

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Menden im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Menden	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Menden	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	10
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Menden	18
0.4 Überörtliche Prüfung	19
0.4.1 Grundlagen	19
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	22
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	24
1. Finanzen	34
1.1 Managementübersicht	34
1.1.1 Haushaltssituation	34
1.1.2 Haushaltssteuerung	35
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	36
1.3 Haushaltssituation	36
1.3.1 Haushaltsstatus	37
1.3.2 Ist-Ergebnisse	39
1.3.3 Plan-Ergebnisse	43
1.3.4 Eigenkapital	49
1.3.5 Schulden und Vermögen	51
1.4 Haushaltssteuerung	61
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	61
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	63
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	66

1.4.4	Fördermittelmanagement	69
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	72
2.	Beteiligungen	82
2.1	Managementübersicht	82
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	83
2.3	Beteiligungsportfolio	84
2.3.1	Beteiligungsstruktur und wirtschaftliche Bedeutung	84
2.3.2	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	88
2.4	Beteiligungsmanagement	91
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	91
2.4.2	Berichtswesen	93
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	95
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	97
3.	Hilfe zur Erziehung	99
3.1	Managementübersicht	99
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	100
3.3	Strukturen	101
3.3.1	Strukturkennzahlen	101
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	102
3.3.3	Präventive Angebote	102
3.4	Organisation und Steuerung	103
3.4.1	Organisation	103
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	104
3.4.3	Finanzcontrolling	105
3.4.4	Fachcontrolling	106
3.5	Verfahrensstandards	107
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	107
3.5.2	Prozesskontrollen	111
3.6	Personaleinsatz	112
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	113
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	114
3.7	Leistungsgewährung	114
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	114
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	124
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	133
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	135
4.	Bauaufsicht	142
4.1	Managementübersicht	142
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	148
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	149
4.3.7	Personaleinsatz	152
4.3.8	Digitalisierung	155
4.3.9	Transparenz	157
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	159
5.	Vergabewesen	162
5.1	Managementübersicht	162
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	162
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	163
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	164
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	168
5.4	Sponsoring	170
5.5	Bauinvestitionscontrolling	172
5.6	Nachtragswesen	175
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	175
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	177
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	179
6.	gpa-Kennzahlenset	182
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	182
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	182
6.3	gpa-Kennzahlenset	184
	Kontakt	191

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Menden

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Die Stadt Menden unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen gem. dem Stärkungspaktgesetz NRW (StPaktG). Sie ist zur Teilnahme am Stärkungspakt verpflichtet, weil sie aufgrund ihrer Plandaten mit einer Überschuldung rechnen musste. Den **Haushaltssanierungsplan** (HSP) und dessen jährliche Fortschreibungen hat die Bezirksregierung Arnsberg jeweils genehmigt.

Menden ist es gelungen, den HSP erfolgreich umzusetzen. Seit 2016 erzielt die Stadt positive **Jahresergebnisse**. Dazu tragen eigene Konsolidierungsmaßnahmen bei. Darüber hinaus nehmen die Gewerbesteuererträge einen wesentlichen Einfluss. Dank der guten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind diese bis 2018 deutlich angestiegen. Auch das Jahr 2019 wird voraussichtlich mit einem Überschuss abschließen. Allerdings zeigen sich bereits erste negative Effekte aus der konjunkturellen Eintrübung. Die Corona-Krise wird ab 2020 zu weiteren deutlichen Belastungen führen.

Die **Haushaltsplanung** 2020/21 bildet diese Entwicklung naturgemäß noch nicht ab. Die Stadt rechnet darin mit durchweg positiven Jahresergebnissen. Ab 2020 bildet sie den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe ab. Die Planannahmen setzen dabei eine weiterhin stabile konjunkturelle Entwicklung voraus. Hierin liegt derzeit das größte nicht direkt steuerbare Haushaltsrisiko. Zusätzliche Risiken sehen wir bei den Personalaufwendungen und der Kreisumlage.

Die positive Entwicklung der Jahresergebnisse hat das städtische **Eigenkapital** stabilisiert. Die Stadt verfügt 2018 wieder über eine Ausgleichsrücklage von rund 3,4 Mio. Euro. Trotzdem ist die Eigenkapitalausstattung weiterhin deutlich unterdurchschnittlich.

Verbessert hat sich ebenfalls die Liquiditätslage. Der Stadt ist es in der Folge gelungen, ihre Kassenkredite zu verringern. Mit rund 48 Mio. Euro in 2018 sind diese aber weiterhin eine spürbare Belastung für den städtischen Haushalt. Insgesamt ist die **Verschuldung** auf einem durchschnittlichen Niveau. In den nächsten Jahren wird diese voraussichtlich zunehmen. Wesentlicher Grund dafür ist der absehbare Kreditbedarf. Das städtische **Vermögen** weist fortgeschrittene Anlagenabnutzungsgrade auf. Die Stadt plant deshalb umfangreiche Investitionen. Zur Finanzierung wird sie vermehrt Darlehen in Anspruch nehmen müssen. Im Kernhaushalt betrifft dies insbesondere das Straßenvermögen. Die städtischen Gebäude hat Menden zum 01. Januar 2020 an den Immobilienservice Menden (ISM) übertragen. Die aus der geplanten Sanierung dieser Vermögenswerte entstehenden Aufwendungen werden den Stadthaushalt mittelbar belasten.

Dabei ist die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen auf den städtischen Haushalt bereits jetzt hoch. Die Stadt verfügt über eine komplexe **Beteiligungsstruktur**. Insgesamt hält sie Anteile an 35 Unternehmen. Dabei übt sie auf mindestens 14 Beteiligungen einen maßgeblichen Einfluss aus. Durchschnittlich ergibt sich aus den Beteiligungen eine jährliche Ergebnisbelastung von rund 20,2 Mio. Euro. Aus Sicht der gpaNRW ergeben sich daraus hohe Anforderungen an das **Beteiligungsmanagement**. Diese werden von der Stadt weitgehend erfüllt.

Weitere Belastungen ergeben sich aus der vergleichsweise ungünstige Sozialstruktur. Im Bereich der **Hilfe zur Erziehung** (HzE) weist die Stadt Menden eine hohe Falldichte auf. Die Hilfefälle verursachen vergleichsweise hohe Kosten. Dies liegt vor allem an dem relativ niedrigen Anteil ambulanter Hilfen. Zudem besteht ein großer Anteil der stationären Hilfen aus kostenintensiven Heimunterbringungen. Die Stadt die Problemlage erkannt und bereits Maßnahmen ergriffen. Durch den neuen Spezialdienst für Heimunterbringung ist die Falldichte 2019 bereits zurückgegangen. Dies führt zu einer Reduzierung der Aufwendungen für die stationäre Hilfe. Gleichzeitig ist der Anteil der tendenziell günstigeren ambulanten Hilfefälle angestiegen. Die Stadt sollte diesen eingeschlagenen Weg konsequent weiterverfolgen. Zur Erfolgskontrolle und zielgerichteten Steuerung sollte sie dabei ihre vierteljährlichen Controllingberichte um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern. Die von der gpaNRW in dieser Prüfung erhobenen Kennzahlen können dafür ein Anhalt sein.

Im Bereich der **Bauaufsicht** ist die Stadt Menden noch nicht digital aufgestellt. Sie bearbeitet die Bauanträge in Papierform. Die Leistungswerte (Fälle je Vollzeit-Stelle) sind dabei unterdurchschnittlich. Dies trägt dazu bei, dass die Anträge relativ schnell bearbeitet werden. Die Orientierungsgröße von zwölf Wochen ab Antragseingang unterschreitet die Stadt deutlich. Trotzdem sollte sie die geplante Einführung eines Dokumentenmanagementsystems zügig umsetzen. Sie könnte dadurch den Workflow optimieren und das Vier-Augen-Prinzip sicherstellen. Zudem hätte die Stadt die Möglichkeit, Kennzahlen zu ermitteln. Diese sollte sie dazu nutzen, die Einhaltung noch festzulegender Zielwerte und Qualitätsstandards zu messen. Dies trägt zu einer größeren Transparenz bei und ermöglicht eine zielgerichtete Steuerung.

Ihr **Vergabewesen** hat die Stadt Menden in wesentlichen Tätigkeitsbereichen dezentral organisiert. Die zentrale Submissionsstelle zeichnet sich nur bis zur Angebotseröffnung für die Vergabeverfahren verantwortlich. Danach übernehmen die einzelnen Fachbereiche die weiteren Arbeitsschritte. Dies gilt auch für die Bearbeitung von Änderungen während der Vertragslaufzeit. Die Stadt sollte die Einführung einer zentralen Vergabestelle prüfen. Dadurch könnte sie das vergaberechtliche Fachwissen bündeln. Zudem hätte sie die Möglichkeit, dessen einheitliche

Anwendung während des gesamten Vergabeverfahrens und der anschließenden Vertragsausführung sicher zu stellen.

Regelungen zur **Korruptionsprävention** finden sich in der allgemeinen Dienstanweisung. Derzeit aktualisiert Menden die Schwachstellenanalyse zur Identifizierung von korruptionsgefährdeten Bereichen. Regelmäßige Schulungen zur Sensibilisierung der Beschäftigten finden nicht statt. Die allgemeine Dienstanweisung enthält zudem verbindliche Rahmenbedingungen für das **Sponsoring**. Eine zeitliche Befristung und die Beschränkung des Kostenrisikos auf den Sponsoringgeber hat die Stadt darin nicht festgelegt. In einem jährlichen Bericht über erhaltene Sponsoringleistungen und Spenden sorgt sie für Transparenz. Die Stadt Menden sollte prüfen, die Regelungen zur Korruptionsprävention und zum Sponsoring in einer eigenen Dienstanweisung zusammenzufassen. Sie kann sich dabei an der von der gpaNRW veröffentlichten Muster-Dienstanweisung zur Korruptionsprävention orientieren.

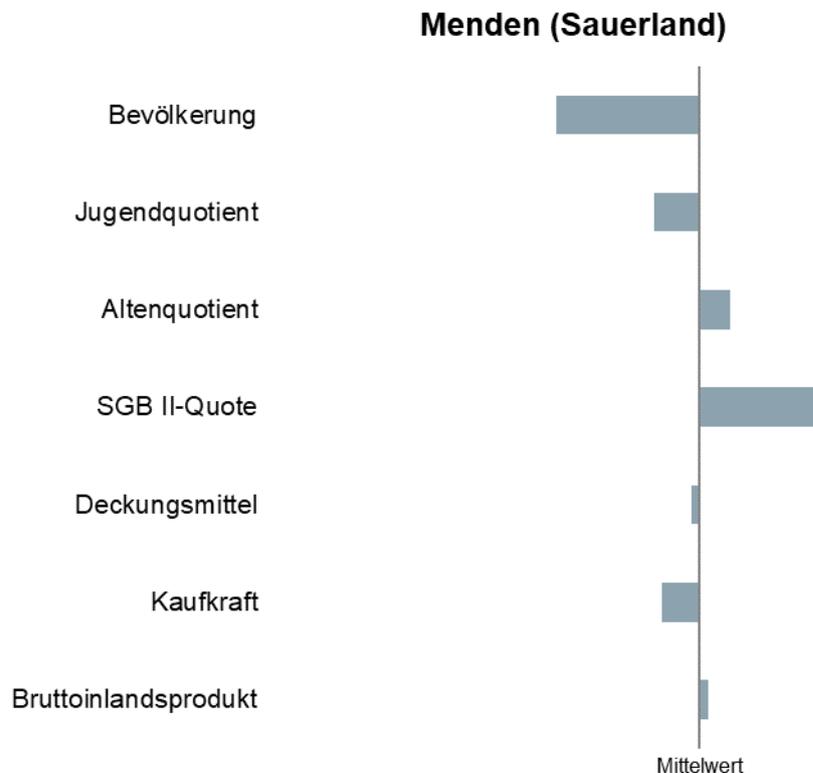
0.2 Ausgangslage der Stadt Menden

0.2.1 Strukturelle Situation

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

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

Strukturmerkmale Stadt Menden 2018



Ergänzend zu diesen allgemeinen Strukturmerkmalen berücksichtigt die gpaNRW auch individuelle Rahmenbedingungen und Standortfaktoren. Dazu haben wir am 08. Juni 2020 ein Gespräch mit dem Verwaltungsvorstand geführt.

Die Stadt Menden gehört mit rund 53.000 Einwohnern zu den größeren Städten im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Das Stadtgebiet gliedert sich in 24 Ortsteile auf einer Gesamtfläche von 86,1 km². Die kleingliedrige Siedlungsstruktur in Verbindung mit der demografischen Entwicklung ist eine zunehmende Herausforderung hinsichtlich der Bereitstellung kommunaler Infrastruktur. Darauf geht die gpaNRW im Folgenden näher ein.

0.2.1.1 Demografische Entwicklung

Die Einwohnerzahlen in Menden gehen zurück. Nach der Prognose von IT.NRW wird sich diese Entwicklung in den nächsten Jahren fortsetzen. Die Stadt bemüht sich weiterhin diesem landesweiten Trend aktiv entgegenzuwirken. So versucht sie durch die Bereitstellung von Bauplätzen die Stadt für Neubürger attraktiv zu machen und die Abwanderung von Einwohnern zu verringern. Aufgrund der guten Verkehrsanbindung hofft sie auch als Wohn- und Lebensort für Pendler interessant zu sein. Baugelegenheiten schafft sie dabei zum einen durch die Entwicklung neuer Baugebiete. Zum anderen bemüht sie sich vermehrt, bereits erschlossene Flächen einer Bebauung zuzuführen. Unterstützende Projekte wie „Jung kauft Alt“ werden gut angenommen. Die dafür von der Stadt eingeplanten Zuwendungsbeträge musste sie bereits aufgrund hoher Nachfrage aufstocken. Einen weiteren Schwerpunkt legt Menden auf ein breitgefächertes

Schul- und Bildungsangebot. Die Stadt hält alle Schulformen vor. Die Schülerzahlen haben sich in den letzten Jahren besser als prognostiziert entwickelt. Bei gleichzeitig ausgeweiteten Betreuungsangeboten besteht daher in vielen Schulen zusätzlicher Raumbedarf.

Trotz dieser positiven Entwicklung bescheinigen der Jugend- und der Altenquotient der Stadt hinsichtlich der Altersstruktur eher ungünstige Rahmenbedingungen. Der Anteil der unter 20-jährigen an der Bevölkerung (Jugendquotient) hat sich im Vergleich zur letzten Prüfung weiter verringert. Mit 30,5 Prozent liegt dieser unter dem Mittelwert vergleichbarer Kommunen (32,2 Prozent). Im Märkischen Kreis erreicht die Stadt Menden damit den viertniedrigsten Wert. Der Anteil der über 65-jährigen (Altenquotient) liegt mit 38,0 Prozent deutlich über dem interkommunalen Mittelwert (36,7 Prozent). Kreisweit erreichen nur zwei Kommunen einen höheren Wert. Menden gehört damit zu den „älteren“ Städten.

0.2.1.2 Individuelle Strukturmerkmale

Die Sozialstruktur belastet den städtischen Haushalt. Mit 9,6 Prozent liegt die SGB II-Quote deutlich über dem Durchschnitt der mittleren kreisangehörigen Kommunen (8,4 Prozent). Gemessen wird hierbei der Anteil der Leistungsberechtigten an den Personen im erwerbsfähigen Alter. Im Vergleich zur letzten Prüfung hat sich der Anteil um rund einen Prozentpunkt erhöht. Der Anstieg fällt dabei stärker als im Landesvergleich aus. Verbessert haben sich dagegen die Kaufkraft und das Bruttoinlandsprodukt. Wie bereits 2014 von der gpaNRW festgestellt, verfügt die Stadt Menden dabei allerdings weiterhin über eine unterdurchschnittliche Kaufkraft.

Im Gegensatz zu den eher belastenden sozialen Strukturdaten konnten wir der Stadt Menden in der letzten Prüfung bei den allgemeinen Deckungsmitteln eine begünstigende Wirkung bescheinigen. Diese lagen höher als bei den Vergleichskommunen. In den Folgejahren sind Realsteuern und die Schlüsselzuweisungen in Menden allerdings weniger stark gestiegen als im Landesdurchschnitt. Deshalb erreicht die Stadt 2018 mit 1.532 Euro je Einwohner nur noch einen unterdurchschnittlichen Wert (Mittelwert: 1.548 Euro je Einwohner). Zu dieser Entwicklung tragen die für eine Stärkungspaktkommune vergleichsweise niedrigen Steuerhebesätze bei. Darauf geht die gpaNRW im Teilbericht Finanzen näher ein.

Die strukturelle Situation der Stadt Menden ist damit im Verhältnis zu den Vergleichskommunen eher ungünstig. Die Strukturmerkmale sind überwiegend schlechter ausgeprägt. Sie belasten damit den städtischen Haushalt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die gpaNRW hat die Stadt Menden zuletzt 2014 überörtlich geprüft. Die Stadt hat die Ergebnisse der Prüfung an den Rat berichtet. Konkrete Projekte für Konsolidierungsmaßnahmen hat sie daraus nicht entwickelt. Allerdings sind die Handlungsempfehlungen in die politische Entscheidungsfindung eingeflossen. In diesem Zusammenhang sind beispielhaft zu nennen:

- Neufassung der Elternbeitragssatzung mit sozialer Staffelung der Beiträge.
- Aufgabe oder Umnutzung von Gebäuden.
- Aufgabe von Spielplätzen und Veräußerung der Grundstücke.

Verschiedene Handlungsmöglichkeiten haben Rat und Verwaltung zudem diskutiert, auf eine Umsetzung wurde jedoch bewusst verzichtet. So hat die Stadt keine weiteren (Teil-)Standorte von Grundschulen geschlossen. Zur Finanzierung der daraus resultierenden Haushaltsbelastung hat sie stattdessen die Grundsteuer B angehoben. Dank einer transparenten Diskussion ist diese Entscheidung in der Bevölkerung weitestgehend akzeptiert. Auch eine einheitliche Erfassung der Grünflächen in einem Kataster ist nicht erfolgt. Aufgrund der geringen vorhandenen Flächen hat die Stadt aus Kosten-Nutzen-Erwägungen davon Abstand genommen.

Angesichts der noch nicht abzuschätzenden Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Haushalt kann es angezeigt sein, dass sich die Stadt erneut mit den Handlungsempfehlungen auseinandersetzt. Dies sollte ergänzend zu den Erkenntnissen der aktuellen Prüfung erfolgen.

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

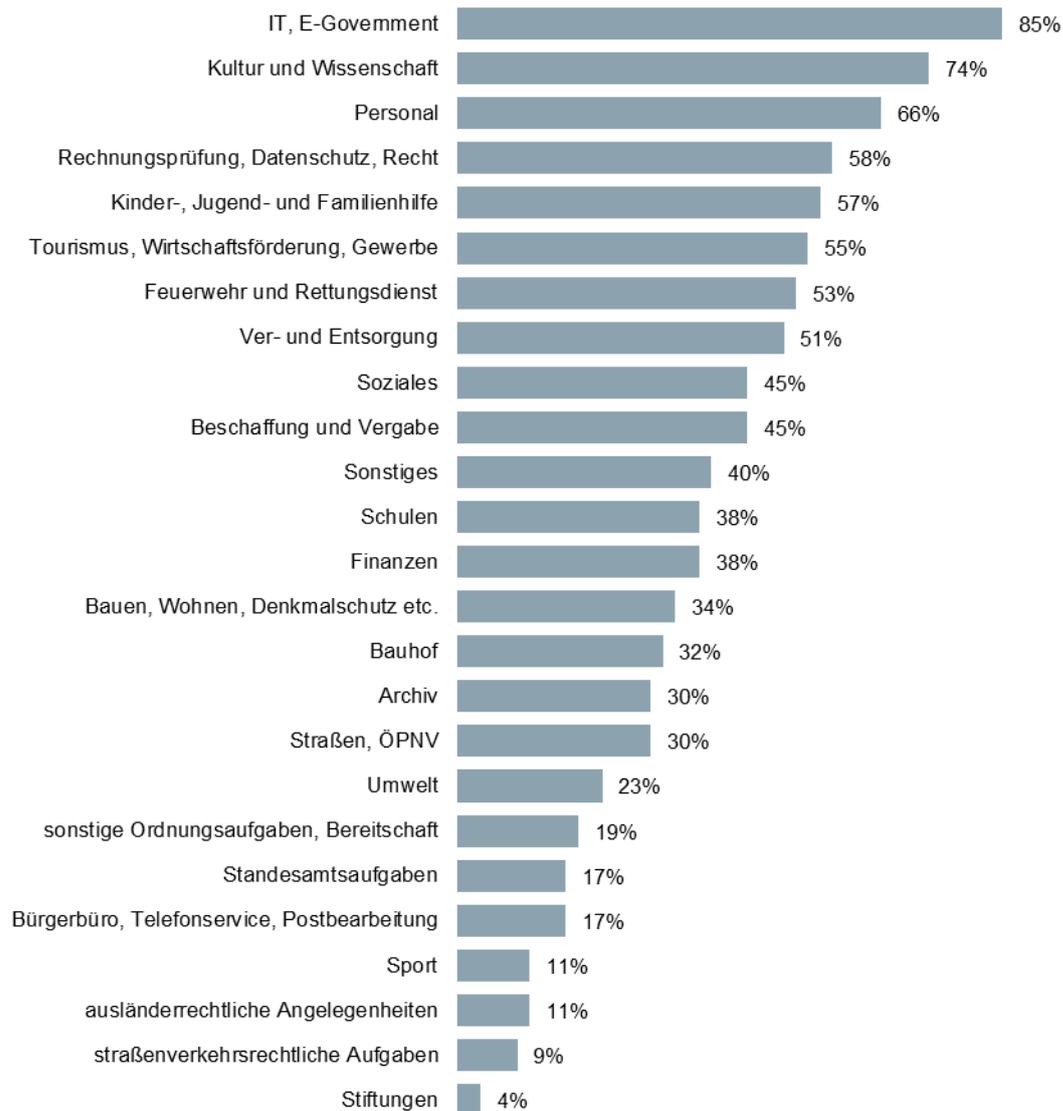
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



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

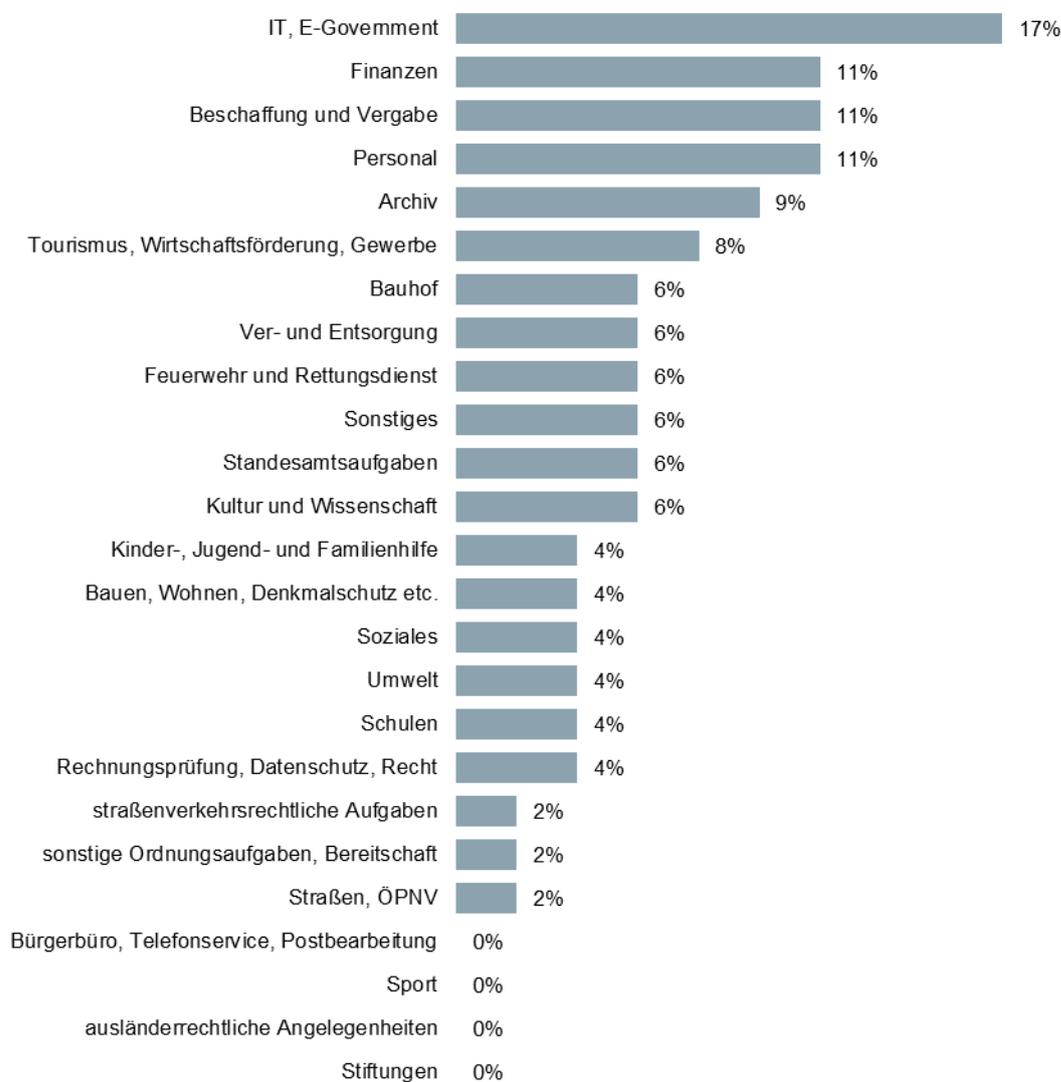
Unter den meistgenannten Bereichen befinden sich zudem Aufgaben der Daseinsvorsorge (z.B. Kultur und Wissenschaft, Ver- und Entsorgung, Kinder-, Jugend- und Familienhilfe), aber auch interne Dienstleistungsbereiche (z.B. Personal, Rechnungsprüfung, Datenschutz, Recht) sowie

entwicklungspolitische Handlungsfelder (Tourismus, Wirtschaftsförderung und Gewerbe). Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch

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

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

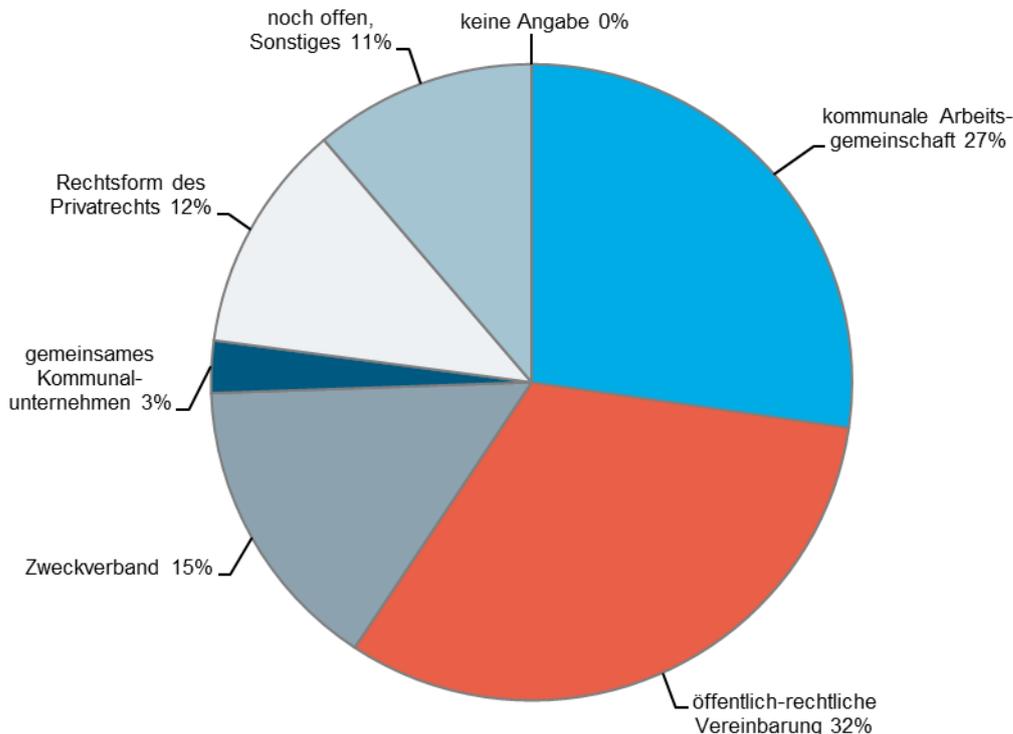


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

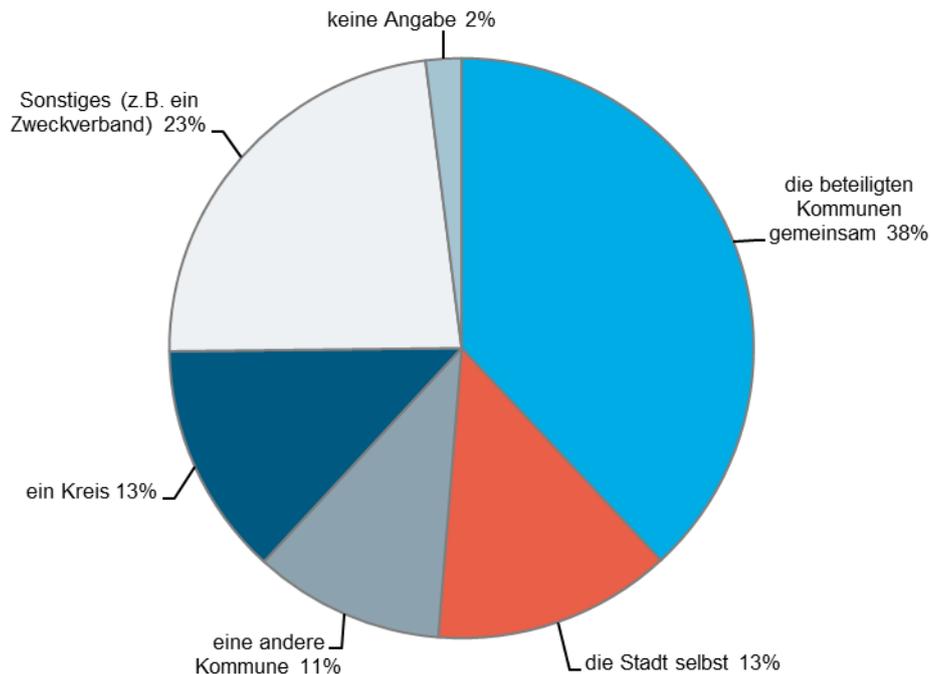


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

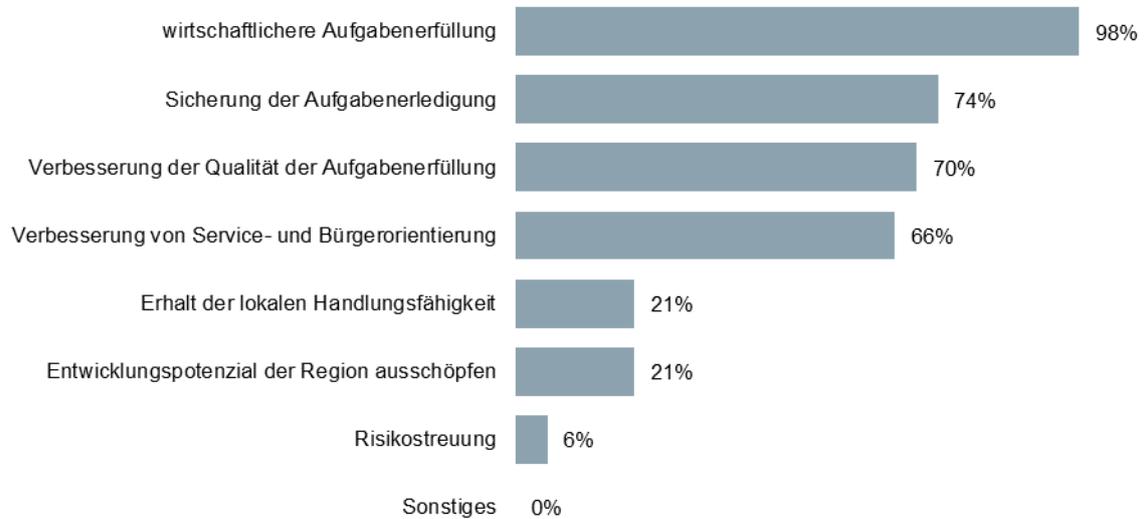


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



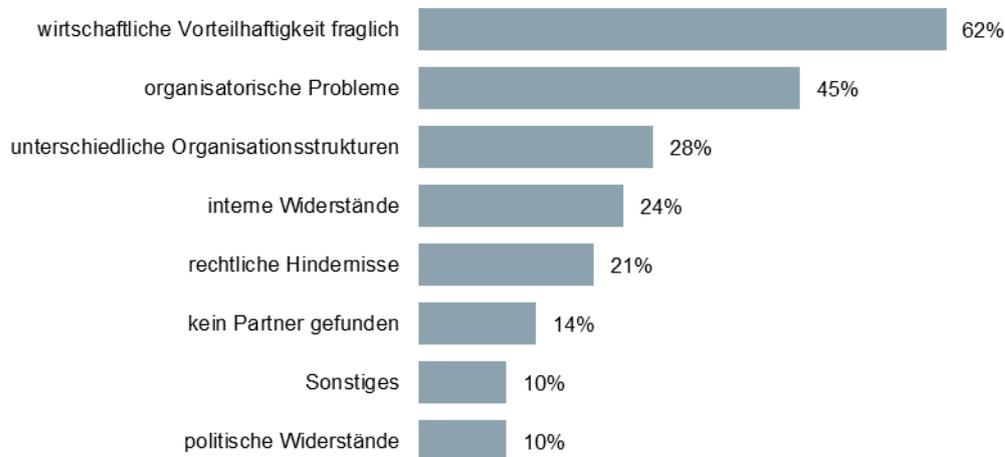
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Menden

Interkommunale Zusammenarbeit ist in vielen Tätigkeitsfeldern für die Stadt Menden täglich gelebte Praxis. Ein Schwerpunkt ist dabei – wie in den meisten Kommunen in NRW – die Digitalisierung und Zusammenarbeit im Bereich der IT. Menden ist dazu Mitglied im kommunalen Zweckverband Südwestfalen-IT. Darüber hinaus engagiert sich die Stadt in dem Thema „Smart City“. Zusammen mit den Städten Arnsberg, Bad Berleburg, Olpe und Soest bildet sie das Projektkonsortium „5 für Südwestfalen: digital-nachhaltig-authentisch“. Aufgabe ist es, das Thema Smart City greifbarer zu machen und in die Praxis zu überführen. Davon sollen mittelfristig alle Kommunen in der Region hinsichtlich Digitalisierung und Stadtentwicklung profitieren können. Der Bürgermeister sieht darin großes Potenzial für die Digitalisierung der kommunalen Infrastruktur – insbesondere im Bereich der Mobilität. Eine digitale Vernetzung des ÖPNV, autonomes Fahren oder weitere Projekte der Stadtgestaltung können aus Sicht der Stadt nur interkommunal erfolgreich umgesetzt werden. Dazu finden weitere IKZ-Projekte auch in den städtischen Beteiligungen – insbesondere der Stadtwerke Menden GmbH – statt.

Besonders reibungslos und effektiv funktioniert nach Einschätzung des Bürgermeisters die interkommunale Kooperation in den altbewährten Tätigkeitsfeldern. Dazu zählen die Zusammenarbeit auf den Gebieten der Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung. Auch die VHS und die Beteiligung an der Märkischen Verkehrsgesellschaft GmbH sind Beispiele für eine Aufgabenwahrnehmung, die ohne interkommunale Partnerschaften nicht mehr vorstellbar sind. Hier spielen insbesondere Größenvorteile eine Rolle. Daneben profitiert die Stadt aber auch von eher kleineren Kooperationen mit Nachbarkommunen. Dazu zählen die Abstimmung mit den benachbarten Bauhöfen und Feuerwehren bei Beschaffungsmaßnahmen oder die gegenseitige personelle Unterstützung. Aktuell hilft die Stadt Menden beispielsweise dem Standesamt Unna aufgrund eines personellen Engpasses.

Ein weiteres bewährtes Tätigkeitsfeld ist der Tourismus. Das Stadtgebiet grenzt an die Kreise Soest und Unna sowie den Märkischen Kreis. Die Kommunen bündeln ihre Aktivitäten um den Tourismus in der Sauerland-Region zu fördern. Auch diese Aufgabe lässt sich nach Einschätzung des Bürgermeisters nur interkommunal erfolgreich bewältigen.

Aktuell arbeitet die Stadt an einem weiteren IKZ-Projekt. Gemeinsam mit dem Märkischen Kreis und den Städten Iserlohn und Hemer wird an einem innovativen Gewerbegebiet der Zukunft gearbeitet. Dabei soll geprüft werden, wie durch die gemeinsame Nutzung von zentraler Infrastruktur, die Bündelung von Warenströmen und der Einsatz von umweltfreundlichen Transportmitteln ein smartes Gewerbegebiet entstehen kann. Die Ergebnisse dieses Modellprojektes sollen später auch anderen Kommunen als Unterstützung für eine innovative Gewerbeflächenentwicklung dienen.

Als Erfolgsfaktoren für IKZ sieht die Stadt insbesondere eine grundsätzliche politische Bereitschaft und Offenheit für das Thema an. Dies ist nach Einschätzung des Bürgermeisters in Menden gegeben. Darüber hinaus sind gegenseitiges Vertrauen und eine Kooperation auf Augenhöhe wichtig für eine erfolgreiche Zusammenarbeit. Zudem muss die Bereitschaft bei allen Partnern vorhanden sein, ggf. auch eigene Standards zu senken oder aufzugeben. Dies hat die Stadt bei verschiedenen Kooperationsversuchen als Hindernis wahrgenommen. Insbesondere Verwaltungstätigkeiten sind daher schwierig interkommunal umzusetzen. Dies betrifft beispielsweise eine Zusammenarbeit in der Finanzbuchhaltung oder der Personalverwaltung.

Generell bremst zudem nach Einschätzung der Stadt die Neuregelung der Umsatzbesteuerung die interkommunale Zusammenarbeit. Deshalb ergeben sich für Menden derzeit auch keine Impulse aus der Anfang des Jahres in Kraft getretenen Förderrichtlinie IKZ² des Landes NRW.

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.

² Richtlinie über die Förderung der Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in Nordrhein-Westfalen (Förderrichtlinie IKZ NRW) – Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung – 301 – 43.02.05/04 -

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-Durchschnittswerten³. Soweit die gpaNRW in einzelnen Handlungsfeldern davon abweicht, weisen wir im Teilbericht darauf hin.

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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.

³ KGSt-Bericht Nr. 09/2018 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2018/2019) und Nr.13/2019 „Kosten eines Arbeitsplatzes“ (2019/2020)

Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet. In der Stadt Menden hat die gpaNRW keine Feststellung getroffen, die eine Stellungnahme während des Prüfungsverfahrens erforderlich macht.

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Menden haben wir von Oktober 2019 bis September 2020 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Menden überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2018 und die Gesamtabchlüsse bis einschließlich 2015. Zudem haben wir die Haushaltsplanung bis 2021 inklusive der bis 2024 reichenden mittelfristigen Planung berücksichtigt.

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	Holger Pohl
Finanzen	Manuela Gebendorfer
Beteiligungen	Sabine Jary
Hilfe zur Erziehung	Britta Wetter
Bauaufsicht	Thomas Scharf
Vergabewesen	Thomas Scharf

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

Am 29. September 2020 haben wir den Verwaltungsvorstand im Rahmen eines Abschlussgespräches über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 20. November 2020

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Holger Pohl

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung	
Haushaltsstatus	
F1	Die Stadt Menden unterliegt aktuell aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen.
Ist-Ergebnisse	
F2	Die Stadt Menden konnte ab 2016 erstmals wieder seit 2009 Jahresüberschüsse ausweisen. Grund hierfür war die gute konjunkturelle Entwicklung. Außerdem haben eigene Konsolidierungsmaßnahmen geholfen, die Haushaltssituation zu stabilisieren. In konjunkturell schlechteren Zeiten wird die Stadt Menden allerdings erneut Schwierigkeiten haben, den Haushaltsausgleich ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu gewährleisten.
Plan-Ergebnisse	
F3	Die Stadt Menden plante vor der Corona-Pandemie bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2024 mit positiven Ergebnissen. Sie stellte damit ausgeglichene Haushalte dar. Auch die Vorgabe des Haushaltssanierungsplans, ab 2020 den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe zu erreichen, hat sie in der Planung erfüllt.
F4	Die aktuelle Haushaltsplanung der Stadt Menden geht weiter von einer positiven konjunkturellen Entwicklung aus. Hier liegt das aktuell größte und nicht direkt steuerbare Risiko, wie die Corona-Pandemie zeigt. Für die mittelfristige Planung ergeben sich zusätzliche Risiken bei den Personalaufwendungen und der Kreisumlage. Bei den Transferaufwendungen für Asylbewerberleistungen zeichnen sich in 2020 Haushaltsverbesserungen ab. Allerdings hängt die Entwicklung von der Anzahl der Asylbewerber insgesamt und der Anzahl der Geduldeten ab. Solange keine endgültige Lösung einer auskömmlichen Finanzierung des Immobilienservice Menden gefunden wird, ergibt sich ein Haushaltsrisiko für den städtischen Haushalt.
Eigenkapital	
F5	Das Eigenkapital der Stadt Menden ist im Prüfungszeitraum (2014 bis 2018) um rund fünf Mio. Euro zurückgegangen. Grund hierfür waren die Jahresfehlbeträge in 2014 und 2015 sowie Buchungen gegen das Eigenkapital. Eine Überschuldung droht nicht. Im Vergleich zu den Vergleichskommunen sind die Eigenkapitalquoten in Menden unterdurchschnittlich. Ende 2018 kann die Stadt auf eine Ausgleichsrücklage von 3,4 Mio. Euro zurückgreifen. Die Ausgleichsrücklage stellt allerdings nur einen kurzfristigen Puffer für einbrechende Jahresergebnisse dar.

Feststellung	
Schulden und Vermögen	
F6	Die Schulden der Stadt Menden sind in letzten Jahren gestiegen. Dies lag insbesondere an den Pensions- und Beihilferückstellungen. Sowohl im Konzern als auch im Kernhaushalt sind die Schulden im Vergleich noch durchschnittlich.
F7	Die Stadt hat im Kernhaushalt im Vergleich der Jahre 2014 und 2018 Investitions- und Liquiditätskredite abgebaut. Der Immobilienservice dagegen hat Investitions- und Liquiditätskredite aufgebaut. Aus Sicht des gesamten Konzerns sind die Verbindlichkeiten jedoch in 2018 durchschnittlich. Zukünftig werden die Investitionskredite von diesem durchschnittlichen Niveau durch den anstehenden Investitionsbedarf bei den Straßen und Gebäuden deutlich steigen. In die Corona-Pandemie startet die Stadt Menden mit Liquiditätskrediten von rund 48 Mio. Euro. Diese wird sie nun voraussichtlich nicht mehr wie geplant abbauen können.
F8	Die Stadt Menden hält die gesetzliche Frist zur körperlichen Inventur ihres Straßenvermögens nicht ein.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Jahresabschlüsse werden fristgerecht festgestellt. Die Stadt verfügt über keinen aktuellen Gesamtabschluss. Der aktuellste während der Prüfung vorliegende Gesamtabschluss ist aus dem Jahr 2015.		
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Zusätzlich wird der Haupt- und Finanzschuss über die Finanzlage informiert.		
F3	Im direkten Vergleich der Jahre 2010 bis 2016 konnten steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden. Ab 2017 bis 2024 gelingt dies nicht mehr. Die Abhängigkeit von konjunkturassoziierten Positionen steigt.		
F4	Die Stadt Menden hat in den Betrachtungsjahren keine konsumtiven und wenig investive Ermächtigungen übertragen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungübertragungen hat die Stadt Menden verbindlich geregelt.		

