arbeitsweise bestätigen.	153	E7	Fallaufkommen und Laufzeiten der Bauanträge sollten durch geeignete Kennzahlen überwacht und die personelle Ausstattung im Bereich des Baugenehmigungsverfahrens den sich hieraus ergebenden Erkenntnissen angepasst werden.	155
F8	Die gewählte Softwarelösung der Stadt Gronau (Westf.) ist zwar geeignet, die Sachbearbeitung zu unterstützen, sie bietet aber noch nicht die Voraussetzungen für eine umfassende Digitalisierung des Bauantragsverfahrens. Da die Hauptakte zurzeit noch in Papierform geführt wird, kommt es zu Doppelarbeiten bei der Erfassung und Mehraufwand durch Medienbrüche. Eine weiterreichende Digitalisierung ist bereits angedacht. Positiv ist die Möglichkeit der Onlineeinsicht des Verfahrensstandes auf der Homepage.	155	E8	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die Planung zur Digitalisierung des Bauantragsverfahrens zeitnah vorantreiben. Bei der Einführung sollte sie die Digitalisierung der Bauakten an den Anfang des Prozesses stellen und das Antragsverfahren vollständig digital durchlaufen. Hierzu hat sich eine Schnittstelle zwischen Dokumentenmanagementsystem und Fachsoftware sowie eine Anbindung zur Finanzsoftware als förderlich erwiesen.	18
F9	Die Bauaufsicht bildet derzeit nur wenige Kennzahlen zur Steuerungsunterstützung ab. Diese werden auch nicht zielführend ausgewertet. Damit verzichtet sie auf einen wichtigen Baustein zur Erhöhung der Transparenz ihrer Arbeit.	157	E9.1	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte in der Bauaufsicht Kennzahlen zur Zielerreichung definieren, regelmäßig erheben und als bewusste Steuerungsgrundlage nutzen.	159

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E9.2 Im Wege der digitalisierten Archivierung aller Altakten sollte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse zur Anschaffung eines DIN-A-3-Scanners durchgeführt werden. Dieser könnte zur Vervollständigung der digital geführten Bauakte beitragen und damit zu weitreichenden Arbeitserleichterungen beitragen.	20

**Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019**

**Prozessablauf Gronau**  
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)  
Seite 1 von 1



## 5. Vergabewesen

### 5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Gronau (Westf.) im Prüfgebiet Vergabewesen stellt die gpaNRW nachfolgend zusammenfassend dar.

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

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

#### Vergabewesen

Die Prüfung des Vergabewesens der **Stadt Gronau (Westf.)** hat einen überwiegend sehr positiven Eindruck hinterlassen. In einigen Bereichen und bei Einzelaspekten sehen wir noch Optimierungsmöglichkeiten.

Die beiden **zentralen Vergabestellen** sind gut aufgestellt. Die Zusammenarbeit mit den Fachdiensten und der örtlichen Rechnungsprüfung ist eindeutig und nachvollziehbar geregelt und geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabemaßnahmen zu gewährleisten. Besonders positiv sind der gut strukturierte Aufbau der Vergabeakten, die durchdachten und standardisierten Vergabevermerke sowie die ebenfalls gut aufgebauten und um aussagekräftige Kennzahlen ergänzten Prüfberichte der örtlichen Rechnungsprüfung hervorzuheben. Einen kleinen Wermutstropfen stellt die noch in den Kinderschuhen befindliche **Digitalisierung** des Vergabebereichs dar, die die Vergabestellen zeitnah vorantreiben sollten.

Die **Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption** und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Gronau (Westf.) ist im Wesentlichen gut gelungen. Allerdings kommt die regelmäßige Sensibilisierung für dieses wichtige Thema bei den Beschäftigten zurzeit zu kurz. Wir empfehlen, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zeitnah zu befragen und mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen.

Auch wenn **Sponsoring** zurzeit noch kein großes Thema in der Stadt Gronau (Westf.) darstellt, existieren bereits verbindliche Vorgaben zur Handhabung. Diese sollte die Stadt Gronau (Westf.) zu ihrer eigenen Absicherung um Regelungen zur Beteiligung des Fachdienstes Finanzmanagement und Steuerwesen, um die Aufnahme von Haftungsrisiken sowie eine zeitliche Begrenzung ergänzen.

Bezüglich eines ganzheitlichen **Bauinvestitionscontrollings** sehen wir viele positive Ansätze bei der Stadt Gronau (Westf.), einschließlich der bestehenden Dienstanweisung zu dieser Thematik, die im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen zurzeit noch Seltenheitscharakter aufweist. Die guten Ansätze sollte die Stadt Gronau (Westf.) nun weiter optimieren und eine zentrale Steuerung und Überwachung des gesamten Projektablaufs implementieren.

Die Bedarfsfeststellungen bei den investiven Maßnahmen sind in Gronau (Westf.) in den meisten Fällen ausreichend belastbar. So zeigt sich bei der Kennzahl „**Abweichungen der Abrechnungs- zu den Auftragssummen**“ der schlussgerechneten Vergabemaßnahmen ab 50.000 Euro, dass sich die Stadt Gronau (Westf.) interkommunal gut positioniert. Das heißt, die tatsächlich zu zahlenden Schlussrechnungen weichen durchschnittlich nur in verhältnismäßig geringem Umfang von den zu Beginn der Maßnahmen festgestellten Auftragssummen ab. Wünschenswert wäre die Einrichtung eines zentralen **Nachtragsmanagements**, welches eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen durchführt. Hieraus zu ziehende Erkenntnisse könnten Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung sowie zu möglichen Bieterstrategien liefern. Organisatorisch bietet es sich an, diese Aufgabe bei den beiden zentralen Vergabestellen anzusiedeln.

Die stichpunktartig **geprüften Vergabemaßnahmen** der Stadt Gronau (Westf.) haben den positiven Gesamteindruck des Vergabewesens untermauert. Die Stadt hält die Regelungen zum Vergabewesen ganz überwiegend ein und übertrifft gesetzliche Mindestanforderungen sogar regelmäßig.