Feststellung		Empfehlung	
F5	Die Stadt Menden hat bereits einen guten Überblick über mögliche Fördermaßnahmen. Die bestehenden Regelungen könnten noch ergänzt werden durch Zielvorgaben und einheitliche Regelungen zur Prüfung von Fördermitteln. Außerdem könnte der Gesamtüberblick der Projekte durch Projektideen ergänzt werden.	E5.1	Die Stadt Menden sollte eine Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Akteudokumentation bei allen geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen vorgeben. Dies würde zu standardisierten und nachprüfbareren Prozessen führen.
		E5.2	Die Stadt Menden sollte regelmäßig einen Gesamtüberblick der Projekte und Projektideen fertigen. Auf dieser Basis sollte sie prüfen, ob sich nicht förderfähige Einzelmaßnahmen zu einer förderfähigen Gesamtmaßnahme verknüpfen lassen.
F6	Die Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten haben sich in der Fördermittelbewirtschaftung in 2019 geändert. Daher müssen Dienstabweisungen, Arbeitsabläufe und Stellenbeschreibungen noch aktualisiert werden. Die Arbeitsabläufe in der Fördermittelbewirtschaftung könnten durch Kontrollen und Dokumentationen noch ergänzt werden.	E6.1	Die Stadt Menden sollte bei der dezentralen Verantwortung für Fördermaßnahmen Vorgaben für Arbeitsabläufe, Dokumentation und Kontrollen einführen. Sie kann so die Sicherheit erhöhen, dass Nebenbestimmungen, Fristen sowie Auflagen eingehalten werden und damit Rückforderungen vermieden werden.
		E6.2	Die Stadt Menden sollte in der Dienstabweisung die Schnittstellen zum Immobilienservice Menden berücksichtigen oder eine eigene Dienstabweisung für den Immobilienservice Menden erlassen.
		E6.3	Die Stadt Menden sollte in ihrer „Dienstabweisung zur Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen“ die Abläufe und Zuständigkeiten von Stadt und Immobilienservice bei Fördermaßnahmen regeln. Die Verfügung vom 20. Juni 2018 sollte offiziell außer Kraft gesetzt werden.
		E6.4	Die Stadt Menden sollte die Stellenbeschreibung der zentralen Stelle aktualisieren, damit diese mit den in der Dienstabweisung festgelegten Zuständigkeiten und Arbeitsabläufen übereinstimmt.
Beteiligungen			
F1	Aufgrund der vorliegenden komplexen Beteiligungsstruktur, der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der wesentlichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.		

Feststellung		Empfehlung	
F2	Das Beteiligungsportfolio der Stadt Menden weist eine komplexe Struktur auf. Die Beteiligungen haben eine große wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Dies gilt insbesondere für die beiden Sondervermögen „Immobilienervice Menden“ und „Stadtentwässerung Menden“ sowie die Stadtwerke Menden GmbH.		
F3	Die jährliche Ergebnisbelastung aus den Beteiligungen liegt bei durchschnittlich 20,2 Mio. Euro. Die Beteiligungen der Stadt Menden haben damit hohe finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Der 2015 bis 2017 defizitäre ISM beinhaltet weiterhin Haushaltsrisiken für die Stadt Menden.		
F4	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Menden ergeben. Positiv hervorzuheben ist insbesondere der Zugang des Beteiligungsmanagements zum Aufsichtsrat-Portal der Stadtwerke Menden GmbH sowie die chronologische Erfassung aller Gremienbeschlüsse mit Auswertungsmöglichkeiten nach Sachthemen.	E4	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Menden sollte auch die Wirtschaftspläne für alle mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen erheben und vorhalten. Diese sollten zusätzlich zur Einschätzung von Planungsrisiken bei den unmittelbaren Beteiligungen herangezogen werden.
F5	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Menden ergeben. Die Beteiligungsberichte als Anlage des Gesamtabschlusses liegen entgegen § 117 i. V. m. 116 GO NRW erst bis einschließlich 2014 bestätigt, sowie für 2015 im eingebrachten Entwurf vor. Eine effektive Steuerung der Beteiligungen wird dennoch durch eine regelmäßige, unterjährige Berichterstattung ermöglicht.	E5	Die Stadt Menden sollte das Risikomanagement möglichst bald im ISM implementieren, um Risiken zeitnah identifizieren und bewerten zu können.
F6	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Menden ergeben. Diese zeigt sich insbesondere durch breitgefächerte Schulungsangebote und Stellungnahmen sowie Beschlussvorschläge für ausgewählte Tagesordnungspunkte der Gremiensitzungen im Interesse der Stadt Menden.		
Hilfe zur Erziehung			
F1	Die Stadt Menden weist eine geringe Kinderarmut auf. Dies kann sich begünstigend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken. Der vergleichsweise geringe Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren wirkt sich dagegen leicht belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen aus.		
F2	Der Stadt Menden sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt. Stadtteilbezogene Bezirke mit höheren sozialen Belastungsfaktoren sind identifiziert. In diesen Stadtteilen agiert sie angemessen durch verstärkte präventive Maßnahmen.		

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Menden bietet verschiedene präventive Angebote für Neugeborene, Kinder und Jugendliche an. Damit schafft sie die Grundlage für ein effektives Frühwarnsystem.		
F4	Die Stadt Menden hat das Aufgabengebiet HzE gut organisiert. Sie ermöglicht dadurch eine engmaschige Betreuung der Hilfebedürftigen.		
F5	Das Jugendamt der Stadt Menden verfügt bisher nicht über eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfe zur Erziehung.	E5	Die Stadt Menden sollte auf den bereits formulierten Zielen aufbauen und weitere Maßnahmen entwickeln, die sich auf eine Gesamtstrategie ausrichten. Die entwickelten Ziele sollten jährlich überprüft und analysiert werden. Bei Abweichungen sollten Gegenmaßnahmen initiiert werden.
F6	Mit den vierteljährlichen Controllingberichten verfügt die Stadt Menden über eine ausbaufähige Grundlage zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung.	E6	Die Stadt Menden sollte die vierteljährlichen Controllingberichte um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern. Hierdurch können z.B. Kostenentwicklungen je Hilfefall transparent dargestellt werden. Zu diesem Zweck können auch die Kennzahlen der gpaNRW genutzt und fortgeschrieben werden.
F7	Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten anhand von Zielen ist positiv zu sehen. Mit fallübergreifenden Auswertungen kann das Fachcontrolling noch verbessert werden.		
F8	Die Stadt Menden hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung im Jahr 2019 ein Qualitätshandbuch eingeführt. Dies bildet eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung. Eine vollständig elektronische Aktenführung gibt es in Menden bislang nicht.	E8	Die Stadt Menden sollte den Arbeitsbereich der Hilfen zur Erziehung noch weiter optimieren, indem sie die vollständige Akte mit allen Dokumenten über das Fachverfahren abbildet. Eine zusätzliche händische Aktenführung würde damit entfallen. Im Vertretungsfall und auch zu Kontrollzwecken ist dann der Hilfefall für jeden Mitarbeiter sichtbar.
F9	Das Hilfeplanverfahren der Stadt Menden ist standardisiert, transparent und nachvollziehbar geregelt. Wichtige Grundlage hierfür ist das im Jahr 2019 eingeführte Qualitätshandbuch.		
F10	Die Stadt Menden hat eine gute Fallsteuerung. Der Prozess ist in den Verfahrensstandards transparent beschrieben und festgelegt.		
F11	Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Menden Laufzeitenbegrenzungen und Obergrenzen für Fachleistungsstunden festgelegt hat. Dies ist ein Steuerungsinstrument des Jugendamtes um die Hilfen auf das notwendige Maß zu reduzieren.		

Feststellung		Empfehlung	
F12	Die frühe und kontinuierliche Einbindung der WJH in das Hilfeplanverfahren ist positiv zu sehen. Dadurch können frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche geprüft werden.		
F13	Die Stadt Menden hat bereits wichtige Bausteine prozessintegrierter Kontrollmaßnahmen eingeführt. Optimierungsmöglichkeiten sind noch bei den Auswertemöglichkeiten des Fachverfahrens gegeben.	E13	Durch weitere Auswertungsmöglichkeiten, wie z.B. eine Gesamtwiedervorlage als Übersicht über alle laufenden Hilfefälle, könnten die Stadt ihre prozessintegrierten Kontrollmaßnahmen noch weiter optimieren und effizienter gestalten.
F14	Die Stadt Menden verfügt über keine detaillierte Personalbemessung für den Bereich des ASD und der WJH. Auch Ziel- oder Richtwerte sind bislang nicht vorgesehen.	E14	Die Stadt Menden sollte für die Stellenausstattung des ASD und der WJH ein Stellenbemessungsverfahren durchführen. Die im Bericht genannten Richtwerte für den ASD und die WJH kann die Stadt als Orientierungs- bzw. Zielwerte für die künftige Fallbearbeitung verwenden.
F15	Ein Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter gibt es in Menden bislang nicht.	E15	Die Stadt Menden sollte die bereits geplante Einarbeitungsmappe für neue Mitarbeiter in Anlehnung an die Prozessbeschreibungen im Qualitätshandbuch erarbeiten und allen Mitarbeitern zur Verfügung stellen.
F16	Die Stadt Menden weist im Jahr 2018 einen höheren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung als die Mehrheit der Vergleichskommunen auf. Ursächlich hierfür ist eine vergleichsweise hohe Falldichte bei einem niedrigen Anteil an kostengünstigeren ambulanten Hilfen.		
F17	In Menden sind sowohl die einwohnerbezogenen Aufwendungen als auch die Aufwendungen je Hilfefall höher als bei den meisten anderen Kommunen. Ursächlich hierfür sind die hohen Aufwendungen für die stationären Hilfefälle sowie der geringe Anteil kostengünstiger ambulanter Hilfen.		
F18	Der Anteil der ambulanten Hilfefälle ist im Vergleichsjahr 2018 gering. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Hervorzuheben ist jedoch eine positive Entwicklung des Anteils der ambulanten Hilfen im Jahr 2019.		
F19	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in der Stadt Menden im Vergleichsjahr 2018 unterdurchschnittlich. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus. Im Jahr 2019 zeigt sich eine positive Entwicklung der Vollzeitpflegefälle, begünstigt durch insgesamt rückläufige stationäre Unterbringungen.		
F20	Die Falldichte ist in Menden überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.		

Feststellung		Empfehlung	
F21	Die Stadt Menden führt die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII hauptsächlich durch den eigenen ambulanten Dienst durch. Auch aufgrund der festgelegten Laufzeiten und Obergrenzen der wöchentlichen Fachleistungsstunden, erbringt die Stadt Menden die Hilfe vergleichsweise günstig.		
F22	Die Aufwendungen für die Vollzeitpflege je Hilfefall der Stadt Menden sind höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Hintergrund ist der hohe Anteil an Hilfefällen in professionellen Erziehungsstellen.	E22	Die Stadt Menden sollte die bereits angedachten Maßnahmen zur Akquise neuer Pflegefamilien sowie zur Unterstützung und Begleitung bereits vorhandener Pflegefamilien kontinuierlich fortsetzen und weiterentwickeln um den Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege langfristig zu steigern.
F23	Die Stadt Menden hat im Jahr 2018 hohe einwohnerbezogene Aufwendungen je Hilfefall und eine vergleichsweise hohe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Sie hat bereits wirkungsvolle Maßnahmen ergriffen, um die Aufwendungen zu senken. Optimierungsmöglichkeiten bieten sich im Hinblick auf die Rückführungsarbeit.	E23	Die Stadt Menden sollte die Rückführungsarbeit stärker fokussieren. Hierdurch können Laufzeiten reduziert und Aufwendungen gesenkt werden.
F24	Die Stadt Menden hat im Bereich der Eingliederungshilfe vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Diese werden insbesondere durch die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall negativ beeinflusst.		
F25	Die Stadt Menden konnte nicht alle Aufwendungen für die Hilfen nach § 35a SGB VIII konkret beziffern.	E25	Die Stadt Menden sollte die Aufwendungen für die Integrationshelfer künftig differenziert verbuchen und auswerten. Die Informationen sollten ausgewertet und zu Steuerungszwecken verwendet werden.
F26	Die Stadt Menden hat gute Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, die eine Stellungnahme der Schule und eine Hospitation der Fachkraft des Jugendamtes vor Ort vorsehen.		
F27	Bei den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII überwiegt der Anteil der kostengünstigeren ambulanten Hilfefälle. Dennoch hat die Stadt Menden einwohnerbezogen höhere Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII als die meisten anderen Kommunen.		
F28	Die Stadt Menden verfügt für die Hilfen der Jungen Volljährigen über keine eigenen verschriftlichten Verfahrensstandards. Ein Verselbständigungskonzept gibt es in Menden nicht.	E28	Die Stadt Menden sollte für die Hilfen der Jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und schriftlich fixieren. Sie sollte Maßnahmen ergreifen, um den Verselbständigungsprozess der Jungen Volljährigen rechtzeitig einzuleiten und zu stärken.

Feststellung		Empfehlung	
Bauaufsicht			
		E0.1	Die Stadt Menden sollte beobachten, ob der neue Datenerfassungsbogen ein geeignetes Mittel ist, um die Zahl der intern eingeholten Stellungnahmen auf das notwendige Maß zu reduzieren. Andernfalls sollte sie weitere Maßnahmen ergreifen, um dieses Ziel zu erreichen.
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Menden hält die vorgegebenen unterschiedlichen Fristen meist ein. Lediglich in Einzelfällen ist ihr dies aus verschiedenen Gründen nicht möglich.		
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Menden weist im Vergleichsjahr einen durchschnittlichen Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen aus. Begünstigend können sich die guten Vorabinformationen im Internet sowie die interaktiven Formulare auswirken.		
F3	Die Stadt Menden wahrt in der Bauaufsicht nicht in allen Fällen das Vier-Augen-Prinzip. Dies bietet ein Risiko für Korruption.	E3	Die Stadt Menden sollte in der Bauaufsicht grundsätzlich das Vier-Augen-Prinzip beachten. Dies dient auch der Vorbeugung von Korruption.
F4	Grundsätzlich verfügt die Stadt Menden über einen schlanken Prozess im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Dieser bietet jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten im Beteiligungsverfahren, um die Laufzeiten weiter zu reduzieren.	E4	Die Bauaufsicht der Stadt Menden sollte die zu beteiligenden Stellen bereits zu einem früheren Zeitpunkt softwaregestützt durchführen. Die Software kann dabei unterstützen, sodass sich das Risiko einer versehentlich unterbliebenen Beteiligung reduziert.
F5	Nur wenige Vergleichskommunen weisen bei den Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen niedrigere Werte auf als die Stadt Menden. Damit liegt sie unter dem Orientierungswert der gpaNRW. Dies unterstreicht eine zügige Bearbeitung der Bauanträge.	E5	Um neben der Gesamtlaufzeit auch einen Überblick über die Bearbeitungsdauer ab Vollständigkeit der Bauanträge zu erhalten, sollte die Bauaufsicht zusätzlich jeweils den Zeitpunkt in der eingesetzten Software erfassen, zu dem der Bauantrag mangelfrei und vollständig vorliegt.
F6	Die Stadt Menden erreicht in der Bauaufsicht 2019 nur unterdurchschnittliche Leistungswerte.		
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Menden führt ihre Akten derzeit noch in Papierform. Damit kann sie derzeit nur wenige Vorteile nutzen, die sich durch eine Digitalisierung des Bauantragsverfahrens ergeben können.	E7	Die Stadt Menden sollte das geplante Dokumentenmanagementsystem zeitnah einführen und das Beteiligungsverfahren dann nur noch digital durchlaufen. Idealerweise bietet das Dokumentenmanagementsystem eine Schnittstelle zur Fachsoftware der Bauaufsicht. Damit einhergehend sollte sie konsequent die Personalressourcen für den Aktentransport einsparen.
F8	Die Stadt Menden arbeitet im Bereich der Bauaufsicht bisher nicht mit Zielen, Zielwerten oder Kennzahlen. Ihr fehlt damit eine wesentliche Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.	E8	Die Stadt Menden sollte Ziele, Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Diese bilden die Basis für eine gute Steuerung der Bauaufsicht.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	In der Stadt Menden endet die Zuständigkeit der zentralen Submission mit dem Submissionstermin. Hierdurch verteilen sich die vergaberechtlichen Schwierigkeiten auf verschiedene Fachbereiche, wodurch es zu Unterschieden in der Rechtssicherheit der Vergabeverfahren kommt.	E1.1	Die Stadt Menden sollte Aufgaben im Zusammenhang mit Vergabeverfahren, die derzeit in den Fachbereichen, der zentralen Submission sowie vom Rechnungsprüfungsamt wahrgenommen werden, in einer zentralen Vergabestelle zusammenführen.
		E1.2	Die Stadt Menden sollte die Informationen über ihre Vergabeverfahren in einer speziellen Fachsoftware bündeln und die sich hieraus ergebenden Steuervorteile konsequent nutzen.
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung steht allen Fachbereichen im Vergabeverfahren beratend zur Seite. Optimierungsansätze zeigen sich im Informationsfluss und einer früheren Einbindung.	E2	Die Stadt Menden sollte die örtliche Rechnungsprüfung bereits bei der Kalkulation von Vergaben und in die Erstellung der zugehörigen Leistungsbeschreibung einbinden. Zudem sollten die Fachbereiche Submissionstermine auch dem Rechnungsprüfungsamt zuleiten.
F3	Die Stadt Menden hat bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Zudem finden sich Optimierungsmöglichkeiten in der allgemeinen Dienstanweisung. Derzeit führt sie eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention in allen Fachbereichen durch.	E3.1	Die Stadt Menden sollte ihre allgemeine Dienstanweisung dahingehend anpassen, dass bei Unregelmäßigkeiten (Korruption) auch der Anti-Korruptionsbeauftragte zu informieren ist. Zudem sollte sie regeln, wie ein Vorfall zu melden ist.
		E3.2	Die Stadt Menden sollte ihre Regelungen und Hilfestellungen zum Umgang mit Korruption in einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammenfassen. Über deren Inhalte sollte sie ihre Bediensteten regelmäßig unterrichten.
F4	Sponsoringverträge sind bei der Stadt Menden bisher nicht auf festgeschriebene Laufzeiten begrenzt. Hieraus können sich Schwierigkeiten bei der Korruptionsprävention ergeben. Zudem besteht die Gefahr, dass unerwartete Nebenkosten aus Sponsoringverträgen auf die Stadt übergehen.	E4.1	Die Stadt Menden sollte alle Sponsoringverträge zur Gewährleistung einer effektiven Korruptionsprävention auf eine maximale Laufzeit von zwei Jahren beschränken.
		E4.2	Sofern die Stadt Menden die Entstehung von Nebenkosten aus einem Sponsoringvertrag nicht vermeiden kann, sollte sie das Kostenrisiko dem jeweiligen Sponsor übertragen. Diese Übertragung sollte sie grundsätzlich vertraglich festhalten.
F5	Derzeit hat die Stadt Menden kein zentrales Bauinvestitionscontrolling innerhalb der Verwaltung implementiert, wodurch sich Synergieeffekte und Einsparungen ergeben könnten.	E5.1	Die Stadt Menden sollte ein zentrales Bauinvestitionscontrolling einführen um Synergieeffekte zu nutzen und Einsparpotenziale zu heben. Hierbei sollte sie darauf achten, dass alle Informationen in einer Stelle zusammenlaufen, sodass der Verwaltungsvorstand auf alle Informationen gezielt zurückgreifen kann.

Feststellung		Empfehlung	
		E5.2	Die Stadt Menden sollte für ein zentrales Bauinvestitionscontrolling eine zugehörige Dienstanweisung erstellen.
		E5.3	Die Stadt Menden sollte zum Abschluss einer jeden Maßnahme einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und die Ergebnisse in einem Berichtswesen dokumentieren und zusammenführen, um Auffälligkeiten nachgehen zu können.
F6	Die Koordination von Baumaßnahmen findet in Menden derzeit im Verwaltungsvorstand statt. Eine zentrale Stelle, bei der Informationen zusammenfließen ist nicht eingerichtet. Insofern besteht kein systematisches Bauinvestitionscontrolling.	E6	Die Stadt Menden sollte ihren Bauinvestitionen jeweils eine umfassende und systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfung vorschalten.
F7	Trotz eines hohen Anteils an Nachträgen bei den Vergaben weist Menden eher geringe Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.		
F8	Derzeit finden die Bearbeitung von Nachträgen in Menden in den Fachbereichen statt. Eine fachbereichsübergreifende Analyse und Bewertung an zentraler Stelle ist nicht gegeben.	E8	Zum gesteuerten Umgang mit Nachträgen sollte die Stadt Menden den Anteil der Nachträge an den Gesamtaufträgen sowie Mengenabweichungen regelmäßig auswerten und analysieren. Zudem sollte sie Grenzen festlegen, ab welcher Summe nicht mehr das Fachamt über Nachträge zu Vergaben entscheidet.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Menden 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			▲

Bei der Stadt Menden besteht Handlungsbedarf die Haushaltssituation weiter zu stabilisieren. Insbesondere die sehr gute Entwicklung der Gewerbesteuererträge von 2016 bis 2018 hat die Haushaltslage verbessert. Dadurch konnte die Stadt hohe Instandhaltungsrückstellungen in 2017 und 2018 bilden, die die kommenden Jahre entlasten werden. Aber auch eigene Konsolidierungsmaßnahmen haben geholfen, die Haushaltslage zu stabilisieren. In konjunkturell schlechteren Zeiten wird die Stadt Menden allerdings erneut Schwierigkeiten haben, den Haushaltsausgleich ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu gewährleisten.

Die Stadt Menden plant bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2024 mit positiven Ergebnissen. Dabei geht sie weiter von einer positiven konjunkturellen Entwicklung aus. Hier liegt das aktuell größte und nicht direkt steuerbare Risiko, wie die Corona-Pandemie zeigt. Für die mittelfristige Planung ergeben sich zusätzliche Risiken bei den Personalaufwendungen und der Kreisumlage. Bei den Transferaufwendungen für Asylbewerberleistungen zeichnen sich in 2020 Haushaltsverbesserungen ab. Allerdings hängt die Entwicklung von der Anzahl der Asylbewerber insgesamt und der Anzahl der Geduldeten ab. Der Immobilienservice weist ab 2021, trotz der durchgeführten „finanziellen Stärkung“, weiterhin jährlich ein Defizit von rund 2,2 Mio. Euro aus. Gemäß § 10 Abs. 2 Eigenbetriebsverordnung NRW muss eine angemessene Vergütung zwischen Träger und Betrieb sichergestellt werden (vgl. Teilbereich Beteiligungen). Solange keine endgültige Lösung einer auskömmlichen Finanzierung gefunden wird, ergibt sich ein Haushaltsrisiko für den städtischen Haushalt.

Die Eigenkapitalquoten im Kernhaushalt und Konzern sind nach wie vor deutlich unterdurchschnittlich. Eine Überschuldung droht jedoch nicht. Ende 2018 kann die Stadt erfreulicherweise

auf eine Ausgleichsrücklage von 3,4 Mio. Euro zurückgreifen. Die Ausgleichsrücklage in dieser Höhe ist allerdings nur ein kurzfristiger Puffer für einbrechende Jahresergebnisse.

Die Schulden⁴ der Stadt Menden sind in letzten Jahren gestiegen. Dies lag insbesondere an den Pensions- und Beihilferückstellungen. Sowohl im Konzern als auch im Kernhaushalt sind die Schulden jedoch im Vergleich noch durchschnittlich. Aus Sicht des gesamten Konzerns sind die Verbindlichkeiten ebenfalls in 2018 durchschnittlich. Zukünftig werden die Investitionskredite von diesem durchschnittlichen Niveau jedoch durch den anstehenden Investitionsbedarf deutlich steigen.

Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Menden sein werden. Erste Schätzungen gehen davon aus, dass rund zehn Mio. Euro Ausfälle bei den Gewerbesteuererträgen zu verzeichnen sind. Außerdem hat die Stadt Menden den Eltern die Kita-Beiträge für den Monat April 2020 komplett erlassen. Zusatzausgaben sind durch Home-Office Lösungen für städtische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter angefallen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Menden liegen die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor. Allerdings liegen der Stadt bisher nur die Gesamtabschlüsse bis 2015 vor. Über ein Finanzcontrolling werden die Entscheidungsträger in Verwaltung und Rat umfassend informiert. Sind die Ziele des Haushaltssanierungsplans gefährdet, kann so rechtzeitig gegengesteuert werden.

Der Stadt gelingt es nicht durchgängig, Aufwandssteigerungen vollständig durch Konsolidierungsmaßnahmen zu kompensieren. Die Abhängigkeit von einer anhaltenden positiven konjunkturellen Entwicklung steigt seit 2016. Vor allem für den Fall wegbrechender Steuereinnahmen muss der eingeschlagene Konsolidierungsweg weiterverfolgt werden.

Mit Ermächtigungsübertragungen geht die Stadt restriktiv um. Sie überträgt keine Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen ins Folgejahr. Auch investive Auszahlungen werden nur im notwendigen Maß übertragen. Nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen überträgt die Stadt Menden gemäß § 86 GO NRW ins Folgejahr. Die Finanzierung der Investitionstätigkeit ist gegeben.

Die Stadt Menden hat bereits einen guten Überblick über mögliche Fördermaßnahmen. Die bestehenden Regelungen könnten noch ergänzt werden durch Zielvorgaben und einheitliche Regelungen zur Prüfung von Fördermitteln. Außerdem könnte der Gesamtüberblick der Projekte durch Projektideen ergänzt werden. Die Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten haben sich in der Fördermittelbewirtschaftung in 2019 geändert. Daher müssen Dienstanweisungen, Arbeitsabläufe und Stellenbeschreibungen noch aktualisiert werden. Die Arbeitsabläufe in der Fördermittelbewirtschaftung könnten durch Kontrollen und Dokumentationen noch ergänzt werden.

⁴ Definition Schulden: Verbindlichkeiten + Rückstellungen + Sonderposten für den Gebührenaussgleich

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 Gesamtab schlüssen, sofern diese vorliegen.

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Menden 2014 bis 2021*

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	in dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	aufgestellt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen**	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen***	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen***	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	aufgestellt	noch offen	HPI
2020	bekannt gemacht			HPI
2021	bekannt gemacht			HPI

* In der letzten überörtlichen Prüfung wurden die Jahresergebnisse bis 2013 berücksichtigt, daher beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014. Die im Haushalt 2020/2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis einschließlich 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

** der Gesamtab schluss 2016 wird am 23. Juni 2020 im Entwurf in den Rat eingebracht

*** die Gesamtab schlüsse 2017/2018 werden aufgrund von Personalfuktuation erst in 2021 aufgestellt.

1.3.1 Haushaltsstatus

→ Feststellung

Die Stadt Menden unterliegt aktuell aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen.

Der Haushaltsstatus soll nicht die Handlungsfähigkeit einer Kommune einschränken. Dies wäre der Fall, wenn eine Kommune aufsichtsrechtlichen Maßnahmen unterworfen ist. Hierzu zählt die Genehmigung eines Haushaltssanierungsplanes oder Haushaltssicherungskonzeptes sowie

einer geplanten Verringerung der allgemeinen Rücklage. Damit aufsichtsrechtliche Maßnahmen nicht erforderlich werden oder beendet werden können, bedarf es rechtlich ausgeglichener Haushalte nach § 75 Abs. 2 GO NRW.

Haushaltsstatus Menden 2014 bis 2020

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

Die **Stadt Menden** befand sich bereits seit 1995 in der Haushaltssicherung. Nach § 3 Stärkungspaktgesetz wurde Menden zur Teilnahme am Stärkungspakt verpflichtet. Die verpflichtende Teilnahme ergab sich, da die Stadt aufgrund der Plandaten davon ausging, dass sie 2013 überschuldet sein würde. Nach Vorliegen der Jahresabschlüsse und nach Eintritt in den Stärkungspakt stellte sich jedoch heraus, dass die Jahre besser abschneiden und eine Überschuldung nicht eintreten wird. Alle bisherigen von der Stadt Menden aufzustellenden Haushaltssanierungspläne hat die zuständige Bezirksregierung Arnsberg genehmigt.

Jahresergebnisse und Rücklagen Menden 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-4.194	-6.226	485	1.386	1.527
Höhe der Ausgleichsrücklage	0	0	485	1.871	3.398
Höhe der allgemeinen Rücklage	45.093	38.965	39.002	39.188	36.561
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	0	0	485	1.386	1.527
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	36	98	-37	186	-1.117*
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis	-4.194	-6.226	0	0	0
Sonstige Veränderung der allgemeinen Rücklage	-1	-0	74	-0	-1.510**
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	8,5	13,8	keine Verringerung	keine Verringerung	keine Verringerung

* Die Veränderungen der allgemeinen Rücklage resultieren im Wesentlichen aus zwei Geschäftsvorfällen: 1) Die Stadt Menden hat eine Inventur der städtischen Grundstücke durchgeführt (Auswirkung auf die allgemeine Rücklage – 1.425 Tausend Euro) und 2) das Parkhaus Nordwall wurde von der Stadt Menden verkauft (Auswirkung auf die allgemeine Rücklage + 231 Tausend Euro)

** Rückführung des Mendener Baubetriebes (MBB) in den Kernhaushalt

Im Jahresabschluss 2018 wurde der Baubetriebshof Menden in den Kernhaushalt zurückgeführt sowie Grundstücksgeschäfte von 2008 bis 2018 aufgearbeitet und Korrekturen verbucht. Aus diesem Grund ist der Jahresabschluss 2018 nur eingeschränkt mit den Vorjahren vergleichbar. Diese Geschäftsvorfälle machen sich auch bei der Veränderung der allgemeinen Rücklage in 2018 bemerkbar (siehe Tabelle oben).

Das Ziel des Stärkungspaktes spätestens ab 2016 den Haushaltsausgleich mit Konsolidierungshilfe zu erreichen hat Menden erfüllt. Auch das Ziel, spätestens im Jahr 2021 einen ausgeglichenen Haushalt ohne Konsolidierungshilfe darzustellen, ist in der Planung abgebildet:

Jahresergebnisse und Rücklagen Menden in Tausend Euro 2019 bis 2020

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis	992	715	1.182	215	288	331
Höhe der Ausgleichsrücklage	4.391	5.105	6.287	6.502	6.790	7.121
Höhe der allgemeinen Rücklage	36.561	36.561	36.561	36.561	36.561	36.561
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis	992	715	1.182	215	288	331
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					

Die Verwaltung rechnet für 2019 mit einem positiven Jahresergebnis. Das für 2019 vorgesehene Konsolidierungsvolumen von rd. 12,3 Mio. Euro wird dabei voraussichtlich erreicht.

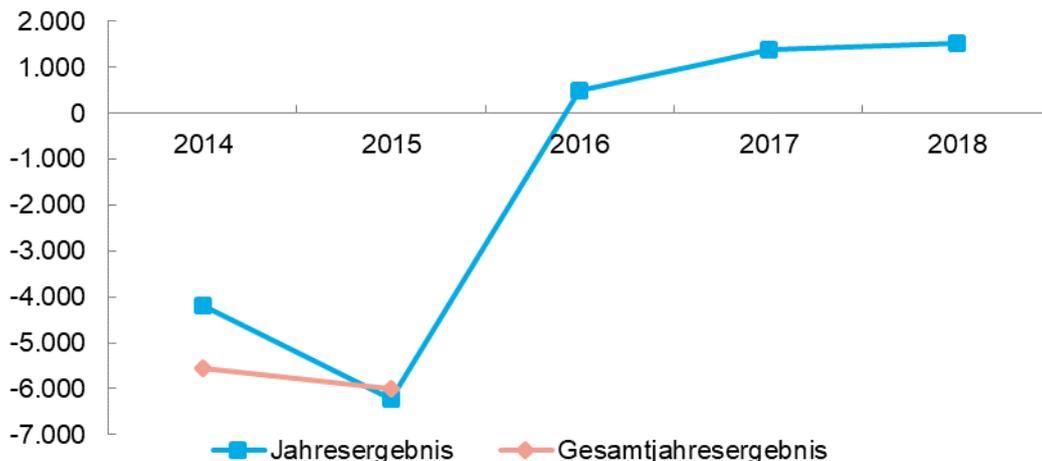
1.3.2 Ist-Ergebnisse

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden konnte ab 2016 erstmals wieder seit 2009 Jahresüberschüsse ausweisen. Grund hierfür war die gute konjunkturelle Entwicklung. Außerdem haben eigene Konsolidierungsmaßnahmen geholfen, die Haushaltslage zu stabilisieren. Die Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ der gpaNRW zeigt, dass die Stadt Menden in konjunkturell schlechteren Zeiten erneut Schwierigkeiten haben wird, den Haushaltsausgleich ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu gewährleisten.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Menden in Tausend Euro 2014 bis 2018

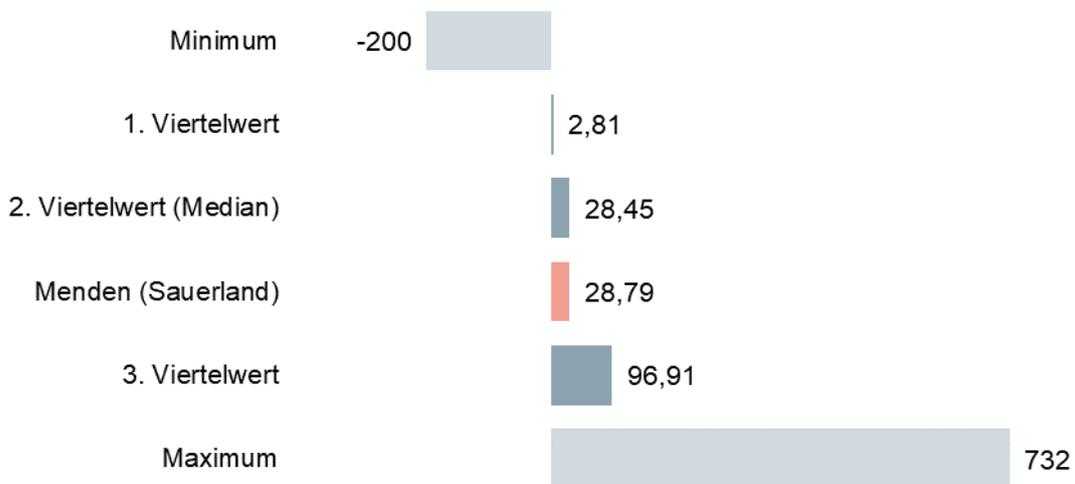


Die Ist-Ergebnisse der **Stadt Menden** haben sich von 2015 zu 2016 signifikant verbessert und konnten von 2016 bis 2018 auf diesem Niveau gehalten werden. Im Vergleich zu den Vorjahren wurden in 2017 und 2018 deutlich höhere Instandhaltungsrückstellungen (2017: rund vier Mio. Euro und 2018: 3,3 Mio. Euro) gebildet. Ohne diese Instandhaltungsrückstellungen wären die Jahresergebnisse in 2017 und 2018 sogar noch besser ausgefallen. Ab 2016 entwickeln sich die Gewerbesteuererträge in Menden sehr gut und tragen maßgeblich zu den verbesserten Jahresergebnissen bei. Gleichzeitig steigen die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (seit 2014) und die Schlüsselzuweisungen (seit 2015) bei einer gleichzeitig moderat steigenden Kreisumlage. Die seit 2017 sinkende Konsolidierungshilfe konnte aufgrund der positiven konjunkturellen Entwicklung abgedeckt werden. Zusätzlich wirken die Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Menden. Wesentliche Konsolidierungsmaßnahmen der Stadt Menden sind (Konsolidierungsbetrag in 2018 in Klammern):

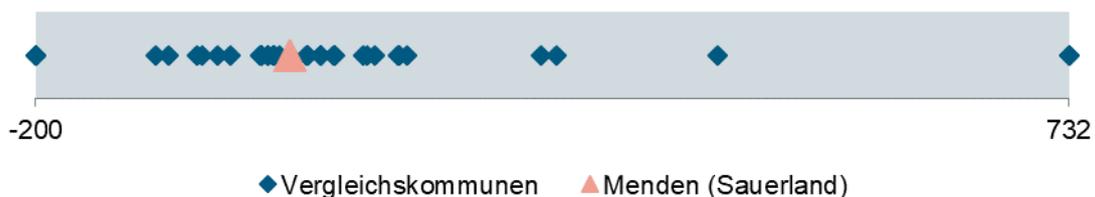
- Steuererhöhung durchgeführt (4,5 Mio. Euro)
- Personalaufwendungen gesenkt (3,8 Mio. Euro)
- Schulstandorte geschlossen (1,4 Mio. Euro)
- Konsolidierung beim Immobilienservice Menden (0,81 Mio. Euro)
- Gebühren bei den Kindertageseinrichtungen erhöht (0,3 Mio. Euro)
- Neuer Straßenbeleuchtungsvertrag und energiesparende Lichttechnik eingeführt (0,25 Mio. Euro)

In Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen positioniert sich die Stadt Menden mit dem Jahresergebnis je Einwohner in den Jahren 2014 bis 2018 im Wesentlichen immer am Median. Der aktuellste Vergleich für das Jahr 2018 stellt sich wie folgt dar:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



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



Da Menden einige wesentliche Ausgliederungen hat, wären auch die Ist-Ergebnisse aus dem Gesamtabschluss für eine aktuelle Betrachtung interessant. Zum Prüfungszeitpunkt liegen jedoch nur die Gesamtabschlüsse der Jahre 2010 bis 2015 vor. In den Jahren 2011 bis 2014 sind die Gesamtjahresergebnisse im Gesamtabschluss zwischen 25 und 63 Euro je Einwohner schlechter ausgefallen als die Jahresergebnisse des Kernhaushaltes. Obwohl vor allem die Stadtwerke und die Stadtentwässerung das Gesamtergebnis positiv beeinflussen, können die Defizite der Stadt und der anderen Betriebe nicht kompensiert werden (vgl. auch Teilbericht Beteiligungen) Das Gesamtjahresergebnis je Einwohner orientiert sich im Vergleich zu den anderen Städten von 2011 bis 2015 grob am Median.

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

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

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Grundzahlen	
Jahresergebnis	1.527
Bereinigungen Gewerbesteuer, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz	-46.619
Bereinigungen Sondereffekte	+4.266
= bereinigtes Jahresergebnis	-40.826
Hinzurechnungen (Durchschnittswerte Gewerbesteuer und Finanzausgleich)*	+34.931
= strukturelles Ergebnis	-5.894

Im Jahresabschluss 2018 waren einige Einzelwerte höher als die angesetzten Durchschnittswerte. Deshalb ist das strukturelle Ergebnis schlechter als das tatsächliche Jahresergebnis 2018. Im Einzelnen betrifft dies

- die sehr hohen Gewerbesteuererträge in 2016, 2017 und vor allem in 2018,
- die kontinuierlich steigenden Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sowie
- die seit 2016 steigenden Schlüsselzuweisungen.

Die Konsolidierungshilfe in Höhe von knapp zwei Mio. Euro wird im strukturellen Ergebnis nicht berücksichtigt. Diese wird zeitlich befristet gewährt und steht daher nicht dauerhaft zur Verfügung. 2018 hat sich die Konsolidierungshilfe bereits um rund 1,5 Mio. Euro verringert, ab 2021 fällt diese vollständig weg. Unter Berücksichtigung der Konsolidierungshilfe läge das strukturelle Ergebnis bei rund vier Mio. Euro.

Das Resümee aus der Modellrechnung „strukturelles Ergebnis“ lautet: Nur wenn sich die konjunkturelle Situation der letzten Jahre verstetigt, wird sich das strukturelle Ergebnis nachhaltig verbessern. Kühlt sich die konjunkturelle Entwicklung wiederum ab, steigt der Konsolidierungsbedarf der Stadt Menden erneut.

Neben den Ist-Ergebnissen beziehen wir auch die Plan-Ergebnisse in die Bewertung der Haushaltssituation ein.

Vergleich Plan-Ergebnisse und Ist-Ergebnisse in Tausend Euro

	2014	2015	2016	2017	2018
Plan-Ergebnisse	-3.671	-3.790	1.538	883	1.650
Ist-Ergebnisse	-4.194	-6.226	485	1.386	1.527

	2014	2015	2016	2017	2018
Differenz	-523	-2.436	-1.054	503	-123

Die Stadt Menden erreicht ihre Plan-Ergebnisse in vier von fünf Jahren nicht, wobei die Abweichung des Jahres 2018 unwesentlich ist. Zudem wurden in 2018 rund drei Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen gebildet. Ohne diese Rückstellungen wäre ein Jahresergebnis von 4,5 Mio. Euro erzielt worden. Auch in 2017 würde sich das Jahresergebnis ohne die vier Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen auf 5,4 Mio. Euro entsprechend verbessern. Wie sich die aktuelle Haushaltsplanung darstellt betrachten wir im nachfolgenden Kapitel genauer:

1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

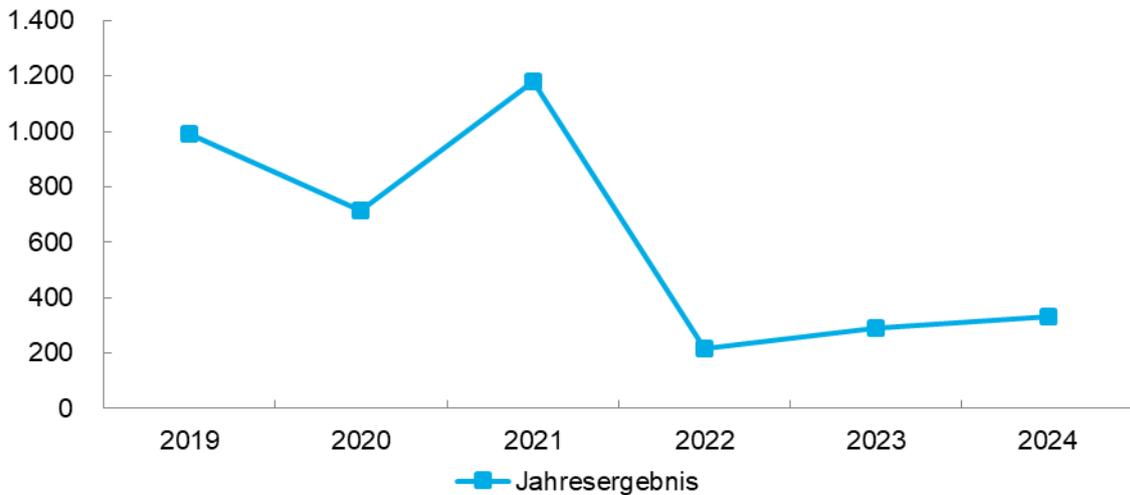
Die Stadt Menden plante vor der Corona-Pandemie bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2024 mit positiven Ergebnissen. Sie stellte damit ausgeglichene Haushalte dar. Auch die Vorgabe des Haushaltssanierungsplans, ab 2020 den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe zu erreichen, hat sie in der Planung erfüllt.

→ Feststellung

Die aktuelle Haushaltsplanung der Stadt Menden geht weiter von einer positiven konjunkturellen Entwicklung aus. Hier liegt das aktuell größte und nicht direkt steuerbare Risiko, wie die Corona-Pandemie zeigt. Für die mittelfristige Planung ergeben sich zusätzliche Risiken bei den Personalaufwendungen und der Kreisumlage. Bei den Transferaufwendungen für Asylbewerberleistungen zeichnen sich in 2020 Haushaltsverbesserungen ab. Allerdings hängt die Entwicklung von der Anzahl der Asylbewerber insgesamt und der Anzahl der Geduldeten ab. Solange keine endgültige Lösung einer auskömmlichen Finanzierung des Immobilienservice Menden gefunden wird, ergibt sich ein Haushaltsrisiko für den städtischen Haushalt.

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 Menden in Tausend Euro 2019 bis 2024



Die Stadt Menden plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020/2021 für 2024 einen Überschuss von 0,3 Mio. Euro. Im Vergleich der Jahre 2018 und 2024 sinkt das Ergebnis um rund 1,2 Mio. Euro. In den Jahren 2020 und 2022 sinkt das Planungsergebnis. In 2020 macht sich u. a. der Wegfall der Konsolidierungshilfe im Ergebnis bemerkbar und in 2022 fällt die Erstattung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages in Höhe von 1,3 Mio. Euro weg.

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 2024 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018*) in Tausend Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuern	39.241 (33.365)	38.056	-1.185 (4.691)	-0,5 (2,2)
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	25.067 (22.782)	31.634	6.567 (8.852)	4,0 (5,6)
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	14.547	16.289	1.742	1,9
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	4.289 (3.448)	4.672	383 (1.224)	2,7 (5,2)
Kostenerstattungen und Kostenumlagen	16.509	17.138	629	0,6
Schlüsselzuweisungen	10.564 (8.877)	9.870	-694 (993)	-1,1 (1,8)
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	1.486 (786)	0	-1.486 (-786)	-100,00 (-100,00)

Grundzahlen	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018*) in Tau- send Euro	2024 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Konsolidierungshilfe	1.916	0	-1.916	-100,00
Übrige Erträge	34.728	33.891	-837	-0,4
Gesamterträge	148.347	151.550	3.203	0,4
Aufwendungen				
Transferaufwendungen (ohne Kreisumlage und Steuerbeteiligungen)	33.821	37.834	4.013	1,9
Kreisumlage	32.235 (31.484)	35.086	2.851 (3.602)	1,4 (1,8)
Personalaufwendungen	31.506	31.906	400	0,2
Versorgungsaufwendungen	6.335	8.470	2.135	5,0
Steuerbeteiligungen	6.085	2.861	-3.224	-11,8
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.048	2.143	1.095	12,7
Übrige Aufwendungen	35.790 (31.524)**	32.918	-2.872 (1.394)	-1,4 (0,7)
Gesamtaufwendungen	146.820	151.218	4.398	0,5

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

** Bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen 2018 haben wir die Instandhaltungsrückstellungen für die Straßen als Sondereffekt herausgerechnet. Bei den sonstigen ordentlichen Aufwendungen 2018 haben wir die Einzelwertberichtigungen als Sondereffekt herausgerechnet. Die um die Sondereffekte bereinigten Aufwendungen stehen im Klammerzusatz.