Gerade bei Sanierungsmaßnahmen an Altgebäuden und im Bereich des Straßenbaus empfiehlt es sich, eingehendere Voruntersuchungen der Bausubstanz bzw. der örtlichen Begebenheiten durchzuführen, um unerwünschten Nachträgen und nicht geplanten Kostensteigerungen effektiv vorzubeugen.

## 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 Gronau (Westf.) 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 der Stadt Gronau (Westf.) ist im Wesentlichen gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. In Teilbereichen gibt es noch Verbesserungspotenzial.

- Die Stadt Gronau (Westf.) bindet die örtliche Rechnungsprüfung gut ein. Aufgaben, Befugnisse und Pflichten der örtlichen Rechnungsprüfung sind im Leitfaden zur Abwicklung von Vergabeverfahren klar geregelt.

*Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergabe-rechtlichem Fachwissen sicherstellt.*

*Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:*

- *Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,*
- *Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,*
- *Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,*
- *Bekanntmachungen,*
- *Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,*
- *Durchführung der Submission sowie*
- *Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.*

*Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens unterbunden wird.*

*Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.*

Bei der **Stadt Gronau (Westf.)** wurde die Zentrale Vergabestelle (ZVS) in zwei voneinander unabhängige Organisationsbereiche aufgeteilt. Zum einen in die Vergabestelle des Fachdienstes 460 - Allgemeine Bauverwaltung -, die alle Vergaben für den Vorstandsbereich 4 - Planen, Bauen und Umwelt durchführt und zwar die Baumaßnahmen sowie alle weiteren Dienst- und Lieferleistungen aus diesen Fachdiensten und zum anderen der allgemeinen Vergabestelle, die zum Sachgebiet Organisation des Fachdienstes Personal und Organisation gehört. Die allgemeine Vergabestelle kümmert sich um alle weiteren Dienst- und Lieferleistungen der verbleibenden Verwaltungsdienste.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt Gronau (Westf.) mit Wirkung vom 14. Dezember 2018 eine Richtlinie zur Durchführung von Vergabeverfahren sowie einen Leitfaden zur Abwicklung von Vergabeverfahren erlassen. Die Richtlinie gilt für alle Organisationseinheiten der Stadtverwaltung mit Ausnahme der auf privatrechtlicher Grundlage organisierten städtischen Gesellschaften. Die Vergabestellen sind für alle Vergaben über 5.000 Euro netto zuständig. So gewährleistet die Stadt Gronau (Westf.) eine einheitliche Durchführung ihrer Vergabeverfahren. Bei Aufträgen unterhalb dieser Schwelle verbleibt die Zuständigkeit in den Bedarfsstellen.

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>18</sup> des Landes Nordrhein-Westfalen festgelegt. Die in Anlage B der Richtlinie zur Durchführung von Vergabeverfahren angegebenen Schwellenwerte bei EU-weiten Vergabeverfahren haben sich zum 01. Januar 2020 geändert. Diese sollte die Stadt Gronau (Westf.) zeitnah anpassen. Für die Vergaberechtsvorschriften, die Grundlage der Dienstanweisung sind, weist die Stadt auf eine Auflistung im Intranet hin. Da die Vergaberechtsvorschriften regelmäßigen Änderungen unterliegen, ist diese Vereinfachung grundsätzlich angebracht. Wir empfehlen hier jedoch zur besseren Orientierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zumindest eine Auflistung der zu Grunde liegenden Gesetze und Vorschriften, die im Intranet ausführlich und vollständig hinterlegt sind, zu ergänzen.

Weiterhin enthält die Dienstanweisung klare Regelungen zu den Aufgaben der Bedarfsstelle und der Vergabestelle sowie zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung. Im Wesentlichen ist die Bedarfsstelle für die Bedarfsfeststellung, Wirtschaftlichkeitsprüfung, Kostenschätzung sowie die Erstellung eines Leistungsverzeichnisses zuständig. Die Vergabestelle prüft, ob die Haushaltsmittel bereitstehen und ist für die Wahl der Vergabeart und auf Vorschlag des Fachdienstes für die Auswahl der aufzufordernden Bieter verantwortlich. Die Kommunikation während des Vergabeverfahrens erfolgt über die Vergabestelle.

Um den Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Bietern bis zur Auftragserteilung so gering wie möglich zu halten, übermittelt die Vergabestelle fachliche Nachfragen in anonymisierter Form an die Bedarfsstelle und bittet um entsprechende Stellungnahme. Hierbei fordert sie auch eine Aussage der Bedarfsstelle ein, ob die Antwort für alle Bieter interessant sein könnte. Anschließend übermittelt die Vergabestelle die Antwort an den bzw. die Bieter.

Des Weiteren führt die ZVS die Ausschreibung inklusive Submission durch. Ebenso beteiligt die Vergabestelle die örtliche Rechnungsprüfung. Auch die abschließende Auftragsvergabe erfolgt durch die Vergabestelle, sofern diese auf Grund der Wertgrenzen nicht den Bedarfsstellen obliegt. Die Vergabeakte wandert von der Bedarfsstelle zur ZVS und ggf. weiter zur örtlichen Rechnungsprüfung und wieder zurück. Dabei ist die Vergabestelle im Wesentlichen für die Dokumentation der Verfahrensschritte sowie ggf. für die Bearbeitung von Vergaberügen und Meldungen nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz (KorruptionsbG) verantwortlich.

Auf Initiative der Fachdienste hin wickelt die ZVS grundsätzlich die anfallenden Nachträge unter Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung den Wertgrenzen entsprechend ab. Die Kostenentwicklung einschließlich der Nachträge hält das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement in einem Kostendatenblatt, welches es für jede Baumaßnahme anlegt, fest. Hier bildet der Fachdienst den im Haushalt zur Verfügung gestellten Kostenrahmen entsprechend der Folgejahre ab.