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 Mendener Haushaltsplanung wird im Zusammenhang mit dem Doppelhaushalt 2020/2021 bis 2024 ausgedehnt. Für den Zeitraum 2020 bis 2023 legt die Stadt hierfür im Wesentlichen die Orientierungsdaten 2020 des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW vom 02. August 2019 zugrunde. Für 2024 legt sie nicht die Wachstumsraten nach dem Ausführungserlass des ehemaligen Ministeriums für Inneres und Kommunales vom 07. März 2013 zugrunde. Nach diesem Erlass sollen die Haushaltsansätze auf Basis der Erträge und Aufwendungen der letzten 10 Jahre berechnet werden. Bei der Fortschreibung auf das Jahr 2024 nimmt Menden die gleichen Steigerungsraten wie für 2023 an.

Für die Planung des Haushaltsjahres 2020 ergibt sich eine weitere Besonderheit in Menden: Der Rat der Stadt hat am 24. September 2019 die „finanzielle Stärkung“ des Immobilienservice Menden beschlossen. Dies bedeutet, dass zum 01. Januar 2020 noch in der Bilanz der Stadt geführte Gebäude auf den Immobilienservice Menden übertragen wurden. Somit befinden sich ab 2020 alle Gebäude in der Zuständigkeit des Immobilienservice Menden. Es wurde ebenfalls beschlossen, dass zum 01. Januar 2020 22 Mio. Euro Investitionskredite vom Immobilienservice Menden zurück auf den Kernhaushalt übertragen werden. Zudem sollen die Hausmeisterstellen ab dem 01. Januar 2020 auf den ISM verlagert werden. Diese drei Änderungen haben Auswirkungen auf verschiedene Positionen der Haushaltsplanung 2020 ff.:

- Erträge: Auflösung von Sonderposten, Mieten/Pachten, Auflösung von Rückstellungen
- Aufwendungen: Personalaufwand, Sach- und Dienstleistungsaufwendungen, Abschreibungen, sonstige ordentliche Aufwendungen (Mieten) und Zinsen

Im Nettoeffekt zeigt sich nach Information der Kämmerei für den Haushalt 2020/2021 der Stadt Menden eine Verschlechterung von 25.000 Euro. Die Stadt bestätigte uns, dass für die übertragenen Gebäude bereits höhere Mieten bei der Stadt und dem Immobilienservice berücksichtigt wurden. In 2020 hat der Immobilienservice eine Einmalzahlung von der Stadt in Höhe von rund zwei Mio. Euro unter den Kostenerstattungen eingeplant (Ergebnis- und Finanzrechnung). Mit dieser Kostenerstattung sollten Bauunterhaltungsmaßnahmen finanziert werden, die in der städtischen Bilanz bereits vor 2020 als Rückstellungen veranschlagt waren. In der städtischen Ergebnisplanung und Finanzplanung 2020 fand sich dazu jedoch kein Gegenposten. Während der Prüfung hat die Kämmerei dann veranlasst, die entsprechenden Instandhaltungsrückstellungen bei der Vermögensübertragung mit zu berücksichtigen. Somit kann der Immobilienservice durch die Auflösung der Rückstellungen die Bauunterhaltung in der Ergebnisrechnung „ausgleichen“. Die Liquidität muss der Immobilienservice entgegen seiner ursprünglichen Planung nun selber sicherstellen. Der Immobilienservice teilte mit, dass nach derzeitigem Stand der Haushaltsausführung durch die geänderte Verbuchung kein Liquiditätsengpass entstehen wird.

Der Immobilienservice weist ab 2021, trotz der durchgeführten „finanziellen Stärkung“ weiterhin jährlich ein Defizit von rund 2,2 Mio. Euro aus. Gemäß § 10 Abs. 2 Eigenbetriebsverordnung NRW muss eine angemessene Vergütung zwischen Träger und Betrieb sichergestellt werden (vgl. Teilbericht Beteiligungen). Solange keine endgültige Lösung einer auskömmlichen Finanzierung gefunden wird, ergibt sich ein Haushaltsrisiko für den städtischen Haushalt.

1.3.3.1 Erträge

Das Jahr 2018 stellt ein absolutes Spitzenjahr bei den **Gewerbsteuererträgen** dar. Dies ist nicht auf Sondereffekte zurückzuführen, sondern der einer allgemeinen guten wirtschaftlichen Entwicklung: Die Ansätze für die Jahre 2019 und 2020 wurden niedriger als das gute Ergebnis 2018 geplant. Trotzdem wird das Jahr 2019 die Planungserwartung nicht erfüllen. Ob das Jahr 2020 den Planannahmen gerecht werden kann bleibt ebenfalls abzuwarten. Weitere Hebesatzanpassungen sind in der Planung nicht berücksichtigt. In 2022 rechnet die Stadt Menden mit höheren Gewerbesteuererträgen durch die Vermarktung des Gewerbegebietes Hämmer II. Für die Planung der Stadt Menden verbleibt das allgemeine hauswirtschaftliche Risiko, dass die Gewerbesteuererträge durch eine Konjunkturabkühlung bzw. Rezession nicht auf diesem hohen Niveau bleiben.

Die **Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern** sind die maßgeblichen Ertragspositionen, die zu einer Verbesserung der Erträge bis 2024 beitragen. Auf den Planwert **der Einkommenssteueranteile** 2019 hat die Stadt Menden grob die aktuellen Orientierungsdaten des Landes⁵ angewendet. Wobei die Jahre 2022 und 2023 um 1,4 Prozent unterhalb der Orientierungsdaten geplant sind. Die Planung ist nachvollziehbar und ab 2022 deutlich vorsichtiger. Allerdings besteht ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko: Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern sind zwar in den vergangenen Jahren konstant angestiegen - dies ist aber kein Garant dafür, dass sich diese Entwicklung auch künftig so fortführt. Die Erträge sind maßgeblich von der konjunkturellen Entwicklung abhängig. In 2021 werden außerdem neue Schlüsselzahlen bekanntgegeben. Hieraus ergibt sich ebenfalls eine Unsicherheit für die Planung der Einkommenssteueranteile. Die **Umsatzsteueranteile** hat die Stadt Menden unter Berücksichtigung der angedachten Beteiligung des Bundes an den Integrationskosten für 2020/2021 geplant.⁶ Während der Prüfung erfolgte eine Aktualisierung der Orientierungsdaten⁷ hinsichtlich der Umsatzsteueranteile. Demnach liegt Menden unterhalb der Orientierungsdaten bis auf das Jahr 2022. Dafür liegt das Jahr 2021 in ähnlicher Höhe unterhalb der Orientierungsdaten. Auch die Änderung der Schlüsselzahlen in 2021 birgt hier eine Unsicherheit in der Planung. Die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern beinhalten damit hohe allgemeine Risiken. Aufgrund der großen Bedeutung dieser Ertragsposition für den Haushalt kann die Stadt Menden bei Eintreten der Risiken davon stärker als andere Kommunen betroffen sein. Die Planung der Umsatzsteueranteile unterliegt ebenfalls konjunkturellen Risiken.

Die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte** steigen um rund 1,7 Mio. Euro primär aufgrund höherer Rettungsdienstgebühren. Diesen höheren Erträgen stehen höhere Aufwendungen gegenüber.

Die **Kostenerstattungen und Kostenumlagen** steigen um rund 0,6 Mio. Euro. Ein wesentlicher Bestandteil der Kostenerstattungen sind die Flüchtlingskostenpauschale nach dem Gesetz über die Zuweisung und Aufnahme ausländischer Flüchtlinge (FlüAG) und die Integrationspauschale, die um rund eine Mio. Euro bis 2024 steigt. Die Stadt Menden veranschlagt die vorgesehene Kostenpauschale nach dem FlüAG von 866 Euro monatlich. Allerdings hat sie auch den Personenkreis der Geduldeten mit einer Aufenthaltsdauer von mehr als drei Monaten berücksichtigt. Aktuell gibt es hierfür keine Rechtsgrundlage. Menden plant eine Integrationspauschale von 1,3 Mio. Euro für die Jahre 2020 bis 2024 ein. Zum Planungszeitpunkt fehlte die Zusage des Landes, die Kommunen über das Jahr 2019 hinaus zu unterstützen. Ende des Jahres 2019 war dann endgültig klar, dass vorerst keine weitere Unterstützung erfolgt. Menden fehlen somit jährlich rund 1,3 Mio. Euro. 0,4 Mio. Euro anteilige Integrationspauschale 2019 (Rechnungsabgrenzung) konnten noch im ersten Quartal 2020 gebucht werden. Danach wird der Einnahmefall in 2020 jedoch bereits deutlich. Die Stadt Menden geht jedoch davon aus, dass dieser Einnahmefall durch geringe Transferaufwendungen kompensiert werden kann. Unter der Position 5331 Leistung Asylbewerber sind für die Jahre 2020 bis 2024 rund drei Mio. Euro geplant. Für das Jahr 2020 wurden bisher erst 0,45 Mio. Euro benötigt. Ausgehend von weiterhin konstanten Aufwendungen ergibt sich ein voraussichtlicher Jahresbedarf für 2020 von 1,2 Mio.

⁵ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018; Az. 304-46.05.01-264/18

⁶ Vgl. Schnellbrief 306/2019 des Städte- und Gemeindebundes

⁷ Vgl. Schnellbrief 25/2020 des Städte- und Gemeindebundes

Euro, statt drei Mio. Euro. Die Stadt Menden geht davon aus, dass sich dies auch auf die Jahre 2021 bis 2024 übertragen lässt. Voraussetzung sind konstante Flüchtlingszahlen.

Die Ansätze für die **Schlüsselzuweisungen** in 2019/2020 orientieren sich an den entsprechenden Modellrechnungen zum Gemeindefinanzierungsgesetz. Von 2021 bis 2024 plant Menden die Schlüsselzuweisungen durchgehend mit einer Steigerung von drei Prozent. Damit liegt sie unterhalb der Orientierungsdaten.⁸ Menden plant ab 2021 durchgehend mit steigenden Steuerkraftmesszahlen, daher werden die Orientierungsdaten nicht voll ausgeschöpft. Die Planung ist plausibel. Ein allgemeines Risiko liegt in der zukünftigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Leistungsfähigkeit des Landeshaushalts, die letztlich Höhe der Finanzausgleichsmasse bestimmt.

Mit der **Erstattung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages** (Einheitslastenabrechnungsgesetz - ELAG) werden die Lasten der deutschen Einheit, die durch die Kommunen zu tragen sind, abgerechnet. Die Abrechnung erfolgt spätestens zwei Jahre nach Ablauf der Abrechnungsperiode, letztmalig in 2021 für das Jahr 2019. In 2020 erfolgt die Abrechnung für 2018. Die vorläufige Modellrechnung, die durch das Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung NRW am 23. September 2019 veröffentlicht wurde, weist einen Erstattungsbeitrag für Menden in 2020 von 1.078.516,36 Euro aus (Planwert Menden: 1.078.500 Euro). In 2021 plant Menden nach eigenen Prognosen mit rund 1,3 Mio. Euro. Nach aktuelleren Erkenntnissen wird dieser Betrag um rund 0,2 Mio. Euro nicht realisierbar sein. Die Planung für das Jahr 2021 unterliegt einem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko, da abzuwarten bleibt, wie sich die ELAG Abrechnung landesweit tatsächlich entwickeln wird.

1.3.3.2 Aufwendungen

Die **Transferaufwendungen** steigen primär aufgrund der Produktbereiche Kinder-, Jugend- und Familienhilfe (+ zwei Mio. Euro) und Soziale Leistungen (+ 0,7 Mio. Euro). Innerhalb des Produktbereiches Soziale Leistungen steigen die Transferaufwendungen im Wesentlichen aufgrund des Produkts Leistungen für Asylbewerber um rund eine Mio. Euro (vgl. Kostenerstattungen und Kostenumlagen).

Die **Kreisumlage** steigt bis 2024 um rund 2,9 Mio. Euro an. Die Ansätze für 2019 und 2020 leiten sich folgerichtig aus den Umlagegrundlagen der Modellrechnung sowie dem geplanten Hebesatz des Kreises für 2019 und 2020 ab. Für die Jahre 2021 bis 2024 hat Menden anhand der eigenen Haushaltsdaten die Umlagegrundlagen für die Kreisumlage berechnet und die Hebesätze des Kreises angewendet. Für das Jahr 2022 wurde die Erstattung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages nicht als Ertrag berücksichtigt (in 2022 wird die Abrechnung 2021 berücksichtigt), da Unsicherheit über die Höhe bestand (vgl. auch Abschnitt Erstattung aus der Abrechnung des Solidarbeitrages). Werden diese Erträge, wie eingeplant, auch bei der Berechnung der Kreisumlage berücksichtigt, ergibt sich für das Jahr 2022 nach den eigenen Berechnungen der Stadt eine höhere Kreisumlage. Zudem geht der Kreis zukünftig von einer stärkeren Steigerung der Umlagegrundlagen aus, was ebenfalls eine höhere Kreisumlage für die Jahre 2021 bis

⁸ Vgl. Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2018; Az. 304-46.05.01-264/18. Steigerungsraten für die Schlüsselzuweisungen: + 6,9 Prozent (2021), + 3,5 Prozent (2022), + 4,1 Prozent (2023)

2024 zur Folge hätte. In dieser Position besteht somit für die mittelfristige Ergebnisplanung ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die **Personalaufwendungen** sind das wesentliche Element des Haushaltssanierungsplanes. Auskunftsgemäß wurden für die Haushaltsplanung der Jahre 2019 und 2020 die Personalaufwendungen exakt hochgerechnet und somit Stufenerhöhungen, ausscheidende Mitarbeiter etc. personenscharf berücksichtigt. Ebenso wurden, soweit möglich, aktuelle Tarifabschlüsse berücksichtigt. Ab 2021 berücksichtigt Menden Einsparungen durch ausscheidende Mitarbeiter und zusätzlich die niedrigeren Orientierungsdaten. Diese Zielwerte können allerdings nur durch Konsolidierungsmaßnahmen (Stellenabbau) erreicht werden. Die Planung der Stadt birgt an dieser Stelle ein zusätzliches hauswirtschaftliches Risiko.

Grund für den Anstieg der **Versorgungsaufwendungen** sind die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen. Bei den **Personalaufwendungen** weist die Stadt keine Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen aus. Sie plant die Anteile der Pensions- und Versorgungsaufwendungen für die aktiven Beamtinnen und Beamten bei den Versorgungsaufwendungen. Dies ist auch der Grund für den Anstieg der Versorgungsaufwendungen im Planungszeitraum.

Durch die Abfinanzierung des Fonds Deutsche Einheit entfällt auch die Grundlage für den von den Kommunen zu leistenden Finanzierungsanteil über eine erhöhte Gewerbesteuerumlage (**Steuerbeteiligung**). Dies sind die Gründe für den Rückgang der Steuerbeteiligungen um 3,2 Mio. Euro. Die Stadt plant diese nachvollziehbar.

Die **Zinsen** erhöhen sich, da die Stadt in 2020 rund 22 Mio. Euro Investitionskredite vom Immobilienservice übernehmen wird. Für die Kreditverbindlichkeiten bewegte sich der durchschnittlich gezahlte Zinssatz in den Haushaltsjahren 2009 – 2019 zwischen 1,41 Prozent und 3,21 Prozent. In 2016 bis 2018 belief er sich zuletzt auf 1,41 Prozent. Die Stadt Menden hat rund eine Mio. Euro höhere Zinsen für die steigenden Kredite berücksichtigt. Die Zinsen unterliegen einem allgemeinen Zinsänderungsrisiko.

1.3.4 Eigenkapital

→ Feststellung

Das Eigenkapital der Stadt Menden ist im Prüfungszeitraum (2014 bis 2018) um rund fünf Mio. Euro zurückgegangen. Grund hierfür waren die Jahresfehlbeträge in 2014 und 2015 sowie Buchungen gegen das Eigenkapital. Eine Überschuldung droht nicht. Im Vergleich zu den Vergleichskommunen sind die Eigenkapitalquoten in Menden unterdurchschnittlich. Ende 2018 kann die Stadt auf eine Ausgleichsrücklage von 3,4 Mio. Euro zurückgreifen. Die Ausgleichsrücklage stellt allerdings nur einen kurzfristigen Puffer für einbrechende Jahresergebnisse dar.

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.

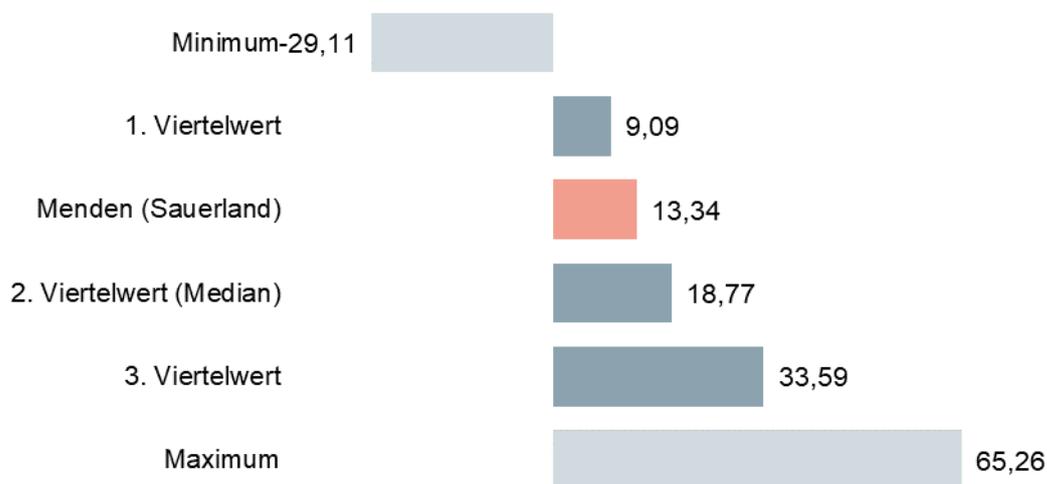
Eigenkapital Menden in Tausend Euro 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 1*	45.405	39.304	39.801	41.351	40.334
Eigenkapital 2**	121.877	112.161	112.542	112.480	111.506

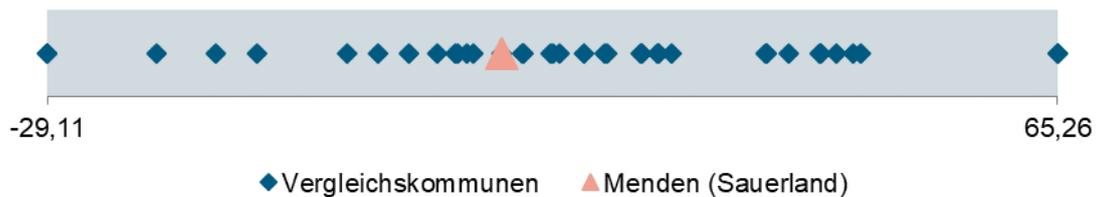
* Eigenkapital 1 = Allgemeine Rücklage, Sonderrücklagen, Ausgleichsrücklage, Jahresüberschuss oder Jahresfehlbetrag

** Eigenkapital 2 = Eigenkapital 1 + Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



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



Im Vergleich zu den Vergleichskommunen positioniert sich die Stadt Menden seit 2014 bis 2018 unverändert unterdurchschnittlich bei der Eigenkapitalquote 1.

Seit 2014 haben sich die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge um 5,3 Mio. Euro reduziert. Das hat dazu geführt, dass das Eigenkapital 2 von 2014 bis 2018 um 10,4 Mio. Euro sinkt. Aus den Sonderposten und Beiträgen wird anteilig Sachanlagevermögen finanziert. Dementsprechend ist das Sachanlagevermögen (ohne Anlagen im Bau) im Vergleich der Jahre 2014 und 2018 ebenfalls gesunken (- rund drei Mio. Euro). Bei der Eigenkapitalquote 2 positioniert sich die Stadt im interkommunalen Vergleich ähnlich wie bei der Eigenkapitalquote 1:

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2018

Menden (Sauerland)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
36,87	-11,32	34,25	49,98	63,85	78,56	35

In 2015 zeigt sich auf Konzernebene eine ähnliche Positionierung der Gesamteigenkapitalquote 1 und Gesamteigenkapitalquote 2 zwischen dem 1. Viertelwert und dem Median, mit Tendenz zum 1. Viertelwert.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Feststellung

Die Schulden der Stadt Menden sind in letzten Jahren gestiegen. Dies lag insbesondere an den Pensions- und Beihilferückstellungen. Sowohl im Konzern als auch im Kernhaushalt sind die Schulden im Vergleich noch durchschnittlich.

→ Feststellung

Die Stadt hat im Kernhaushalt im Vergleich der Jahre 2014 und 2018 Investitions- und Liquiditätskredite abgebaut. Der Immobilienservice dagegen hat Investitions- und Liquiditätskredite aufgebaut. Aus Sicht des gesamten Konzerns sind die Verbindlichkeiten jedoch in 2018 durchschnittlich. Zukünftig werden die Investitionskredite von diesem durchschnittlichen Niveau durch den anstehenden Investitionsbedarf bei den Straßen und Gebäuden deutlich steigen. In die Corona-Pandemie startet die Stadt Menden mit Liquiditätskrediten von rund 48 Mio. Euro. Diese wird sie nun voraussichtlich nicht mehr wie geplant abbauen können.

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.

1.3.5.1 Schulden (Kernhaushalt)

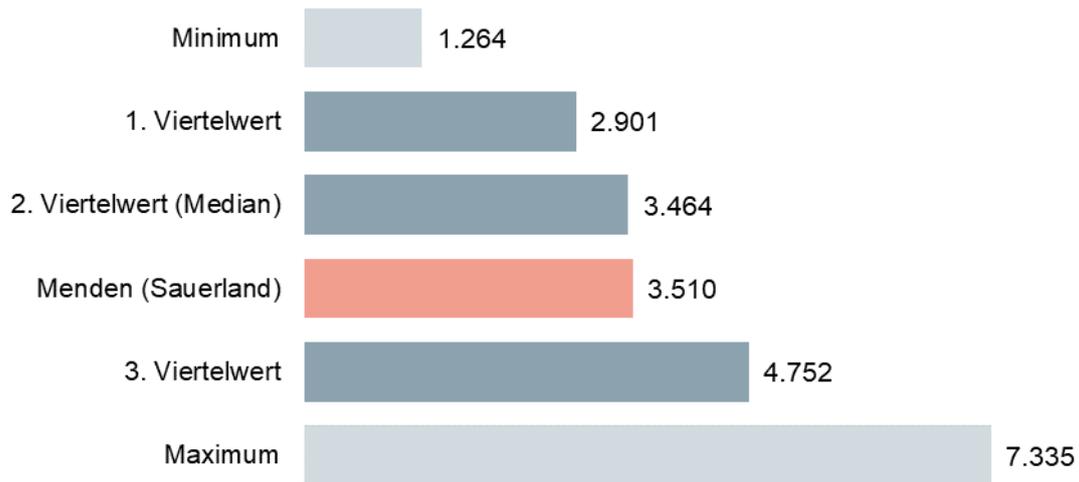
Schulden Menden in Tausend Euro 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Schulden	178.647	189.559	190.030	189.939	186.206
davon Verbindlichkeiten	87.553	96.225	94.253	88.856	78.256
davon Rückstellungen	88.632	92.098	94.629	99.872	106.588
davon Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.461	1.236	1.147	1.211	1.362

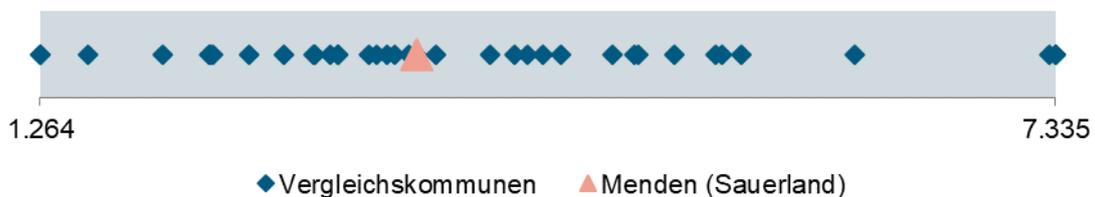
Die Schulden im Kernhaushalt sind von 2014 bis 2018 um rund acht Mio. Euro gestiegen. Die Verbindlichkeiten sind um rund neun Mio. Euro und die Sonderposten um rund eine Mio. Euro zurückgegangen, während die Rückstellungen um 18 Mio. Euro gestiegen sind. Rund elf Mio.

Euro sind auf die Pensions- und Beihilferückstellungen zurückzuführen, die eine immer größere Belastung darstellen. Der Anteil der Rückstellungen an den Schulden beläuft sich auf rund 60 Prozent. Der Anteil der Verbindlichkeiten an den Schulden beträgt rund 40 Prozent. Im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in unserem Vergleich weist Menden im Kernhaushalt eine durchschnittliche Verschuldung auf:

Schulden je Einwohner in Tausend Euro 2018



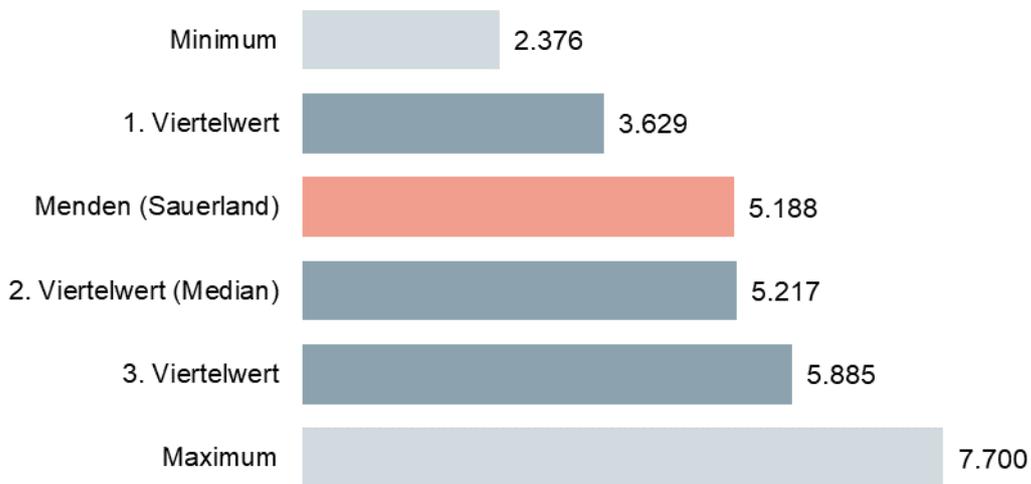
In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen.



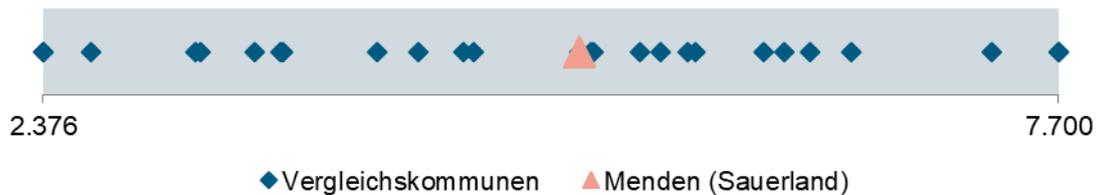
1.3.5.2 Schulden (Gesamtabschluss)

Für den aktuellen Prüfungszeitraum von 2014 bis 2018 liegen die Gesamtabschlüsse für die Jahre 2014 und 2015 vor. Im Gesamtabschluss stellen die Verbindlichkeiten mit rund 60 Prozent den größten Anteil der Schulden dar. Rund 40 Prozent entfallen auf die Rückstellungen. Das Verhältnis ist somit spiegelbildlich zum Kernhaushalt. Insgesamt positioniert sich die Stadt Menden im Vergleich zu den anderen Städten in 2015 wie folgt:

Gesamtschulden je Einwohner in Euro 2015



In den interkommunalen Vergleich sind 24 Werte eingeflossen.



Es lässt sich somit festhalten, dass die Stadt Menden sowohl im Gesamtabchluss als auch im Kernhaushalt keine auffällig hohen Schulden hat, sondern sich im Mittelfeld bewegt. Allerdings sind die Rückstellungen, insbesondere die Pensions- und Beihilferückstellungen, eine spürbare Belastung für den städtischen Haushalt.

1.3.5.3 Verbindlichkeiten (Kernhaushalt)

Verbindlichkeiten Menden in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten	87.553	99.225	94.253	88.856	78.256
davon Anleihen	0	0	0	0	0
davon Investitionskredite	21.820	20.499	19.282	21.112	21.185
davon Liquiditätskredite	55.696	63.940	65.422	58.490	47.950

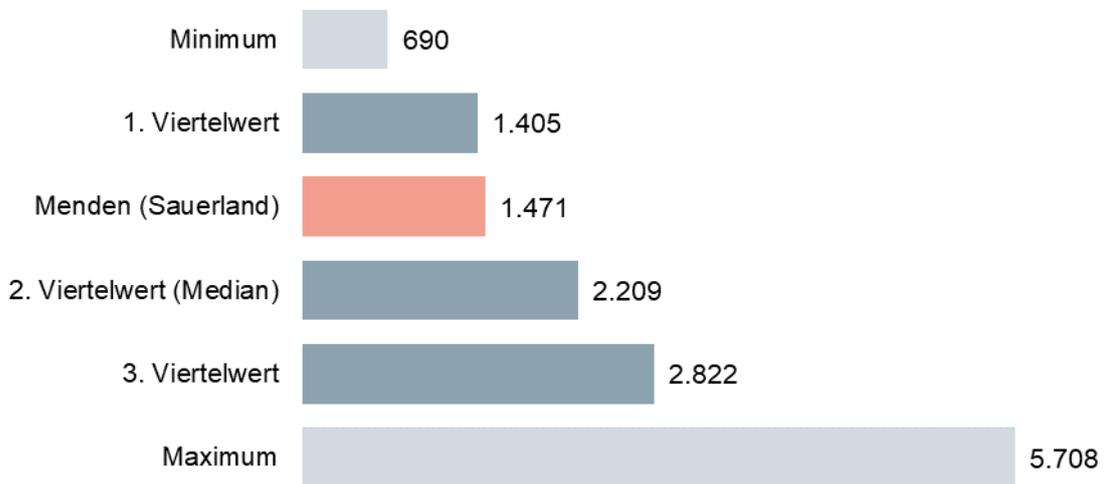
Im Kernhaushalt wurden von 2014 bis 2018 keine neuen Investitionskredite aufgenommen. Der Anstieg in 2017 resultiert aus der Aufnahme und Weiterleitung eines Investitionskredites an die

Stadtwerke Menden GmbH. In 2018 war der Grund für den Anstieg eine Inanspruchnahme des Landeskreditprogrammes „Gute Schule 2020“ mit rund 1,6 Mio. Euro. Diesen Betrag hat die Stadt in gleichlautender Höhe als Ausleihung an den Immobilienservice der Stadt Menden weitergeleitet.

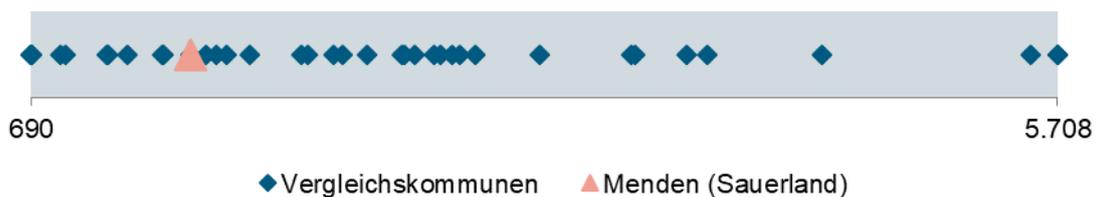
Bei den Liquiditätskrediten der Stadt Menden (Kernhaushalt) ist zu berücksichtigen, dass die Eigenbetriebe und eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen im Rahmen des städtischen Cashpoolings im Haushalt mit Liquidität versorgt werden. Die Liquiditätskredite des Kernhaushaltes umfassen damit nahezu sämtliche Liquiditätskredite des Konzerns Stadt Menden. Zusätzlich verfügt der Immobilienservice über rund drei Mio. Euro eigene Kassenkredite.

Seit 2016 gelingt es die Liquiditätskredite zu reduzieren. Dies und die Tatsache, dass viele Verbindlichkeiten in den Immobilienservice ausgelagert sind führen zu geringen Verbindlichkeiten je Einwohner im Kernhaushalt:

Verbindlichkeiten je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 35 Werte eingeflossen.



Investitions-/und Liquiditätskredite je Einwohner in Euro 2018

Kennzahl	Menden (Sauerland)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionskredite je Einwohner	399	6,65	724	956	1.206	2.193	34

Kennzahl	Menden (Sauerland)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquiditätskredite je Einwohner	904	0,00	31,78	768	1.562	4.008	34

Anlagevermögen je Einwohner in Tausend Euro 2018

Kennzahl	Menden (Sauerland)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Sachanlagevermögen je Einwohner	3.323	2.429	5.246	6.404	7.332	8.799	37

Das abnutzbare Anlagevermögen der Stadt Menden im Kernhaushalt positioniert sich analog zu der Gegenfinanzierung durch Investitionskredite je Einwohner unterdurchschnittlich. Dies deckt sich mit der zurückhaltenden Investitionstätigkeit der letzten Jahre, was auf zukünftigen Reinvestitionsbedarf hinweist. Dies betrachten wir später im Kapitel Reinvestitionsbedarfe noch einmal genauer.

1.3.5.4 Verbindlichkeiten (Gesamtabschluss)

Gesamtverbindlichkeiten Menden in Tausend Euro 2014 bis 2018

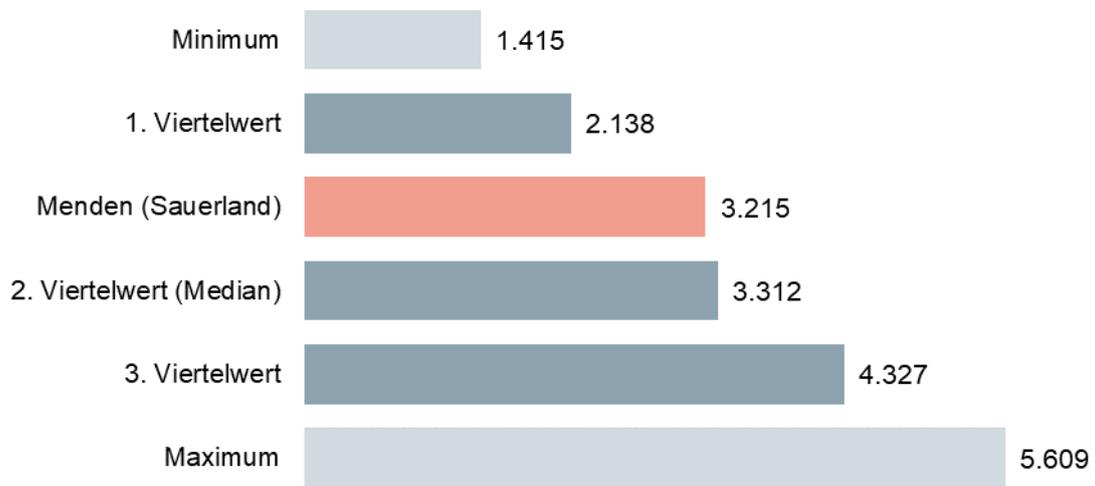
Grundzahlen	2014	2015	2016*	2017*	2018*
Gesamtverbindlichkeiten	164.404	170.349	166.315	154.973	153.601
davon Anleihen	0	0	0	0	0
davon Investitionskredite	84.295	83.406	74.927	76.097	78.596
davon Liquiditätskredite	55.261	62.426	69.422	58.756	49.390

* Für die Jahre 2016 bis 2018 lag noch kein Gesamtabschluss vor. Die Stadt Menden hat uns vorläufige Werte aus der Schuldenkonsolidierung für diesen Zeitraum zur Verfügung gestellt. Ab 2016 plant die Stadt Menden den Konsolidierungskreis aus Wesentlichkeitsgründen um drei Unternehmen zu reduzieren (eine dezidierte Prüfung des Konsolidierungskreises war nicht Bestandteil der Prüfung).

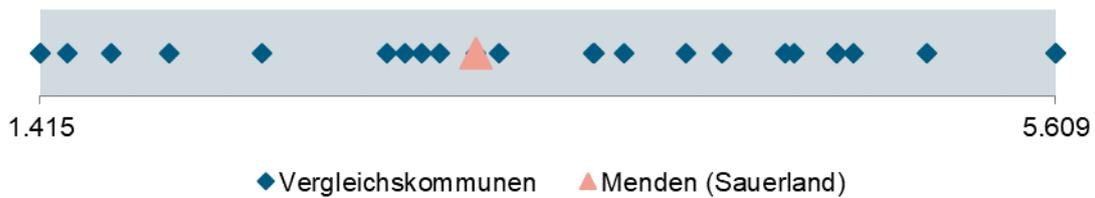
Die Gesamtverbindlichkeiten gehen in der Zeitreihe um rund elf Mio. Euro zurück. Im direkten Vergleich der Jahre 2014 und 2018 sind die folgenden konsolidierten Verbindlichkeiten zurückgegangen: Stadt (- 8,2 Mio. Euro), Stadtwerke (- 5,4 Mio. Euro), Stadtentwässerung Menden (- 2,7 Mio. Euro). Die konsolidierten Verbindlichkeiten des Immobilienservice Menden sind um rund sechs Mio. Euro gestiegen. Während es bei der Stadt, den Stadtwerken und der Stadtentwässerung zu keiner Neuverschuldung aus Investitionskrediten kam, hat der Immobilienservice Menden in 2015, 2017 und 2018 neue Darlehen aufgenommen.

Der aktuellste uns vorliegende testierte Gesamtabschluss zeigt folgende Vergleichswerte:

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2015

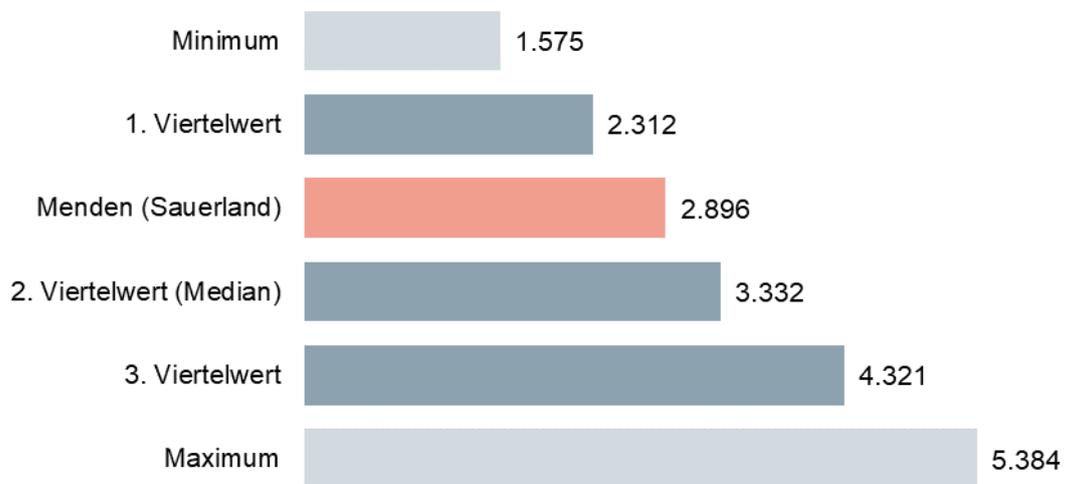


In den interkommunalen Vergleich sind 27 Werte eingeflossen.



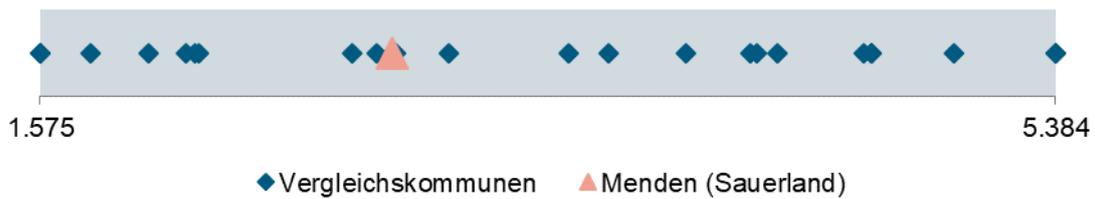
Mit vorläufigen Werte aus 2018 zeigt sich, dass der Konzern Stadt Menden seine Gesamtverbindlichkeiten weiter zurückgeführt hat:

Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner Konzern Kommune in Euro 2018 (Gesamtabschluss)*



* 2018= vorläufige Werte aus der Schuldenkonsolidierung, da der Gesamtabschluss 2018 noch nicht vorlag

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



Der Vergleichswert der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner hat sich im Wesentlichen durch den Abbau der Liquiditätskredite von 3.215 Euro je Einwohner (2015) auf 2.896 Euro je Einwohner (2018) verbessert. Festhalten lässt sich, dass der eingeschlagene Kurs zum Abbau der Liquiditätskredite erfolgreich war und auch noch weiter erforderlich gewesen wäre. Nun startet die Stadt Menden in die Corona-Pandemie mit Liquiditätskrediten von rund 48 Mio. Euro. Diese wird sie nun voraussichtlich nicht mehr wie geplant abbauen können. Zudem werden die Investitionskredite zukünftig steigen, da sich Reinvestitionsbedarfe abzeichnen.

Wie die Stadt ihren Kreditbedarf vor der Corona-Pandemie geplant hat, betrachten wir im nächsten Kapitel genauer:

1.3.5.5 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Menden in Tausend Euro 2019 bis 2024 (Kernhaushalt)

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	1.730	3.087	2.984	2.639	3.999	4.436
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-14.756	-9.436	-6.029	-3.228	-1.634	-651
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-13.027	-6.348	-3.045	-589	2.365	3.785
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	13.000	8.304	4.047	-806	-511	-3.516
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-26	1.956	1.002	-1.395	1.854	269
Liquide Mittel	3.544	5.500	6.502	5.107	6.961	7.230

Der Bestand der Kredite beläuft sich Ende 2018 auf rund 69 Mio. Euro (davon rund 21 Mio. Euro Investitionskredite und 48 Mio. Euro Liquiditätskredite). In den Jahren 2019 bis 2024 ergibt sich ein Saldo aus Finanzierungstätigkeit von rund 21 Mio. Euro. Dieser Saldo resultiert nur aus der Aufnahme und Tilgung von Investitionskrediten. Investitionskredite werden im Wesentlichen für den Straßenbau, die Erschließung des Gewerbegebietes Hämmer, den Sportstättenbau, den Brandschutz sowie den Rettungsdienst benötigt. In der Tabelle nicht ablesbar sind die 22 Mio. Euro Kredite, die vom Immobilienservice auf den Kernhaushalt in 2020 übertragen werden. Die Investitionskredite steigen also um 43 Mio. auf rund 64 Mio. Euro. Die liquiden Mittel steigen auf rund sieben Mio. Euro bis Ende 2024 an. Davon möchte die Stadt Menden rund vier Mio. Euro zur Tilgung von Liquiditätskrediten von rund 48 Mio. Euro auf rund 44 Mio. Euro nutzen. Dieser Abbau ist in der Finanzrechnung nicht dargestellt, lässt sich jedoch aus dem Haushaltsplan 2020/2021 entnehmen.⁹ Ende 2024 ergibt sich somit in Summe ein voraussichtlicher Gesamtkreditbestand von 108 Mio. Euro.

Die Entwicklung beim Immobilienservice stellt sich wie folgt dar:

Salden der Finanzrechnung Immobilienservice Menden in Tausend Euro 2019 bis 2024

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	268	561	1.028	1.172	1.320
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-7.137	-12.845	-13.038	-13.233	-13.431
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-6.870	-12.284	-12.009	-12.061	-12.112

⁹ Vgl. Stadt Menden Haushaltsplan 2020/2021, Band I, Teil C Seite 46

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	6.253	11.211	11.211	11.211	11.211
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-616	-1.073	-798	-850	-901

In Summe ergibt sich eine Neuverschuldung von rund 51 Mio. Euro. Der Kreditbestand beläuft sich zum 31. Dezember 2018 auf 48,5 Mio. Euro. In Summe ergäbe sich ein voraussichtlicher Kreditbestand von rund 100 Mio. Euro Ende 2024. Dieser Betrag ist um die 22 Mio. Euro Investitionskredite zu bereinigen, die in 2020 auf den Kernhaushalt übertragen werden = 78 Mio. Euro Kreditbestand zum 31. Dezember 2024.

1.3.5.6 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 Straßen in Prozent 2018

Grundzahlen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Straßen (Kernhaushalt)	62	53.641.861

Die durchschnittliche Investitionsquote lag in Menden in den Jahren 2014 bis 2018 bei 64,6 Prozent. Damit konnte der Vermögensverzehr nicht aufgefangen werden. Die Investitionstätigkeit hat jedoch in 2017 und 2018 angezogen.

Der Anlagenabnutzungsgrad des Straßenvermögens ist in Menden mit 62 Prozent fortgeschritten. Derzeit sind keine dokumentierten Bestandsverzeichnisse mit den aktuellen Zustandsklassen für die Straßen in Menden vorhanden. Ein aktueller auswertbarer Überblick hilft entsprechende Maßnahmen mittel- und langfristig zielgerichtet zu priorisieren. Im Jahresabschluss 2018 sind rund drei Mio. Euro Instandhaltungsrückstellungen für die Straßen gebildet worden.

Die Stadt Menden hat seit der Erfassung der Straßen für die Eröffnungsbilanz auch keine körperliche Inventur durchgeführt. Ein Abgleich zwischen Bestandsverzeichnis und Anlagebuchhaltung ist seit der Eröffnungsbilanz nicht erfolgt. Die zum 01. Januar 2019 in Kraft getretene Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW) hat die Inventurpflicht für die Straßen neu geregelt. Gemäß § 30 Abs. 2 KomHVO NRW soll bei körperlichen unbeweglichen Vermögensgegenständen des Anlagevermögens das Intervall für die körperliche Bestandsaufnahme zehn Jahre nicht überschreiten. Nach der Eröffnungsbilanz in 2008 hätte somit in Menden eine Zustandsbewertung des Verkehrsflächenvermögens bis einschließlich 31. Dezember 2017 erfolgen müssen. Auf Basis aktueller Inventurergebnisse kann die Stadt Menden feststellen, ob der Wert in der Bilanz auch dem tatsächlichen Wert des Verkehrsflächenvermögens entspricht und dann gegebenenfalls Bilanzkorrekturen durchführen.

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden hält die gesetzliche Frist zur körperlichen Inventur ihres Straßenvermögens nicht ein.

Anlagenabnutzungsgrade Gebäude 2018

Grundzahlen	Anlagenabnutzungsgrad in Prozent	Restbuchwert zum 31. Dezember 2018 in Euro
Schulen	66	37.731.183
Verwaltungsgebäude	65	9.826.262
Schulsporthallen	71	7.704.215
Feuerwehrgerätehäuser	73	3.554.579
Tageseinrichtungen für Kinder	58	2.802.172
Wohnbauten	64	2.689.659
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	71	2.180.268
Sonstiges*	76	1.935.925
Sporthallen/Sportplatzgebäude	64	1.584.145
Hallenbäder	78	1.415.096
Friedhofgebäude	46	775.480

* Tiefgarage, Schmelzwerk, VHS, Museum, Museumskeller, Imkerheim, Naturschutzzentrum, Teufelsturm, Gut Rödighausen

Die Anlagenabnutzungsgrade der Gebäude sind überwiegend hoch. Die durchschnittliche Reinvestitionsquote¹⁰ bei den Gebäuden liegt in den Jahren 2009 bis 2017¹¹ bei 64 Prozent und da-

¹⁰ Vgl. Jahresabschluss Immobilienservice Menden Anlage 5 Seite 18

¹¹ Reinvestitionsquote für das Jahr 2018 ist nicht vergleichbar, da die Gebäude des Mendener Baubetriebshofes übernommen wurden. Zudem wurden aus der städtischen Inventur der Grundstücke an den ISM übertragen.

mit deutlich unter 100 Prozent. Dieser Wert ist mittel- bis langfristig nötig um die Gebäude dauerhaft zu erhalten. In 2019 bis 2021 sind höhere investive Maßnahmen oberhalb der Abschreibungen geplant. Investitionsschwerpunkte bis 2023 sind:

- die Schulen (rund 14 Mio. Euro),
- das Gebäude Neues Rathaus (rund fünf Mio. Euro),
- verschiedene Feuerwehrgerätehäuser (4,3 Mio. Euro),
- die Kindertageseinrichtung Bredde (3,3 Mio. Euro),
- das Museum Gut Rödinghausen (2,3 Mio. Euro),
- verschiedene Sportplatzgebäude (1,8 Mio. Euro) und
- das Gebäude des Baubetriebshofes (1,4 Mio. Euro).

Damit wirkt die Stadt bzw. der Immobilienservice der Überalterung bei einigen Gebäudegruppen entgegen. Darüber hinaus stehen derzeit einige Gebäude leer. Im Produkt Allgemeine Liegenschaften fasst die Stadt diese Immobilien zusammen. Das Produkt weist einen jährlichen Zuschussbedarf von rund einer Mio. Euro aus. Die Stadt bemüht sich die nicht mehr benötigten Gebäude zu vermarkten. Damit will sie den Zuschussbedarf und damit die Haushaltsbelastung verringern. Zudem hätte dies einen positiven Effekt auf den Anlagenabnutzungsgrad des Gebäudevermögens. Die Vermarktung der Immobilien gestaltet sich jedoch nach Informationen der Stadt als schwierig. Im Interesse der Entlastung des städtischen Haushalts sollte die Stadt Alternativen zu einem Gebäudeverkauf prüfen. Dazu kann auch der Abriss der Gebäude und die Vermarktung oder Entwicklung der Flächen zählen. Dies kann nicht nur bei Immobilien in attraktiven Lagen wirtschaftlich sinnvoll sein.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

Die Jahresabschlüsse werden fristgerecht festgestellt. Die Stadt verfügt über keinen aktuellen Gesamtabschluss. Der aktuellste während der Prüfung vorliegende Gesamtabschluss ist aus dem Jahr 2015.

→ **Feststellung**

Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu

ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Zusätzlich wird der Haupt- und Finanzschuss über die Finanzlage informiert.

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.

Der Rat der **Stadt Menden** hat den Doppelhaushalt 2020/2021 am 19. November 2019 beschlossen. Die Stadt Menden hat die Haushaltssatzung und den Haushaltsanierungsplan ohne nennenswerten Fristverstoß am 02. Dezember 2019 der Bezirksregierung angezeigt. Bis zum Jahresbeginn lag keine Genehmigung der Bezirksregierung vor. Deshalb hat das neue Haushaltsjahr 2020 mit der vorläufigen Haushaltsführung begonnen.

Der Entwurf des Jahresabschlusses und des Lageberichtes wird regelmäßig fristgerecht zum 31. März des Folgejahres aufgestellt und vom Bürgermeister der Stadt Menden bestätigt. Die Einbringung des Entwurfes in den Rat erfolgt in Abhängigkeit der Sitzungstermine. Aus diesem Grund leitet der Bürgermeister der Stadt Menden den Entwurf des Jahresabschlusses nicht regelmäßig, wie in § 95 Abs. 5 Satz 2 GO NRW vorgesehen, bis zum 31.03. des Folgejahres dem Rat zur Feststellung zu. Die Feststellung erfolgt dann innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist bis zum Jahresende.

Die Stadt Menden hat bisher die Gesamtabchlüsse bis 2015 aufgestellt. Im Verlauf der Prüfung wurde der Gesamtabchluss 2016 testiert. Bis zum 31. Dezember 2021 hat die Stadt noch die Möglichkeit, die Gesamtabchlüsse im vereinfachten Verfahren nach dem Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabchlüsse aufzustellen. Die Abschlüsse für die Jahre 2012 bis 2017 können der Anzeige des Gesamtabchlusses 2018 an die Aufsichtsbehörde beigelegt werden. Die Stadt plant, diese Sonderregelung nicht zu nutzen. Menden wird nach eigenen Angaben auch zukünftig nicht von der Aufstellung der Gesamtabchlüsse befreit werden.

Die Stadt Menden hat ein unterjähriges Berichtswesen (30.06. und 30.09) und einen Abschlussbericht zur Haushaltssteuerung installiert. Inhalt ist eine Ergebnisprognose (Gesamt-/Abteilungs-/Team- und Produktebene) sowie eine dezidierte Planabweichungsanalyse auf jeder Ebene, die zusammen mit den Produktverantwortlichen erstellt werden. Zum 30.09. wird dem Bericht zusätzlich noch eine Investitionsübersicht beigelegt. Abweichungen werden mit den Produktverantwortlichen geklärt und wenn möglich Steuerungsmaßnahmen ergriffen. Die Berichte erscheinen zirka einen Monat nach dem jeweiligen Stichtag. Berichtsadressaten sind die

Abteilungsleitung Finanzen und Beteiligungen sowie der Kämmerer. Die Berichte werden auf der Homepage der Stadt Menden unter der Rubrik „Finanzen“ veröffentlicht. Zusätzlich werden die Daten den politischen Gremien zur Verfügung gestellt. Zudem erhält die Bezirksregierung Arnsberg nach § 7 Absatz 1 Satz 2 Stärkungspaktgesetz einen gesonderten Bericht um die Zielerreichung des Haushaltssanierungsplans zu überwachen.

Die Abteilungsleitung Finanzen und Beteiligungen informiert den Haupt- und Finanzausschuss in allen Sitzungen über die Finanzlage der Stadt Menden. Hierzu wird im Wesentlichen die Liquiditätslage, Kreditsituation und die Gewerbesteuerentwicklung berichtet. Außerdem wird bei Bedarf über das prognostizierte Jahresergebnis sowie Sondersachverhalte wie die Flüchtlingskrise berichtet.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Im direkten Vergleich der Jahre 2010 bis 2016 konnten steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden. Ab 2017 bis 2024 gelingt dies nicht mehr. Die Abhängigkeit von konjunkturassoziierten Positionen steigt.

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

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

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

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die bereinigten Jahresergebnisse ausgehend vom Basisjahr 2010 entwickeln. Die Tabellen 10 bis 12 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Menden in Tausend Euro 2010 bis 2024



Werte 2010 bis 2018: IST, ab 2019: PLAN

Ist-Ergebnisse 2010 bis 2018:

Im direkten Vergleich der Jahre 2010 und 2018 sinkt der Trend (blaue Linie) um rund vier Mio. Euro. Die bereinigten Aufwendungen steigen stärker (+ 20 Mio. Euro) als die bereinigten Erträge (+ 16 Mio. Euro). Wesentliche Einflussfaktoren für die steigenden Aufwendungen sind: Personalaufwendungen (+ 10,2 Mio. Euro), Versorgungsaufwendungen (+ eine Mio. Euro) und Transferaufwendungen (+ 10,7 Mio. Euro). Bei den Personalaufwendungen steigen die Dienstaufwendungen und Beiträge um rund 6,4 Mio. Euro. Allerdings ist zu beachten, dass der Mendener Baubetrieb in 2018 in den Kernhaushalt zurückgeführt wurde und dadurch die Personalaufwendungen und Beiträge um rund 2,5 Mio. Euro im Kernhaushalt gestiegen sind. Ohne diesen Effekt wären die Dienstaufwendungen und Beiträge nur um 3,8 Mio. Euro gestiegen. Neben dem Anstieg der Dienstaufwendungen und Beiträge schlagen die Zuführungen zu den Pensions- und Beihilferückstellungen bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen mit rund 4,2 Mio. Euro¹² zu Buche. Die bereinigten Produktbereiche 05 und 06 (zusätzlich bereinigt in der roten Linie) verschlechtern sich von 2010 bis 2018 um rund 1,3 Mio. Euro. Die Transferaufwendungen sind zwar stark angestiegen, diesen stehen aber teilweise Erstattungen bei den Erträgen gegenüber.

Positiv auf den Trend haben sich die höheren Steuererträge (+ 4,2 Mio. Euro) ausgewirkt. Hier macht sich die sukzessive Erhöhung des Hebesatzes der Grundsteuer B in 2012, 2015 und 2016 bemerkbar (+ 3,3 Mio. Euro im Vergleich der Jahre 2010 und 2018). Auch die höheren Erträge aus der Vergnügungssteuer (+ 0,9 Mio. Euro) tragen dazu bei (nähere Details betrachten wir daher im Kapitel Auswirkung der Realsteuern).

¹² Nettoeffekt aus Zuführungen und Auflösungen

Plan-Ergebnisse 2019 bis 2024:

Ab 2019 bis 2024 sinken die bereinigten Jahresergebnisse weiter. Der deutliche Rückgang in 2020 ist u.a. auf höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie Transferaufwendungen zurückzuführen. Der Anstieg der Transferaufwendungen resultiert im Wesentlichen aus dem Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Das Produktbereichsergebnis verschlechtert sich um 2,6 Mio. Euro.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Seit der Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen hat die **Stadt Menden** ihre Realsteuerhebesätze wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A im Jahr 2016 (HSP Maßnahme 16.9) von 230 v. H. auf 250 v.H. und
- die Grundsteuer B im Jahr 2012. (Kompensationsmaßnahme zur Gebührenanpassung Kindertageseinrichtungen 8.2.3) von 440 v. H auf 455 v. H., im Jahr 2015 (HSP Maßnahme 16.6.1) auf 495 v. H. und in 2016 (HSP Maßnahme 16.6.2) auf 595 v. H. sowie
- die Gewerbesteuer im Jahr 2015 (HSP Maßnahme 16.5.1) von 440 v. H. auf 450 v. H und im Jahr 2016 (HSP Maßnahme 16.5.2) auf 460 v. H.

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

Hebesätze in von Hundert 2019

	Stadt Menden (Sauerland)	Märkischer Kreis	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse	Fiktive Hebesätze
Grundsteuer A	250	283	324	296	223
Grundsteuer B	595	617	629	547	443
Gewerbesteuer	460	471	470	417	418

Hebesätze aller Stärkungspaktkommunen in von Hundert 2019

	Stadt Menden (Sauerland)	Minimum Spaktkommunen	Median Spaktkommunen	Maximum Spaktkommunen
Grundsteuer A	250	215	369	740
Grundsteuer B	595	430	695	959
Gewerbesteuer	460	423	485	580

Die Stadt Menden erhebt seit dem Jahr 2004 keine Gebühren für die Straßenreinigung und den Winterdienst. Die Aufwendungen für diese Leistungen werden in der Stadt Menden über einen Aufschlag von 40 Prozentpunkte auf den Hebesatz der Grundsteuer B teilweise refinanziert.

Aus den städtischen Berechnungen lässt sich erkennen, dass der Aufschlag den Bedarf der Straßenreinigung und des Winterdienstes in den Jahren 2016 bis 2019 gedeckt hat.

Die **Stadt Menden** hat in ihrem Haushaltssanierungsplan weitere Maßnahmen umgesetzt, die ihre Steuererträge nachhaltig zu steigern. Dazu zählen

- die Erhöhung der Vergnügungssteuer (2014) und
- die Einführung einer Zweitwohnungssteuer (2014).

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

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

→ Feststellung

Die Stadt Menden hat in den Betrachtungsjahren keine konsumtiven und wenig investive Ermächtigungen übertragen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Menden verbindlich geregelt.

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

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

Die **Stadt Menden** hat in ihren Regelungen über Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen nach § 22 KomHVO NRW festgehalten, dass Ermächtigungsübertragungen grundsätzlich nur für investive Maßnahmen gebildet werden sollen. Dies spiegelt sich im Ansatzerhöhungsgrad wider. Ermächtigungsübertragungen bleiben gemäß den städtischen Regelungen grundsätzlich nur bis zum Ende des folgenden Haushaltsjahres verfügbar. Dies trägt zur Transparenz der Haushaltswirtschaft bei.

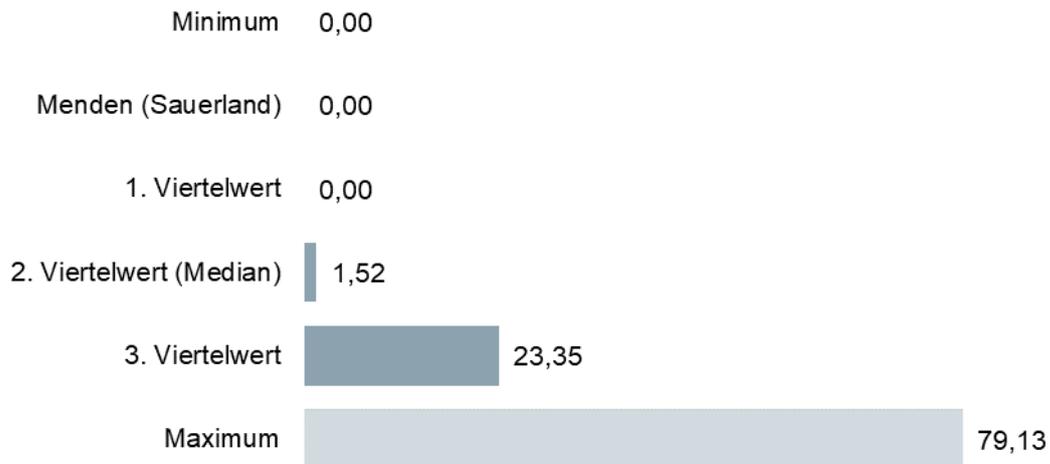
Ordentliche Aufwendungen Menden 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	118.498	121.597	126.500	136.175	136.406
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	118.498	121.597	126.500	136.175	136.406
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	122.211	129.210	134.061	144.400	145.771

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	103	106	106	106	107

In keinem der betrachteten Jahre hat die Stadt Ermächtigungsübertragungen vorgenommen. Sie geht damit sehr restriktiv mit Ermächtigungsübertragungen um. Dies zeigt auch der interkommunale Vergleich:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018

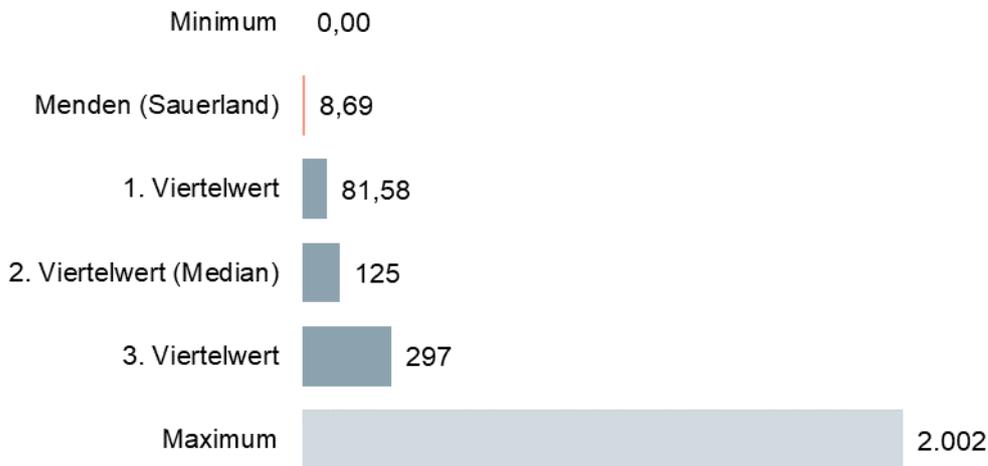


In den interkommunalen Vergleich sind 32 Werte eingeflossen. Neben der Stadt Menden haben 14 weitere Vergleichskommunen in 2018 keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen übertragen.

Investive Auszahlungen Menden 2014 bis 2018

Kennzahl	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	6.492	6.205	8.598	12.069	14.455
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	560	336	64	168	461
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	8,63	5,41	0,74	1,40	3,19
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	7.052	6.541	8.662	12.238	14.916
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	7,94	5,13	0,73	1,38	3,09
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	6.349	3.276	4.248	9.200	9.150
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	90,03	50,08	49,05	75,17	61,34

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



Ansatzserhöhungsgrad in Prozent 2018

Menden (Sauerland)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
3,19	0,00	15,37	35,87	66,77	146	33

Die Stadt Menden überträgt wenig Ermächtigungen in das nächste Haushaltsjahr. Die geringen investiven Auszahlungsermächtigungen können dann auch gut abgearbeitet werden. Dies ist an den hohen Vergleichswerten des Grades der Inanspruchnahme in 2014, 2017 und 2018 erkennbar. Als Beispiel das Jahr 2018 im Vergleich zu den anderen Städten:

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent

Menden (Sauerland)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
61,34	11,86	33,43	40,71	51,16	82,07	33

Zwei Gründe führen zu den vergleichsweise hohen Graden der Inanspruchnahme:

- Das Entwässerungsvermögen und die Gebäude sind ausgegliedert in eigenbetriebsähnliche Einrichtungen. Somit verbleiben im Wesentlichen nur noch die investiven Maßnahmen am Straßenvermögen. Somit bleiben Maßnahmen insgesamt überschaubar und besser steuerbar für den städtischen Haushalt.
- die wesentlichen investiven Maßnahmen im Straßenvermögen sind die Straßenbeleuchtung und umfangreiche Baumaßnahmen, wie die Innenstadtsanierung und der Grüne Weg. Für die laufende Erneuerung der Straßenbeleuchtung sind die Stadtwerke beauftragt, die ihre Aufgaben fristgerecht durchführen. Die umfangreichen Baumaßnahmen im Straßenvermögen sind an Fördermittel geknüpft. Die operative Bauleitung ist in diesen

Fällen an Dritte vergeben, die die termingerechte Fertigstellung vertraglich sicherstellen müssen.

Nicht in Anspruch genommene Kreditermächtigungen überträgt die Stadt Menden gemäß § 86 GO NRW ins Folgejahr. Die Finanzierung der Investitionstätigkeit ist gegeben.

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 Menden hat bereits einen guten Überblick über mögliche Fördermaßnahmen. Die bestehenden Regelungen könnten noch ergänzt werden durch Zielvorgaben und einheitliche Regelungen zur Prüfung von Fördermitteln. Außerdem könnte der Gesamtüberblick der Projekte durch Projektideen ergänzt werden.

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.

In **Menden** ist eine zentrale Stelle (Sachbearbeitung für Fördermittel, Stiftungswesen, Sponsoring, Haushalt und Finanzen, im Folgenden „zentrale Stelle“) in der Kämmerei eingerichtet. Die zentrale Stelle recherchiert für die Fachabteilungen mögliche Förderungen einzelner konkreter Vorhaben. Zusätzlich werden von dieser Stelle aus regelmäßig Förderprogramme im Allgemeinen recherchiert und die Informationen an den Verwaltungsvorstand sowie die Fachbereiche weitergeleitet. Somit hat die Stadt Menden insgesamt einen guten Überblick über Fördermöglichkeiten. Ob die Fachabteilungen tatsächlich bei entsprechenden Maßnahmen die Fördermöglichkeiten geprüft haben, kann nicht nachvollzogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte eine Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation bei allen geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen vorgeben. Dies würde zu standardisierten und nachprüfaren Prozessen führen.

Aktuell fehlt ein Gesamtüberblick über alle Projektideen der Stadtverwaltung. Nur durch einen Gesamtüberblick lassen sich ggf. Einzelmaßnahmen zu einer Gesamtmaßnahme verknüpfen, die dann förderfähig wäre, wohingegen die Einzelmaßnahme nicht förderfähig ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte regelmäßig einen Gesamtüberblick der Projekte und Projektideen fertigen. Auf dieser Basis sollte sie prüfen, ob sich nicht förderfähige Einzelmaßnahmen zu einer förderfähigen Gesamtmaßnahme verknüpfen lassen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten haben sich in der Fördermittelbewirtschaftung in 2019 geändert. Daher müssen Dienstanweisungen, Arbeitsabläufe und Stellenbeschreibungen noch aktualisiert werden. Die Arbeitsabläufe in der Fördermittelbewirtschaftung könnten durch Kontrollen und Dokumentationen noch ergänzt werden.

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.

Um Rückforderungen von Fördermitteln zu vermeiden, hat die **Stadt Menden** die „Dienstanweisung zur Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen“ vom 17. April 2019 erlassen. In dieser Dienstanweisung sind alle Fragen von Antragstellung, Umgang mit Bewilligungsbescheiden und Verwendungsnachweisen verbindlich geregelt. Die Fachabteilungen können dabei die Antragsunterlagen selbstständig erarbeiten. Die zentrale Stelle in der Kämmerei unterstützt bei Bedarf die Fachabteilungen bei der Antragstellung. Die Entscheidung, ob die zentrale Stelle unterstützt, trifft die zuständige Abteilungsleitung oder der Verwaltungsvorstand. Die Dienstanweisung regelt, dass es Aufgabe der Fachabteilungen ist, die Förderbestimmungen und Auflagen aus dem Bewilligungsbescheid umzusetzen. Auch hier kann die zentrale Stelle bei Bedarf unterstützen. Die zentrale Stelle prüft den Zuwendungsbescheid bezüglich Nebenbestimmungen, Auflagen, (Zweckbindungs-)Fristen nur, sofern die Kämmerei selber Antragsteller war. Ansonsten prüfen die Fachabteilungen in eigener Zuständigkeit. Regelungen oder Vorgaben gibt es hierzu aktuell nicht. Die Abwicklung der Maßnahme und die Einhaltung der Förderbedingungen liegt in der Zuständigkeit der Fachabteilungen. Auch hier sind keine zentralen Standards oder Kontrollen vorgegeben. Die Notwendigkeit solcher Standards und Kontrollen belegen Fördermaßnahmen aus der Vergangenheit, wo einmal Auflagen nicht eingehalten wurden (Straßenbau) und in zwei Fällen aus dem Hochbau mit den Maßnahmen zu früh begonnen wurde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte bei der dezentralen Verantwortung für Fördermaßnahmen Vorgaben für Arbeitsabläufe, Dokumentation und Kontrollen einführen. Sie kann so die Sicherheit erhöhen, dass Nebenbestimmungen, Fristen sowie Auflagen eingehalten werden und damit Rückforderungen vermieden werden.

Positiv ist, dass die zentrale Stelle auch alle beantragten Fördermittel und die dafür benötigten Eigenanteile in einer Datenbank sammelt. Bewilligungsbescheide werden ebenfalls zentral hier gesammelt und an die jeweilige Fachabteilung zur Prüfung und Anerkennung übersandt.

Für den Immobilienservice der Stadt Menden (eigenbetriebsähnliche Einrichtung) gilt die bestehende „Dienstanweisung zur Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen“ ebenfalls. Die Regelungen in der Dienstanweisung beziehen sich aber nur auf den Kernhaushalt. Die Verbindungen zum Immobilienservice müssten ergänzt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte in der Dienstanweisung die Schnittstellen zum Immobilienservice Menden berücksichtigen oder eine eigene Dienstanweisung für den Immobilienservice Menden erlassen.

Die Abläufe und Zuständigkeiten zwischen Kernhaushalt und Immobilienservice sind zusätzlich in einer Verfügung vom 20. Juni 2018 geregelt. Die Verfügung widerspricht der Dienstanweisung hinsichtlich dem Eingang der Zuwendungsbescheide und teilweise der Regelungen zur Umsetzung der Maßnahme. Nach Information der Stadt hätte die Verfügung vom 20. Juni 2018 mit Inkrafttreten der „Dienstanweisung zur Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen“ außer Kraft gesetzt werden sollen. Dies ist versehentlich unterblieben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte in ihrer „Dienstanweisung zur Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen“ die Abläufe und Zuständigkeiten von Stadt und Immobilienservice bei Fördermaßnahmen regeln. Die Verfügung vom 20. Juni 2018 sollte offiziell außer Kraft gesetzt werden.

Die Stellenbeschreibung der zentralen Stelle widerspricht in Teilen der aktuellen Dienstanweisung zur Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen. So ist zum Beispiel in der Stellenbeschreibung noch geregelt, dass die zentrale Stelle einen Arbeitsablauf erstellt und während des Projektablaufes aktiv eine Kontrollfunktion einnimmt. Dies ist jetzt Aufgabe der Fachabteilungen. Zudem ist in der Stellenbeschreibung noch geregelt, dass eine formelle Prüfung der Zuwendungsbescheide durch die zentrale Stelle erfolgt, dies liegt jetzt ebenfalls in Verantwortung der Fachbereiche.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte die Stellenbeschreibung der zentralen Stelle aktualisieren, damit diese mit den in der Dienstanweisung festgelegten Zuständigkeiten und Arbeitsabläufen übereinstimmt.

Über laufende Fördermaßnahmen wird regelmäßig im Verwaltungsvorstand berichtet. Im Vorfeld finden wöchentlich Abstimmungsgespräche zwischen dem Kämmerer, der Abteilungsleitung Finanzen und Beteiligungen sowie der zentralen Stelle statt.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

	Feststellung	Seite
Haushaltsstatus		
F1	Die Stadt Menden unterliegt aktuell aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist Teilnehmerin der ersten Stufe des Stärkungspaktes Stadtfinanzen und hat seitdem Konsolidierungsmaßnahmen des Haushaltssanierungsplanes umzusetzen.	37
Ist-Ergebnisse		
F2	Die Stadt Menden konnte ab 2016 erstmals wieder seit 2009 Jahresüberschüsse ausweisen. Grund hierfür war die gute konjunkturelle Entwicklung. Außerdem haben eigene Konsolidierungsmaßnahmen geholfen, die Haushaltslage zu stabilisieren. In konjunkturell schlechteren Zeiten wird die Stadt Menden allerdings erneut Schwierigkeiten haben, den Haushaltsausgleich ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen zu gewährleisten.	39
Plan-Ergebnisse		
F3	Die Stadt Menden plante vor der Corona-Pandemie bis zum Ende der mittelfristigen Finanzplanung 2024 mit positiven Ergebnissen. Sie stellte damit ausgeglichene Haushalte dar. Auch die Vorgabe des Haushaltssanierungsplans, ab 2020 den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe zu erreichen, hat sie in der Planung erfüllt.	43
F4	Die aktuelle Haushaltsplanung der Stadt Menden geht weiter von einer positiven konjunkturellen Entwicklung aus. Hier liegt das aktuell größte und nicht direkt steuerbare Risiko, wie die Corona-Pandemie zeigt. Für die mittelfristige Planung ergeben sich zusätzliche Risiken bei den Personalaufwendungen und der Kreisumlage. Bei den Transferaufwendungen für Asylbewerberleistungen zeichnen sich in 2020 Haushaltsverbesserungen ab. Allerdings hängt die Entwicklung von der Anzahl der Asylbewerber insgesamt und der Anzahl der Geduldeten ab. Solange keine endgültige Lösung einer auskömmlichen Finanzierung des Immobilienservice Menden gefunden wird, ergibt sich ein Haushaltsrisiko für den städtischen Haushalt.	43
Eigenkapital		
F5	Das Eigenkapital der Stadt Menden ist im Prüfungszeitraum (2014 bis 2018) um rund fünf Mio. Euro zurückgegangen. Grund hierfür waren die Jahresfehlbeträge in 2014 und 2015 sowie Buchungen gegen das Eigenkapital. Eine Überschuldung droht nicht. Im Vergleich zu den Vergleichskommunen sind die Eigenkapitalquoten in Menden unterdurchschnittlich. Ende 2018 kann die Stadt auf eine Ausgleichsrücklage von 3,4 Mio. Euro zurückgreifen. Die Ausgleichsrücklage stellt allerdings nur einen kurzfristigen Puffer für einbrechende Jahresergebnisse dar.	49

Feststellung		Seite
Schulden und Vermögen		
F6	Die Schulden der Stadt Menden sind in letzten Jahren gestiegen. Dies lag insbesondere an den Pensions- und Beihilferückstellungen. Sowohl im Konzern als auch im Kernhaushalt sind die Schulden im Vergleich noch durchschnittlich.	51
F7	Die Stadt hat im Kernhaushalt im Vergleich der Jahre 2014 und 2018 Investitions- und Liquiditätskredite abgebaut. Der Immobilienservice dagegen hat Investitions- und Liquiditätskredite aufgebaut. Aus Sicht des gesamten Konzerns sind die Verbindlichkeiten jedoch in 2018 durchschnittlich. Zukünftig werden die Investitionskredite von diesem durchschnittlichen Niveau durch den anstehenden Investitionsbedarf bei den Straßen und Gebäuden deutlich steigen. In die Corona-Pandemie startet die Stadt Menden mit Liquiditätskrediten von rund 48 Mio. Euro. Diese wird sie nun voraussichtlich nicht mehr wie geplant abbauen können.	51
F8	Die Stadt Menden hält die gesetzliche Frist zur körperlichen Inventur ihres Straßenvermögens nicht ein.	60

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Jahresabschlüsse werden fristgerecht festgestellt. Die Stadt verfügt über keinen aktuellen Gesamtabschluss. Der aktuellste während der Prüfung vorliegende Gesamtabschluss ist aus dem Jahr 2015.	61			
F2	Die Entscheidungsträger innerhalb der Verwaltung sind unterjährig über den Stand der Haushaltsbewirtschaftung informiert. Sie sind damit in der Lage, rechtzeitig Maßnahmen zu ergreifen, wenn die Ziele der Haushaltsplanung in Gefahr geraten. Zusätzlich wird der Haupt- und Finanzschuss über die Finanzlage informiert.	61			
F3	Im direkten Vergleich der Jahre 2010 bis 2016 konnten steigende Aufwendungen durch Konsolidierungsmaßnahmen aufgefangen werden. Ab 2017 bis 2024 gelingt dies nicht mehr. Die Abhängigkeit von konjunkturassoziierten Positionen steigt.	63			
F4	Die Stadt Menden hat in den Betrachtungsjahren keine konsumtiven und wenig investive Ermächtigungen übertragen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat die Stadt Menden verbindlich geregelt.	66			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Menden hat bereits einen guten Überblick über mögliche Fördermaßnahmen. Die bestehenden Regelungen könnten noch ergänzt werden durch Zielvorgaben und einheitliche Regelungen zur Prüfung von Fördermitteln. Außerdem könnte der Gesamtüberblick der Projekte durch Projektideen ergänzt werden.	69	E5.1	Die Stadt Menden sollte eine Prüfung der Fördermöglichkeiten inklusive einer Aktendokumentation bei allen geplanten investiven und konsumtiven Maßnahmen vorgeben. Dies würde zu standardisierten und nachprüfaren Prozessen führen.	69
			E5.2	Die Stadt Menden sollte regelmäßig einen Gesamtüberblick der Projekte und Projektideen fertigen. Auf dieser Basis sollte sie prüfen, ob sich nicht förderfähige Einzelmaßnahmen zu einer förderfähigen Gesamtmaßnahme verknüpfen lassen.	70
F6	Die Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten haben sich in der Fördermittelbewirtschaftung in 2019 geändert. Daher müssen Dienstanweisungen, Arbeitsabläufe und Stellenbeschreibungen noch aktualisiert werden. Die Arbeitsabläufe in der Fördermittelbewirtschaftung könnten durch Kontrollen und Dokumentationen noch ergänzt werden.	70	E6.1	Die Stadt Menden sollte bei der dezentralen Verantwortung für Fördermaßnahmen Vorgaben für Arbeitsabläufe, Dokumentation und Kontrollen einführen. Sie kann so die Sicherheit erhöhen, dass Nebenbestimmungen, Fristen sowie Auflagen eingehalten werden und damit Rückforderungen vermieden werden.	70
			E6.2	Die Stadt Menden sollte in der Dienstanweisung die Schnittstellen zum Immobilienservice Menden berücksichtigen oder eine eigene Dienstanweisung für den Immobilienservice Menden erlassen.	71
			E6.3	Die Stadt Menden sollte in ihrer „Dienstanweisung zur Abwicklung von Zuwendungsmaßnahmen“ die Abläufe und Zuständigkeiten von Stadt und Immobilienservice bei Fördermaßnahmen regeln. Die Verfügung vom 20. Juni 2018 sollte offiziell außer Kraft gesetzt werden.	71
			E6.4	Die Stadt Menden sollte die Stellenbeschreibung der zentralen Stelle aktualisieren, damit diese mit den in der Dienstanweisung festgelegten Zuständigkeiten und Arbeitsabläufen übereinstimmt. Über laufende Fördermaßnahmen wird regelmäßig im Verwaltungsvorstand berichtet. Im Vorfeld finden wöchentlich Abstimmungsgespräche zwischen dem Kämmerer, der Abteilungsleitung Finanzen und Beteiligungen sowie der zentralen Stelle statt.	71

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahl	Menden (Sauerland)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	98,44	91,93	98,71	101	103	114	35
Eigenkapitalquote 1	13,34	-29,11	9,09	18,77	33,59	65,26	35
Eigenkapitalquote 2	36,87	-11,32	34,25	49,98	63,85	78,56	35
Fehlbetragsquote	k.A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	34,80	0,04	27,39	33,26	38,63	59,83	35
Abschreibungsintensität	3,73	3,29	5,76	6,77	8,10	14,23	35
Drittfinanzierungsquote	82,82	36,76	48,49	54,33	61,99	82,82	34
Investitionsquote	88,59	39,95	80,14	101	145	305	35
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	75,20	32,50	71,52	81,53	91,76	120	34
Liquidität 2. Grades	26,39	9,38	26,87	42,17	103	244	34
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	13,23	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	10,08	3,85	4,96	9,33	16,38	24,72	34
Zinslastquote	0,72	0,06	0,86	1,36	1,76	2,78	35
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	56,68	28,35	47,07	54,32	59,81	69,68	34
Zuwendungsquote	13,90	5,87	13,85	17,53	24,84	38,68	35
Personalintensität	21,61	8,22	19,18	21,55	22,91	26,72	35
Sach- und Dienstleistungsintensität	12,70	7,16	13,47	15,33	17,73	26,28	35

Kennzahl	Menden (Sauerland)	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	49,49	39,37	42,99	46,57	49,02	74,37	35

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

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

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

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

	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-4.194	-6.226	485	1.386	1.527	
Gewerbesteuern	29.084	28.716	32.636	37.149	39.241	33.365
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	21.110	21.678	22.382	23.675	25.067	22.782
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.817	3.058	3.151	3.923	4.289	3.448
Ausgleichsleistungen	2.144	2.175	2.215	2.327	2.374	2.247
Schlüsselzuweisungen	8.916	6.874	7.965	10.065	10.564	8.877
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	590	450	698	704	1.486	786
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	3.363	3.363	3.363	2.623	1.917	-
Summe der Erträge	68.025	66.314	72.410	80.467	84.939	71.505
Steuerbeteiligungen	4.506	4.441	4.874	5.543	6.085	5.090
Allgemeine Kreisumlagen	30.186	31.143	31.300	32.555	32.235	31.484
Summe der Aufwendungen	34.692	35.583	36.174	38.099	38.320	36.574
Saldo	33.333	30.731	36.236	42.368	46.619	34.931

Tabelle 5: Eigenkapital Menden in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	45.405	39.304	39.801	41.351	40.334
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	45.405	39.304	39.801	41.351	40.334
Sonderposten für Zuwendungen	51.633	49.379	50.067	49.332	50.191
Sonderposten für Beiträge	24.839	23.478	22.674	21.797	20.981
Eigenkapital 2	121.877	112.161	112.542	112.480	111.506
Bilanzsumme	302.622	306.616	307.994	307.435	302.430

Tabelle 6: Schulden Menden in Tausend Euro 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	21.820	20.499	19.282	21.112	21.185
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	55.696	63.940	65.422	58.490	47.950
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	1.258	325	325	325	325
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.184	1.464	1.308	341	771
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	98	982	18	54	967
Sonstige Verbindlichkeiten	3.584	4.303	3.305	2.511	2.135
Erhaltene Anzahlungen	3.912	4.712	4.593	6.022	4.922
Verbindlichkeiten gesamt	87.553	96.225	94.253	88.856	78.256
Rückstellungen	88.632	92.098	94.629	99.872	106.588
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.461	1.236	1.147	1.211	1.362
Schulden gesamt	178.647	189.559	190.030	189.939	186.206

Tabelle 7: Gesamtschulden Menden in Tausend Euro 2014 bis 2015

Grundzahlen	2014	2015
Verbindlichkeiten	164.404	170.349
Rückstellungen	99.574	103.244
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	2.651	1.251
Gesamtschulden	266.629	274.844

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Menden in Tausend Euro 2014 bis 2015

Grundzahlen	2014	2015
Anleihen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	84.295	83.406
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	55.261	62.426
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	359	325
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	4.584	4.890
Sonstige Verbindlichkeiten	15.993	14.590
Erhaltene Anzahlungen	3.912	4.712
Gesamtverbindlichkeiten	164.404	170.349

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

Grunddaten	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Konzern Kommune aus der vorläufigen Schuldenkonsolidierung	166.315.153	154.973.383	153.601.132

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Menden in Tausend Euro 2010 bis 2024

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis					-4.194	-6.226	485	1.386	1.527	992	715	1.182	215	288	331
Gewerbesteuer	23.799	28.736	28.588	29.214	29.084	28.716	32.636	37.149	39.241	35.942	36.865	37.234	38.056	38.056	38.056
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer					21.110	21.678	22.382	23.675	25.067	26.000	27.040	28.122	29.247	30.417	31.634
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer					2.817	3.058	3.151	3.923	4.289	4.789	5.096	5.044	4.490	4.580	4.672
Ausgleichsleistungen	1.943	1.962	2.158	2.167	2.144	2.175	2.215	2.327	2.374	2.467	2.527	2.630	2.717	2.785	2.785
Schlüsselzuweisungen vom Land	8.769	11.314	10.277	8.004	8.916	6.874	7.965	10.065	10.564	7.378	8.769	9.033	9.304	9.583	9.870
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	3.311	3.278	3.363	3.363	3.363	3.363	2.623	1.917	1.244	605	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	0	874	590	450	698	704	1.486	1.528	1.079	1.326	0	0	0
Summe der Erträge	53.009	65.710	66.042	66.326	68.025	66.314	72.410	80.467	84.939	79.349	81.981	83.389	83.814	85.421	87.016
Steuerbeteiligungen	3.999	4.489	4.471	4.566	4.506	4.441	4.874	5.543	6.085	5.001	2.778	2.833	2.861	2.861	2.861

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Allgemeine Kreisumlage	28.194	27.166	27.911	27.800	30.186	31.143	31.300	32.555	32.235	32.685	33.282	33.632	34.241	34.493	35.086
Summe der Aufwendungen	32.193	31.656	32.383	32.366	34.692	35.583	36.174	38.099	38.320	37.686	36.060	36.465	37.102	37.354	37.947
Saldo der Bereinigungen	20.816	34.054	33.659	33.961	33.333	30.731	36.236	42.368	46.619	41.663	45.921	46.924	46.712	48.066	49.069
Saldo der Sondereffekte	160	-320	-441	89	136	168	701	-2.538	-4.266	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-37.645	-35.742	-35.639	-36.050	-37.663	-37.125	-36.452	-38.444	-40.826	-40.670	-45.206	-45.742	-46.497	-47.778	-48.738
Abweichung vom Basisjahr	0	1.903	2.006	1.595	-18	520	1.193	-799	-3.181	-3.025	-7.591	-8.097	-8.852	-10.133	-11.093

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Menden in Tausend Euro 2010 bis 2024

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-37.645	-35.742	-35.639	-36.050	-37.663	-37.125	-36.452	-38.444	-40.826	-40.670	-45.206	-45.742	-46.497	-47.778	-48.738
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe -	0	3.311	3.278	3.363	3.363	3.363	3.363	2.623	1.917	1.244	605	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-37.645	-32.431	-32.361	-32.687	-34.300	-33.762	-33.089	-35.820	-38.909	-39.426	-44.601	-45.742	-46.497	-47.778	-48.738

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	5.214	5.284	4.958	3.345	3.883	4.556	1.825	-1.264	-1.781	-6.956	-8.097	-8.852	-10.133	-11.093

Tabelle 12: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Menden in Tausend Euro 2010 bis 2024

Grundzahlen	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bereinigtes Jahresergebnis	-37.645	-35.742	-35.639	-36.050	-37.663	-37.125	-36.452	-38.444	-40.826	-40.670	-45.206	-45.742	-46.497	-47.778	-48.738
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.402	-2.163	-1.979	-2.300	-2.244	-2.006	-1.725	-3.435	-2.484	-1.831	-2.744	-2.762	-2.794	-2.841	-2.864
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-14.269	-13.860	-13.350	-13.633	-13.836	-14.795	-14.556	-13.846	-15.457	-16.337	-17.227	-17.621	-18.172	-18.580	-18.907
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-20.975	-19.719	-20.310	-20.116	-21.583	-20.324	-20.171	-21.162	-22.885	-22.502	-25.235	-25.359	-25.531	-26.357	-26.967
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	1.255	665	858	-608	651	804	-187	-1.910	-1.527	-4.260	-4.384	-4.556	-5.383	-5.992

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Die gpaNRW stuft die Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der **Stadt Menden** aus den folgenden Gründen als hoch ein:

- Die Stadt Menden weist eine komplexe Beteiligungsstruktur auf. Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 35 Unternehmen auf vier Beteiligungsebenen, wobei die Stadt auf eine hohe Anzahl von 14 Beteiligungen einen mindestens maßgeblichen Einfluss ausübt.
- Die wirtschaftliche Bedeutung wesentlicher Beteiligungen für die Stadt ist hoch. Dies trifft insbesondere auf den „ImmobilienService Menden“ (ISM), die „Stadtentwässerung Menden“ (SEM) sowie die Stadtwerke Menden GmbH zu. Diese Beteiligungen führen bedeutendes Anlagevermögen sowie wesentliche investive Verbindlichkeiten und erwirtschaften hohe Erträge.
- Die Beteiligungen der Stadt Menden haben insgesamt hohe finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Durchschnittlich liegt die jährliche Ergebnisbelastung aus allen Beteiligungen bei 20,2 Mio. Euro, obwohl die Stadtwerke Menden GmbH und die SEM den städtischen Haushalt entlasten. Der 2015 bis 2017 defizitäre ISM beinhaltet weiterhin Haushaltsrisiken für die Stadt Menden. Das aufgestellte und in der Umsetzung befindliche Konzept zur finanziellen Stärkung des Betriebes sowie das erarbeitete Risikomanagement stellen wichtige Schritte zur effizienten Beteiligungssteuerung dar.