<sup>18</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, zuletzt geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020)

Je nach Baufortschritt listet das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement erst die Kostenschätzung, anschließend die Kostenberechnung, den Kostenanschlag sowie abschließend die Kostenfeststellung auf. Dabei ist der Kostenstand tagesaktuell ablesbar.

Nachträge, Abschlagszahlungen und Schlussrechnungen kennzeichnet die ZVS und hält diese auch nach. Sie prüft die Nachträge. Nach Freigabe beauftragt der Fachdienst diese. Mit der Fertigstellung ist der Soll-Ist-Vergleich dann gegeben.

Nach Fertigstellung der Maßnahme listet der Fachdienst das Projekt nach Gewerken auf und legt diese dem Rechnungsprüfungsamt mit einer Stellungnahme über die Gründe der Kostenentwicklung und Abrechnung vor. Die Nachträge werden nicht zentral, sondern maßnahmenbezogen auf dem Kostendatenblatt erfasst, so dass die Abweichungen prozentual innerhalb der Maßnahmen erkennbar sind. Eine zentrale Erfassung über sämtliche Baumaßnahmen erfolgt zurzeit nicht.

Nach Ablauf der Frist zur Mängelbeseitigung findet in der Regel eine erneute Begehung durch den Fachdienst oder ein mit der Vergabe beauftragtes Ingenieurbüro statt. Je nach Umfang der Mängel findet diese Begehung mit der verantwortlichen Firma gemeinsam statt bzw., wenn die Firma Vollzug gemeldet hat und es um kleinere Mängel geht, auch ohne die Firma.

Gemäß Vergabeordnung obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben ab einem Auftragswert von 25.000 Euro sowie bei Auftragsänderungen bzw. Nachträgen dieser Maßnahmen. Erst nach der Zustimmung durch die örtliche Rechnungsprüfung werden die Aufträge erteilt. Die ZVS informiert die öRP über die Submissionstermine. Diese nimmt gelegentlich daran teil.

Die Zuständigkeit der Vergabestelle endet in der Stadt Gronau (Westf.) mit der Erteilung des Auftrages bzw. mit der rechtlichen Abwicklung der Änderungsaufträge und der Nachträge. Die weitere Abwicklung der Maßnahme obliegt dem jeweiligen Fachdienst.

Die Stadt Gronau (Westf.) setzt zurzeit noch keine Software ein, welche die zentrale Vergabestelle bei der Durchführung von Vergabeverfahren vollumfänglich unterstützt. Sie nutzt den „Vergabemarktplatz NRW“ als Plattform für die elektronische Durchführung der Vergabeverfahren. Über den Einsatz eines Vergabemanagement-Systems wird nachgedacht.

Die gpaNRW befürwortet die Überlegungen zur Anschaffung einer geeigneten Vergabesoftware. Die Software sollte geeignet sein, die zentrale Vergabestelle bei der eVergabe zu unterstützen. Das Vergaberecht wird dann über die Software unmittelbar in die Arbeitsabläufe integriert. Dies betrifft sowohl die EU-weiten wie auch die nationalen Vergabeverfahren. Zudem erleichtert eine geeignete Vergabesoftware die Dokumentation der Vergabeverfahren mit allen relevanten Entscheidungen.

Darüber hinaus sollte ein digitales Vergabemanagement-System weitere Funktionalitäten bieten, 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.

→ **Empfehlung**

Die Einführung einer geeigneten Vergabesoftware zur effektiven Unterstützung der Vergabeverfahren sollte die Stadt Gronau (Westf.) möglichst zeitnah konkret planen und umsetzen.

### 5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Gronau (Westf.) erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Einzelne Aspekte könnte sie noch verbessern. So erfolgt zurzeit noch keine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung. Zudem hat die Stadt bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Veröffentlichungspflichten gemäß §§ 16 und 17 KorruptionsbG sollte die Stadt transparenter gestalten.

*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<sup>19</sup> zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu*

- *der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,*
- *der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,*
- *der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,*
- *der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,*
- *dem Vieraugenprinzip sowie*

<sup>19</sup> Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *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 Gronau (Westf.)** hat in ihrer „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Gronau (Westf.)“ in der Fassung vom 11. Januar 2011 (DA Korruption) Regelungen getroffen. Die Beschäftigten können über das Intranet auf die DA Korruption zugreifen. Neueingestellte Beschäftigte erhalten die DA Korruption zusammen mit weiteren Dienstanweisungen ausgehändigt und quittieren ihre Kenntnisnahme. Eine Sensibilisierung in regelmäßigen Abständen ist in der DA Korruption unter Punkt sechs vorgesehen. Danach unterrichtet der Korruptionsschutzbeauftragte die Beschäftigten einmal jährlich in einer Informationsveranstaltung über einschlägige Bestimmungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention. In der Praxis finden diese Informationsveranstaltungen allerdings nicht statt.

#### → **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 Korruptionsschutzbeauftragte und der Bürgermeister unverzüglich zu informieren.

Die Stadt sollte in regelmäßigen Abständen die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in allen Verwaltungsbereichen feststellen. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an.

Die Schwachstellenanalyse sollte insbesondere folgende Fragestellungen beantworten:

- 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 Gronau (Westf.) hat bislang keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Beschäftigten wurden auch nicht über mögliche Schwachstellen befragt. Bei einer Befragung haben die Bediensteten 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. Bei einer solchen Schwachstellenanalyse wäre ggf. auch aufgefallen, dass das Vieraugenprinzip bei der Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren in der Bauaufsicht nicht gewahrt wurde (siehe hierzu auch den Teilbericht 4 „Bauaufsicht“).

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten aktiv befragen und einbinden.

Grundsätzlich dürfen Bedienstete im öffentlichen Dienst keine Vergünstigungen annehmen. Die Kommune kann jedoch Ausnahmen schaffen, die die Annahme mit Zustimmung des Dienstherrn ermöglicht. Hiervon hat die Stadt Gronau (Westf.) in ihrer DA Korruption Gebrauch gemacht.

Demnach dürfen die Beschäftigten keine Geldgeschenke annehmen. Massenwerbartikel, Bewirtungen bis zu einem Wert von 20 Euro sowie weitere Geschenke und Zuwendungen bis zu einem Wert von zehn Euro sind erlaubt. Es bietet sich an, hier auch für die Massenwerbartikel eine Wertgrenze in Höhe von fünf bis zehn Euro festzulegen. Es gibt durchaus auch Kalender, die deutlich über diesen Wertgrenzen liegen können. Daher unterstützt eine Wertgrenzenregelung das rechtssichere Handeln der Bediensteten und dient im Zweifelsfall als Entscheidungshilfe.

Die Dienstanweisung der Stadt Gronau (Westf.) enthält keine Regelungen zur Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern der Gremien der Kommune nach § 16 und § 17 KorruptionsbG. Zu § 16 finden sich aber entsprechende Ausführungen in der Ehrenordnung der Stadt Gronau (Westf.).

Gemäß § 16 KorruptionsbG sind die Mitglieder der Gremien der Kommune verpflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Zu den Mitgliedern in diesem Sinne zählen auch die sachkundigen Bürger und Bürgerinnen. Die Auskunft ist schriftlich zu erteilen. Die Angaben sind in geeigneter Form, zum Beispiel auf der Internetseite der Kommune oder im Amtsblatt, jährlich zu veröffentlichen.

Gemäß § 2 der Ehrenordnung weist die Stadt Gronau (Westf.) an geeigneter Stelle auf ihrer Homepage auf die ganzjährige Möglichkeit der Einsichtnahme dieser Daten im Fachdienst Innere Verwaltung hin. Der entsprechende Hinweis ist jedoch nicht so leicht zu finden. Er führt über die Reiter „Rathaus“ – „Verwaltung“ – „Leistungen A-Z“ zu „E“ wie „Ehrenordnung“. Dort angekommen erfährt der Leser, dass die Auskunft über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse der Mandatsträger zur Einsichtnahme im Fachdienst Rat und Wahlen im Rathaus innerhalb der allgemeinen Öffnungszeiten bereitgehalten wird. Nicht jede Bürgerin oder jeder Bürger wird indes wissen, dass man unter dem Begriff „Ehrenordnung“ suchen muss, um etwas über die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger in Erfahrung zu bringen. Daher sollte ein entsprechender Hinweis zusätzlich im Bereich der Politik auf der Homepage angebracht werden. Darüber hinaus halten wir diese Möglichkeit der Einsichtnahme in der Verwaltung auch nicht für ausreichend, um dem Transparenzgebot des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu genügen.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder zu informieren, sollte so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind bereits viele Kommunen<sup>20</sup> dazu übergegangen, diese Offenlegung nach § 16 KorruptionsbG direkt auf der Homepage zu veröffentlichen.

Regelungen zu § 17 KorruptionsbG sind in keiner DA verbindlich geregelt. Gemäß § 17 sind die Tätigkeiten des Bürgermeisters jährlich zu erfassen und dem Rat anzuzeigen und das auch noch weitere drei Jahre nach Eintritt in den Ruhestand.

Auf der oben beschriebenen Internetseite der Stadt Gronau (Westf.) steht hierzu im letzten Satz: „Im vorgenannten Umfang werden auch die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Bürgermeisters zur Einsichtnahme bereitgehalten.“

Auch bezüglich der Tätigkeiten des Bürgermeisters bzw. der Bürgermeisterin finden sich mittlerweile viele Offenlegungen transparent auf den Homepages der Kommunen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die Hürde für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten der Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen zu informieren, reduzieren. Dies ließe sich leicht z.B. durch Veröffentlichung auf der städtischen Homepage realisieren. Die Regelungen zu § 17 (Tätigkeiten des Bürgermeisters) sollte die Stadt verbindlich in einer Dienstweisung festschreiben und auch diese für eine größtmögliche Transparenz auf der Homepage veröffentlichen.

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. Das Finanzministerium des Landes NRW hat 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. Anfragen nach § 8 KorruptionsbG stellt die Stadt Gronau (Westf.) gemäß der Richtlinie zur Durchführung von Vergabeverfahren und meldet im Bedarfsfall auch Verstöße dorthin.

Auch auf ihrer Homepage greift die Stadt Gronau (Westf.) das Thema Korruptionsbekämpfung auf. Dort stellt die Stadt dar, dass die Korruptionsprävention einen hohen Stellenwert innehat und welche Maßnahmen sie bereits ergriffen hat. Außerdem benennt sie für Interessierte den zuständigen Ansprechpartner und sichert die vertrauliche Behandlung von Hinweisen zu. Wir sehen es sehr positiv, dass die Stadt Gronau (Westf.) sich hier so klar nach außen positioniert und den Weg, mögliche Vergehen nach dem KorruptionsbG zu melden, erleichtert.

## 5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der

<sup>20</sup> z.B. Borken, Bocholt, Ahaus und Rhede, um hier nur einige Beispiele aus dem Kreis Borken zu nennen

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**

In der Stadt Gronau (Westf.) stellt das Thema Sponsoringleistungen bisher keinen nennenswerten Faktor dar. Die getroffenen Regelungen zum Sponsoring decken noch nicht alle rechtlichen Fallstricke ab.