Die Datenerhebung und -vorhaltung des Beteiligungsmanagements entspricht den hohen Anforderungen. Alle relevanten Daten der bedeutenden Beteiligungen werden zentral und überwiegend digital geführt und zeitnah aktualisiert. Positiv hervorzuheben ist insbesondere der Zugang des Beteiligungsmanagements zum Aufsichtsrat-Portal der Stadtwerke Menden GmbH sowie die chronologische Erfassung aller Gremienbeschlüsse mit Auswertungsmöglichkeiten nach Sachthemen.

Auch im Berichtswesen sieht die gpaNRW die hohen Anforderungen als weitgehend erfüllt an, obwohl die Beteiligungsberichte als Anlage des Gesamtabchlusses erst bis einschließlich 2014 bestätigt sowie 2015 im Entwurf vorliegen. Unabhängig davon erfolgt eine zeitnahe Berichter-

stattung in den Betriebsausschüssen, in Vierteljahresgesprächen bei allen unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen sowie anlassbezogen im Rat. Dies ermöglicht eine effektive zeitnahe Berichterstattung und Steuerung.

Auch bei der Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in ihrer Gremienarbeit erfüllt das Beteiligungsmanagement die bestehenden hohen Anforderungen. Die Stadt Menden bietet beispielsweise nach den Kommunalwahlen ein breitgefächertes Schulungsangebot an. Zudem nimmt die Stadt zu ausgewählten Tagesordnungspunkten in den Gremiensitzungen Stellung und legt Beschlussvorschläge vor.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

→ Feststellung

Aufgrund der vorliegenden komplexen Beteiligungsstruktur, der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der wesentlichen 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 Struktur des kommunalen Beteiligungsportfolios und die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt sowie
- 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 und wirtschaftliche Bedeutung

→ Feststellung

Das Beteiligungsportfolio der Stadt Menden weist eine komplexe Struktur auf. Die Beteiligungen haben eine große wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Dies gilt insbesondere für die beiden Sondervermögen „Immobilienervice Menden“ und „Stadtentwässerung Menden“ sowie die Stadtwerke Menden GmbH.

Die Komplexität des Beteiligungsportfolios beurteilt die gpaNRW insbesondere anhand der Beteiligungsstruktur und der wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt. 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 wird die Kontrolle und die Steuerung des Unternehmens durch die Stadt.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen beurteilt die gpaNRW durch eine Gegenüberstellung wesentlicher Daten der Beteiligungen und des Kernhaushalts. Im Einzelnen handelt es sich bei den Daten um das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge. Dabei ist davon auszugehen, dass mit einer steigenden wirtschaftlichen Bedeutung tendenziell auch das Steuerungserfordernis der Beteiligungen zunimmt.

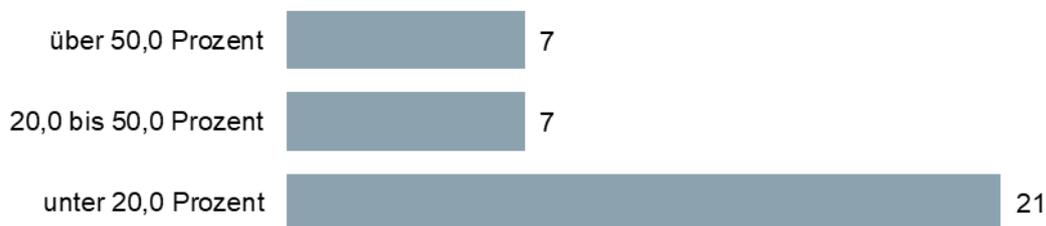
Die **Stadt Menden** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 insgesamt an 35 Unternehmen beteiligt.¹³ Hiervon werden 13 Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten, während 15 der insgesamt 22 mittelbaren Beteiligungen sich auf der 2. Beteiligungsebene befinden. Die

¹³ Die 2016 bestehende Mitgliedschaft im Ruhrverband als sondergesetzlicher Wasserverband bleibt hierbei unberücksichtigt. Der Ruhrverband verfügt über mehrere Tochterunternehmen.

Stadtwerke Menden GmbH weist als einzige Tochtergesellschaft der Stadt eine umfangreiche Beteiligungsstruktur mit insgesamt 17 weiteren Beteiligungen auf. Diese verteilen sich ausgehend vom Mutterkonzern auf vier Beteiligungsebenen. Bei der Steuerung der Beteiligungen sind somit Entwicklungen von Untergesellschaften bis in die 4. Beteiligungsstufe zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme möglich ist. Die Beteiligungen werden insgesamt in sechs verschiedenen Rechtsformen geführt. Zumeist handelt es sich um Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und sogenannte Komplementär-GmbHs (GmbH & Co. KG).

Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Menden 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 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 Prozent beteiligt ist. Mit insgesamt 14 Beteiligungen handelt es sich dabei um eine hohe Anzahl an Unternehmen.

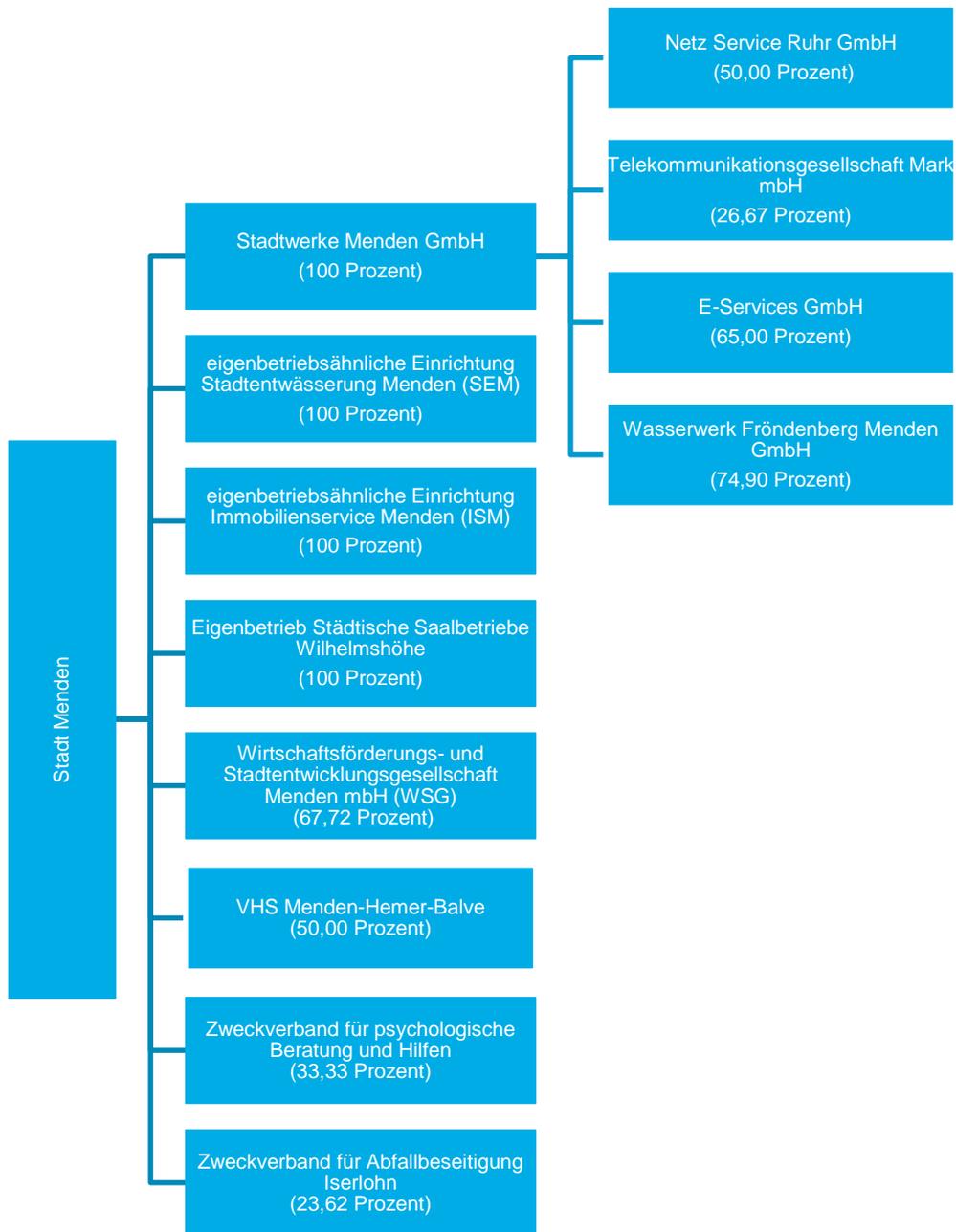
Banken weisen eine abweichende Struktur von Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung auf. Eine Einbeziehung in die nachfolgende Betrachtung hätte eine Verzerrung der Ergebnisse zur Folge. Daher lässt die gpaNRW die beiden folgenden Beteiligungen für die Betrachtung der wirtschaftlichen Bedeutung außer Acht:¹⁴

- Sparkasse „Märkisches Sauerland Hemer-Menden“ (Anstalt des öffentlichen Rechts, AöR) und der
- Sparkassenzweckverband der Städte Hemer und Menden.

¹⁴ Die Stadt Menden hält jeweils Anteile von 30 Prozent an diesen Beteiligungen. Der Sparkassenzweckverband als Träger der Sparkasse erstellt selbst keine Jahresabschlüsse.

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

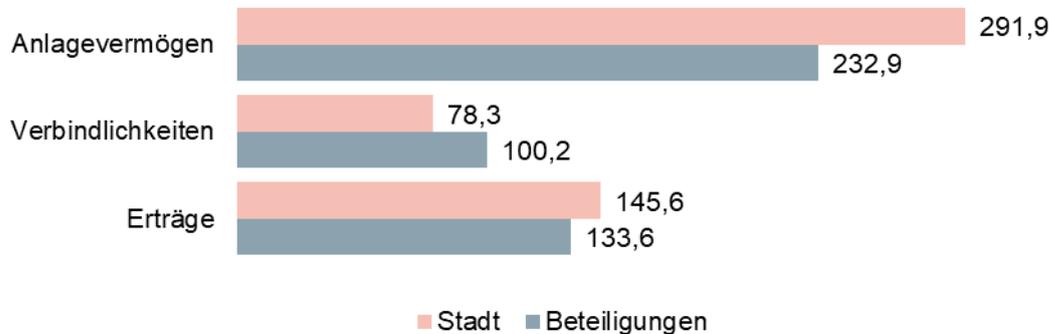
Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



Die wirtschaftliche Bedeutung dieser Beteiligungen für die Stadt lässt sich insbesondere daran messen, wie hoch das Anlagevermögen, die Verbindlichkeiten und die Erträge der Beteiligungen sind. 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 genannten Beteiligungen der Stadt Menden stellt sich wie folgt dar:

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Hohe Vermögenswerte liegen insbesondere im „Immobilien-service Menden“ (ISM) als eigenbetriebsähnliche Einrichtung mit 91,8 Mio. Euro, die fast alle städtischen Gebäude und bebauten Grundstücke bilanziert. Auch die eigenbetriebsähnliche Einrichtung „Stadtentwässerung Menden“ (SEM) verfügt mit fast 72 Mio. Euro über hohe Vermögenswerte an Entwässerungs- und Entsorgungsanlagen. Die Stadtwerke Menden GmbH unterhält zudem Grundstücke sowie Versorgungs- und Verteilungsanlagen von insgesamt 51,2 Mio. Euro. Wesentliches Vermögen der Stadt Menden ist neben den Finanzanlagen das Straßenvermögen mit 105,2 Mio. Euro.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen übersteigen die Verbindlichkeiten der Stadt um rund ein Viertel. In den Beteiligungen bestehen überwiegend Investitionskredite. Die Hälfte der Verbindlichkeiten aller betrachteten Beteiligungen sind mit 49,8 Mio. Euro dem ISM zuzuordnen. Diese sind seit 2015 um 4,2 Mio. Euro (9,2 Prozent) angestiegen. Teilweise handelt es sich um Ausleihungen der Stadt Menden. Auch damit verbundene Zinssicherungsgeschäfte werden über die Stadt abgeschlossen. Bei den Stadtwerken Menden GmbH bestehen weitere Verbindlichkeiten von 31,9 Mio. Euro, zumeist zur Finanzierung der Sachanlagen. Dagegen weist die Stadt Menden mit nahezu 48,0 Mio. Euro einen hohen Anteil an Liquiditätskrediten aus. Die Entwicklung und den Stand der (Gesamt-)Verbindlichkeiten analysieren wir ausführlich im Teilbericht „Finanzen“.

Die jährlich erwirtschafteten Erträge der Beteiligungen erreichen in Summe nahezu die Erträge¹⁵ der Stadt Menden. Dies ist maßgeblich auf den Geschäftsbereich Ver- und Entsorgung zurückzuführen. Die Stadtwerke Menden GmbH erwirtschaftet mit 64,6 Mio. Euro fast die Hälfte der gesamten Erträge der Beteiligungen. Der gebührenfinanzierte Zweckverband für Abfallbeseitigung Iserlohn erzielt ein weiteres Viertel der in den Beteiligungen erwirtschafteten Erträge (rund 28 Mio. Euro). Bei den Erträgen des ISM von circa 13,6 Mio. Euro handelt es sich überwiegend um Mietzahlungen der Stadt Menden für die übertragenen Gebäude. Die SEM erwirtschaftet 2018 aus dem Gebührenhaushalt Abwasser Erträge von rund 12,4 Mio. Euro.

¹⁵ Ordentliche Erträge zuzüglich im Finanzergebnis ausgewiesener Beteiligungserträge, insbesondere Gewinnausschüttungen.

2.3.2 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

→ Feststellung

Die jährliche Ergebnisbelastung aus den Beteiligungen liegt bei durchschnittlich 20,2 Mio. Euro. Die Beteiligungen der Stadt Menden haben damit hohe finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Der 2015 bis 2017 defizitäre ISM beinhaltet weiterhin Haushaltsrisiken für die Stadt Menden.

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

Deshalb betrachten wir die Erträge und Aufwendungen, die bei der Stadt aus Leistungs- und Finanzbeziehungen 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 Sparkasse „Märkisches Sauerland Hemer-Menden AöR“ und der Sparkassenzweckverband sowie die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20 Prozent berücksichtigt.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2015	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	2.686	2.106	1.670	2.148
Steuererträge	2.425	2.284	1.874	2.293
Konzessionsabgaben	2.737	2.744	2.892	2.737
Gewinnausschüttungen und Dividenden	5.487	4.781	4.830	4.736
Sonstige Erträge	0	0	0	0
Summe	13.335	11.915	11.266	11.914

Gemessen an der Summe aus ordentlichen Erträgen und Beteiligungserträgen der Stadt Menden erzielt sie rund acht Prozent ihrer Erträge aus Beteiligungen. Diese Erträge erzielt die Stadt insbesondere auf Grundlage folgender Sachverhalte:

- Erträge aus Leistungsbeziehungen, insbesondere Erstattungen des ISM für Betriebskosten und Bewirtschaftung sowie Abfallgebühren aus dem Zweckverband Abfallwirtschaft,
- Konzessionsabgaben der Stadtwerke Menden GmbH und

- Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Menden GmbH und der SEM.

Demnach erhält die Stadt Menden überwiegend Erträge aus Beteiligungen mit hoher wirtschaftlicher Bedeutung. Im Zuge der pflichtigen Teilnahme am Stärkungspakt Stadtfinanzen hat die Stadt Menden die SEM intensiver in den Konsolidierungsprozess eingebunden. Durch den Beschluss des Stadtrates, die Eigenkapitalverzinsung im SEM zu erhöhen, erwirtschaftet der Betrieb höhere Gewinne. Diese sind 2015 bis 2018 von 3,2 auf 3,5 Mio. Euro angestiegen. Hieraus erhält die Stadt Gewinnausschüttungen von 2,7 bis zuletzt 2,9 Mio. Euro jährlich. Im Falle der Stadtwerke Menden GmbH wurde die Gewinnausschüttung jedoch 2016 deutlich um 0,8 Mio. Euro auf 1,8 Mio. Euro jährlich reduziert. Diese Reduzierung basiert auf einem Ratsbeschluss vom 24. November 2015: Ab dem Abschlussjahr 2015 sind danach bei der Gewinnverwendung zukünftig 40 Prozent zu thesaurieren. Der verbleibende Restbetrag von 60 Prozent ist an die Stadt als Gesellschafterin auszuschütten. Damit soll das Eigenkapital der Stadtwerke Menden GmbH gestärkt und die Investitionsfähigkeit verbessert werden.

Seitens der Sparkasse erhält die Stadt Menden jährlich eine Ausschüttung von 28.000 Euro.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2015	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	21.810	27.951	25.548	23.255
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	7.369	7.420	7.631	8.240
Verlustübernahmen und -abdeckungen	137	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0	0
Summe	29.316	35.371	33.179	31.495

Die Aufwendungen aus Beteiligungen haben in 2018 einen Anteil von 21,6 Prozent an den ordentlichen Aufwendungen der Stadt Menden. Zu den größten Aufwandpositionen aus Leistungsbeziehungen zählen:

- Betriebs- und Bewirtschaftungskosten sowie Mieten und Pachten an den ISM (9,0 bis zuletzt 9,8 Mio. Euro jährlich),
- Aufwendungen für IT-Leistungen an die KDZ Westfalen-Süd bzw. Südwestfalen IT (SIT)¹⁶ (6,5 bis zuletzt 10,1 Mio. Euro jährlich) sowie
- bis 2017 Aufwendungen für Leistungen des Mendener Baubetriebshofes (3,0 bis 3,2 Mio. Euro jährlich).

Die Stadt Menden entrichtet zudem an vier der sechs Zweckverbände Umlagen. Bedeutsam ist hier insbesondere die Umlage an den Zweckverband für Abfallbeseitigung Iserlohn mit jährlich rund 6,0 Mio. Euro. Hinzu kommen steigende Belastungen durch die zu leistende IT-Umlage, die 2015 bis 2018 deutlich von 0,5 Mio. Euro auf 1,4 Mio. Euro angestiegen ist.

¹⁶ Die SIT ist Anfang 2018 aus dem Zusammenschluss der Citkomm und der KDZ Westfalen-Süd entstanden. Bis 2017 war die Stadt Menden Mitglied der Kommunalen Datenverarbeitungszentrale Citkomm. Bei beiden Beteiligungen handelt es sich um Zweckverbände.

2015 hat die Stadt Menden zuletzt den Verlust des defizitären Mendener Baubetriebshof aus 2014 ausgeglichen. Mit dem Jahresfehlbetrag 2017 trat die bilanzielle Überschuldung des Betriebes gem. § 75 Abs. 7 GO NRW ein. Der bis einschließlich 2017 als eigenbetriebsähnliche Einrichtung geführte Mendener Baubetriebshof ist zum 01. Januar 2018 in den städtischen Haushalt zurückgeführt worden.

Auch die finanzwirtschaftliche Situation des ISM hat sich bis 2017 fortlaufend verschlechtert. Hohe Fehlbeträge haben zu einer erheblichen Minderung des Eigenkapitals geführt. Zur finanziellen und nachhaltigen Stärkung des ISM hat die Stadt Menden daher gemeinsam mit der Betriebsleitung ein Maßnahmenkonzept erarbeitet. Die Vorberatungen erfolgten im zuständigen Betriebsausschuss. Unterstützend konnte die Stadt Menden dabei neben den Vierteljahresberichten des Betriebes auch auf die Informationen ihres Beteiligungsmanagements zurückgreifen. Das Konzept zur Stärkung des ISM kommt erstmalig im Wirtschaftsplan 2020 zum Tragen. Damit verbundene Haushalttrisiken werden im Teilbericht „Finanzen“ vertiefend dargestellt.

Auch zukünftig ist eine angemessene Vergütung der Leistungen zwischen Träger und Betrieb gem. § 10 Abs. 2 Eigenbetriebsverordnung NRW (EigVO NRW) sicherzustellen. Insofern besteht hier für die Stadt Menden dauerhaft eine Managementaufgabe, um drohende Risiken aus dem Betrieb zeitnah zu erkennen.

Im Saldo der gesamten Erträge und Aufwendungen aus den Beteiligungen ergibt sich 2018 eine hohe Ergebnisbelastung von 19,6 Mio. Euro für den städtischen Haushalt. Die Aufwendungen aus Beteiligungen können nur zu rund 38 Prozent durch Erträge aus Beteiligungen refinanziert werden. Im Durchschnitt liegt die Ergebnisbelastung 2015 bis 2018 bei 20,2 Mio. Euro jährlich. Lediglich bei der SEM sowie den Stadtwerken Menden GmbH ergibt sich eine „positive Bilanz“ für den Mendener Haushalt:

Erträge und Aufwendungen aus SEM und Stadtwerke Menden GmbH 2018

	Stadtentwässerung Menden (SEM)	Stadtwerke Menden GmbH
Erträge gesamt	2.925	5.949
..davon Gewinnausschüttungen und Dividenden	2.812	1.894
..davon Konzessionsabgaben	0	2.737
Aufwendungen gesamt	1.924	284
Saldo	1.001	5.665

Weitere Verpflichtungen bestehen 2018 noch aufgrund von gewährten Gesellschafterdarlehen:

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der sonstigen Auswirkung	2015	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	0	0	0	0
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	8.547	8.740	13.923	7.403
Bürgschaften (Stand 31.12.)	12.271	12.271	8.181	0

Art der sonstigen Auswirkung	2015	2016	2017	2018
Summe	20.818	21.011	22.104	7.403

Bei den Gesellschafterdarlehen handelt es sich um ein Darlehen an den ISM von derzeit noch 7,4 Mio. Euro. Diese Ausleiher lag 2015 zunächst bei 7,1 Mio. Euro. 2017 wurde diese zwischenzeitlich auf 9,4 Mio. aufgestockt. Zusätzlich bestand bis 2017 eine Ausleiher an den Mendener Baubetriebshof von zuletzt 1,5 Mio. Euro. Zudem hat die Stadt Menden der Stadtwerke Menden GmbH eine Bürgschaft von fast 12,3 Mio. Euro gewährt. Diese wurde 2017 auf 8,2 Mio. Euro reduziert und 2018 vollständig abgelöst.

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ **Feststellung**

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Menden ergeben. Positiv hervorzuheben ist insbesondere der Zugang des Beteiligungsmanagements zum Aufsichtsrat-Portal der Stadtwerke Menden GmbH sowie die chronologische Erfassung aller Gremienbeschlüsse mit Auswertungsmöglichkeiten nach Sachthemen.

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

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

Dies ist bei der **Stadt Menden** der Fall.

Organisatorisch gehört die Beteiligungsverwaltung dem Geschäftsbereich II des Kämmers an. Vorrübergehend ist die Beteiligungsverwaltung 2019 dem „Geschäftsbereich I“ des Bürgermeisters zugeordnet worden. Damit soll ein Interessenkonflikt für den Zeitraum vermieden werden, in dem der Stadtkämmerer Interims-Geschäftsführer der WSG Menden GmbH ist. Mit Wirkung vom 01. Mai 2020 ist ein neuer Geschäftsführer für die WSG Menden GmbH bestellt worden. Deshalb sollte der Stadtkämmerer als Interims-Geschäftsführer bereits mit Wirkung vom 15. Mai 2020 vorzeitig abberufen werden. Die Willensbildung im Stadtrat hat sich aufgrund der Einschränkungen im Zuge der Corona-Krise verzögert. Der hierfür notwendige Beschluss ist für den 23. Juni 2020 geplant. Mit der Wahl eines neuen Geschäftsführers soll die Beteiligungsverwaltung in ihren bisherigen Geschäftsbereich II zurückkehren. Die zentrale Organisation des Beteiligungsmanagements sichert auch die Vorhaltung eines entsprechend breiten Fachwissens. Zudem hat sich die Beteiligungsverwaltung anlassbezogenes Spezialwissen zum EU-Beihilferecht angeeignet.

Die Beteiligungsverwaltung hält die wesentlichen Stammdaten der Beteiligungen wie Satzungen, Gesellschaftsverträge, Geschäftsordnungen und Aufsichtsrat–Unterlagen zentral vor. Anstellungsverträge der Geschäftsführer werden aus Datenschutzgründen zumeist im städtischen Verwahrgelass geführt. Dies gilt auch für Vereinbarungen zu Bürgschaften und Darlehnsverträgen.

Die Jahresabschlüsse aller Beteiligungen werden zu 90 Prozent digital und im Übrigen in Papierform vorgehalten. Soweit diese nicht ohnehin unaufgefordert eingehen, fordert das Beteiligungsmanagement die Jahresabschlüsse zusätzlich an. Im Falle der Wirtschaftspläne konzentriert sich die Beteiligungsverwaltung auf die Vorhaltung derselben für die Sondervermögen und die unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen. Das Beteiligungsmanagement unterstützt die Willensbildung im Rat bei Beratungen und Beschlüssen zu den Jahresabschlüssen und Wirtschaftsplänen dieser Beteiligungen. Dagegen verzichtet das Beteiligungsmanagement auf die Erhebung der Wirtschaftspläne der mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen. Hierdurch fehlen dem Beteiligungsmanagement ggf. Informationen, um die Planungsqualität der unmittelbaren Beteiligungen zu bewerten. Zudem besteht bei diesen Beteiligungen nicht die Möglichkeit, Plan-Ist-Analysen durchzuführen.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Menden sollte auch die Wirtschaftspläne für alle mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen erheben und vorhalten. Diese sollten zusätzlich zur Einschätzung von Planungsrisiken bei den unmittelbaren Beteiligungen herangezogen werden.

Im Nachgang zu unserer Prüfung hat die Stadt Menden hierzu folgendes mitgeteilt: „Das Beteiligungsmanagement wird ab dem Wirtschaftsjahr 2021 sowohl die Wirtschaftspläne der unmittelbaren als auch der mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen anfordern und digital vorhalten und sie zur Einschätzung von Planungsrisiken heranziehen.“

Es wird derzeit kein Fachverfahren eingesetzt. Allerdings verfügt die Beteiligungsverwaltung über einen direkten Zugriff auf das elektronisch geführte Aufsichtsrat-Portal der Stadtwerke Menden GmbH. Über dieses Portal kann die Beteiligungsverwaltung jederzeit alle Grunddaten zu den Aufsichtsratsmitgliedern, Sitzungsvorlagen, Niederschriften, Beschlüsse und Dokumente einsehen und abrufen. Der Zugang ist passwortgeschützt. Dieser Zugang erleichtert die Informationsbeschaffung deutlich, insbesondere vor dem Hintergrund der breiten Beteiligungsstruktur der Stadtwerke Menden GmbH. Damit ist das Beteiligungsmanagement der Stadt Menden deutlich gestärkt und eine den Anforderungen entsprechende hohe Transparenz geschaffen worden. Die Aufsichtsratsunterlagen der WSG Menden GmbH erhält die Beteiligungsverwaltung regelmäßig - geschützt durch ein Passwortsystem – per Email zugesandt.

Änderungen der Grunddaten der Beteiligungen werden im Beteiligungsmanagement zeitnah fortgeschrieben. Hierzu erfolgt in Vierteljahresgesprächen ein regelmäßiger Kontakt mit den Sondervermögen, in denen ggf. auch Absprachen getroffen werden. Auch mit den weiteren unmittelbaren Beteiligungen mit beherrschendem Einfluss findet ein regelmäßiger Austausch statt.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Menden erfasst die Tagesordnungen und Beschlüsse aller Beteiligungen regelmäßig in einer Excel-Datei. Zurückliegende Beschlüsse und Informationen zu speziellen Themen können so ohne großen Zeitaufwand herangezogen werden. Besonders hilfreich sind hier Suchmöglichkeiten nach Stichworten.

Das Bürgermeisterbüro pflegt die Listen der jeweiligen Gremienvertreter und –vertreterinnen. Diese sind im Intranet der Verwaltung für das Beteiligungsmanagement jederzeit abrufbar. Hier besteht auch eine Verknüpfung zum Ratsinformationssystem. Diese Daten werden regelmäßig aktualisiert; allerdings kommt es aufgrund einer Stellenvakanz derzeit zu Verzögerungen. Dennoch sind dem Beteiligungsmanagement alle wichtigen aktuellen Veränderungen aus der eigenen Teilnahme an Rats- und Ausschusssitzungen bekannt.

2.4.2 Berichtswesen

→ Feststellung

Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Menden ergeben. Die Beteiligungsberichte als Anlage des Gesamtabschlusses liegen entgegen § 117 i. V. m. 116 GO NRW erst bis einschließlich 2014 bestätigt, sowie für 2015 im eingebrachten Entwurf vor. Eine effektive Steuerung der Beteiligungen wird dennoch durch eine regelmäßige, unterjährige Berichterstattung ermöglicht.

Nach Abschluss unserer operativen Prüfung hat die Stadt Menden hierzu mitgeteilt, dass inzwischen der Entwurf des Gesamtabschlusses 2016 und der Beteiligungsbericht als Anlage in den Rat eingebracht und örtlich geprüft worden ist. Die Bestätigung im Rat ist zeitnah geplant.

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 Menden** hat die Beteiligungsberichte bis einschließlich 2014 erstellt, der Bericht 2015 wurde im November 2019 im Rat als Anlage des Gesamtabschlusses im Entwurf eingebracht.

Dieser wird derzeit örtlich geprüft. Die Beteiligungsberichte 2016 bis 2018 werden weiterhin als Anhang der Gesamtabchlüsse erstellt. Das Beteiligungsmanagement plant, die Gesamtabchlüsse 2016 bis 2018 bis Ende 2021 nachzuholen. Der Beteiligungsbericht 2016 liegt als nahezu vollständige Entwurfsfassung vor und sollte am 21. April 2020 in den Rat eingebracht werden. Aufgrund der Corona-Krise hat sich der Terminplan nunmehr verschoben, so dass diese Sitzung demnächst nachzuholen ist.

Der Beteiligungsbericht ist gut strukturiert und weitgehend vollständig, auch die Beteiligungen an Zweckverbänden werden dargestellt. Gleichwohl fehlen noch Angaben zu dem Sparkassenzweckverband der Städte Hemer und Menden sowie der Sparkasse Märkisches Sauerland Hemer-Menden AöR. Dies widerspricht den Vorgaben nach § 117 Gemeindeordnung (GO NRW), wonach über alle verselbständigten Aufgabenbereiche zu berichten ist.

Die jeweils dargestellten Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der letzten drei Jahre beinhalten keine Erläuterungen, wie gemäß § 52 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) vorgesehen war. Positiv ist festzustellen, dass der Beteiligungsbericht durch ein Kennzahlenset ergänzt wird. Hier erhebt das Beteiligungsmanagement u.a. die Eigenkapitalquote sowie die Personal- und Abschreibungsintensität der Beteiligungen im Vollkonsolidierungskreis des „Konzerns Stadt Menden.“

Die Stadt Menden ist nach der Neufassung des § 116 GO NRW zum 01. Januar 2019 weiterhin verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen. Das hat eine Überprüfung der Finanzabteilung der Stadt Menden ergeben. Daher hat die Stadt gem. § 52 Abs. 1 Satz 6 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO) die entsprechenden Angaben in den Gesamtlagebericht mit aufzunehmen. Dieser hat die Angaben zu den Beteiligungen nach § 53 KomHVO zu enthalten.¹⁷ Die Berichterstattung zu den Beteiligungen ist zukünftig um die Angaben des Sparkassenzweckverbandes und die Sparkasse Märkisches Sauerland Hemer-Menden AöR zu erweitern. Dies hat das Beteiligungsmanagement in der Entwurfsfassung für den Beteiligungsbericht 2016 bereits umgesetzt.

Unabhängig von noch offenen Beteiligungsberichten sind die Daten der Beteiligungen auf dem aktuellen Stand jederzeit abrufbar. Bei den Eigenbetrieben und der SEM als eigenbetriebsähnliche Einrichtung erfolgt entsprechend der Eigenbetriebsverordnung eine quartalsweise Berichterstattung in den gebildeten Betriebsausschüssen. Diese Quartalsberichte werden möglichst aktuell vier bis sechs Wochen nach Quartalsende im Ausschuss präsentiert. Gem. § 20 EigVO erfolgen stichtagsbezogen umfangreiche Ausführungen zum Wirtschafts- und Vermögensplan sowie Erläuterungen bei Abweichungen. Spätestens acht Wochen nach Quartalsende schließt sich eine Berichterstattung im Stadtrat an. Damit wird eine effektive Steuerung der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und des Eigenbetriebes möglich.

Auch bei allen weiteren unmittelbaren Beteiligungen, wie beispielsweise der Stadtwerke Menden GmbH und der WSG, sind Vierteljahresgespräche über die bisherige Entwicklung sowie aktuelle Themen üblich. In diesem Zusammenhang werden auch die Wirtschaftspläne der unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen erörtert. Die Beteiligungsverwaltung setzt sich hierzu anhand einer Soll-/Ist-Analyse mit Planabweichungen und ggf. bestehenden haushaltswirtschaftlichen Risiken auseinander.

¹⁷ Ein verbindliches Muster zu den Inhalten des zukünftigen Beteiligungsberichtes wird durch das zuständige Ministerium noch erstellt.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Menden erstattet darüber hinaus dem Stadtrat nach Bedarf Bericht über aktuelle Entwicklungen. Anlassbezogen informiert das Beteiligungsmanagement den Rat zum Beispiel über wichtige Mitteilungen, wie Umlaufbeschlüsse oder durch die Kommunalaufsicht abgeschlossene Anzeigeverfahren.

Die Stadt Menden hat 2019 ein detailliertes Risikomanagement zur Risikoidentifizierung und –bewertung für den ISM aufgestellt. Damit sollen zukünftig möglichst Schadensfälle verhindert, Haftungsrisiken reduziert und die Kosten optimiert bzw. reduziert werden. Dies ist ein weiterer wichtiger Schritt zur Verbesserung der Beteiligungssteuerung. Die Umsetzung dieses Überwachungssystems hat sich zuletzt verzögert und soll 2020 erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte das Risikomanagement möglichst bald im ISM implementieren, um Risiken zeitnah identifizieren und bewerten zu können.

Die Stadt Menden hat nach unserer operativen Prüfung wie folgt ergänzt: „Im Jahr 2019 konnte im ISM die Konzeptionsphase zum Risikomanagement abgeschlossen werden. Es wurde ein Excel-basiertes Risikomanagement-Tool zur Datenerhebung entwickelt und entsprechende Berichte über die Ergebnisse erstellt. Die Betriebsleitung hat damit geeignete Maßnahmen ergriffen und Frühwarnsignale definiert, mit deren Hilfe bestandsgefährdende Risiken rechtzeitig erkannt werden können.“

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Menden ergeben. Diese zeigt sich insbesondere durch breitgefächerte Schulungsangebote und Stellungnahmen sowie Beschlussvorschläge für ausgewählte Tagesordnungspunkte der Gremiensitzungen im Interesse der Stadt Menden.

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

Die **Stadt Menden** bietet den Gremienvertretern und -vertreterinnen regelmäßig nach den Kommunalwahlen Schulungen an. Die Schulungsangebote umfassen die Rechte und Pflichten der kommunalen Gremienvertreter sowie die rechtlichen Grundlagen der Kommunalwirtschaft. Auch der Besuch von Fortbildungen mit betriebswirtschaftlichen Themenbereichen, wie z.B. Bilanzanalysen oder Gesellschaftsrecht oder spartenbezogene Fachthemen werden ermöglicht. Das Bürgermeisterbüro koordiniert die Teilnahme an diesen Schulungen.

Die Stadt Menden verfasst Stellungnahmen zu verschiedenen Tagesordnungspunkten bei Sitzungen der Betriebsausschüsse, des Stadtrates und der Gesellschafterversammlungen der unmittelbaren Mehrheitsbeteiligungen. Hierzu sind entsprechende Regelungen in den Betriebssatzungen bzw. in den Gesellschaftsverträgen und Geschäftsordnungen getroffen worden. Damit soll eine Willensbildung in den Gremien durch die Gremienvertreter im Interesse der Stadt Menden gewährleistet werden. Beispielsweise erfolgen Stellungnahmen zu finanziellen Auswirkungen im städtischen Haushalt, geplanten Änderungen von Gesellschaftsverträgen sowie bei Neugründung von Gesellschaften. Die Anzeigeverfahren der Kommunalaufsicht bei Gründung einer neuen Beteiligung oder die Abberufung bzw. Bestellung eines Geschäftsführers bzw. Geschäftsführerin werden entsprechend kommentiert. Die Stadt Menden gibt in der Regel in ihren Stellungnahmen konkrete Beschlussempfehlungen ab. Die Beteiligungsverwaltung erfasst die Beschlüsse anhand der Niederschriften im Ratsinformationssystem. Nach Rücksprache mit den Aufsichtsratsvorsitzenden hat die Beteiligungsverwaltung ein Gastrecht in den Gesellschafterorganen. Bei Bedarf sind in den Gesellschaftsverträgen Regelungen zu Entscheidungsvorbehalten des Rates getroffen worden.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsportfolio					
F1	Aufgrund der vorliegenden komplexen Beteiligungsstruktur, der hohen wirtschaftlichen Bedeutung und der wesentlichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.	84			
F2	Das Beteiligungsportfolio der Stadt Menden weist eine komplexe Struktur auf. Die Beteiligungen haben eine große wirtschaftliche Bedeutung für die Stadt. Dies gilt insbesondere für die beiden Sondervermögen „Immobilienervice Menden“ und „Stadtentwässerung Menden“ sowie die Stadtwerke Menden GmbH.	84			
F3	Die jährliche Ergebnisbelastung aus den Beteiligungen liegt bei durchschnittlich 20,2 Mio. Euro. Die Beteiligungen der Stadt Menden haben damit hohe finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Der 2015 bis 2017 defizitäre ISM beinhaltet weiterhin Haushaltsrisiken für die Stadt Menden.	88			
Beteiligungsmanagement					
F4	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Menden ergeben. Positiv hervorzuheben ist insbesondere der Zugang des Beteiligungsmanagements zum Aufsichtsrat-Portal der Stadtwerke Menden GmbH sowie die chronologische Erfassung aller Gremienbeschlüsse mit Auswertungsmöglichkeiten nach Sachthemen.	91	E4	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Menden sollte auch die Wirtschaftspläne für alle mittelbaren Mehrheitsbeteiligungen erheben und vorhalten. Diese sollten zusätzlich zur Einschätzung von Planungsrisiken bei den unmittelbaren Beteiligungen herangezogen werden.	92

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Berichtswesen entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Menden ergeben. Die Beteiligungsberichte als Anlage des Gesamtabschlusses liegen entgegen § 117 i. V. m. 116 GO NRW erst bis einschließlich 2014 bestätigt, sowie für 2015 im eingebrachten Entwurf vor. Eine effektive Steuerung der Beteiligungen wird dennoch durch eine regelmäßige, unterjährige Berichterstattung ermöglicht.	93	E5	Die Stadt Menden sollte das Risikomanagement möglichst bald im ISM implementieren, um Risiken zeitnah identifizieren und bewerten zu können.	95
F6	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Menden ergeben. Diese zeigt sich insbesondere durch breitgefächerte Schulungsangebote und Stellungnahmen sowie Beschlussvorschläge für ausgewählte Tagesordnungspunkte der Gremiensitzungen im Interesse der Stadt Menden.	95			

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Menden 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 Menden 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 Menden hat im Jahr 2018 einen überdurchschnittlich hohen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Der Fehlbetrag wird durch eine vergleichsweise hohe Falldichte verbunden mit einem niedrigen Anteil an ambulanten Hilfen negativ beeinflusst. Diese Faktoren wirken sich ebenfalls belastend auf die Aufwendungen je Hilfefall aus. In Menden sind die Aufwendungen je Hilfefall höher als in den meisten anderen Kommunen.

Der Fehlbetrag wird vor allem durch die hohen Transferaufwendungen für die Hilfen zur Erziehung geprägt. Hier fließen insbesondere die Aufwendungen für die Leistungserbringung der Hilfen durch die freien Träger ein. Bei den stationären Hilfen stellen die kostenintensiven Heimunterbringungen den größten Anteil dar. Die Stadt Menden hat hier aber bereits Maßnahmen zur Gegensteuerung getroffen. So hat sie u.a. für den Bereich der Heimunterbringungen im Jahr 2018 einen Spezialdienst eingerichtet und die Zuständigkeiten in jedem Hilfefall überprüft. So konnte die hohe Falldichte von 8,33 Promille in 2018 auf 6,45 Promille in 2019 reduziert werden. Der Anteil für die kostengünstigere Vollzeitpflege ist in Menden mit rund 38 Prozent dagegen sehr niedrig.

Das Jugendamt der Stadt Menden verfügt bislang über keine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung. Aufgrund einer eingehenden Betrachtung und unterstützt durch interkommunale Vergleiche des Aufgabenbereiches der Hilfe zur Erziehung, findet derzeit ein Veränderungsprozess im Jugendamt der Stadt Menden statt. So hat sie unter anderem ein Qualitätshandbuch eingeführt und eigene langfristige Ziele, wie eine Reduzierung der Heimunterbringungen bei gleichzeitigem Ausbau der ambulanten Hilfen formuliert. Den Ausbau von gezielten Steuerungsmaßnahmen bewertet die gpaNRW grundsätzlich positiv. Hierbei sollte aber darauf geachtet werden, dass auch die wirtschaftlichen Aspekte einbezogen werden.

Das Finanzcontrolling der Stadt Menden bietet hier noch Optimierungsmöglichkeiten. Die vierteljährlichen Controllingberichte sollten um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitert werden. So können negative Kostenentwicklungen je Hilfefall rechtzeitig identifiziert und Maßnahmen zur Gegensteuerung entwickelt werden.

Das Fachcontrolling in Menden sieht eine Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten anhand von Zielen vor. Ein Anbieterverzeichnis mit Informationen zum Leistungsangebot, Preisen und Erfahrungen mit den Leistungsanbietern gibt es in Menden bislang nicht.

Im Rahmen des Qualitätshandbuches hat die Stadt Menden die Zugangs- und Fallsteuerung durch verschriftlichte Prozess- und Arbeitsabläufe mit Fristen und Zuständigkeiten gut strukturiert. Ebenfalls Bestandteil des Qualitätshandbuches sind die „Richtlinien des ASD zur Einleitung und Durchführung von Hilfen nach dem SGB VIII“ darin sind u.a. Obergrenzen für die Laufzeiten und Fachleistungsstunden verschriftlicht. Standards zur Rückführungs- und Verselbständigungsarbeit hat die Stadt dagegen bislang noch nicht schriftlich fixiert.

Die gpaNRW bewertet die Entwicklung im Bereich HzE der Stadt Menden positiv. Die Stadt Menden hat bereits einige zielgerichtete Maßnahmen ergriffen um negativen Entwicklungen entgegenzuwirken. So zeigt sich beispielsweise im Jahr 2019 ein deutlicher Anstieg der ambulanten Hilfefälle sowie eine Reduzierung der Aufwendungen für stationäre Hilfen.

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 Finanzstatistik¹⁸ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

¹⁸ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPg)

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 tiefere 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.

3.3 Strukturen

→ Feststellung

Die Stadt Menden weist eine geringe Kinderarmut auf. Dies kann sich begünstigend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken. Der vergleichsweise geringe Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren wirkt sich dagegen leicht belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen aus.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Menden** ist dem Jugendamtstyp 9 und der Belastungsklasse 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund zugeordnet. Dies bedeutet, dass die Kinderarmut in der Stadt Menden niedrig ist. Eine niedrige Kinderarmut kann sich begünstigend auf die erzieherischen Hilfen auswirken.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Menden im Jahr 2018

Kennzahlen	Menden	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	19,23	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	4,2	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	18,8	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Bezogen auf den Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung gehört Menden zu den 25 Prozent der Vergleichskommunen mit dem geringsten Anteil. Dies wirkt sich leicht belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht aus.