*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.*

Positiv ist es zu werten, dass sich die **Stadt Gronau (Westf.)** grundsätzlich mit dem Thema Sponsoring auseinandergesetzt und in der „Dienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption und zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Gronau (Westf.)“ auch Regelungen zum Sponsoring integriert sowie einen Muster-Vertrag erstellt hat. Dass dieser Vertrag bis jetzt noch nicht zum Einsatz gekommen ist, kann zum einen bedeuten, dass es tatsächlich noch keine Fälle von Sponsoring in der Stadt Gronau (Westf.) gegeben hat. Zum anderen ist es auch denkbar, dass Sponsoring-Fälle nicht als solche gewertet wurden. Die Stadt sollte daher prüfen, ob es ggf. „versteckte“ Sponsoringfälle gibt und diese entsprechend vertraglich absichern. So ist z.B. die Bandenwerbung auf städtischen Sportplätzen, von Privaten zur Verfügung gestellte Lernsoftware an Schulen, Unterstützung durch Private bei der Durchführung von Kultur-, Sport- und Musikveranstaltungen etc. im Regelfall als Sponsoring zu werten.

Da die Stadt Gronau (Westf.) bislang keine Sponsoringverträge geschlossen hat, beleuchtet die gpaNRW im Folgenden lediglich kurz die grundsätzlichen Aspekte zum Sponsoring. Die Stadt Gronau (Westf.) sollte diese bei künftigen Sponsoring-Aktivitäten berücksichtigen.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Falls Nebenkosten aber nicht vermeidbar sind, so sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Dies sollte die Stadt gesondert schriftlich festlegen. In der Dienstanweisung sind hierzu keine Regelungen enthalten.

Auch eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen ist in der Dienstanweisung nicht vorgesehen. Grundsätzlich ist jedoch 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 daher eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollte die Stadt dennoch einen unbefristeten Sponsoringvertrag abschließen, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum, Ziele und Umfang des Sponsorings kurz-

fristig anpassen zu können. Darüber hinaus sollte in der Kündigungsklausel eine Folgekostenregelung enthalten sein. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte die Stadt ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen muss die Stadt zudem 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. Beispielhaft sei hier ein praktischer Fall angeführt, bei dem sich eine Bandenwerbung auf Grund eines Sturms gelöst hatte und durch das Umherfliegen auf der angrenzenden Straße einen schweren Verkehrsunfall auslöste.

Des Weiteren sind keine Regelungen zur Beteiligung des Fachdienstes Finanzmanagement und Steuerwesen in der Dienstanweisung getroffen worden. Grundsätzlich sollte die Entscheidung über den Abschluss eines Sponsoringvertrages in dezentraler Verantwortung getroffen werden. Die jeweiligen Fachdienste sollten zwar die Kontaktaufnahme zu potenziellen Sponsoren eigenverantwortlich organisieren. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss aber unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit dem Fachdienst Finanzmanagement und Steuerwesen erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung der Finanz- und Steuerexperten gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages.

Gegenüber der Öffentlichkeit ist jede Sponsoringmaßnahme offen zu legen. Daher empfehlen wir, dass beim Vorliegen von Sponsoringleistungen ein jährlicher Bericht über alle Sponsoringleistungen vom Fachdienst Finanzmanagement und Steuerwesen erstellt und dem Rat der Stadt bis zum 30. Juni des Folgejahres vorgelegt wird.

Die Dienstanweisung sieht keine Berichtspflicht gegenüber dem Rat vor. Dies sollte die Stadt Gronau (Westf.) ergänzen. Für eine maximale Transparenz sollte sie den Bericht zudem auf ihrer Internetseite veröffentlichen.

#### → **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre Dienstanweisung zum Bereich des Sponsorings überarbeiten. Sie sollte diese um Regelungen zur Beteiligung des Fachdienstes Finanzmanagement und Steuerwesen, um den Ausschluss von Haftungsrisiken sowie eine zeitliche Befristung ergänzen. Auch die Berichtspflicht gegenüber dem Rat sollte die Stadt aufnehmen.

## 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 Gronau (Westf.) hat eine Dienstanweisung zur Einführung des Bauinvestitionscontrollings erlassen. Es gibt viele positive Ansätze für ein erfolgreiches BIC. Dieses wird zurzeit aber noch nicht durchgängig und systematisch betrieben.

- Die Bedarfsfeststellungen der Stadt Gronau (Westf.) bei ihren investiven Maßnahmen sind in manchen Fällen nicht ausreichend belastbar. Dadurch weichen die tatsächlichen Ausgaben in einem moderaten Rahmen 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.*

*Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.*

Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat mit Wirkung vom 2. März 2015 eine Dienstanweisung zur Einführung des Bauinvestitionscontrollings erlassen. Danach wird das Bauinvestitionscontrolling bei allen Baumaßnahmen an und in Gebäuden eingeführt, deren Gesamtkosten über 500.000 Euro netto liegen. Die Stadt Gronau (Westf.) gehört aufgrund ihrer Einwohnerzahl zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW grundsätzlich ein durchgängiges BIC für alle investiven Maßnahmen erforderlich. Es ist daher durchaus legitim, dass das BIC bei der Stadt Gronau (Westf.) nur bei finanziell größeren Maßnahmen zum Tragen kommt.

Organisatorisch ist das BIC bei der Vergabestelle für Baumaßnahmen angesiedelt. Die jeweiligen Fachdienste planen im Regelfall die baulichen Maßnahmen und zeigen diese bei der Vergabestelle an. Der Beauftragte für das BIC beteiligt von Anfang an die unterschiedlichen Organisationseinheiten, wie den Fachdienst Finanzen, den Nutzerfachdienst, aber ggf. auch externe Anspruchsgruppen. Das können beispielsweise Feuerwehrleute bei der Planung einer neuen Feuerwache sein. Das vom Fachdienst vorzulegende Konzept ist mit einer Kostenermittlung zu versehen und wird anschließend überprüft. Anschließend beschließt ein Bewertungsgremium, in das die Stadt auch Mitglieder des Rates einbezieht, Kriterien für den Bau. Eine Kostenobergrenze wird festgelegt, politisch beschlossen und vertraglich vereinbart. Dadurch sind Kostenüberschreitungen im Regelfall nur noch in einem geringfügigen Umfang von maximal drei Prozent der Auftragssumme zulässig. Die nötigen Entscheidungsgrundlagen für den Planungs- und Ausführungsprozess liegen zentral vor.