Alle weiteren erhobenen strukturellen Rahmenbedingungen sind in Menden unauffällig.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

→ Feststellung

Der Stadt Menden sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt. Stadtteilbezogene Bezirke mit höheren sozialen Belastungsfaktoren sind identifiziert. In diesen Stadtteilen agiert sie angemessen durch verstärkte präventive Maßnahmen.

Die **Stadt Menden** hat im Jahr 2018 die Erstellung eines Sozialberichtes in Auftrag gegeben. Im Rahmen des Sozialberichtes wurden u.a. die soziodemografischen Daten erfasst und die soziale Lage der Stadt Menden abgebildet. Darüber hinaus beabsichtigt die Stadt Menden ein Sozialmonitoring durchzuführen. Damit schafft die Stadt Menden eine noch detailliertere Form der Sozialberichterstattung und ein Instrument zur Messung von sozialen Lebenslagen. Dies dient der gezielten Steuerung örtlicher Maßnahmen.

In Menden gibt es stadtteilbezogene Unterschiede wobei Bezirke mit höheren sozialen Belastungsfaktoren identifiziert sind. Um diesen Unterschieden zu begegnen hat die Stadt an einer Grundschule in einem der höher belasteten Bezirke, Angebote der Erziehungshilfe eingerichtet. Hierzu gehören Gruppenangebote wie z.B. Stärkung des Selbstbewusstseins und Steigerung der Sozialkompetenzen.

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

3.3.3 Präventive Angebote

→ Feststellung

Die Stadt Menden bietet verschiedene präventive Angebote für Neugeborene, Kinder und Jugendliche an. Damit schafft sie die Grundlage für ein effektives Frühwarnsystem.

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 Menden** hat ein Präventionskonzept entwickelt. Hierbei handelt es sich um das Konzept „Frühe Hilfen für Familien- Menden an Deiner Seite“. Das Konzept wurde 2008 für die Altersstufe der Null- bis Dreijährigen entwickelt. Es fußt auf Kooperationen mit zahlreichen örtlichen Akteuren und Diensten. Im Jahr 2017 folgte die Ausweitung der Angebote für die Altersgruppe der Drei bis Sechsjährigen um schrittweise eine kommunale Präventionskette zu entwickeln.

Das Konzept der Frühen Hilfen für Familien umfasst eine Vielzahl von Angeboten in Form von Schwangerschaftsberatungen, Geburtsvorbereitung, Willkommensbesuche durch Familienlotsinnen sowie verschiedene niederschwellige Familienangebote. Einmal jährlich findet ein Treffen mit den unterschiedlichen Akteuren des Netzwerkes, wie freie Träger, Schulen, Kindertageseinrichtungen, Hebammen und Kinderärzte statt. Die Gesamtkoordination des Netzwerkes erfolgt durch die Stabstelle 51 der Abteilung Jugend und Familie.

Im Rahmen des Bildungs- und Teilhabepakets werden in Menden seit 2011 Schulsozialarbeiter eingesetzt. Seit 2017 sind insgesamt fünf Schulsozialarbeiter-Stellen in Menden unbefristet besetzt. Die Schulsozialarbeit steht in einem engen fachlichen Austausch mit dem ASD (Allgemeiner Sozialer Dienst).

Darüber hinaus gibt es für Kinder und Jugendliche in Menden die Jugendbildungsstätte „Die Kluse“. Dort finden u.a. Kooperationsangebote mit Mendener Schulen statt. Außerdem gibt es in Menden vier, auf die Stadtteile Mitte, Nord, West und Süd verteilte, städtische Jugendtreffs. In der Stadt Menden ist zudem ein Jugendpfleger eingesetzt, der mit der anonymen Drogenberatungsstelle der Stadt Menden eng zusammenarbeitet.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden hat das Aufgabengebiet HzE gut organisiert. Sie ermöglicht dadurch eine engmaschige Betreuung der Hilfebedürftigen.

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

In der **Stadt Menden** sind der Abteilung 51 „Jugend und Familie“ folgende Teams zugeordnet:

- 51.2 „Allgemeiner Sozialdienst“

- 51.3 „Ambulante Hilfen“
- 51.4 „Stadtteilarbeit“
- 51.5 „Tagesbetreuung“ sowie
- die „Stabstelle“ 51.1, welcher u.a. die Jugendhilfeplanung obliegt.

Die Abteilung ist wiederum im Geschäftsbereich II angesiedelt. Diesem ist auch die Abteilung 52 „Schule, Sport und Soziales“ zugeordnet. Da es sich hier teilweise um dieselbe Zielgruppe handelt, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen möglich und es können Synergien genutzt werden. Zum Teil erfolgt bereits eine Zusammenarbeit in gemeinsamen Projekten.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist in der Abteilung „Jugend und Familie“ angesiedelt. Der ASD ist zentral organisiert. Alle Mitarbeiter sind zentral im Rathaus untergebracht. Die Mitarbeiter sind für die verschiedenen Bezirke zuständig. Insgesamt werden fünf Bezirke von den ASD Mitarbeitern betreut. Als sogenannte Spezialdienste gibt es neben dem Pflegekinderdienst, einen Spezialdienst für Heimerziehung sowie für Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII und stationäre Hilfen.

Die ASD-Leitung hat die uneingeschränkte Fach- und Dienstaufsicht über alle ASD-Fachkräfte. Es finden wöchentliche Teambesprechungen mit der Leitungskraft statt. Im 14-tägigen Rhythmus führt Menden außerdem die sog. Zentrale Hilfeforenz durch. Diese dient als Instrument der Steuerung von Hilfen zur Erziehung im ASD und zur Entwicklung einer einheitlichen Hilfeförderung. Weitere Ausführungen hierzu folgen im Kapitel 3.5.1.2 Fallsteuerung.

In der Stadt Menden ist seit 2006 eine Arbeitsgemeinschaft der Jugendhilfeträger nach § 78 SGB VIII eingerichtet. Künftig ist hier eine Umstrukturierung geplant. Vorgesehen ist eine „Unter-AG 78“ für den Bereich Tagesbetreuung sowie eine „Unter-AG 78“ für den Bereich der Erziehungshilfen.

Zudem finden regelmäßig Qualitätszirkel mit Trägervertretern sowie gemeinsame Fachtagungen statt.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Menden verfügt bisher nicht über eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfe zur Erziehung.

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.

Das Jugendamt der **Stadt Menden** befindet sich in einem Veränderungsprozess. Zur Optimierung des Aufgabenbereiches der Hilfen zur Erziehung hat die Stadt Maßnahmen entwickelt und

teilweise bereits umgesetzt. Grundlage dafür sind die Ergebnisse einer Untersuchung durch die Technische Universität Dortmund aus dem Jahr 2018¹⁹.

Auf der im Bericht zugrunde gelegten empirischen Vergleichsbasis der Kinder- und Jugendhilfestatistik geht hervor, dass die Fallzahlen für die Jahre 2010 bis 2016 im Bereich der stationären Heimunterbringung der sechs- bis zehnjährigen Kinder auffallend hoch waren. Ambulante Hilfesettings wie soziale Gruppenarbeit fehlten.

Das Jugendamt der Stadt Menden hat reagiert, in dem alle stationären Hilfen überprüft und ein Spezialdienst „stationärer Dienst“ eingerichtet wurde. Zudem wurden ambulante Hilfen ergänzt und ausgeweitet. Nach Aussage der Stadt ist das langfristige Ziel die stationären Hilfen zu reduzieren und die ambulanten Hilfesettings auszubauen.

Des Weiteren hat das Jugendamt der Stadt Menden im Jahr 2019 am Vergleichsring der GE-BIT Münster²⁰ teilgenommen.

Langfristig möchte das Jugendamt der Stadt Menden eine Gesamtzielplanung mit Unterstützung des Landesjugendamtes und unter Einbeziehung des Kinder- und Jugendhilfeausschusses einführen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte auf den bereits formulierten Zielen aufbauen und weitere Maßnahmen entwickeln, die sich auf eine Gesamtstrategie ausrichten. Die entwickelten Ziele sollten jährlich überprüft und analysiert werden. Bei Abweichungen sollten Gegenmaßnahmen initiiert werden.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Mit den vierteljährlichen Controllingberichten verfügt die Stadt Menden über eine ausbaufähige Grundlage zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung.

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.

¹⁹ Bericht zur „Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung, Eingliederungshilfen bei einer (drohenden) seelischen Behinderung sowie die Durchführung von Gefährdungseinschätzungen- Ergebnisse für die Stadt Menden im Spiegel der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik“ von Herrn Dr. Pothmann

²⁰ Gesellschaft für Beratung sozialer Innovation und Informationstechnologie

Das Jugendamt der **Stadt Menden** erstellt vierteljährliche Controllingberichte. Diese enthalten Auswertungen über die Laufzeiten und die geleisteten Fachleistungsstunden. Diese Berichte werden der Geschäftsbereichsleitung sowie dem Leiter des Jugendamtes vorgelegt. Die Berichte enthalten allerdings keine aussagefähigen bzw. steuerungsrelevanten Kennzahlen.

Die seit Mitte 2016 neu eingesetzte Jugendamtssoftware ermöglicht diverse Auswertungen zu Falldaten und Aufwendungen und ist über eine Schnittstelle mit der Finanzsoftware verbunden. Die Erstellung der Auswertungen ist nach Aussage des Jugendamtes verhältnismäßig aufwendig und bedarf einer kontinuierlichen Anwendung. Positiv zu berücksichtigen ist hier aber, dass die Auswertungen eine wichtige Grundlage für die Erstellung der Kennzahlen bieten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte die vierteljährlichen Controllingberichte um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern. Hierdurch können z.B. Kostenentwicklungen je Hilfefall transparent dargestellt werden. Zu diesem Zweck können auch die Kennzahlen der gpaNRW genutzt und fortgeschrieben werden.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten anhand von Zielen ist positiv zu sehen. Mit fallübergreifenden Auswertungen kann das Fachcontrolling noch verbessert werden.

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

Das Fachcontrolling des Jugendamtes der **Stadt Menden** ist der Stabstelle 51 in der Abteilung Jugend und Familie zugeordnet.

Im Rahmen des Veränderungsprozesses im Jugendamt der Stadt Menden und mit Einführung eines Qualitätshandbuchs, hat die Stadt Menden bereits viele Prozesse mit standardisierten und einheitlichen Verfahrensschritten optimiert. Bei jeder Hilfe wird seit Ende 2019 als fachlicher Bericht zum Hilfeplangespräch und zur Hilfeplanfortschreibung eine Bewertung von allen Beteiligten (Leistungsempfänger, Träger, Fachkraft ASD) zur Einschätzung der Zielerreichung in Form einer Bewertungsskala abgegeben. Dies geschieht bisher im individuellen Hilfefall. Fallübergreifend und trägerbezogen bislang noch nicht.

Das Jugendamt sollte zentral ein Anbieterverzeichnis führen, damit sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter jederzeit und aktuell über die in Menden eingesetzten Leistungsanbieter informieren können. Es sollte Informationen über das Leistungsangebot, die Kosten z.B. je Fachleistungsstunde im ambulanten Bereich oder die Betreuungspauschalen für stationäre Leistungen sowie die Erfahrungen des Jugendamtes mit dem Leistungsanbieter enthalten. Nach Aussage der Stadt Menden ist die Erstellung eines Anbieterverzeichnisses geplant. Darin soll auch die pädagogische Qualifikation des eingesetzten Personals der freien Träger enthalten sein. Die gpaNRW befürwortet dieses Vorgehen. Die Einbindung eines solchen Verzeichnisses ist nach Aussage der Stadt derzeit nicht als Bestandteil im Fachverfahren möglich.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung im Jahr 2019 ein Qualitätshandbuch eingeführt. Dies bildet eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung. Eine vollständig elektronische Aktenführung gibt es in Menden bislang nicht.

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 Menden** hat seit 2019 für die Bereiche der Hilfen zur Erziehung die Prozesse, Abläufe und Standards in einem Qualitätshandbuch verbindlich festgelegt. Darin enthalten sind Vorgaben zu Kernprozessen wie der Falleingangsphase, Beratungen, Kindeswohlgefährdung und Eingliederungshilfe sowie klare Vorgaben zum Hilfeplanverfahren einschließlich standardisierter Vordrucke.

Neben einer verschriftlichten Prozessdarstellung wird mit Hilfe von Ablaufdiagrammen übersichtlich veranschaulicht welche Schritte einzuhalten und ggf. welche Dokumente und Fristen für die Bearbeitung verbindlich sind. Das Qualitätshandbuch steht jedem Mitarbeiter in digitaler Form zur Verfügung.

Im Jahr 2016 hat die Stadt Menden eine neue Jugendamtssoftware eingeführt. Das Fachverfahren deckt alle Arbeitsschritte von der Antragsaufnahme bis zur Leistungsbewilligung ab. Die entsprechenden Vordrucke sind im System hinterlegt und werden dort ausgefüllt. Zusätzliche Dokumente können bisher nicht in das System aufgenommen werden. Somit ist eine vollständig elektronische Akte im System nicht abgebildet. Es bedarf weiterhin einer händischen Aktenführung. Die Akten sind nach einheitlichen Vorschriften zu führen. Die Einhaltung einer einheitlichen und ordnungsgemäßen Aktenführung wird stichprobenartig durch den Leiter des Jugendamtes überprüft.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte den Arbeitsbereich der Hilfen zur Erziehung noch weiter optimieren, indem sie die vollständige Akte mit allen Dokumenten über das Fachverfahren abbildet. Eine zusätzliche händische Aktenführung würde damit entfallen. Im Vertretungsfall und auch zu Kontrollzwecken ist dann der Hilfeplan für jeden Mitarbeiter sichtbar.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Das Hilfeplanverfahren der Stadt Menden ist standardisiert, transparent und nachvollziehbar geregelt. Wichtige Grundlage hierfür ist das im Jahr 2019 eingeführte Qualitätshandbuch.

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

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

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

Die **Stadt Menden** hat schriftliche und verbindliche Verfahrensstandards für das Hilfeplanverfahren im Qualitätshandbuch festgelegt. Neben detaillierten textlichen Prozessbeschreibungen sind auch übersichtliche Ablaufdiagramme zur Prozesssystematik enthalten. Die standardisierten Vordrucke zum Hilfeplanverfahren sind im Fachverfahren hinterlegt.

Für die Falleingangsphase ist in der Stadt Menden ein entsprechender Prozess vorgesehen. Danach ist unmittelbar nach der ersten Meldung und Prüfung der örtlichen Zuständigkeit eine Situationserfassung durch den ASD-Mitarbeiter vorgesehen. Hierfür erfolgt eine fallbezogene Informations- und Datensammlung.

Im ersten Informationsgespräch erfolgt eine eingehende Beratung. Die Möglichkeiten und Grenzen der Hilfsangebote werden vorgestellt und die weitere Vorgehensweise besprochen.

Die Entscheidung über die Erzieherische Hilfe wird nach dem Konsensprinzip innerhalb des Teamgespräches bzw. innerhalb der zentralen Hilfekonferenz getroffen. Das Teamgespräch dient der Orientierung, Beratung und Entscheidung bei allen Jugendhilfefällen. Ziel des Teamgespräches ist, die Feststellung oder Überprüfung des erzieherischen Bedarfs sowie die Beratung darüber, welche Hilfe geeignet ist. Im Teamgespräch wird die Entscheidung über die ambulanten Hilfefälle getroffen. Am Teamgespräch nehmen der Teamleiter, die WJH, Mitarbeiter ASD und die Vertretung der Jugendamtsleitung teil.

Die Zentrale Hilfekonferenz trifft die Entscheidung über neueingeleitete Maßnahmen gemäß der §§ 34, 35, 35a sowie §§19 und 41 SGB VIII oder Fälle, die aus Sicht des Sachbearbeiters besprochen werden sollten. Darüber hinaus über die Weitergewährung von Hilfen bei Laufzeitüberschreitungen von mehr als einem Jahr für Hilfen nach §§ 27, 29, 30, 31 und § 32 SGB VIII. An der Zentralen Hilfekonferenz nehmen der Abteilungsleiter, der Teamleiter, die zuständige sozialpädagogische Fachkraft, die WJH sowie die Leitungskraft der ambulanten Hilfen teil.

Das Jugendamt der Stadt Menden legt großen Wert auf Partizipation in der Hilfeplanung. In allen Phasen erfolgt eine Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes bzw. des Jugendlichen.

Auf Grundlage der im Teamgespräch bzw. der zentralen Hilfekonferenz getroffenen Entscheidung, erarbeiteten alle Beteiligten im Rahmen des Hilfeplangesprächs den Hilfeplan.

Es erfolgt regulär alle sechs Monate eine Hilfeplanfortschreibung. Bei den Hilfen für junge Volljährige ist eine Hilfeplanfortschreibung bereits nach 3 Monaten vorgesehen.

Ein Rückführungskonzept gibt es in Menden nicht. Im standardisierten Vordruck „Protokoll zum Hilfeplangespräch“ werden die Maßnahmen der Rückführungsoptionen abgefragt. Darüber hinaus gibt es einen Verselbständigungsbogen als standardisierten Vordruck, in dem der Jugendliche gemeinsam mit der zuständigen ASD-Kraft eine Selbsteinschätzung an Hand einer Punkteskala angeben soll.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Menden hat eine gute Fallsteuerung. Der Prozess ist in den Verfahrensstandards transparent beschrieben und festgelegt.

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

- Eine strukturierte fachliche Zugangssteuerung.
- Die frühzeitige Einbindung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, insbesondere zu Fragen der sachlichen Zuständigkeit (Kostenerstattungsansprüche).

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

Die **Stadt Menden** bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse. Diese sind im Qualitätshandbuch mit Zuständigkeiten und Fristen hinterlegt.

Die fachliche Zugangssteuerung ist in der Falleingangsphase strukturiert geregelt. Während der Falleingangsphase findet eine ausführliche Aufklärung des Sachverhaltes statt. Wichtige Bestandteile des Prozesses und der Fallsteuerung sind wie zuvor beschrieben, das Teamgespräch sowie die Zentrale Hilfekonzferenz.

Durch die Teilnahme der WJH an den Teamgesprächen und der Zentralen Hilfekonzferenz wird die WJH frühzeitig in den Prozess der Hilfecgewährung eingebunden.

Wie bereits im Kapitel 3.4.4 Fachcontrolling beschrieben, gibt es im Jugendamt der Stadt Menden kein Anbieterverzeichnis. Nach Aussage der Stadt Menden, wird bei der Auswahl der Träger neben der Wirtschaftlichkeit auch möglichst die Ortsnähe berücksichtigt um eine bessere Erreichbarkeit und damit Fallsteuerung gewährleisten zu können.

Es besteht eine enge Zusammenarbeit mit den Leistungserbringern. Neben regelmäßigen Qualitätszirkeln mit den Trägervertretern erfolgen gemeinsame Fachtagungen sowie ein regelmäßiger Austausch in der Einzelfallhilfe. Die Leistungsanbieter erstellen Berichte zur Fortschreibung und bei Beendigung der Hilfen. Die Rechnungen beinhalten einen Leistungsnachweis. Hier kann nach Aussage der Stadt Menden noch eine Verbesserung erfolgen, damit künftig alle Leistungsnachweise gleich gehalten sind.

→ **Feststellung**

Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Menden Laufzeitenbegrenzungen und Obergrenzen für Fachleistungsstunden festgelegt hat. Dies ist ein Steuerungsinstrument des Jugendamtes um die Hilfen auf das notwendige Maß zu reduzieren.

Die Stadt Menden hat Obergrenzen für die Laufzeiten und Fachleistungsstunden in den „Richtlinien des ASD zur Einleitung und Durchführung von Hilfen nach dem SGB VIII“ schriftlich fixiert. Die Laufzeiten für Hilfen nach § 27 und § 31 SGB XIII sind auf 12 Monate beschränkt. Darüber hinaus erforderliche Laufzeiten werden in der zentralen Hilfekonzferenz beraten und entschieden. Zudem hat die Stadt für diese Hilfen eine Obergrenze von fünf Fachleistungsstunden wöchentlicher festgelegt.

Für Hilfen nach §§ 29 und 32 SGB XIII sind Laufzeiten von eineinhalb Jahren vorgesehen und für Hilfen nach § 35 SGB VIII ist die Laufzeit auf ein Jahr festgelegt bei einer Obergrenze von

20 Fachleistungsstunden pro Woche. Auch hier müssen die Überschreitungen von Laufzeiten- und Obergrenzen in der Zentralen Hilfekonferenz entschieden werden.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die frühe und kontinuierliche Einbindung der WJH in das Hilfeplanverfahren ist positiv zu sehen. Dadurch können frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche geprüft werden.

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.

In der **Stadt Menden** wird die WJH bereits bei der Entscheidung über die jeweilige Hilfe mit eingebunden und nimmt sowohl am Hilfeplangespräch als auch an der Hilfekonferenz teil. Künftig plant die Stadt den Einsatz eines Laufzettels vor Einleitung einer Hilfe zur Erziehung. Dieser enthält komprimiert, die für den Sachverhalt und die Ermittlung der korrekten Zuständigkeiten erforderlichen Angaben. Ggf. kann damit die recht zeitaufwendige Teilnahme der WJH an den Teamgesprächen bzw. der Hilfekonferenz reduziert werden und somit zur Optimierung von Arbeitsabläufen im Bereich der WJH beitragen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden hat bereits wichtige Bausteine prozessintegrierter Kontrollmaßnahmen eingeführt. Optimierungsmöglichkeiten sind noch bei den Auswertemöglichkeiten des Fachverfahrens gegeben.

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 Menden** pflegt alle Hilfefälle in ihr eingesetztes Fachverfahren ein. Die im Qualitäts- handbuch festgelegten Prozesse sind weitestgehend im Fachverfahren hinterlegt. Alle Fälle müssen im sogenannten „Vier-Augen-Prinzip“ freigegeben werden. Auch die Hierarchieebenen werden hierbei über das Verfahren beachtet. So müssen Fortschreibungen der Hilfen durch den Teamleiter und Neufälle sowie etwaige Hilfewechsel durch den Abteilungsleiter freigegeben werden.

Die ASD-Mitarbeiter erhalten über das Verfahren automatische Wiedervorlagen zur Einhaltung der Prozesse und um Fristversäumnisse, etwa bei Fortschreibung des Hilfeplanverfahrens, zu vermeiden. Eine Gesamtwiedervorlage zur Qualitätssicherung für die Abteilungsleitung ist jedoch nicht möglich. Um die Kontrollfunktion, auch im Krankheits- und Vertretungsfall, dennoch zu gewährleisten, werden hierzu gesonderte Excellisten außerhalb des Fachverfahrens erstellt.

Die Einhaltung der Vorgaben zur Datenerfassung und Datenqualität wird durch vierteljährliche Auswertungsberichte kontrolliert. Zudem überprüft der Leiter des Jugendamtes stichprobenartig die Akten auf Einhaltung der Verfahrens- und Qualitätsstandards.

→ **Empfehlung**

Durch weitere Auswertungsmöglichkeiten, wie z.B. eine Gesamtwiedervorlage als Übersicht über alle laufenden Hilfefälle, könnten die Stadt ihre prozessintegrierten Kontrollmaßnahmen noch weiter optimieren und effizienter gestalten.

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 (WJH).

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden verfügt über keine detaillierte Personalbemessung für den Bereich des ASD und der WJH. Auch Ziel- oder Richtwerte sind bislang nicht vorgesehen.

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

Die **Stadt Menden** führt kein Stellenbemessungsverfahren für den Bereich des ASD und der WJH durch. Auch sind in Menden Ziel- oder Richtwerte für die Fallbearbeitung nicht festgelegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte für die Stellenausstattung des ASD und der WJH ein Stellenbemessungsverfahren durchführen. Die im Bericht genannten Richtwerte für den ASD und die WJH kann die Stadt als Orientierungs- bzw. Zielwerte für die künftige Fallbearbeitung verwenden.

Im Jugendamt der Stadt Menden gibt es keine Wiederbesetzungssperren. Schwierigkeiten, Personal zu akquirieren hat die Stadt nach eigenen Angaben grundsätzlich nicht. Die Stadt Menden hat sich dazu entschlossen, zwei Plätze für ein duales Studium einzurichten. Dies hat den Vorteil, dass eine frühe Mitarbeiterbindung entsteht und eine längere Einarbeitungszeit im Anschluss an das Studium entfällt.

Die Stadt Menden hat nach eigenen Angaben das Fortbildungsbudget für den Bereich der Hilfen zur Erziehung verdoppelt um eine stetige Fortbildung und fachliche Weiterentwicklung des Personals zu sichern. Neuen Mitarbeitern im Jugendamt wird beispielsweise die Fortbildung

„Neu im ASD“ ermöglicht. Die Weiterbildung umfasst insgesamt 96 Unterrichtsstunden und setzt sich mit rechtlichen Rahmenbedingungen, professioneller Gesprächsführung, dem Hilfeplanverfahren im ASD, der Trennungs- und Scheidungsberatung und dem Thema Kinderschutz auseinander. Auch werden Zusatzqualifikationen, z.B. für die Fortbildung zur Traumafachberatung übernommen. Diese Maßnahmen sollen letztlich auch der Mitarbeitermotivation und -bindung dienen.

→ **Feststellung**

Ein Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter gibt es in Menden bislang nicht.

Die Stadt Menden hat bereits viele Prozessschritte und Verfahrensabläufe in ihrem Qualitätshandbuch abgebildet. Ein Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter gibt es in Menden bisher nicht. Nach Aussage des Jugendamtes ist aber die Erstellung einer Einarbeitungsmappe für neue Mitarbeiter in Anlehnung an das Qualitätshandbuch geplant.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte die bereits geplante Einarbeitungsmappe für neue Mitarbeiter in Anlehnung an die Prozessbeschreibungen im Qualitätshandbuch erarbeiten und allen Mitarbeitern zur Verfügung stellen.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	41	16	25	30	37	64	27
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WJH	177	73	117	144	170	323	27

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.

Nach den Angaben des Jugendamtes der **Stadt Menden** waren im Jahr 2018 in der ASD-Sachbearbeitung tatsächlich 9,7 Vollzeit-Stellen besetzt. Die Spezialdienste sind hierin enthalten. In den Jahren 2017 und 2019 waren es 10,2 Vollzeit-Stellen. In Relation zu den rund 399 Hilfefällen fallen auf eine Vollzeit-Stellen 41 Hilfeplanfälle. In den abgebildeten Jahren 2017 bis 2019

übersteigt die Anzahl der bearbeiteten Hilfefälle den Richtwert der gpaNRW von 30 Hilfeplanfällen. Wie bereits zuvor erläutert, sollte die Stadt Menden ein detailliertes Stellenbemessungsverfahren durchführen und die Stellenauslastung regelmäßig überprüfen.

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 WJH im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

Im Bereich der WJH der **Stadt Menden** waren in den Jahren 2017 bis 2019 Vollzeit-Stellen besetzt. Die durchschnittlich zu bearbeitenden Hilfeplanfälle der WJH lagen im Jahr 2018 bei 177 Fällen. Auch hier zeigt sich eine Überschreitung des Richtwertes von 140 Hilfeplanfällen.

Insbesondere zur schnellen Klärung der Zuständigkeit und um Kostenerstattungen und Kostenbeiträge zeitnah geltend zu machen ist eine angemessene personelle Ausstattung für den Bereich der WJH wichtig. Das Jugendamt der Stadt Menden hat deshalb im Jahr 2019 eine Mitarbeiterin des RPA mit 14 Wochenstunden zusätzlich in der WJH eingesetzt, um die Hilfefälle auf Zuständigkeiten zu prüfen. Hierbei konnten hohe Kosten gespart bzw. Erstattungen geltend gemacht werden.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden weist im Jahr 2018 einen höheren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung als die Mehrheit der Vergleichskommunen auf. Ursächlich hierfür ist eine vergleichsweise hohe Fall-dichte bei einem niedrigen Anteil an kostengünstigeren ambulanten Hilfen.

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

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

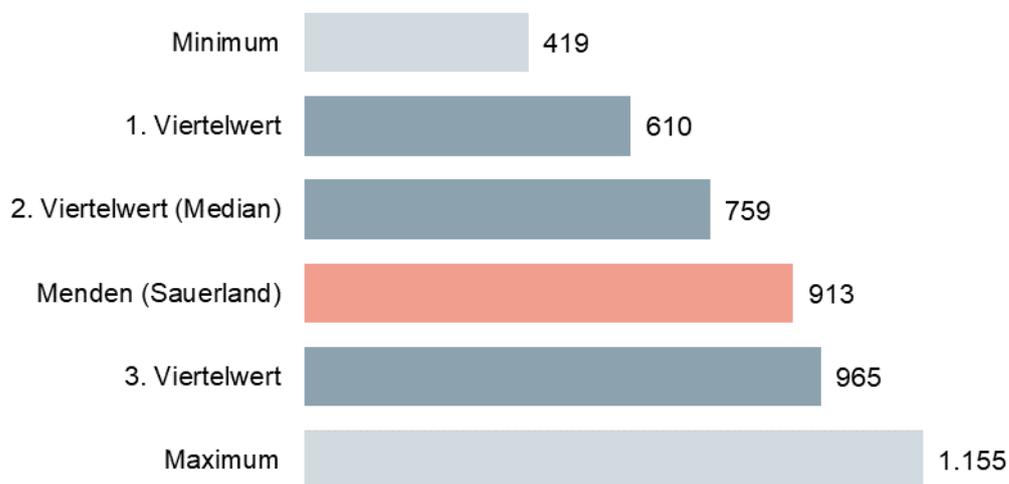
Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung der **Stadt Menden** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktbereiches 06 „Kinder-, Jugend- und Familienhilfe“ des Haushaltplanes der Stadt Menden gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Menden hat die Aufwendungen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

2015 bis 2019 ist nicht möglich. Aufgrund einer Softwareumstellung des im Jugendamt eingesetzten Fachverfahrens im Jahre 2016, konnte die Stadt valide Daten nur für die Jahre 2017 bis 2019 zur Verfügung stellen.

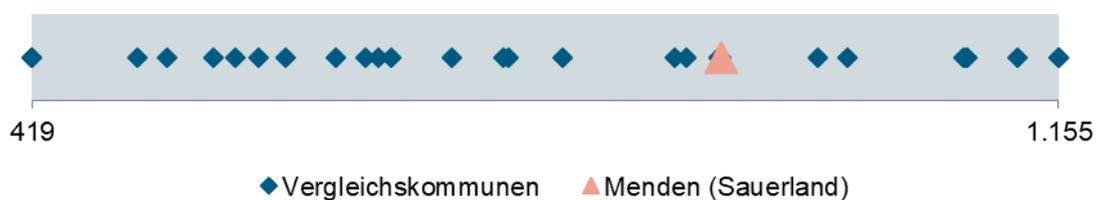
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung liegt in den Jahren und 2017 und 2018 mit rund 9,4 Mio. bzw. rund 9,3 Mio. Euro auf einem ähnlichen Niveau. In 2019 sinkt der Fehlbetrag auf rund 8,2 Mio. Euro. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen sind analog zu den Hilfefällen seit 2017 kontinuierlich gesunken. In 2017 lagen die Transferaufwendungen bei rund 10,2 Mio. Euro, in 2018 bei rund 9,6 Mio. Euro und in 2019 bei rund 8,7 Mio. Euro.

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

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 26 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bezogen auf die Einwohner der Altersgruppe von 0 bis unter 21 Jahre weist die Stadt Menden einen höheren Fehlbetrag als die meisten anderen Kommunen aus. Hierbei ist auch zu beachten, dass die Stadt Menden zu dem Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen mit dem

geringsten Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21-Jährigen gehört. Dies wirkt sich insbesondere auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen belastend aus.

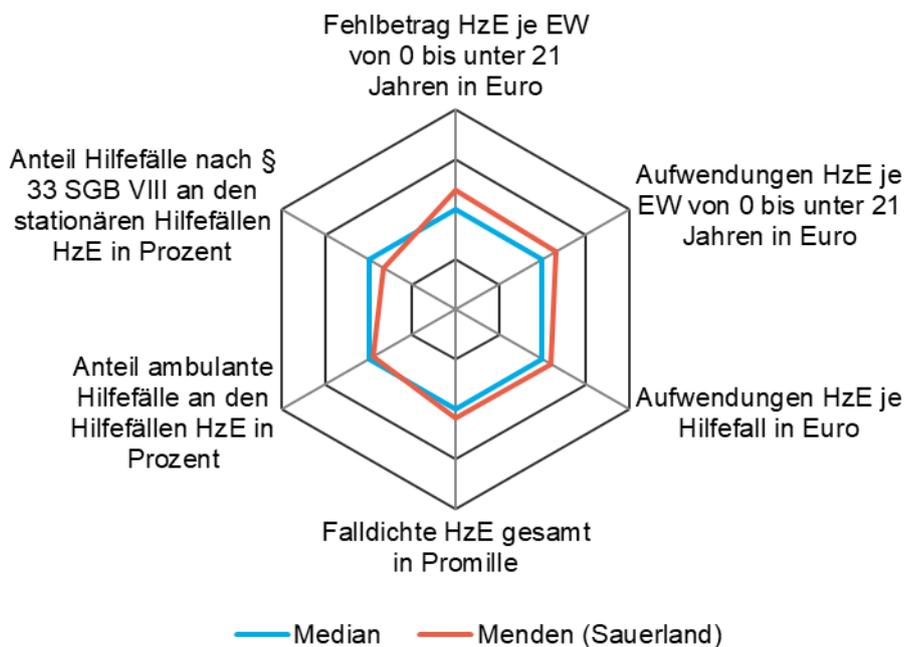
Im Vergleich zu 2017 sinkt der auf die Jugendeinwohner bezogene Fehlbetrag im Jahr 2019. Ursächlich hierfür sind sinkende Transferaufwendungen.

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

2015	2016	2017	2018	2019
./.	./.	911	913	817

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

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

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

Die Entwicklung der Kennzahlen des Netzdiagrammes in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2019 wird in Tabelle 3 im Anhang zu diesem Berichtsteil dargestellt.

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

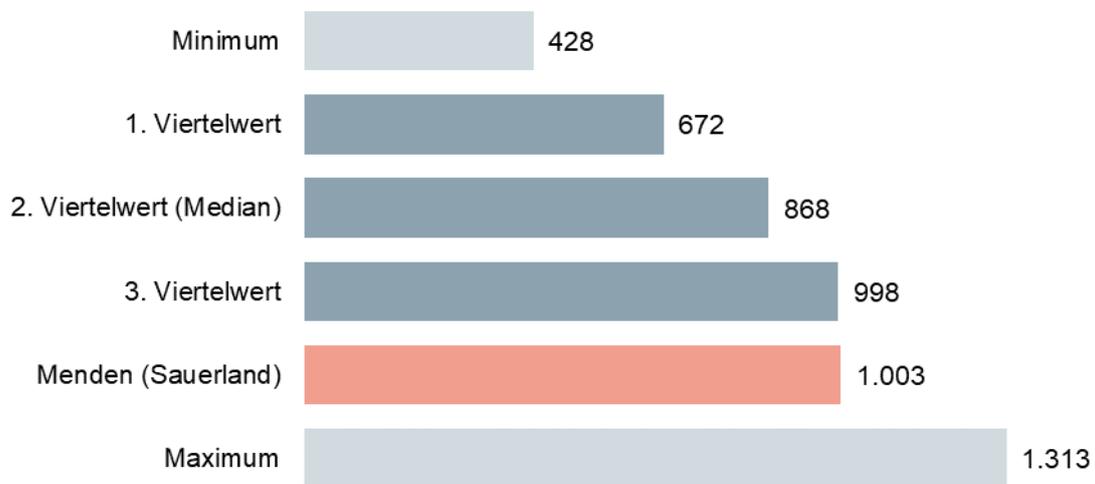
→ Feststellung

In Menden sind sowohl die einwohnerbezogenen Aufwendungen als auch die Aufwendungen je Helfefall höher als bei den meisten anderen Kommunen. Ursächlich hierfür sind die hohen Aufwendungen für die stationären Helfefälle sowie der geringe Anteil kostengünstiger ambulanter Hilfen.

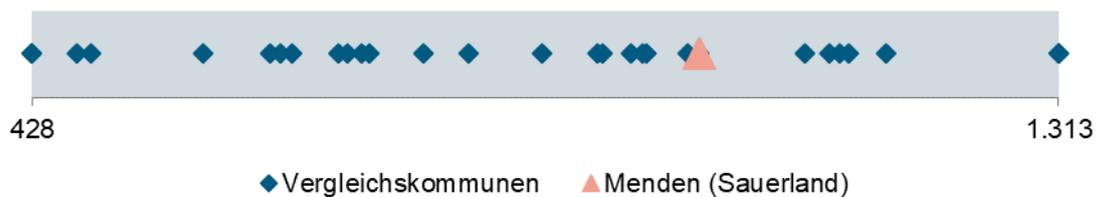
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII. Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten 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.

Bezogen auf die 10.201 Einwohner der Altersgruppe der 0 bis 21- Jährigen, hat die **Stadt Menden** Aufwendungen in Höhe von 1.003 Euro.

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



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

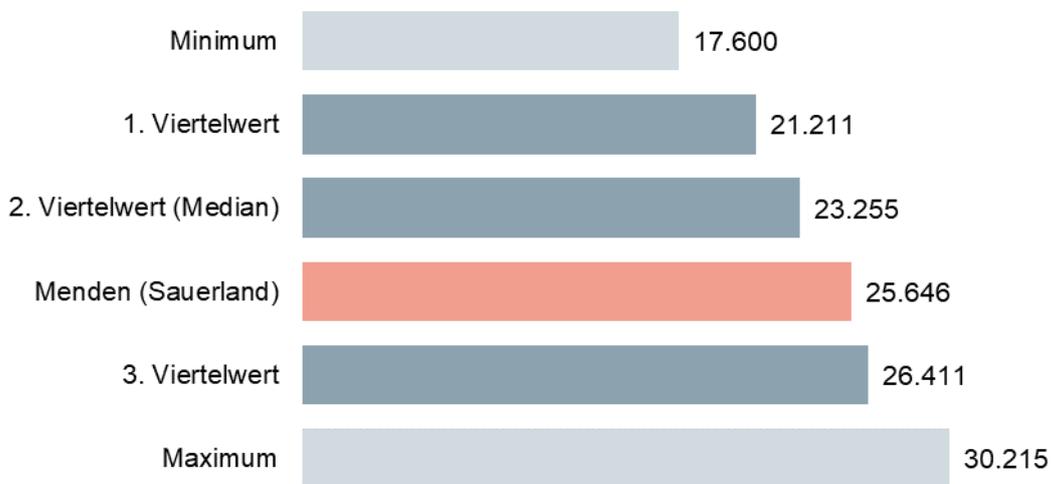


Die Stadt Menden gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren. Im Jahr 2019 sinken die Aufwendungen auf 920 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

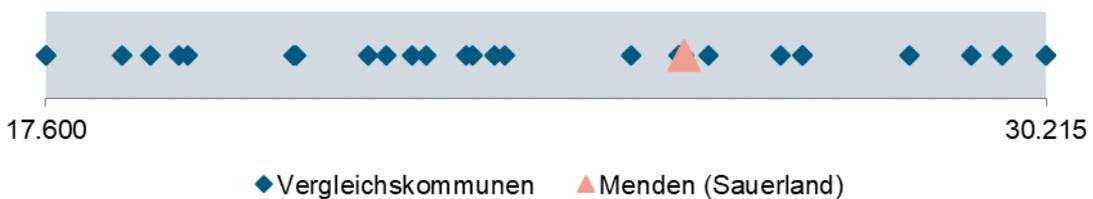
Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In 2018 wurden in Menden insgesamt 399 Hilfefälle betreut, davon waren 208 Fälle ambulant und 191 stationär.

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

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



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



Ausschlaggebend für die vergleichsweise hohe Kennzahl sind insbesondere die hohen Aufwendungen bei den stationären Hilfen. Sowie der niedrigere Anteil an den kostengünstigeren ambulanten Hilfen.

Entwicklungen der Aufwundung HzE je Hilfefall

Kennzahl	2017	2018	2019
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	25.868	25.646	23.579
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	8.111	7.412	8.824
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	41.164	45.512	43.967

Im Jahr 2019 haben sich die Aufwendungen HzE je Hilfefall auf 23.579 Euro reduziert. Ursächlich hierfür ist ein Anstieg der kostengünstigeren ambulanten Hilfefälle sowie eine Senkung der Aufwendungen für die stationären Hilfefälle.

Wie sich die Aufwendungen je Hilfsfall der Stadt Menden getrennt nach ambulanten und stationären Aufwendungen im Vergleich darstellen, betrachten wir nachfolgend:

Aufwendungen HzE je Hilfsfall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro	7.412	7.412	9.687	11.045	11.521	16.677	27
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro	45.512	28.548	35.702	38.463	42.338	46.727	27

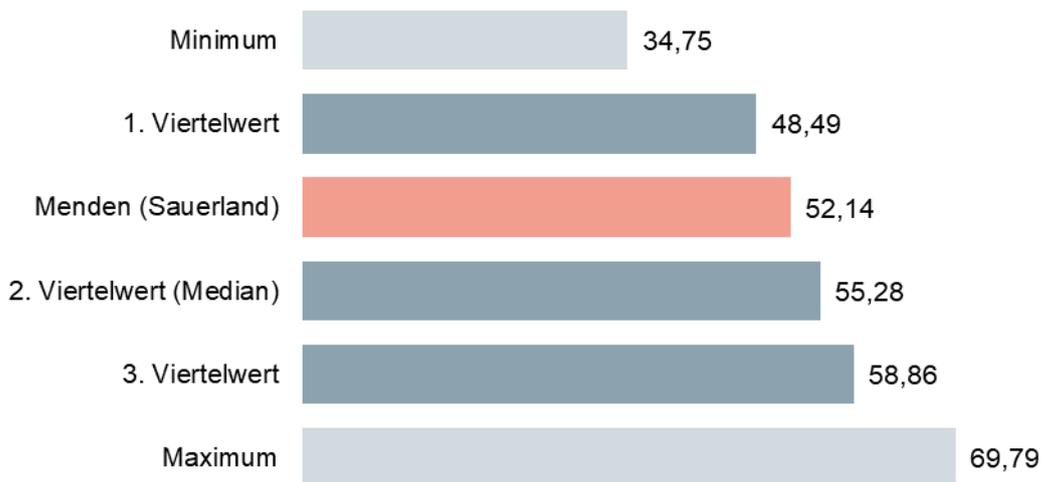
Im Bereich der ambulanten Hilfen bildet die Stadt Menden im Jahr 2018 im interkommunalen Vergleich die niedrigsten Aufwendungen je Hilfsfall ab. Bei den kostenintensiveren stationären Aufwendungen gehört die Stadt Menden jedoch zu dem Viertel der Kommunen mit den höchsten Aufwendungen je Hilfsfall.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfsfälle

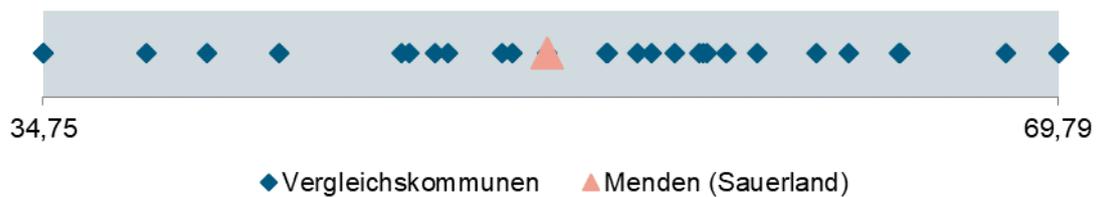
→ **Feststellung**

Der Anteil der ambulanten Hilfsfälle ist im Vergleichsjahr 2018 gering. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Hervorzuheben ist jedoch eine positive Entwicklung des Anteils der ambulanten Hilfen im Jahr 2019.

Anteil ambulanter Hilfsfälle an den Hilfsfällen HzE in Prozent 2018



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



In Menden ist der Anteil der ambulanten Hilfefälle im Jahr 2018 niedriger als bei den meisten anderen Kommunen. Der Blick auf die nachfolgend dargestellte Zeitreihe zeigt jedoch eine positive Entwicklung auf:

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent im Zeitreihenvergleich

2015	2016	2017	2018	2019
./.	./.	43,68	52,14	58,02

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2015	2016	2017	2018	2019
ambulante Hilfefälle	./.	./.	183	208	228
stationäre Hilfefälle	./.	./.	227	191	165
Hilfefälle gesamt	./.	./.	419	399	393

Nach Aussage des Jugendamtes Menden ist eine der Zielsetzung zur Optimierung des Bereiches Hilfe zu Erziehung, der Ausbau der ambulanten Hilfen. Im Jahr 2019 konnte die Stadt Menden den Anteil der ambulanten Hilfen bereits auf rund 58 Prozent steigern.