Das Gebäude- und Liegenschaftsmanagement führt für jede Baumaßnahme ein Kostendatenblatt. Hierauf bildet der Fachdienst den im Haushalt zur Verfügung gestellten Kostenrahmen kontinuierlich ab. Je nach Baufortschritt wird erst die Kostenschätzung, anschließend die Kostenberechnung, der Kostenanschlag sowie abschließend die Kostenfeststellung gelistet. Dabei ist der Kostenstand tagesaktuell ablesbar.

Die Stadt kennzeichnet Nachträge, Abschlagszahlungen und Schlussrechnungen und hält diese nach. Die Nachträge werden geprüft und über das Bauverwaltungsamt beauftragt. Mit der Fertigstellung der Maßnahme ist der Soll-Ist-Vergleich gegeben.

Die gpaNRW begrüßt die vielen positiven Ansätze, die die Stadt Gronau (Westf.) mit ihrem BIC verfolgt und zumindest für die größeren Bauprojekte auch in der Praxis lebt. Es gibt allerdings auch noch Aspekte, die wir für ein vollumfängliches BIC vermissen.

So erfolgt beispielsweise noch keine umfassende und systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfung unter Einbeziehung von Aspekten zur Nachhaltigkeit. Die Ziele des Projekts, seine Notwendigkeit und Nachhaltigkeit, die Folgekosten, Dringlichkeit und die Vereinbarkeit mit gesamtkommunalen Interessen, der kommunalen Finanzsituation sowie eine ausdrückliche Entscheidung über die Größenordnung des vorläufigen Raum- und Funktionsbedarfs sollte auch den gesamten Lebenszyklus bis hin zum Rückbau eines geplanten Baus berücksichtigen.

Darüber hinaus kann die Stadt Gronau (Westf.) die zentrale Begleitung des gesamten Projektablaufs aufgrund von Personalvakanz nicht immer gewährleisten. Und auch eine verwaltungs- und fachübergreifende Priorisierung von Investitionsmaßnahmen wird zurzeit noch nicht durchgeführt.

In der parallel von der gpaNRW durchgeführten Prüfung des Finanzwesens ist zudem aufgefallen, dass die Stadt Gronau (Westf.) jährlich in größerem Umfang Ermächtigungen für investive Auszahlungen in die Folgejahre überträgt. Die Planungen prognostizieren somit nicht die realistisch mögliche Investitionstätigkeit. Auch in diesem haushaltsrelevanten Bereich könnte ein vollumfängliches BIC zu einer besseren Planung der investiven Mittel im Sinne des § 13 Abs. 1 und 2 KomHVO NRW führen (siehe hierzu auch Punkt 1.4.3 „Ermächtigungsübertragungen“ des Teilberichts „Finanzen“).

In der Stadt Gronau (Westf.) sind viele vielversprechende Grundzüge eines Bauinvestitionscontrollings zu finden. Im Anschluss an die Planung beschränkt sich das BIC jedoch im Wesentlichen auf das Baukostencontrolling. Eine zentrale Steuerung der Maßnahmen, wie sie das Bauinvestitionscontrolling durchgängig von Beginn der Planung an bis zum Abschluss der Maßnahme vorsieht, erfolgt zurzeit noch nicht.

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 steuern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die guten Ansätze ihres Bauinvestitionscontrollings weiter optimieren. Eine zentrale Steuerung und Überwachung für den gesamten Projektablauf wäre dafür zu priorisieren.

## 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 Gronau (Westf.) vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

### 5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- Die Vergabeverfahren in der Stadt Gronau (Westf.) führen zu vergleichsweise geringen Abweichungen der Abrechnungs- von den Auftragssummen. Die Nachträge nehmen bei den Baumaßnahmen zwar einen moderaten aber dennoch nicht zu vernachlässigenden Einfluss.

*Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.*

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Abrechnungsvolumen ab 50.000 Euro netto.

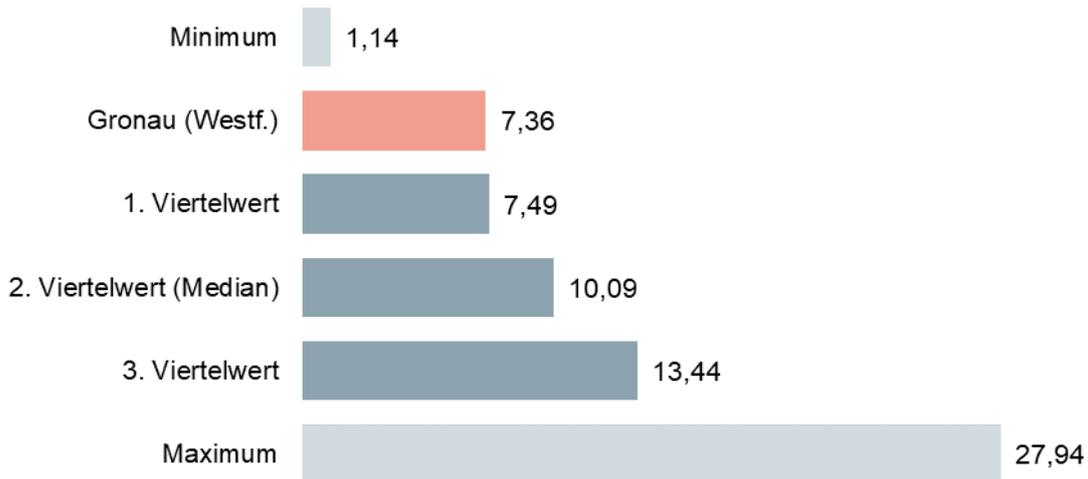
Die **Stadt Gronau (Westf.)** hat für den Zeitraum vom 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 72 schlussabgerechnete Vergabemaßnahmen angegeben. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

**Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019**

	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	11.199.619,01	
Abrechnungssummen	11.632.182,70	
Summe der Unterschreitungen	309.262,20	2,76
Summe der Überschreitungen	741.825,89	6,62

Im Vergleichsjahr 2018 hat die die Stadt Gronau (Westf.) 17 Maßnahmen abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von knapp 167.000 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Gronau (Westf.) damit wie folgt ein.

**Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018**



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



Die Stadt Gronau (Westf.) gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den geringsten Abweichungen vom Auftragswert.

Die Stadt arbeitet im Wesentlichen mit Nachträgen. Von den 72 von 2017 bis 2019 abgerechneten Maßnahmen mit einer Abrechnungssumme von mindestens 50.000 Euro hat die Stadt 30 mit Nachträgen abgewickelt. Diese haben ein Volumen von gut 570.000 Euro.

Das sind rund 5 Prozent der ursprünglichen Auftragswerte. Nachträge haben somit in der Stadt Gronau (Westf.) zwar einen moderaten, aber doch spürbaren Einfluss auf die Höhe der abgerechneten Leistungen. Sie führen dabei allerdings in der Regel nicht zu deutlichen Über- oder Unterschreitungen der Auftragswerte.

Im Vergleichsjahr 2018 liegt der Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen bei etwas über einem Prozent und damit unter dem Median der mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Nachträge und damit Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert kann eine Stadt nicht grundsätzlich vermeiden. 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. Leistungsbeschreibung und –verzeichnis soll die Stadt daher möglichst sorgfältig und detailliert erstellen. Voraussetzung dafür ist eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, Nachtragsaufträge begrenzen zu können. Beim Punkt 5.7 „Maßnahmenbetrachtung“ geht die gpaNRW noch einzelfallbezogen auf diesen Aspekt ein.

Einen weiteren Beitrag zur Reduzierung von Nachträgen kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

## 5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

### → Feststellung

Die von der Stadt Gronau (Westf.) in ihrer Vergabeordnung getroffenen Regelungen zum Nachtragswesen sind ausreichend. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet allerdings zurzeit noch nicht statt.

*Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:*

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

In der **Stadt Gronau (Westf.)** prüfen die beiden zentralen Vergabestellen alle Nachtragsaufträge bzw. Auftragsänderungen auf formale Richtigkeit, nachdem zuvor eine fachtechnische

Prüfung durch den zuständigen Fachdienst erfolgt ist. Im Baubereich werden die Aufträge nach Prüfung zentral von der ZVS erteilt.

Die örtliche Rechnungsprüfung prüft alle Nachtrags- und Ergänzungsaufträge, die zu den Auftragsvergaben über einem ursprünglichen Auftragswert ab 25.000 Euro liegen. Darüber hinaus sieht die örtliche Rechnungsprüfung alle Schlussrechnungen ein, auch die, die auf Grund einer Auftragshöhe von unter 25.000 Euro nicht vorab von ihr freigegeben wurden. Dadurch prüft sie zumindest im Nachgang die Nachträge der unter der Wertgrenze liegenden Vergaben. So würde es auch auffallen, wenn Aufträge nicht rechtskonform gesplittet wurden, um gegebene Wertgrenzen zu unterlaufen.

Die umfassende Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabe-, sowie die Nachtrags- und Schlussrechnungsabwicklung befürwortet die gpaNRW. Sie stellt einen wichtigen Beitrag gegen Korruption im Vergabebereich dar.

Die Stadt Gronau (Westf.) wickelt grundsätzlich alle Auftragsänderungen oder Auftragsergänzungen über Nachträge ab. Nur in Einzelfällen kann es zu Auftragsänderungen kommen, die sie nicht über Nachträge abwickelt. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn eine besondere Dringlichkeit geboten ist. Bei Mengenmehrungen gilt eine Überschreitung ab 10 Prozent des Auftragsvolumens als nachtragserforderliche Größe.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt Gronau (Westf.) bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung hinsichtlich der 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. Zwar liegen hierzu sehr wohl Erfahrungswerte bei den fachlich Verantwortlichen vor, diese sind jedoch nicht systematisch aufbereitet. Eine systematische zentrale Nachbetrachtung bietet sich auch vor dem Hintergrund der Korruptionsprävention an und könnte vorzugsweise in Kooperation mit dem Bauinvestitionscontrolling erfolgen.

An dieser Stelle verweist die gpaNRW auch auf die Ausführungen im Kapitel „5.5 Bauinvestitionscontrolling“.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen. Das Nachtragsmanagement sollte organisatorisch bei den Vergabestellen angesiedelt werden.

## 5.7 Maßnahmenbetrachtung

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW, ob und inwieweit die Stadt die rechtlichen und formellen Vorgaben für die Durchführung von Vergabeverfahren einhält. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenbetrachtung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird dieses Kapitel nicht veröffentlicht.

## 5.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
<b>Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention</b>				
F1	Das Vergabewesen der Stadt Gronau (Westf.) ist im Wesentlichen gut organisiert. In ihren Vergaberichtlinien hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen und die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die getroffenen Regelungen sind im Wesentlichen geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten. In Teilbereichen gibt es noch Verbesserungspotenzial.	166	E1.1 Die Einführung einer geeigneten Vergabesoftware sollte die Stadt Gronau (Westf.) möglichst zeitnah konkret planen und umsetzen.	9
F2	Die Stadt Gronau (Westf.) erfüllt die wesentlichen Vorgaben des KorruptionsbG. Einzelne Aspekte könnte sie allerdings noch verbessern. So erfolgt zurzeit noch keine regelmäßige Sensibilisierung der Beschäftigten zum Thema Korruptionsbekämpfung. Zudem hat die Stadt bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Die Veröffentlichungspflichten gemäß §§ 16 und 17 KorruptionsbG sollte die Stadt transparenter gestalten.	170	E2.1 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.	171
			E2.2 Die Stadt Gronau (Westf.) sollte mittels einer Schwachstellenanalyse die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete feststellen und diese Analyse in regelmäßigen Abständen wiederholen. Dabei sollte die Stadt die Bediensteten aktiv befragen und einbinden.	172
			E2.3 Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die Hürde für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeiten der Mitglieder in ihren Organen und Ausschüssen zu informieren, reduzieren. Dies ließe sich leicht z.B. durch Veröffentlichung auf der städtischen Homepage realisieren. Die Regelungen zu § 17 (Tätigkeiten des Bürgermeisters) sollte die Stadt verbindlich in einer Dienstanweisung festschreiben und auch diese für eine größtmögliche Transparenz auf der Homepage veröffentlichen.	173

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
<b>Sponsoring</b>					
F3	In der Stadt Gronau (Westf.) stellt das Thema Sponsoringleistungen bisher keinen nennenswerten Faktor dar. Die getroffenen Regelungen zum Sponsoring decken noch nicht alle rechtlichen Fallstricke ab.	174	E3	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ihre Dienstanweisung zum Bereich des Sponsorings überarbeiten. Sie sollte diese um Regelungen zur Beteiligung des Fachdienstes Finanzmanagement und Steuerwesen, um die Aufnahme von Haftungsrisiken sowie eine zeitliche Begrenzung ergänzen. Auch die Berichtspflicht gegenüber dem Rat sollte die Stadt aufnehmen.	175
<b>Bauinvestitionscontrolling</b>					
F4	Die Stadt Gronau (Westf.) hat eine Dienstanweisung zur Einführung des Bauinvestitionscontrollings erlassen. Es gibt viele positive Ansätze für ein erfolgreiches BIC. Dieses wird zurzeit aber noch nicht durchgängig und systematisch betrieben.	15	E4	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte die guten Ansätze ihres Bauinvestitionscontrollings weiter optimieren. Eine zentrale Steuerung und Überwachung für den gesamten Projektablauf wäre dafür zu priorisieren.	177
<b>Nachtragswesen</b>					
F5	Die von der Stadt Gronau (Westf.) in ihrer Vergabeordnung getroffenen Regelungen zum Nachtragswesen sind ausreichend. Eine systematische und möglichst zentrale Auswertung hinsichtlich der Höhe der Nachträge sowie der Abweichungen vom Auftragswert findet allerdings nicht statt.	180	E5	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört nach Ansicht der gpaNRW auch eine systematische Auswertung der Nachträge hinsichtlich Höhe und beteiligter Unternehmen. Das Nachtragsmanagement sollte organisatorisch bei den Vergabestellen angesiedelt werden.	181
<b>Maßnahmenbetrachtung</b>					
F6	Die betrachteten Vergabemaßnahmen der Stadt Gronau (Westf.) waren übersichtlich aufgebaut und überwiegend nachvollziehbar dokumentiert. Rechtliche Mindestvorgaben bezüglich der Wahl des Verfahrens und der Anzahl der zu beteiligenden Firmen hat die Stadt in allen geprüften Maßnahmen erfüllt und sogar überschritten. Die Zentrale Vergabestelle, die beteiligten Fachdienste und die Örtliche Rechnungsprüfung haben sich ordnungsgemäß und fachkundig in allen geprüften Verfahren eingebracht. Einzelne Optimierungsmöglichkeiten greift die gpaNRW bei den jeweiligen Maßnahmen auf.		E6.1	Bei Sanierungsmaßnahmen an Altgebäuden sollte die Stadt Gronau (Westf.) tiefere Voruntersuchungen der Bausubstanz durchführen. So würde eine belastbarere Planung und Kostenschätzung vor der Entscheidung über die Durchführung der Maßnahme vorliegen und negativen Überraschungen während der Ausführungsphase vorbeugen.	
			E6.2	Die Stadt Gronau (Westf.) sollte darauf achten, jeden einzelnen Nachtrag hinreichend zu begründen und versehen mit einer förmlichen Beauftragung in der Vergabeakte zu dokumentieren.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E6.3 Teilabnahmeschriften sollten aus Gewährleistungsgründen den abgenommenen Bauabschnitt möglichst genau bezeichnen.	
			E6.4 Bei umfangreichen Auftragsänderungen sollte die Stadt Gronau (Westf.) eigene Kostenschätzungen und Nachtragsleistungsverzeichnisse erstellen oder durch ein begleitendes Ingenieurbüro erstellen lassen und sich nicht allein auf die Nachtragsangebotserstellung des Auftragnehmers stützen. Bei mehr als 10-prozentigen Vergütungserhöhungen sind Nachtragsverhandlungen möglich, von denen die Stadt auch Gebrauch machen sollte.	
			E6.5 Um dem Mindestgebot zur Führung einer vollständigen Vergabeakte gerecht zu werden, sollte die Stadt auch ein Musterexemplar der Aufforderung zur Abgabe eines Angebots an die Bieter sowie den Nachweis der ex-post-Veröffentlichung in der Hauptakte im Fachdienst dokumentieren.	
F7	Die Auftragsbekanntmachung gemäß § 3 b, Abs. 1 VOB/A war nicht in der Vergabeakte enthalten. Auch auf Nachfrage konnte der Fachdienst die Bekanntmachung nicht beibringen. Die Voruntersuchungen des Baugrundes waren nicht ausreichend verlässlich, wodurch es zu deutlichen Kostensteigerungen im Verlauf der Maßnahme gekommen ist.		E7 Die Stadt Gronau (Westf.) sollte auf Vollständigkeit der Vergabeakten achten. Gerade bei den im Regelfall hochpreisigen Straßenbaumaßnahmen sollte die Stadt ausreichend tiefgehende Voruntersuchungen des Baugrundes durchführen, um spätere Kostensteigerungen so effektiv wie möglich zu vermeiden.	

## → 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)