3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

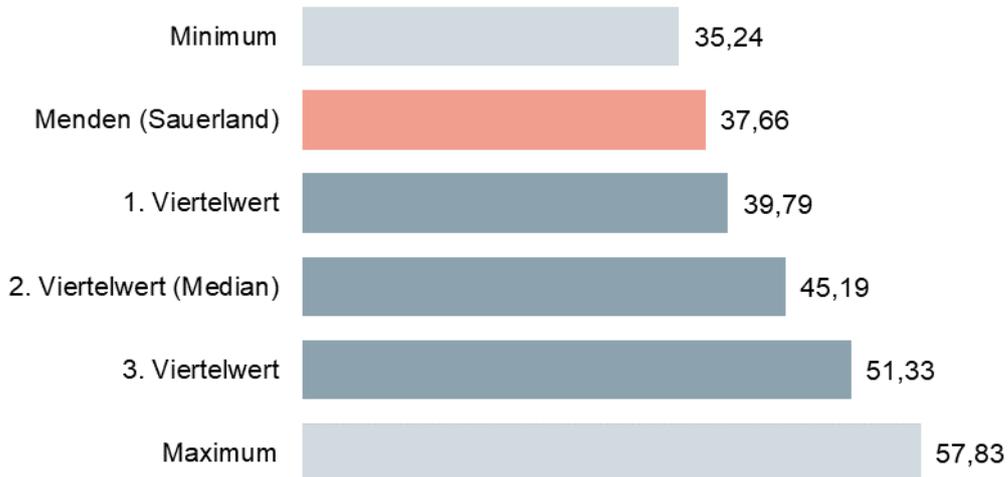
→ Feststellung

Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in der Stadt Menden im Vergleichsjahr 2018 unterdurchschnittlich. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus. Im Jahr 2019 zeigt sich eine positive Entwicklung der Vollzeitpflegefälle, begünstigt durch insgesamt rückläufige stationäre Unterbringungen.

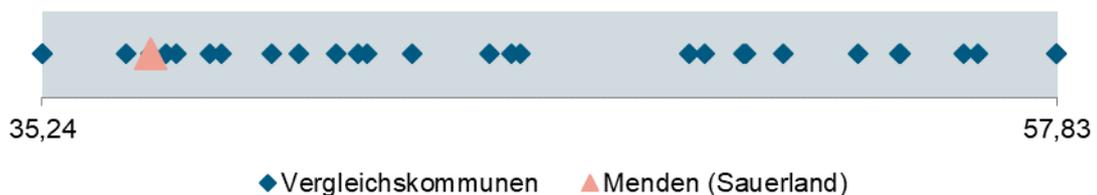
Bei der Vollzeitpflege wird ein Kind/Jugendlicher in einer Pflegefamilie oder Erziehungsstelle untergebracht. Die Fremdunterbringung ermöglicht das Aufwachsen in einem Familiensystem. Ein hoher Anteil an Vollzeitpflegefällen ist positiv zu sehen, wenn hierdurch kostenintensive Heimunterbringungen vermieden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

In 2018 waren 72 der 191 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Menden** Vollzeitpflegefälle. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfen liegt bei rund 38 Prozent. Lediglich zwei weitere Vergleichskommunen haben einen geringeren Anteil als die Stadt Menden.

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



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



Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent

2015	2016	2017	2018	2019
./.	./.	37,00	37,66	46,06

Die Vollzeitpflege ist die kostengünstige Variante der stationären Unterbringung. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle steigt im Zeitvergleich durch insgesamt sinkende Fallzahlen im stationären Bereich.

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

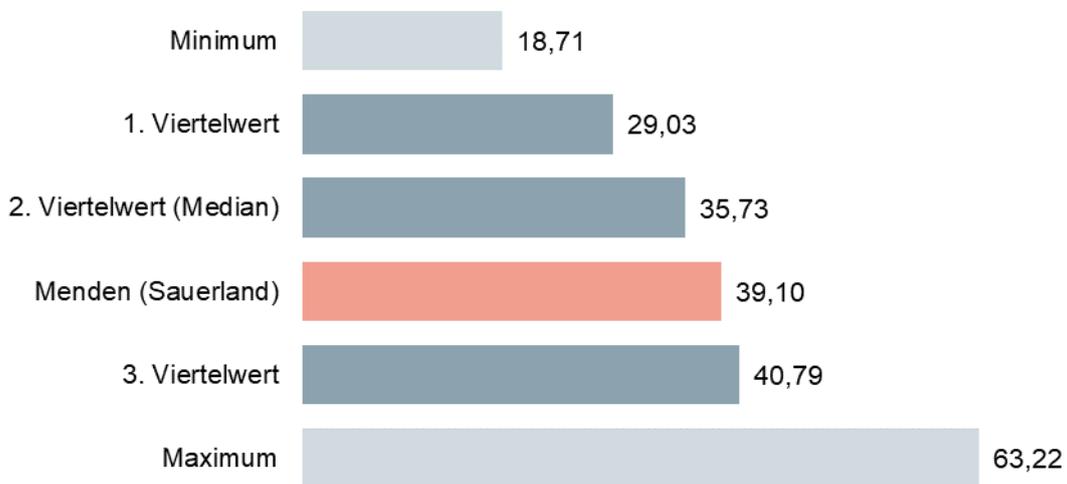
3.7.1.4 Falldichte

→ **Feststellung**

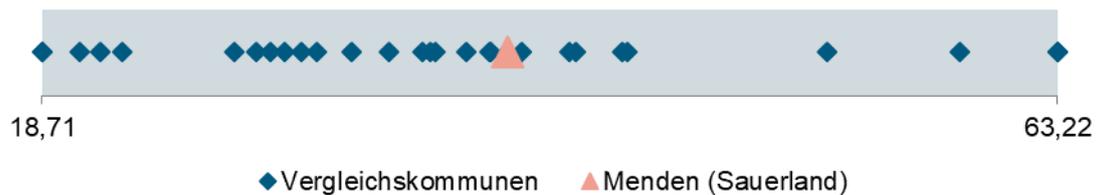
Die Falldichte ist in Menden überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



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



Die **Stadt Menden** positioniert sich im Jahr 2018 mit ihrer Falldichte von 39,10 Promille bei dem Viertel der Vergleichskommunen mit den einwohnerbezogenen höchsten Fallzahlen. Die erhöhte Falldichte wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung aus.

Falldichte HzE gesamt in Promille

2015	2016	2017	2018	2019
./.	./.	40,46	39,10	39,02

Im Zeitreihenvergleich liegt die Falldichte der Jahre 2017 bis 2019 auf einem ähnlich hohen Niveau. In der letzten überörtlichen Prüfung (2012) lag die Falldichte noch bei 23 Promille. Der Anstieg der Falldichte im Vergleich zur letzten Prüfung ist nach Einschätzung des Jugendamtes, u.a. auf den Einfluss der Unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge sowie die Zunahme der Hilfefälle im Bereich der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zurückzuführen.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Die Stadt Menden führt die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII hauptsächlich durch den eigenen ambulanten Dienst durch. Auch aufgrund der festgelegten Laufzeiten und Obergrenzen der wöchentlichen Fachleistungsstunden, erbringt die Stadt Menden die Hilfe vergleichsweise günstig.

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.

In der **Stadt Menden** wird die Sozialpädagogische Familienhilfe durch einen eigenen ambulanten Dienst ausgeführt. Neben den Personalaufwendungen für die eigenen Mitarbeiter des ambulanten Dienstes, sind in den Jahren 2017 bis 2019 zusätzlich Transferaufwendungen für die Inanspruchnahme freier Träger entstanden. Grundsätzlich wird die Hilfe nach § 31 SGB VIII in erster Linie durch das eigene Personal durchgeführt. Wenn die Kapazitäten jedoch ausgelastet sind, erfolgt auch eine Durchführung der Hilfe durch freie Träger. Im Jahr 2018 waren 7,8 Vollzeit-Stellen im ambulanten Dienst besetzt, im Jahr 2019 waren es sieben Vollzeit-Stellen.

Bei der Ermittlung der Aufwendungen je Hilfefall haben wir den Personalaufwand für die Mitarbeiter des eigenen ambulanten Dienstes gemäß der tatsächlichen Eingruppierung ohne Berücksichtigung der jeweiligen Lebensaltersstufen nach KGSt-Durchschnittswerte ermittelt und den Hilfefällen gegenübergestellt.

Im interkommunalen Vergleich positioniert sich die Stadt Menden wie folgt:

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.918	5.199	8.029	9.556	11.050	13.046	25
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	10,98	0,00	4,23	6,56	9,81	11,84	27

Die Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe je Hilfefall sind in Menden im interkommunalen Vergleich sehr niedrig. Die Falldichte liegt hingegen mit 10,98 Promille über dem dritten Viertelwert. Dies verdeutlicht, dass in der Stadt Menden vergleichsweise viele Kinder/ Jugendliche über den eigenen ambulanten Dienst betreut werden. Wie eingangs beschrieben, werden einige Kinder/ Jugendliche im Bereich der Hilfe nach § 31 SGB VIII auch durch freie Träger betreut. Diese Option kommt aber erst dann in Betracht, wenn die Stadt die personelle Ressource des eigenen ambulanten Dienstes ausgeschöpft hat.

Positiven Einfluss auf die Höhe der Aufwendungen für die Gewährung der Hilfen nach § 31 SGB VIII hat die Begrenzung von Laufzeiten und Fachleistungsstunden. Die Stadt Menden hat in den Richtlinien des Allgemeinen Sozialdienstes u.a. für § 31 SGB VIII die Laufzeiten und Obergrenzen der wöchentlichen Fachleistungsstunden festgelegt. Danach sollen die Maßnahmen nach § 31 SGB VIII eine Laufzeit von 12 Monaten nicht überschreiten. Die Fachleistungsstunden sind im Regelfall auf maximal 5 Fachleistungsstunden pro Woche beschränkt. Bei einer Überschreitung dieser Obergrenze wird die Entscheidung über die Gewährung der Hilfe im individuellen Einzelfall in der zentralen Hilfekonferenz getroffen.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen für die Vollzeitpflege je Hilfefall der Stadt Menden sind höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Hintergrund ist der hohe Anteil an Hilfefällen in professionellen Erziehungsstellen.

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 iVm § 37 Abs. 2 Satz 3 SGB VIII.

Im interkommunalen Vergleich zeigt sich folgendes Bild:

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	37,66	35,24	39,79	45,19	51,33	57,83	27
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.771	10.699	14.656	18.407	20.419	25.937	27
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	7,05	2,98	5,91	7,16	8,32	15,36	27

In der **Stadt Menden** sind die Aufwendungen je Hilfefall für die Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII bei einer niedrigen Falldichte, vergleichsweise hoch. Im Jahr 2018 liegen die gesamten Aufwendungen für die Hilfen nach § 33 SGB VIII bei rund 1,7 Mio. Euro. Diesen Aufwendungen stehen 72 Hilfefälle gegenüber.

Nach Aussage der Stadt Menden ist ein großer Anteil, rund 50 % der Fälle, in professionellen Erziehungsstellen untergebracht. Eine Unterbringung in professionellen Erziehungsstellen ist kostenaufwendiger als die Unterbringung in einer normalen Pflegefamilie. Dies erklärt die vergleichsweise hohen Aufwendungen je Hilfefall. Aufgrund einer Konkurrenzsituation mit einem großen freien Träger, hat die Stadt Menden selbst wenige eigene Pflegefamilien.

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

- die Akquise,
- die Eignungsprüfung
- die Qualifizierung und Fortbildung
- und die Vermittlung.

Aufgrund der unzureichenden Anzahl an Pflegefamilien ist nach Aussage der Stadt Menden beabsichtigt, den Mitarbeitern im PKD Zeitanteile für Akquise und Pressarbeit zur Verfügung zu stellen. Mit dieser Maßnahme möchte die Stadt mehr Pflegefamilien gewinnen.

Des Weiteren beabsichtigt sie, künftig einmal jährlich einen Elternfachtage einzurichten, zu dem Referenten eingeladen werden sollen. Seit Mitte 2019 gibt es bereits einen Elternstammtisch. Dieser kommt viermal im Jahr zusammen und fördert den fachlichen und pädagogischen Austausch der Pflegefamilien untereinander.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte die bereits angedachten Maßnahmen zur Akquise neuer Pflegefamilien sowie zur Unterstützung und Begleitung bereits vorhandener Pflegefamilien kontinuierlich fortsetzen und weiterentwickeln um den Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege langfristig zu steigern.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Menden hat im Jahr 2018 hohe einwohnerbezogene Aufwendungen je Helfefall und eine vergleichsweise hohe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Sie hat bereits wirkungsvolle Maßnahmen ergriffen, um die Aufwendungen zu senken. Optimierungsmöglichkeiten bieten sich im Hinblick auf die Rückführungsarbeit.

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

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

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

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

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Aufwendungen nach § 34 SGB VIII an den Aufwendungen HzE in Prozent	47,22	21,53	36,47	44,29	47,80	67,36	27
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Helfefall in Euro	56.831	51.026	55.975	61.141	67.676	88.444	27
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je EW von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	474	136	229	399	472	584	27
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	8,33	1,95	4,05	5,65	7,96	10,08	27
Anteil Helfefälle mit Auslandsunterbringung an den Helfefällen § 34 SGB VIII in Prozent	2,35	0,00	0,00	0,00	1,74	6,36	27

Die Aufwendungen für die Heimerziehung nach § 34 SGB VIII machen in Menden rund 47 Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung aus. Im interkommunalen Vergleich hat die

Stadt Menden damit einen höheren Anteil an Aufwendungen für Heimerziehung, als die meisten anderen Kommunen.

Die Aufwendungen je Helfefall liegen unter dem Median. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen hingegen sind in Menden überdurchschnittlich hoch. Ursächlich hierfür ist die Falldichte von 8,33 Promille im Jahr 2018. Im interkommunalen Vergleich weisen lediglich fünf andere Kommunen eine höhere Falldichte auf.

Entwicklung der Falldichte § 34 SGB VIII in Promille

2015	2016	2017	2018	2019
./.	./.	9,75	8,33	6,45

Im Jahr 2019 sinkt die Falldichte auf 6,45 Promille. Die einwohnerbezogenen Aufwendungen je Helfefall liegen in 2019 mit 326 Euro unter dem Median. Nach Aussage der Kommune ist der starke Rückgang der Fallzahlen auf eine im Jahr 2018 für jeden Helfefall nach § 34 SGB VIII erfolgte Überprüfung der Zuständigkeiten zurückzuführen. Danach konnte die Stadt Menden einige Fälle an andere Kostenträger abgeben. Ebenso erfolgt im Rahmen von vierteljährlichen Controllingberichten eine engmaschige Überprüfung der Laufzeiten und damit verbunden Gespräche zwischen Jugendamtsleitung und Sachbearbeiter. Des Weiteren hat die Stadt Menden seit 2018 einen Spezialdienst Heimerziehung eingerichtet, um die Bearbeitung der Helfefälle nach § 34 SGB VIII durch gebündeltes Fachwissen effektiver zu organisieren.

Über ein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept verfügt die Stadt Menden nicht. Nach Aussage des Jugendamtes verfügen die ausgewählten Träger in der Regel über entsprechende Rückführungskonzepte. Eine Verselbständigung wird nach Aussage des Jugendamtes je nach physischer und psychischer Reife des Jugendlichen ab dem 16./17. Lebensjahr durchgeführt. Um mögliche Schritte einer Verselbständigung einleiten zu können, gibt es in Menden einen sogenannten Verselbständigungsbogen. Dieser enthält u.a. Kriterien zum sozialen Umfeld, zur Ausbildung, finanziellen und behördlichen Angelegenheiten und zur Alltagsbewältigung. Der Bogen ist von dem Jugendlichen mit Unterstützung der Fachkraft des Spezialdienstes auszufüllen und gibt erste Anhaltspunkte und Möglichkeiten für eine Verselbständigung.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte die Rückführungsarbeit stärker fokussieren. Hierdurch können Laufzeiten reduziert und Aufwendungen gesenkt werden.

Die Stadt Menden hat mit 2,35 Prozent im Jahr 2018 interkommunal einen vergleichsweise hohen Anteil an Auslandsunterbringungen. Nach Aussage des Jugendamtes handelt es sich hierbei um zwei Helfefälle die in Portugal untergebracht sind. Die Dauer des Aufenthaltes liegt hier bei über zwei Jahren. Auslandsunterbringungen sind in der Regel kostenintensiver und erschweren eine enge Fallbegleitung. Sie sollten daher eine Ausnahme sein.

Auch für die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII gibt es im Jugendamt der Stadt Menden kein Anbieterverzeichnis mit einer Aufstellung über die Leistungen, Kosten und Bewertungen oder Erfahrungen der Zusammenarbeit mit dem ASD. Eine entsprechende Empfehlung hierzu ist im Kapitel 3.4.4 Fallcontrolling enthalten.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die Stadt Menden hat im Bereich der Eingliederungshilfe vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Diese werden insbesondere durch die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall negativ beeinflusst.

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 Menden** leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	23.090	9.180	13.166	17.135	23.048	32.537	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	11.141	7.616	10.894	12.813	16.109	25.184	27
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen nach § 34a SGB VIII in Prozent	85,51	66,22	88,44	93,11	99,82	100	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	93.590	30.596	58.261	66.575	86.381	108.763	20
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung in Euro	k.A.	9.756	14.529	15.920	19.086	47.014	22
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	83,05	18,85	50,08	62,37	80,46	89,46	24

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung in Promille	4,80	0,75	1,92	2,67	4,06	8,71	24

Die Aufwendungen für die Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII belaufen sich im Jahr 2018 in Menden auf rund 1,6 Mio. Euro und machen rund 15 Prozent der gesamten Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung aus. Im interkommunalen Vergleich gehört die Stadt Menden zu der Hälfte der Kommunen mit den höchsten Anteilen an den gesamten Aufwendungen.

Im Interkommunalen Vergleich wird deutlich, dass die Stadt Menden vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall hat. Ursächlich hierfür sind insbesondere die hohen stationären Aufwendungen. Diese liegen im interkommunalen Vergleich mit rund 94.000 Euro über dem dritten Viertelwert.

Hinzu kommt, dass der Anteil der kostengünstigeren ambulanten Hilfefälle in Menden mit 85,51 Prozent vergleichsweise gering ist. Ursächlich für den niedrigen Anteil ambulanter Hilfen ist nach Aussage des Jugendamtes, dass die Hilfen für Dyskalkulie und Legasthenie nicht über § 35a SGB VIII sondern im Rahmen eines niederschweligen Beratungsangebotes über Beratungsstellen abgewickelt werden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden konnte nicht alle Aufwendungen für die Hilfen nach § 35a SGB VIII konkret beziffern.

Die Falldichte für den Bereich der Integrationshelfer ist in Menden mit 4,80 Promille im interkommunalen Vergleich hoch. Die ambulanten Aufwendungen für die Integrationshelfer konnte die Stadt Menden nicht ermitteln. Insbesondere im Hinblick auf die vergleichsweise hohe Fachdichte im Bereich der Integrationshelfer wäre es sinnvoll und im Rahmen der Steuerung wichtig, dass die Stadt Menden die Aufwendungen konkret in den Blick nimmt und genau beziffern kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte die Aufwendungen für die Integrationshelfer künftig differenziert verbuchen und auswerten. Die Informationen sollten ausgewertet und zu Steuerungszwecken verwendet werden.

Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII in Promille 2018

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII gesamt	6,76	1,97	3,37	4,74	6,67	15,01	27
Falldichte Integrationshelfer/Schulbegleitung	4,80	0,75	1,92	2,67	4,06	8,71	24

Die gpaNRW befürwortet, dass die Stadt Menden seit Mitte 2018 für die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII einen Spezialdienst mit 1,5 Vollzeit-Stellen eingerichtet hat. Ziel ist es

das Spezialwissen für diesen Bereich zu bündeln und eine einheitliche Bearbeitung der Hilfefälle zu gewährleisten.

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden hat gute Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, die eine Stellungnahme der Schule und eine Hospitation der Fachkraft des Jugendamtes vor Ort vorsehen.

Die Fallbearbeitung für die Eingliederungshilfe basiert nach Aussage des Jugendamtes auf der Grundlage der „Arbeitshilfe zur Eingliederungshilfe für Kinder und Jugendliche mit einer seelischen Behinderung“ des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe. Außerdem hat die Stadt Menden ein mit Vordrucken standardisiertes Verfahren zur Prüfung von Anträgen auf Eingliederungshilfe etabliert. Bei schulischen Hilfen erfolgt eine Hospitation im Schulalltag. Dies wird seitens der gpaNRW ausdrücklich befürwortet. Zusätzlich werden schulische Stellungnahmen mit einem Fragebogen eingeholt.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Bei den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII überwiegt der Anteil der kostengünstigeren ambulanten Hilfefälle. Dennoch hat die Stadt Menden einwohnerbezogen höhere Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII als die meisten anderen Kommunen.

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.

Bei der Stadt Menden wurden 2018 rund 12 Prozent der Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung im Bereich der Jungen Volljährigen erbracht. Damit gehört die Stadt Menden zu der Hälfte der Kommunen mit einem vergleichsweise niedrigeren Anteil.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je EW von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	693	376	476	635	780	1.417	27

Die einwohnerbezogenen Aufwendungen sind vergleichsweise hoch. Ursächlich hierfür ist die mit rund 25 Promille vergleichsweise hohe Falldichte.

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	27.830	18.427	27.366	30.049	32.292	49.428	27
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	11,03	5,30	7,63	11,03	12,74	18,28	27
Falldichte § 41 SGB VIII in Promille	24,90	10,01	17,12	20,97	26,20	41,78	27

Die Aufwendungen je Hilfefall sind in Menden, bedingt durch einen hohen Anteil kostengünstiger ambulanter Hilfen, vergleichsweise niedrig. Auch die ambulanten Aufwendungen je Hilfefall sind im interkommunalen Vergleich niedrig.

Ambulante Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil ambulanter Hilfefälle nach § 41 in Prozent an den Hilfefällen nach § 41 in Prozent	50,00	0,00	21,07	37,29	43,66	73,21	27
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.869	2.430	6.451	8.638	13.603	23.787	26

Stationäre Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	49.791	29.923	35.920	42.106	46.169	60.035	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	26.385	4.929	11.630	16.137	21.459	38.806	25
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	44.580	29.193	41.515	48.655	53.886	70.609	26

Die stationären Aufwendungen je Hilfefall hingegen sind überdurchschnittlich hoch und werden insbesondere durch hohe Aufwendungen für die Vollzeitpflege beeinflusst.

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden verfügt für die Hilfen der Jungen Volljährigen über keine eigenen verschriftlichten Verfahrensstandards. Ein Verselbständigungskonzept gibt es in Menden nicht.

In der Stadt Menden ist für die Hilfen für jungen Volljährigen eine Hilfeplanfortschreibung bereits nach 3 Monaten vorgesehen. Ansonsten sind keine zusätzlichen Verfahrensstandards definiert. Nach Aussage des Jugendamtes ist der Anteil der „älteren“ jungen Volljährigen, die sich bereits länger in der Hilfe befinden, nach eigener Schätzung vergleichsweise hoch. Dies erklärt auch die erhöhte Falldichte für Hilfen nach § 41 SGB VIII.

Wie bereits im Kapitel „3.7.2.5 Heimerziehung“ beschrieben, wird die Verselbstständigung in Menden in Abhängigkeit der physischen und psychischen Reife des Jugendlichen ab dem 16./17. Lebensjahr durchgeführt. Ein Baustein des Prozesses ist u.a. der bereits beschriebene sogenannte Verselbständigungsbogen. Ein schriftliches Konzept zur Verselbstständigung gibt es in Menden nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte für die Hilfen der Jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und schriftlich fixieren. Sie sollte Maßnahmen ergreifen, um den Verselbständigungsprozess der Jungen Volljährigen rechtzeitig einzuleiten und zu stärken.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2019 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 **Stadt Menden** leistet Hilfen in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	91.482	20.636	31.093	43.940	55.636	98.984	27
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,01	3,40	5,59	6,55	8,47	16,31	27

Nach dem im Jahr 2017 ein Höchststand von Hilfen zur Erziehung für UMA von 39 Hilfefällen erreicht wurde, konnte die Hilfefälle in 2018 auf 20 Hilfefälle gesenkt werden. Auffällig sind die

vergleichsweise hohen Aufwendungen für UMA je Hilfefall. Hier positioniert sich die Stadt Menden bei den Vergleichskommunen mit den höchsten Aufwendungen je Fall.

Die Transferaufwendungen für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge liegen im Jahr 2017 bei rund 2,2 Mio. Euro und im Jahr 2018 bei rund 1,8 Mio. Euro. Die Kosten werden vom Land erstattet, so dass sich diese Aufwendungen nicht auf den Fehlbetrag auswirken. Die Stadt Menden sollte dennoch prüfen, warum die Aufwendungen vergleichsweise hoch sind.

Die Entwicklung der vorstehenden Kennzahl stellen wir in der Zeitreihe der Jahre 2017 bis 2019 in der Tabelle 4 im Anhang zu diesem Berichtsteil dar.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Strukturen					
F1	Die Stadt Menden weist eine geringe Kinderarmut auf. Dies kann sich begünstigend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken. Der vergleichsweise geringe Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren wirkt sich dagegen leicht belastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen aus.	101			
F2	Der Stadt Menden sind die soziostrukturellen Rahmenbedingungen bekannt. Stadtteilbezogene Bezirke mit höheren sozialen Belastungsfaktoren sind identifiziert. In diesen Stadtteilen agiert sie angemessen durch verstärkte präventive Maßnahmen.	102			
F3	Die Stadt Menden bietet verschiedene präventive Angebote für Neugeborene, Kinder und Jugendliche an. Damit schafft sie die Grundlage für ein effektives Frühwarnsystem.	102			
Organisation und Steuerung					
F4	Die Stadt Menden hat das Aufgabengebiet HzE gut organisiert. Sie ermöglicht dadurch eine engmaschige Betreuung der Hilfebedürftigen.	103			
F5	Das Jugendamt der Stadt Menden verfügt bisher nicht über eine Gesamtstrategie für den Bereich der Hilfe zur Erziehung.	104	E5	Die Stadt Menden sollte auf den bereits formulierten Zielen aufbauen und weitere Maßnahmen entwickeln, die sich auf eine Gesamtstrategie ausrichten. Die entwickelten Ziele sollten jährlich überprüft und analysiert werden. Bei Abweichungen sollten Gegenmaßnahmen initiiert werden.	105
F6	Mit den vierteljährlichen Controllingberichten verfügt die Stadt Menden über eine ausbaufähige Grundlage zur Steuerung der Hilfen zur Erziehung.	105	E6	Die Stadt Menden sollte die vierteljährlichen Controllingberichte um steuerungsrelevante Kennzahlen erweitern. Hierdurch können z.B. Kostenentwicklungen je Hilfefall transparent dargestellt werden. Zu diesem Zweck können auch die Kennzahlen der gpaNRW genutzt und fortgeschrieben werden.	106

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F7	Die Bewertung der Wirksamkeit der Hilfen im Einzelfall mit allen Beteiligten anhand von Zielen ist positiv zu sehen. Mit fallübergreifenden Auswertungen kann das Fachcontrolling noch verbessert werden.	106			
Verfahrensstandards					
F8	Die Stadt Menden hat für die Arbeitsbereiche der Hilfen zur Erziehung im Jahr 2019 ein Qualitätshandbuch eingeführt. Dies bildet eine gute Grundlage für eine einheitliche Fallbearbeitung. Eine vollständig elektronische Aktenführung gibt es in Menden bislang nicht.	107	E8	Die Stadt Menden sollte den Arbeitsbereich der Hilfen zur Erziehung noch weiter optimieren, indem sie die vollständige Akte mit allen Dokumenten über das Fachverfahren abbildet. Eine zusätzliche händische Aktenführung würde damit entfallen. Im Vertretungsfall und auch zu Kontrollzwecken ist dann der Hilfefall für jeden Mitarbeiter sichtbar.	107
F9	Das Hilfeplanverfahren der Stadt Menden ist standardisiert, transparent und nachvollziehbar geregelt. Wichtige Grundlage hierfür ist das im Jahr 2019 eingeführte Qualitätshandbuch.	107			
F10	Die Stadt Menden hat eine gute Fallsteuerung. Der Prozess ist in den Verfahrensstandards transparent beschrieben und festgelegt.	109			
F11	Positiv hervorzuheben ist, dass die Stadt Menden Laufzeitenbegrenzungen und Obergrenzen für Fachleistungsstunden festgelegt hat. Dies ist ein Steuerungsinstrument des Jugendamtes um die Hilfen auf das notwendige Maß zu reduzieren.	110			
F12	Die frühe und kontinuierliche Einbindung der WJH in das Hilfeplanverfahren ist positiv zu sehen. Dadurch können frühzeitig Fragen der Zuständigkeit und eventuelle Kostenerstattungsansprüche geprüft werden.	111			
F13	Die Stadt Menden hat bereits wichtige Bausteine prozessintegrierter Kontrollmaßnahmen eingeführt. Optimierungsmöglichkeiten sind noch bei den Auswertemöglichkeiten des Fachverfahrens gegeben.	111	E13	Durch weitere Auswertungsmöglichkeiten, wie z.B. eine Gesamtwiedervorlage als Übersicht über alle laufenden Hilfefälle, könnten die Stadt ihre prozessintegrierten Kontrollmaßnahmen noch weiter optimieren und effizienter gestalten.	112
Personaleinsatz					
F14	Die Stadt Menden verfügt über keine detaillierte Personalbemessung für den Bereich des ASD und der WJH. Auch Ziel- oder Richtwerte sind bislang nicht vorgesehen.	112	E14	Die Stadt Menden sollte für die Stellenausstattung des ASD und der WJH ein Stellenbemessungsverfahren durchführen. Die im Bericht genannten Richtwerte für den ASD und die WJH kann die Stadt als Orientierungs- bzw. Zielwerte für die künftige Fallbearbeitung verwenden.	112

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F15	Ein Einarbeitungskonzept für neue Mitarbeiter gibt es in Menden bislang nicht.	113	E15	Die Stadt Menden sollte die bereits geplante Einarbeitungsmappe für neue Mitarbeiter in Anlehnung an die Prozessbeschreibungen im Qualitätshandbuch erarbeiten und allen Mitarbeitern zur Verfügung stellen.	113
Leistungsgewährung					
F16	Die Stadt Menden weist im Jahr 2018 einen höheren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung als die Mehrheit der Vergleichskommunen auf. Ursächlich hierfür ist eine vergleichsweise hohe Falldichte bei einem niedrigen Anteil an kostengünstigeren ambulanten Hilfen.	114			
F17	In Menden sind sowohl die einwohnerbezogenen Aufwendungen als auch die Aufwendungen je Hilfefall höher als bei den meisten anderen Kommunen. Ursächlich hierfür sind die hohen Aufwendungen für die stationären Hilfefälle sowie der geringe Anteil kostengünstiger ambulanter Hilfen.	117			
F18	Der Anteil der ambulanten Hilfefälle ist im Vergleichsjahr 2018 gering. Dies wirkt sich negativ auf den Fehlbetrag aus. Hervorzuheben ist jedoch eine positive Entwicklung des Anteils der ambulanten Hilfen im Jahr 2019.	120			
F19	Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen ist in der Stadt Menden im Vergleichsjahr 2018 unterdurchschnittlich. Dies wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus. Im Jahr 2019 zeigt sich eine positive Entwicklung der Vollzeitpflegefälle, begünstigt durch insgesamt rückläufige stationäre Unterbringungen.	121			
F20	Die Falldichte ist in Menden überdurchschnittlich hoch. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag HzE aus.	123			
F21	Die Stadt Menden führt die Sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII hauptsächlich durch den eigenen ambulanten Dienst durch. Auch aufgrund der festgelegten Laufzeiten und Obergrenzen der wöchentlichen Fachleistungsstunden, erbringt die Stadt Menden die Hilfe vergleichsweise günstig.	124			
F22	Die Aufwendungen für die Vollzeitpflege je Hilfefall der Stadt Menden sind höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen. Hintergrund ist der hohe Anteil an Hilfefällen in professionellen Erziehungsstellen.	125	E22	Die Stadt Menden sollte die bereits angedachten Maßnahmen zur Akquise neuer Pflegefamilien sowie zur Unterstützung und Begleitung bereits vorhandener Pflegefamilien kontinuierlich fortsetzen und weiterentwickeln um den Anteil der Hilfefälle in Vollzeitpflege langfristig zu steigern.	126

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F23	Die Stadt Menden hat im Jahr 2018 hohe einwohnerbezogene Aufwendungen je Hilfefall und eine vergleichsweise hohe Falldichte im Bereich der Heimerziehung nach § 34 SGB VIII. Das wirkt sich belastend auf den Fehlbetrag aus. Sie hat bereits wirkungsvolle Maßnahmen ergriffen, um die Aufwendungen zu senken. Optimierungsmöglichkeiten bieten sich im Hinblick auf die Rückführungsarbeit.	127	E23	Die Stadt Menden sollte die Rückführungsarbeit stärker fokussieren. Hierdurch können Laufzeiten reduziert und Aufwendungen gesenkt werden.	128
F24	Die Stadt Menden hat im Bereich der Eingliederungshilfe vergleichsweise hohe Aufwendungen je Hilfefall. Diese werden insbesondere durch die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall negativ beeinflusst.	129			
F25	Die Stadt Menden konnte nicht alle Aufwendungen für die Hilfen nach § 35a SGB VIII konkret beziffern.	130	E25	Die Stadt Menden sollte die Aufwendungen für die Integrationshelfer künftig differenziert verbuchen und auswerten. Die Informationen sollten ausgewertet und zu Steuerungszwecken verwendet werden.	130
F26	Die Stadt Menden hat gute Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung, die eine Stellungnahme der Schule und eine Hospitation der Fachkraft des Jugendamtes vor Ort vorsehen.	131			
F27	Bei den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII überwiegt der Anteil der kostengünstigeren ambulanten Hilfefälle. Dennoch hat die Stadt Menden einwohnerbezogen höhere Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII als die meisten anderen Kommunen.	131			
F28	Die Stadt Menden verfügt für die Hilfen der Jungen Volljährigen über keine eigenen verschriftlichten Verfahrensstandards. Ein Verselbständigungskonzept gibt es in Menden nicht.	133	E28	Die Stadt Menden sollte für die Hilfen der Jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln und schriftlich fixieren. Sie sollte Maßnahmen ergreifen, um den Verselbständigungsprozess der Jungen Volljährigen rechtzeitig einzuleiten und zu stärken.	133

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	52.979	53.485	53.315	53.046	52.912
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	8.523	8.532	8.533	8.434	8.367
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	10.282	10.373	10.357	10.201	10.071

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro					
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	10.838.503	10.230.501	9.266.461
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	./.	./.	1.046	1.003	920
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	25.868	25.646	23.579
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	1.484.319	1.541.718	2.011.979
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	8.111	7.412	8.824
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	./.	./.	9.344.184	8.688.333	7.254.482
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	./.	./.	41.164	45.512	43.967
Falldichte HzE gesamt in Prozent					
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre) in Prozent	./.	./.	40,46	39,10	39,02
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent					
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	43,68	52,14	58,02
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent					
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	./.	./.	37,00	37,66	46,06

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

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII					
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	./.	./.	0	0	0

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	0	0	0
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII					
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	./.	./.	674.632	662.804	980.738
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	91	112	142
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII					
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	./.	./.	0	0	42.450
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	0	0	1
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII					
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	./.	./.	1.600.414	1.709.165	1.976.000
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	84	72	76
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII					
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	./.	./.	5.376.764	4.830.655	3.281.015
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	101	85	65
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII					
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	./.	./.	184.735	117.344	138.980
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	2	3	5
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII					
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	./.	./.	1.228.828	1.593.224	1.252.031
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	70	69	44
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII					
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	./.	./.	1.753.905	1.224.522	1.146.348

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018	2019
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	62	44	40
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	./.	./.	33,99	24,90	39,70
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer					
Aufwendungen für UMA in Euro	./.	./.	2.176.221	1.829.644	888.089
Anzahl der Hilfefälle	./.	./.	39	20	22

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Bauaufsicht der Stadt Menden weist vergleichsweise viele Beteiligungen interner und externer Stellen auf. Über einen neuen Datenerfassungsbogen versucht sie, die Anzahl perspektivisch zu reduzieren. Dennoch erreicht sie gute Werte bei den Laufzeiten der Bauanträge. Zur Korruptionsprävention wäre es aus Sicht der gpaNRW sinnvoll, grundsätzlich das Vier-Augen-Prinzip zu beachten.

In der Personalkennzahl erreicht Menden nur eine unterdurchschnittliche Positionierung. Teilweise mussten wir auf die Darstellung von Kennzahlen verzichten, da die Stadt die vollzeitverrechneten Stellen für abgefragte Aufgaben nicht liefern konnte. Verbesserungen in der Personalkennzahl könnte sich durch die Einführung des geplanten Dokumentenmanagementsystems ergeben. Hierdurch könnten bisher benötigte Stellenanteile für den Aktentransport entfallen. Zudem würden sich die Laufzeiten durch weggefallene Laufwege weiter verkürzen. Zudem würden Ziele, Zielwerte, Qualitätsstandards und zugehörige Kennzahlen die Transparenz der Bauaufsicht weiter erhöhen.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Menden** lebten zum 01.01.2019 nach IT.NRW 52.628 Einwohner. In der Prognose geht IT.NRW von sinkenden Einwohnerzahlen aus. Im Jahr 2040 wird Menden den Prognosedaten zufolge noch rund 44.000 Einwohner zählen. Dies stellt einen Rückgang von ca. 16 Prozent dar. Im Vergleichsjahr 2019 positioniert sich die Stadt mit der Zahl ihrer Einwohner bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen im oberen Viertel. Insofern weisen mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen hier eine geringere Einwohnerzahl aus. Diesen Einwohnern steht eine Gebietsfläche von 86,10 qkm zur Verfügung. Mit dieser Fläche positioniert sich die Stadt Menden bei den mittleren kreisangehörigen Kommunen über dem Median.

Zum 01. Januar 2019 ist die neue Landesbauordnung (BauO NRW 2018) in Kraft getreten. Dies könnte das Antragsverhalten vor dem 01. Januar 2019 beeinflusst haben. Teilweise wurden Anträge bewusst noch 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Andere Anträge haben die Bauwilligen hingegen zurückgehalten, um von der neuen Rechtslage zu profitieren. Daneben dürften die Antragszahlen ab 2019 zurückgegangen sein, weil beispielsweise für Garagen nicht mehr in allen Fällen ein Bauantrag zu stellen ist. Positiv dürften sich hingegen die niedrigen Bauzinsen auf die Anzahl der Anträge auswirken.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	55	31	56	67	78	113	39
Fälle je qkm	3	1	2	3	5	15	39
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	6,48	2,44	7,53	10,69	13,56	40,94	24
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	89,76	53,54	80,50	82,49	87,94	91,23	24
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	3,75	0,00	3,34	5,86	9,51	25,61	39

Bei der einwohnerbezogenen Betrachtung liegt die Stadt Menden bei den Baugenehmigungen eher im niedrigen Bereich. Mit 57 Fällen je 10.000 Einwohner im Vorjahr hat sich der Wert kaum verändert. Aufgrund der geringen Gemeindefläche führt dies nicht zu wenigen Fällen je Quadratkilometer. Sonderbauten sind in Menden eher die Ausnahme. Viele Ein- und Zweifamilienhäuser führen dazu, dass Bauwillige rund 90 Prozent der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren stellen.

Die gpaNRW hat für diese Prüfung lediglich Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Daraus lässt sich zwar noch kein Trend ableiten, dennoch zeigen sich Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen Menden

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	3	11
Bauanträge	299	282
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	275	263
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	24	19

Die Anzahl der Bauanträge ist nur leicht gesunken. Auffällig sind aber die steigenden Fallzahlen der Vorlagen im Freistellungsverfahren. Diese liegen in der Erschließung der beiden neuen Baugebiete „Hellenkamp“ und „Wohngebiet nördlich Vogelrute“ begründet. Diese wurden in außergewöhnlich kurzer Zeit vermarktet und bebaut.

Bergbau-, Naturschutz- und Trinkwassergebiete, Denkmäler und Flughäfen sowie Bahnanlagen (insbesondere für den Güter- und Gefahrguttransport) beeinflussen die Arbeit der Bauaufsicht in den Kommunen unterschiedlich. Dies hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Als messbare Größe für kommunale Besonderheiten kann grundsätzlich die Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen dienen. Dies gilt aber nur dann, wenn die jeweilige

Kommune proaktiv versucht, die Anzahl ihrer eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

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

Die intern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen konnte die Stadt Menden nicht aus der Fachsoftware ermitteln. Sie hat die Anzahl daher mittels qualifizierter Schätzung hochgerechnet. Bis ca. Mitte 2019 hat die Bauaufsicht grundsätzlich alle intern zu beteiligenden Stellen für jeden neuen Antrag entsprechend informiert. Insofern hat sie mehr Stellen beteiligt, als für einzelne Anträge notwendig war. Dies bindet Personalkapazitäten. Die Problematik hat die Stadt erkannt und daher einen Datenerfassungsbogen eingeführt. Mit diesem kann sie gezielt die zu beteiligenden Stellen auswählen, die für die Bearbeitung der jeweiligen Anträge erforderlich sind. Der positive Effekt wird sich jedoch erst 2020 in den Kennzahlen widerspiegeln.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte beobachten, ob der neue Datenerfassungsbogen ein geeignetes Mittel ist, um die Zahl der intern eingeholten Stellungnahmen auf das notwendige Maß zu reduzieren. Andernfalls sollte sie weitere Maßnahmen ergreifen, um dieses Ziel zu erreichen.

Für die extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen war eine entsprechende Auswertung aus der Fachsoftware möglich. Diese sind – insbesondere aufgrund der Vielzahl an einfachen Baugenehmigungsverfahren – im Verhältnis zu den Bauanträgen so gering, dass sie sich in der abgebildeten Kennzahl im Nachkommabereich bewegen. Grundsätzlich beeinflusst die Anzahl der intern und extern eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Daher ist es sinnvoll, diese auf das notwendige Maß zu beschränken.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Menden hält die vorgegebenen unterschiedlichen Fristen meist ein. Lediglich in Einzelfällen ist ihr dies aus verschiedenen Gründen nicht möglich.

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 Menden** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 BauO NRW nach Eingang des Bauantrages häufig ein. Hinderungsgründe hierfür liegen lediglich in krankheitsbedingten Ausfällen oder dem Jahreswechsel. Losgelöst von den zu prüfenden Tatbeständen des § 71 Abs. 1 BauO NRW sendet die Stadt grundsätzlich bereits eine Eingangsbestätigung an die Bauwilligen. Dieser Schritt wäre obsolet, wenn die Bauaufsicht die Eingangsbestätigung mit der Nachforderung fehlender Unterlagen kombiniert

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 71 Abs. 2 BauO NRW holt die Stadt immer gleichzeitig ein. Hierzu fordert sie – je nach Fallgestaltung – im einfachen Genehmigungsverfahren zwei bis drei Exemplare an. Bei großen Sonderbauten fordert sie fünf Exemplare an, um eine gleichzeitige Beteiligung sicherzustellen.

Die Sechs-Wochenfrist gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW nach Eingang des Bauantrages hält die Bauaufsicht häufig ein. Bei größeren Sonderbauten kann sie die Frist in Einzelfällen nicht einhalten. Hierfür nimmt die Stadt die Verlängerungsmöglichkeit auf insgesamt bis zu 84 Kalendertagen in Anspruch. Dies geschieht formlos. Die beteiligten Architekten informiert die Bauaufsicht in diesen Fällen in der Regel telefonisch.

Zudem überwacht die Bauaufsicht auch immer den Baubeginn gemäß § 75 BauO NRW, um das Erlöschen von Baugenehmigungen nachzuhalten. Dies geschieht in Menden über die eingesetzte Fachsoftware. Sofern zu einer Genehmigung nach Ablauf der Frist noch keine Baubeginnanzeige eingegangen ist, erinnert die Bauaufsicht die Bauwilligen und weist darauf hin, dass sie die Frist im Nachhinein verlängern können.

Aufgrund eines Hinweises des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes hat die Bauaufsicht 2018 damit begonnen, Einzelfallentscheidungen in bestimmten Fällen in einem Handbuch zu dokumentieren. Seitdem hat die Bauaufsicht ein Hilfsmittel, mit dem sie gleiche Sachverhalte auch grundsätzlich gleich entscheiden kann. Dies erhöht die Gleichbehandlung sowie auch die Rechtssicherheit der Bescheide. Ergänzt wird diese Dokumentation durch wöchentlich stattfindende Fallbesprechungstermine mit allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauaufsicht.

Für die Bauaufsicht hat die Stadt Menden keine Regelungen getroffen, die zu einer möglichst hohen Aufwandsdeckung führen. Es bestehen innerhalb des Märkischen Kreises einheitlich festgelegte Gebühren, die sich an den Rahmengebühren des Städte- und Gemeindebundes orientieren. Allerdings weist das örtliche Rechnungsprüfungsamt in seinem Bericht vom 21.01.2019 darauf hin, dass die Bauaufsicht veraltete Gebührensätze berücksichtigt und aktuelle Gebühren nicht zum Stichtag der Änderung der Verwaltungsgebührenordnung in die Fachsoftware eingepflegt hat. Zudem deckt der Bericht auf, dass die Bauaufsicht aufgrund einer internen Vorgabe Rohbaurichtwerte des Jahres der Antragstellung verwendet. Grundsätzlich sind jedoch immer die Rohbaurichtwerte zum Zeitpunkt der Erstellung des Gebührenbescheides zugrunde zu legen. Darüber hinaus hat das Rechnungsprüfungsamt festgestellt, dass die Bauaufsicht häufig unterlässt, auf die nächsten 500 Euro bei der Rohbausumme aufzurunden. Diese Mängel hat die Bauaufsicht inzwischen behoben. Für die Eingabe der stets aktuellen Gebührensätze wurden die internen Zuständigkeiten neu geregelt.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Bauaufsicht der Stadt Menden weist im Vergleichsjahr einen durchschnittlichen Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen aus. Begünstigend können sich die guten Vorabinformationen im Internet sowie die interaktiven Formulare auswirken.

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	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,35	0,00	0,00	0,00	0,52	5,65	34
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	5,32	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36

Im Gegensatz zu rund der Hälfte der Vergleichskommunen weist die **Stadt Menden** 2019 noch zurückgewiesene Bauanträge auf. 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. Bei den abgebildeten zurückgewiesenen Bauanträgen handelt es sich um Fälle aus dem Jahr 2018. Diese Anträge sind nach altem Recht zu behandeln, sodass einige Kommunen auch 2019 noch Anträge zurückweisen. 2018 lag die Stadt Menden noch bei einem Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt von 1,34 Prozent.

Bei den zurückgenommenen Anträgen bewegt sich Menden im mittleren Bereich. Gründe hierfür können darin liegen, dass die Bauaufsicht die Bauwilligen darauf hinweist, wenn der Antrag keine Aussicht auf eine Bewilligung hat. Für die Bauwilligen ist es dann günstiger, den Antrag zurückzuziehen, da die Gebühren für eine Ablehnung höher liegen.

Auf den Internetseiten der Stadt bietet die Bauaufsicht einige Informationen für die Bauwilligen. Die Formulare zum Download sind interaktiv, sodass die Antragsteller sie am PC ausfüllen können. Dies erhöht die Lesbarkeit und erleichtert die Übertragung der Daten in die eingesetzte Fachsoftware.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden wahrt in der Bauaufsicht nicht in allen Fällen das Vier-Augen-Prinzip. Dies bietet ein Risiko für Korruption.

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 Menden** verwendet eine einheitliche Checkliste für Verfahren in Genehmigungsfreistellung und das einfache Genehmigungsverfahren. Diese finden sich in jeder Papierakte. Im Sonderbaubereich verwendet sie die Checkliste ebenfalls. Hierfür ist sie jedoch nicht abschließend. Die Sachbearbeitung orientiert sich in diesen Fällen an der Sonderbauverordnung, um keine Regelung zu übersehen.

Durch die grundsätzliche Bearbeitung in Papierakten und parallel in der Fachsoftware arbeitet die Bauaufsicht der Stadt Menden nicht medienbruchfrei. Bescheide generiert sie aus der Fachsoftware. Mit einem ausgedruckten Exemplar des abschließenden Bescheides endet in der Regel die Papieraktenführung (siehe auch 4.3.8 „Digitalisierung“).

Die Stadt Menden hat ihr Stadtgebiet für die Aufgaben der Bauaufsicht in zwei Baubezirke unterteilt. Jeweils ein Team aus drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ist für einen Baubezirk zuständig. Die Sachbearbeitung ist dabei ab Antragstellung bis zum Abschluss für das Verfahren allein verantwortlich. Über die jeweils wöchentlich stattfindenden Besprechungen ist die Abteilungsleitung in die Fälle eingebunden. Eine Regelung für die Verantwortungsbereiche ist aufgrund der ganzheitlichen Fallbearbeitung entbehrlich. Grundsätzliche Regelungen finden sich in der allgemeinen Dienstanweisung und der Dienstanweisung für Leitungstätigkeiten. In besonderen Einzelfällen legt die Abteilungsleitung die Zuständigkeit per Aktenvermerk fest.

Festgelegte Wertgrenzen zu Unterschriftsbefugnissen gibt es in der Bauaufsicht nicht. Grundsätzlich dürfen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauaufsicht jeden Fall selbst unterschreiben. Aufgrund der bereits genannten Untersuchung durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt (Bericht 21. Januar 2019) hat die Bauaufsicht ab einer Genehmigungsgebühr von 2.500 Euro ein Vier-Augen-Prinzip eingeführt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte in der Bauaufsicht grundsätzlich das Vier-Augen-Prinzip beachten. Dies dient auch der Vorbeugung von Korruption.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

Die gpaNRW hat den Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens für alle Kommunen nach einem einheitlichen Layout dargestellt und den jeweiligen Berichten zur Bauaufsicht als Anlage beigefügt. Dadurch werden die verwaltungsinternen Abläufe transparent und im Vergleich zu den anderen Kommunen können Unterschiede schneller erkannt werden.

→ **Feststellung**

Grundsätzlich verfügt die Stadt Menden über einen schlanken Prozess im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Dieser bietet jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten im Beteiligungsverfahren, um die Laufzeiten weiter zu reduzieren.

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

In der **Stadt Menden** gehen alle Bauanträge über den Vorgesetzten an die Sachbearbeitung. Diese füllt den Erfassungsbogen aus, trifft die Entscheidung für intern zu beteiligende Stellen und überprüft die Hausnummer bzw. ordnet eine neue Hausnummer zu. In der Bauverwaltung erfolgt dann die Erfassung in der Fachsoftware, die Anlage der Akten und die Eingangsbestätigung. Nachdem die planungsrechtliche Stellungnahme vorliegt, bespricht ihn die jeweilige Mitarbeiterin bzw. der jeweilige Mitarbeiter in der wöchentlich stattfindenden Baubesprechung. Der weitere Genehmigungsprozess liegt ab diesem Zeitpunkt nur noch bei der Sachbearbeitung. Kommt es an einer Stelle des weiteren Verfahrens nicht mehr zu einer Genehmigung, bearbeitet den Ablehnungsprozess die Bauverwaltung.

Aus Sicht der gpaNRW könnte die Auswahl der zu beteiligenden Stellen nach Eingabe in die Fachsoftware erfolgen. Je nach Möglichkeit kann eine Fachsoftware auf Grundlage der eingegebenen Parameter Vorschläge für zu beteiligende Stellen geben. Dies hat den Vorteil, dass sich das Risiko einer irrtümlich unterbliebenen Beteiligung reduziert. Grundsätzlich führt eine frühzeitige Aufnahme in die Fachsoftware dazu, dass alle Beteiligten aus der Bauaufsicht direkt auf neue Fälle zugreifen können. Dies kann auch bei telefonischen Rückfragen sinnvoll sein.

→ **Empfehlung**

Die Bauaufsicht der Stadt Menden sollte die Beteiligung bereits zu einem früheren Zeitpunkt softwaregestützt durchführen. Die Software kann dabei unterstützen, sodass sich das Risiko einer versehentlich unterbliebenen Beteiligung reduziert.

Die Stadt Menden teilte hierzu mit, dass die in der Bauaufsicht eingesetzte Software nicht mit der Software der zu beteiligenden Stellen kompatibel ist. Eine digitale Beteiligung ist daher derzeit nicht möglich.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Nur wenige Vergleichskommunen weisen bei den Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen niedrigere Werte auf als die Stadt Menden. Damit liegt sie unter dem Orientierungswert der gpaNRW. Dies unterstreicht eine zügige Bearbeitung der Bauanträge.

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

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

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

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

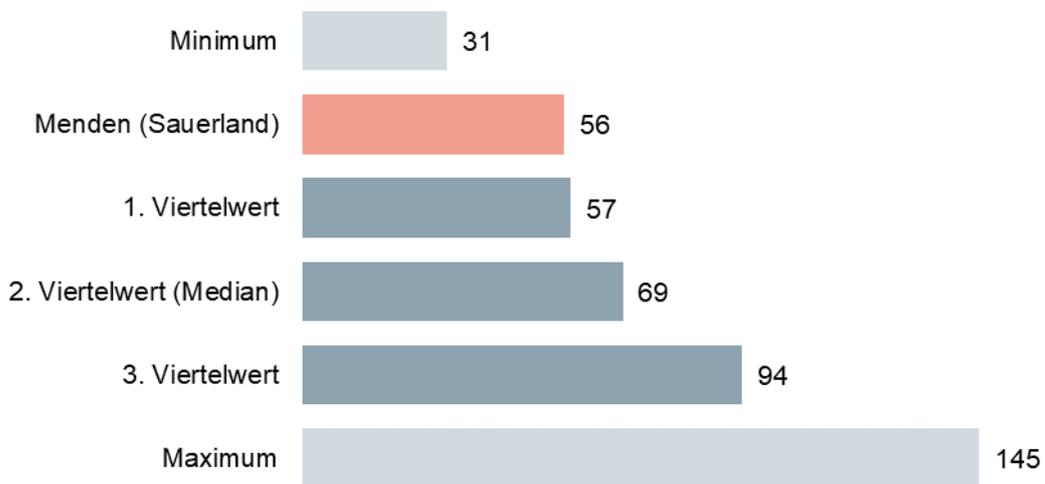
Die meisten Bauanträge gehen nicht entscheidungsreif bei der **Stadt Menden** ein. In vielen Fällen fordert die Sachbearbeitung Unterlagen bei den Antragstellern nach. Zudem können Beteiligungen interner und externer Stellen erst erfolgen, wenn alle wesentlichen Informationen der Bauwilligen vorliegen. Grundsätzlich erhebt die gpaNRW daher neben der Gesamtlaufzeit ab Antragstellung auch die Laufzeit ab Vollständigkeit der Antragsunterlagen. Diese konnte die Stadt Menden jedoch nicht für den angeforderten Zeitraum liefern. Nachfolgend stellen wir daher nur die Gesamtlaufzeit dar.

→ **Empfehlung**

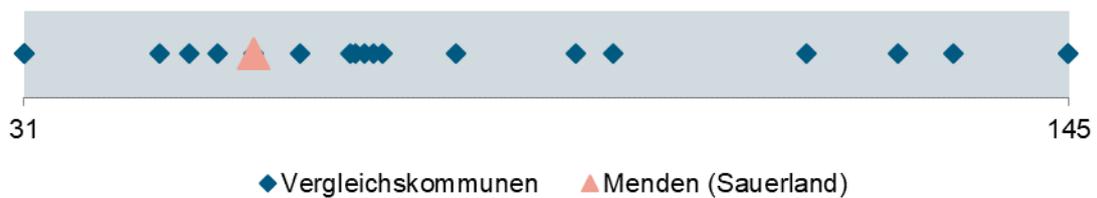
Um neben der Gesamtlaufzeit auch einen Überblick über die Bearbeitungsdauer ab Vollständigkeit der Bauanträge zu erhalten, sollte die Bauaufsicht zusätzlich jeweils den Zeitpunkt in der eingesetzten Software erfassen, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig vorliegt.

Die Stadt Menden teilte hierzu mit, dass die aktuell eingesetzte Fachsoftware die Möglichkeit dieser Eintragung derzeit nicht bietet. Grundsätzlich besteht jedoch über § 91 BauO NRW eine Berichtspflicht zur durchschnittlichen Länge von Baugenehmigungsverfahren. Aus unserer Sicht gehört hierzu auch die Bearbeitungszeit, wenn Unterlagen vollständig vorliegen.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



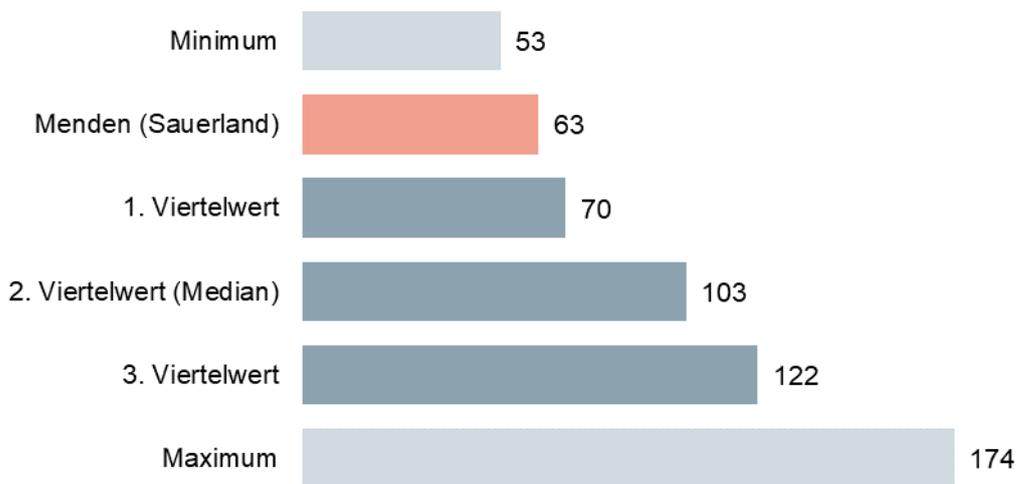
In den interkommunalen Vergleich sind 18 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bei den einfachen Genehmigungsverfahren positioniert sich die Stadt Menden weit unter dem Orientierungswert von 84 Kalendertagen. Im interkommunalen Vergleich kann sie sich derzeit im Viertel der Kommunen mit der kürzesten Laufzeit platzieren. Hierunter fallen rund 90 Prozent der Bauanträge in Menden. Im Vorjahr lag Menden mit einer Gesamtlaufzeit von 61 Kalendertagen ebenfalls niedriger als viele Vergleichskommunen.

Hierbei beeinflusst auch eine niedrige Fristsetzung für die Nachreichung von Unterlagen die Gesamtlaufzeiten. Die Stadt Menden entscheidet die Fristsetzung dabei im Einzelfall. Für einfache Nachreichungen setzt sie zwei Wochen an, sodass eine schnelle Laufzeit gewahrt bleibt. Bei Brandschutzkonzepten o.ä., die entsprechend aufwändiger sind, setzt sie die Frist entsprechend über einen längeren Zeitraum von bis zu acht Wochen.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Auch bei den Gesamtlaufzeiten im normalen Genehmigungsverfahren positioniert sich die Stadt Menden unter dem Orientierungswert der gpaNRW. Im interkommunalen Vergleich liegt die Bauaufsicht damit im niedrigsten Viertel der Vergleichskommunen. 2018 lag die Stadt bei den normalen Genehmigungsverfahren mit einer Gesamtlaufzeit von 120 Kalendertagen noch deutlich höher. Die Halbierung der Gesamtlaufzeit hat die Stadt durch eine auf zwei Jahre befristete zusätzliche Stelle erreicht. Ziel der befristeten Einstellung war es, vorhandene Rückstände abzubauen.

In Menden gibt es seit mindestens zehn Jahren ein Serviceversprechen. Die Stadt sichert der Wirtschaft zu, bestimmte Baugenehmigungsverfahren innerhalb von 55 Arbeitstagen (zzgl. sieben Arbeitstage zur Feststellung der Bearbeitungsfähigkeit) zu bescheiden. Die somit rechnerisch 62 Arbeitstage hält sie ein. Die gpaNRW berücksichtigt in ihrer o.g. Gesamtlaufzeit nicht nur die Arbeitstage, sondern Kalendertage.

4.3.7 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

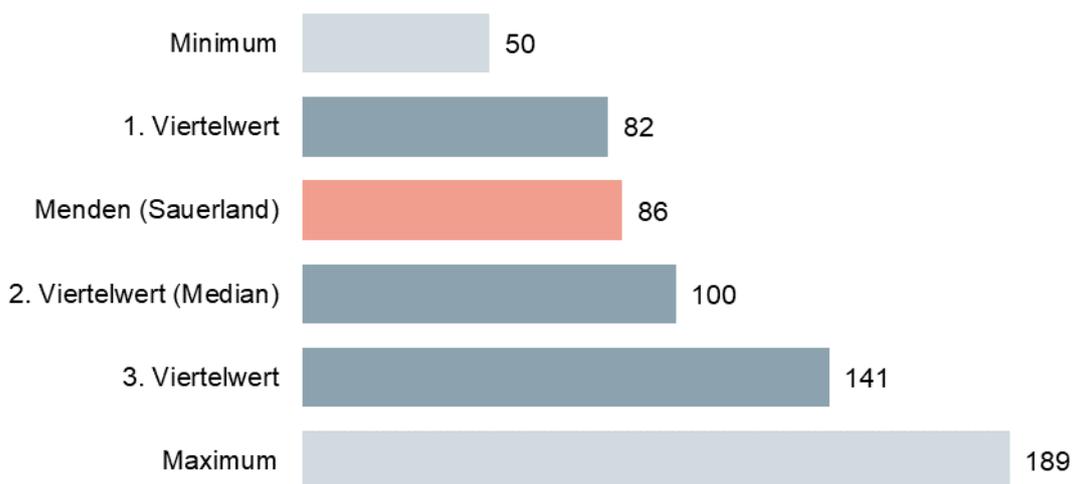
Die Stadt Menden erreicht in der Bauaufsicht 2019 nur unterdurchschnittliche Werte in der Personalkennzahl.

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.

Die gpaNRW hat im Zeitraum von August 2012 bis zum September 2014 eine Beratung in der Bauaufsicht der **Stadt Menden** durchgeführt. Im Ergebnis wurde damals eine notwendige Personalausstattung von 4,54 Vollzeit-Stellen für alle Aufgaben der Bauordnung Menden ermittelt. Dieser Wert ist mit der in dieser Prüfung erhobenen Stellenanteile nicht vergleichbar. Wir haben die Stellenanteile in dieser Prüfrunde nach einem definierten Aufgabenkatalog erhoben, den die Bauaufsicht losgelöst von ihrer eigenen Organisationsstruktur ermittelt hat.

Insgesamt setzt die Stadt Menden im Bereich der Bauordnung im Zeitpunkt der Prüfung 6,03 Vollzeit-Stellen ein. Bei der Personalerfassung hat die gpaNRW alle Tätigkeiten in Verbindung mit dem Bauantragsverfahren berücksichtigt (auch Gebührenbescheid erstellen und Antrag archivieren etc.). Dabei haben wir alle Vollzeit-Stellen erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen. Somit sind auch die Vollzeit-Stellen für die förmlichen Bauvoranfragen und Freistellungsverfahren enthalten. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende und weitere Aufgaben hat die Stadt Menden herausgerechnet. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung sind die erhobenen Daten vergleichbar. In der nachfolgenden Kennzahl sind daher 3,87 Vollzeit-Stellen eingeflossen.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



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



Die Stadt Menden positioniert sich bei der Personalkennzahl in der unteren Hälfte der Vergleichskommunen. 2018 lag Menden ebenfalls bei 83 Fällen je Vollzeit-Stelle. In den Vergleichskommunen bearbeitet eine Vollzeit-Stelle häufig mehr Fälle. Bei dieser Kennzahl hat die gpaNRW 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.

Ein Grund für die niedrigere Fallzahl könnte in den wöchentlich stattfindenden Fallbesprechungen aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter liegen. Dies bindet Personalkapazitäten, welche die Bauaufsicht ansonsten für das Baugenehmigungsverfahren einsetzen könnte. Die Bauaufsicht weist darauf hin, dass im dargestellten Zeitraum eine Reihe ungewöhnlich schwieriger Fälle einen erheblichen Zeitaufwand verursacht haben.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	9,09	24,99	32,40	78,07	450	22
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	6,30	3,51	7,95	12,88	18,83	30,16	38

Einige Vergleichskommunen – wie auch die Stadt Menden – konnten die unerledigten Bauanträge jeweils zum Stichtag 01. Januar nicht benennen. Aus diesen Werten lassen sich Rückschlüsse zum Verhältnis der Rückstände zu den neuen Bauanträgen ziehen. Aufgrund der ab 2019 unauffälligen Positionierung der Bauaufsicht der Stadt Menden bei den Laufzeiten dürften sich die Rückstände aber mittlerweile im unauffälligen Bereich bewegen. Der in Menden relativ niedrige Overhead-Anteil für die Bauaufsicht bestätigt sich im zuvor dargestellten Prozess des einfachen Genehmigungsverfahrens. Hier ist die Leitung lediglich zu Beginn und bei der wöchentlich stattfindenden Baubesprechung involviert. Ansonsten erledigt die Sachbearbeitung den Prozess durchweg selbständig.

Die Bauaufsicht der Stadt Menden konnte die Stellenanteile nicht weiter auf die Teilbereiche der Baugenehmigungen und der Vorbescheide herunterbrechen. Hieraus würden sich tieferegehende Erkenntnisse aus den einzelnen Bereichen und dem damit verbundenen Personaleinsatz

ergeben. Informativ stellen wir die Ergebnisse der Vergleichskommunen nachfolgend daher tabellarisch dar.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019

Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	62	98	133	155	181	18

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Menden	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 Bauaufsicht der Stadt Menden führt ihre Akten derzeit noch in Papierform. Damit kann sie derzeit nur wenige Vorteile nutzen, die sich durch eine Digitalisierung des Bauantragsverfahrens ergeben können.

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

Ein Dokumentenmanagementsystem hat die **Stadt Menden** bisher nicht implementiert. Die Akten führt die Bauaufsicht grundsätzlich in Papierform. Fehlende Unterlagen fordert die Sachbearbeitung teilweise bereits digital an. Eingehende Rückläufer per Email nimmt die Bauaufsicht entgegen, druckt diese jedoch aus und fügt sie der Papierakte zu. Auch die internen und externen Beteiligungen erfolgen derzeit ausschließlich in Papierform. Einzige Ausnahme hiervon bildet der Bereich der Kampfmittelbeseitigung. Diesen beteiligt sie bereits digital.

Dem Ausschuss Umwelt, Planen und Bauen leitet die Bauaufsicht städtebaulich relevante Anträge nur noch digital zu. Bautechnische Nachweise nimmt die Sachbearbeitung nach Möglichkeit digital auf und hinterlegen sie in der Fachsoftware. Hieraus erhalten eingehende Bauanträge ein Aktenzeichen auf Grundlage eines einheitlichen Aktenplanes. Der jeweilige Standort der Papierakten lässt sich anhand des vergebenen Aktenzeichens ebenfalls aus der Fachsoftware ermitteln.

Elektronisch eingereichte Bauanträge kann die Bauaufsicht der Stadt Menden bisher nicht annehmen. Die eingesetzte Fachsoftware lässt dies nicht zu. Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren, weil die Sachbearbeitung eingehende Anträge „per Knopfdruck“ in die Fachsoftware übernehmen und medienbruchfrei weiterverarbeiten kann. Durch ein digitales 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 können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile 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.

Eine elektronische Weiterleitung von Daten findet in Menden nur in Einzelfällen statt. Für eine Weiterleitung aus der Fachsoftware ist ein bisher in Menden nicht eingesetztes Tool erforderlich. Nach Aussage der Bauaufsicht plant die Stadt gerade, dieses Tool anzuschaffen und die digitale Weiterleitung somit zu ermöglichen. Sie hat es sich dabei zum Ziel gesetzt, die digitale Weiterleitung mit Blick auf die Regelungen im Onlinezugangsgesetz spätestens 2021 umzusetzen. Die vertiefende Möglichkeit, bauaufsichtliche Stellungnahmen elektronisch zu bearbeiten, wird auch durch den Einsatz des zusätzlichen Tools nicht möglich sein.

Aus Sicht der gpaNRW ist eine digitale Akte Voraussetzung für ein beschleunigtes Verfahren. Postwege lassen sich bereits zu Beginn des Verfahrens verkürzen und somit Laufzeiten und Personaleinsatz reduzieren. Zudem ermöglicht die digitale Suchfunktion ein schnelleres Auffinden von Dokumenten.

Einige wenige Kommunen halten nach Abschluss des Baugenehmigungsverfahrens mittlerweile keine Papierakten mehr vor. Diese scannt die dortige Bauaufsicht ein und hinterlegt sie in einem Dokumentenmanagementsystem. Danach vernichtet die Kommune die Papierakte, sodass auch der Lagerplatz für Papierakten entfällt.

Für den internen Aktenverkehr benötigt die Bauaufsicht derzeit rund 10 Wochenstunden (0,25 Vollzeit-Stellen). Durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems und dem damit verbundenen digitalen Postweg wäre der Personaleinsatz für den Aktenverkehr obsolet. Gleichzeitig würde sich die Laufzeit der Bauanträge weiter verbessern, sobald die Bauaufsicht das Beteiligungsverfahren vollständig digital durchlaufen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte das geplante Dokumentenmanagementsystem zeitnah einführen und das Beteiligungsverfahren dann nur noch digital durchlaufen. Idealerweise bietet das Dokumentenmanagementsystem eine Schnittstelle zur Fachsoftware der Bauaufsicht. Damit einhergehend sollte sie konsequent die Personalressourcen für den Aktentransport einsparen.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Die Stadt Menden arbeitet im Bereich der Bauaufsicht bisher nicht mit Zielen, Zielwerten oder Kennzahlen. Ihr fehlt damit eine wesentliche Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

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

Die Bauaufsicht der **Stadt Menden** hat bisher keine Ziele oder Zielwerte für ihre Aufgabenerfüllung definiert. Innerhalb der Stadt Menden gibt es auch kein Berichtswesen, für das die Bauaufsicht Daten liefern müsste. Lediglich für den Märkischen Kreis liefert die Bauaufsicht jährlich Grundzahlen. Diese stellt der Märkische Kreis den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bauaufsichten bei einem jährlich stattfindenden Treffen zur Orientierung auf Kreisebene vor. Eine Steuerung hieraus innerhalb der Bauaufsicht der Stadt Menden findet nicht statt. Qualitätsstandards für die Erledigung der anfallenden Aufgaben hat sie ebenfalls nicht vorgegeben.

Bisher schreibt die Bauaufsicht der Stadt Menden im Haushaltsplan die Kennzahlen „Aufwandsdeckungsgrad“ und „Personalintensität“ regelmäßig fort. Sie verwendet diese Kennzahlen jedoch nicht als Steuerungsgrundlage. Im Haushalt 2020/2021 findet sich zudem der Hinweis, dass die Stadt Menden den Produktbereich „Bauen und Wohnen“ als kaum steuerbar ansieht. Sie begründet ihre Einschätzung damit, dass der Bereich von der nicht steuerbaren Zahl der Nutzungen, Anträge und Baugenehmigungsverfahren abhängig ist. Natürlich kann eine Kommune die Anzahl der eingehenden Anträge kaum beeinflussen. Bei einer Fortschreibung von Kennzahlen über mehrere Jahre lassen sich aber Tendenzen erkennen. Diese geben Aufschluss darüber, ob die Anzahl der Anträge perspektivisch zunimmt oder zurückgeht. Zudem beeinflusst die Erschließung neuer Baugebiete das Antragsverhalten. Daneben lassen sich in diesem Bereich die Laufzeiten von Bauanträgen ins Verhältnis zu deren Anzahl und dem eingesetzten Personal bilden. Gibt die Stadt darüber hinaus zur Laufzeit noch ein Ziel vor, kann sie den Personaleinsatz an der zu erwartenden Antragszahl festlegen. Viele Anregungen zu Kennzahlen kann die Stadt Menden diesem Bericht entnehmen. Darüber hinaus könnte sie für den Bereich der Bauaufsicht beispielsweise auch folgende Kennzahlen verwenden:

Kennzahlart	Kennzahlbeispiel
Finanzkennzahlen	„Ergebnis pro Einwohner“ „Aufwand Personalkosten zu den Einnahmen“ „Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“
Wirtschaftlichkeitskennzahlen	„Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent“
Personal-/Leistungskennzahlen	„Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter“ „Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet)“ Overheadanteil „Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in %“ „Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent“

Wie bei den Laufzeiten dargestellt kann die Bauaufsicht die durchschnittliche Bearbeitungsdauer bzw. Durchlaufzeit von Bauanträgen aus der eingesetzten Fachsoftware abfragen. Wenn

die Sachbearbeitung künftig ergänzend auch das zusätzliche Abfragefeld „Vollständigkeit des Antrages“ füllen würde, könnte die Stadt Menden auch die Durchlaufzeiten ab Vollständigkeit auswerten. Dies ist ihr bisher nicht möglich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte Ziele, Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Diese bilden die Basis für eine gute Steuerung der Bauaufsicht.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

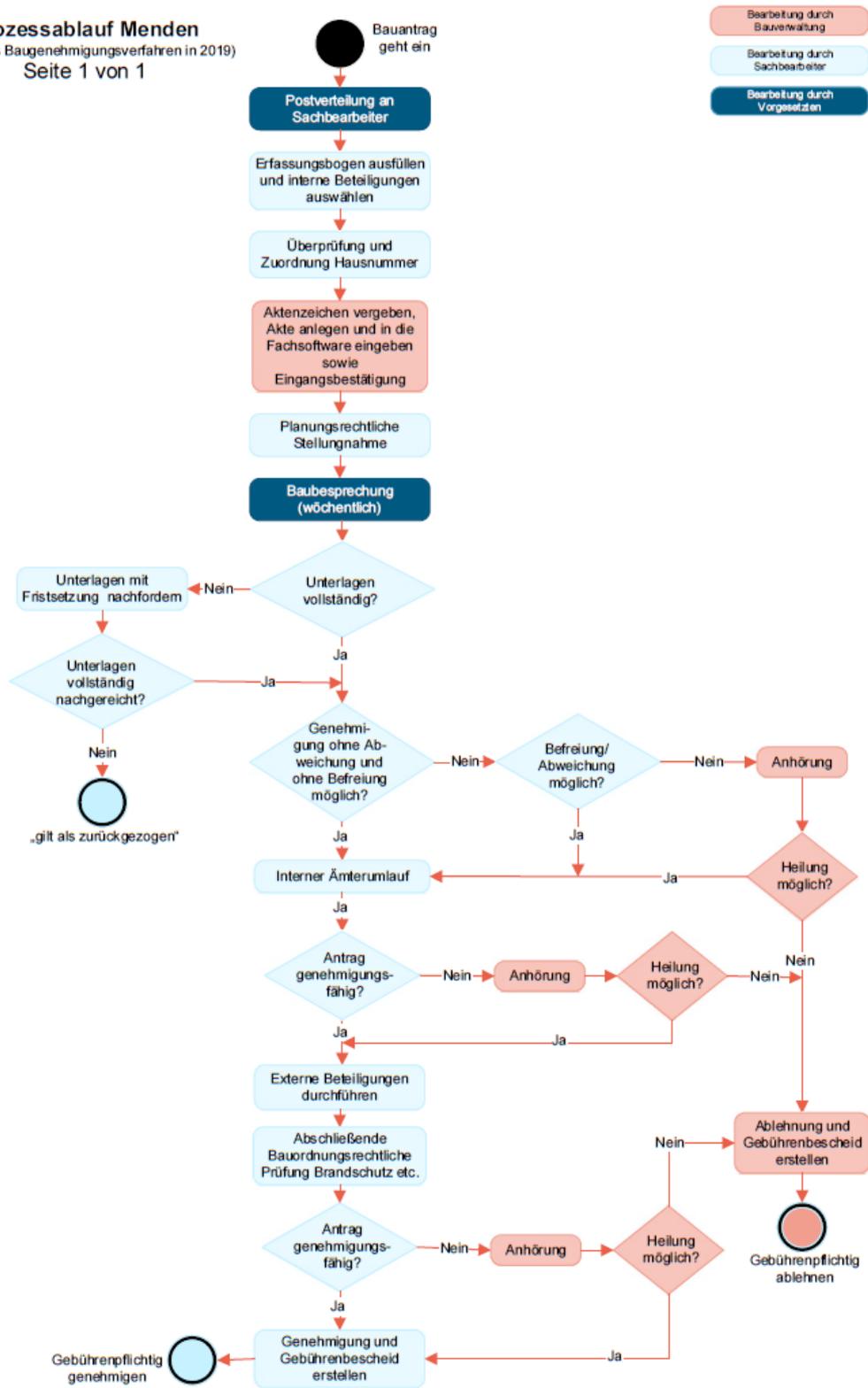
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
			E0.1	Die Stadt Menden sollte beobachten, ob der neue Datenerfassungsbogen ein geeignetes Mittel ist, um die Zahl der intern eingeholten Stellungnahmen auf das notwendige Maß zu reduzieren. Andernfalls sollte sie weitere Maßnahmen ergreifen, um dieses Ziel zu erreichen.	145
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Menden hält die vorgegebenen unterschiedlichen Fristen meist ein. Lediglich in Einzelfällen ist ihr dies aus verschiedenen Gründen nicht möglich.	145			
F2	Die Bauaufsicht der Stadt Menden weist im Vergleichsjahr einen durchschnittlichen Anteil an zurückgenommenen Bauanträgen aus. Begünstigend können sich die guten Vorabinformationen im Internet sowie die interaktiven Formulare auswirken.	147			
F3	Die Stadt Menden wahrt in der Bauaufsicht nicht in allen Fällen das Vier-Augen-Prinzip. Dies bietet ein Risiko für Korruption.	148	E3	Die Stadt Menden sollte in der Bauaufsicht grundsätzlich das Vier-Augen-Prinzip beachten. Dies dient auch der Vorbeugung von Korruption.	148
F4	Grundsätzlich verfügt die Stadt Menden über einen schlanken Prozess im einfachen Baugenehmigungsverfahren. Dieser bietet jedoch noch Optimierungsmöglichkeiten im Beteiligungsverfahren, um die Laufzeiten weiter zu reduzieren.	149	E4	Die Bauaufsicht der Stadt Menden sollte die zu beteiligenden Stellen bereits zu einem früheren Zeitpunkt softwaregestützt durchführen. Die Software kann dabei unterstützen, sodass sich das Risiko einer versehentlich unterbliebenen Beteiligung reduziert.	
F5	Nur wenige Vergleichskommunen weisen bei den Gesamtlaufzeiten von Bauanträgen niedrigere Werte auf als die Stadt Menden. Damit liegt sie unter dem Orientierungswert der gpaNRW. Dies unterstreicht eine zügige Bearbeitung der Bauanträge.	149	E5	Um neben der Gesamtlaufzeit auch einen Überblick über die Bearbeitungsdauer ab Vollständigkeit der Bauanträge zu erhalten, sollte die Bauaufsicht zusätzlich jeweils den Zeitpunkt in der eingesetzten Software erfassen, zu dem der Bauantrag mängelfrei und vollständig vorliegt.	150

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Stadt Menden erreicht in der Bauaufsicht 2019 nur unterdurchschnittliche Werte in der Personalkennzahl.	153			
F7	Die Bauaufsicht der Stadt Menden führt ihre Akten derzeit noch in Papierform. Damit kann sie derzeit nur wenige Vorteile nutzen, die sich durch eine Digitalisierung des Bauantragsverfahrens ergeben können.	155	E7	Die Stadt Menden sollte das geplante Dokumentenmanagementsystem zeitnah einführen und das Beteiligungsverfahren dann nur noch digital durchlaufen. Idealerweise bietet das Dokumentenmanagementsystem eine Schnittstelle zur Fachsoftware der Bauaufsicht. Damit einhergehend sollte sie konsequent die Personalressourcen für den Aktentransport einsparen.	156
F8	Die Stadt Menden arbeitet im Bereich der Bauaufsicht bisher nicht mit Zielen, Zielwerten oder Kennzahlen. Ihr fehlt damit eine wesentliche Grundlage für eine zielgerichtete Steuerung bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.	157	E8	Die Stadt Menden sollte Ziele, Zielwerte und Qualitätsstandards definieren und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen. Diese bilden die Basis für eine gute Steuerung der Bauaufsicht.	158

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

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



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die Stadt Menden führt Vergaben in den Fachbereichen unter Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung durch. Die Submissionsstelle unterstützt bei der Durchführung und veröffentlicht die Ausschreibungen. Eine stärkere Bündelung des Fachwissens, beispielsweise in einer zentralen Vergabestelle, sowie eine frühere Einbindung der Rechnungsprüfung könnten die Rechtssicherheit der Vergaben erhöhen.

Die Abrechnungssummen weichen vergleichsweise gering von den ursprünglichen Auftragswerten ab. Allerdings arbeitet die Stadt Menden vergleichsweise häufig mit Nachträgen. Eine systematische Analyse der Nachträge könnte dazu beitragen, die Qualität der Leistungsbeschreibungen noch weiter zu erhöhen

Regelungen zur Korruptionsprävention sollte die Stadt in einer eigenen Dienstanweisung zusammenfassen. Sie sollte darin den Beschäftigten einen eindeutigen Weg aufzeigen, wie sie sich bei Unregelmäßigkeiten verhalten müssen. Regelmäßige Schulungen könnten zudem zu einer Sensibilisierung der Belegschaft beitragen.

Vorgaben zum Sponsoring finden sich in der allgemeinen Dienstanweisung. Auch hier sollte die Stadt prüfen, dazu eine eigene Dienstanweisung zu erstellen. Optimierungsmöglichkeiten liegen dabei in bisher fehlenden Laufzeiten bei Langzeitverträgen sowie der Übernahme von sich aus den Verträgen ergebenden Nebenkosten.

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 Menden 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

In der Stadt Menden endet die Zuständigkeit der zentralen Submission mit dem Submissionstermin. Hierdurch verteilen sich die vergaberechtlichen Schwierigkeiten auf verschiedene Fachbereiche, wodurch es zu Unterschieden in der Rechtssicherheit der Vergabeverfahren kommt.

→ Feststellung

Die örtliche Rechnungsprüfung steht allen Fachbereichen im Vergabeverfahren beratend zur Seite. Optimierungsansätze zeigen sich im Informationsfluss und einer früheren Einbindung.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von vergaberechtlichem Fachwissen sicherstellt.

Eine Kommune sollte Zuständigkeiten und Verfahrensabläufe in einer Dienstanweisung verbindlich festlegen. Wesentliche Bedeutung haben dabei Regelungen zu den folgenden Sachverhalten:

- Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart,
- Aufgaben und Zuständigkeiten der zentralen Vergabestelle und der Bedarfsstellen,
- Zuständigkeit für die Erstellung und den Inhalt der Vergabeunterlagen,
- Bekanntmachungen,
- Anforderung und Einreichung von Teilnahmeanträgen und Angeboten,
- Durchführung der Submission sowie
- Verfahren bei Auftragsänderungen und Nachträgen.

Darüber hinaus sollte eine Kommune eine zentrale Vergabestelle einrichten. Dies führt dazu, dass eine einheitliche, standardisierte Anwendung des Vergaberechts in allen Bereichen der Kommune sichergestellt wird. Dabei kommt es auf eine strikte Trennung von der Auftragsvergabe und der Auftragsabwicklung von Lieferungen und Leistungen an. Dies beugt Korruption vor, weil ein direkter Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten 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.

Die **Stadt Menden** weist mit der „Vergabeordnung der Stadt Menden (Sauerland) vom 02.07.2019“ eine recht aktuelle Dienstanweisung für das Vergabewesen vor. Diese gilt auch für die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen und die Eigenbetriebe der Stadt Menden. In § 6 unter-

scheidet sie zwischen nationalen und EU-weiten Vergabeverfahren. Zudem sind die unterschiedlichen Verfahrensarten und Wertgrenzen geregelt. Die Vergabeordnung verweist in § 2 auf die wesentlichen Vergaberechtsvorschriften.

In Menden finden jährlich zwischen 150 und 200 Vergaben statt. Aufgrund des benötigten fachlichen Knowhows aus den jeweiligen Fachbereichen und der fehlenden finanziellen Möglichkeiten sieht sich die Stadt derzeit nicht in der Lage, eine zentrale Vergabestelle einzurichten. Daher finden Schulungen für alle mit der Vergabe von Aufträgen betrauten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den jeweiligen Fachbereichen regelmäßig anlassbezogen und zentral statt. An diesen Schulungen nimmt auch das örtliche Rechnungsprüfungsamt teil. Zuletzt führte die Stadt 2019 eine Inhouse-Schulung für die technischen Bereiche durch.

Ähnlich wie bei einer zentralen Vergabestelle laufen in Menden alle Vergaben ab 10.000 Euro über die zentrale Submissionsstelle. Die Aufgaben der zentralen Submissionsstelle hat die Stadt in ihrer Vergabedienstleistungsanweisung geregelt. Gleichzeitig erfolgt ab 10.000 Euro auch eine Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung. Die Beteiligung erfolgt auch dann, wenn ein Vergabeverfahren die Wertgrenze erst durch die Summe der Nachträge überschreitet.

Vor Beginn des eigentlichen Vergabeverfahrens erledigen die einzelnen Fachdienststellen folgende Aufgaben dezentral:

- Analyse über die gebrauchten Parameter,
- Schätzung des Auftragswertes,
- Erstellung des Leistungsverzeichnisses sowie
- Zusammenstellung von Anlagen, Formblättern etc.

Die zentrale Submissionsstelle prüft im Anschluss, ob die Fachbereiche die richtigen Anlagen und Formblätter verwendet haben. Sobald die zentrale Submissionsstelle alle notwendigen Rahmendaten mit den jeweiligen Fachabteilungen rückgekoppelt hat, veröffentlicht sie öffentliche Vergaben über die eingesetzte Vergabeplattform. Bei nicht öffentlichen Ausschreibungen fordert sie Teilnahmeanträge in Papierform an. Mit der Durchführung der Submission endet in Menden die Zuständigkeit der zentralen Submissionsstelle. Die Beauftragung des Unternehmens, Auftragsänderungen und Nachträge bearbeitet ausschließlich die jeweilige Fachabteilung.

Teilaufgaben einer zentralen Vergabestelle übernimmt in Menden zudem das örtliche Rechnungsprüfungsamt. Es prüft die Unterlagen nach erfolgter Submission und weist die jeweiligen Fachdienststellen auf Besonderheiten und zu beteiligende Stellen hin. Zudem berät es neu eingestellte Ingenieurinnen und Ingenieure aus dem Baubereich der Stadt.

Aus Sicht der gpaNRW liegt der Vorteil einer zentralen Vergabestelle jedoch darin, Vergabefachwissen an einer Stelle zu bündeln. Dies gewährleistet eine höhere Rechtssicherheit aller städtischen Vergaben. Einer zentralen Vergabestelle kommen dabei insbesondere folgende Aufgaben zu, die in Menden bisher auf mehrere Stellen verteilt sind:

- Gestaltung der Dienstleistungsanweisung Vergabe,
- Bearbeitung komplexer Vergabeverfahren aus den verschiedensten Fachbereichen,

- Einheitliche Anwendung der Vergabevorschriften sowie der Vorgaben aus der Dienstweisung Vergabe, so dass der Gleichbehandlungsgrundsatz stetig gewahrt bleibt,
- Sammlung umfangreicher Erfahrungen durch die Vielzahl von Vergabeverfahren. Dies trägt zur Rechtssicherheit und Optimierung der Vergabeverfahren bei sowie
- Minimierung der Korruptionsgefahr durch Unterbindung direkter Kontakte zwischen den Bedarfsstellen und den Interessenten bzw. Bietern während des Vergabeverfahrens.

Aus Sicht der gpaNRW sollte eine zentrale Vergabestelle insbesondere folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Beratung der Bedarfsstellen im Vorfeld von Beschaffungen,
- Zusammenstellung der Vergabeunterlagen,
- Durchführung von Bekanntmachungen,
- Abwicklung der gesamten Bieterkommunikation,
- Sammlung der Angebote bis zum Submissionstermin,
- Durchführung der Submission,
- Auswertung der Teilnahmeanträge bzw. Angebote auf formale vergaberechtliche Gesichtspunkte sowie der rechnerischen Prüfung von Angeboten,
- Vergabedokumentation,
- Bearbeitung von Vergaberügen bzw. -beschwerden einschließlich Nachprüfungsverfahren sowie die
- Meldung nach § 5 Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte Aufgaben im Zusammenhang mit Vergabeverfahren, die derzeit in den Fachbereichen, der zentralen Submission sowie vom Rechnungsprüfungsamt wahrgenommen werden, in einer zentralen Vergabestelle zusammenführen.

Die Stadt hatte im Vorfeld der Prüfung die Aufgabe, die schlussgerechneten Vergaben mit einem Auftragswert inklusiv der zugehörigen Nachträge von netto über 50.000 Euro in einer Vergabeliste zusammenzuführen. Aus dieser Vergabeliste fließen einige Summen in unseren interkommunalen Vergleich ein. Außerdem haben wir hieraus vier Einzelmaßnahmen ausgewählt, die wir näher betrachten (siehe 5.7 „Maßnahmenbetrachtung“).

Aufgrund der dezentralen Organisation des Vergabewesens wurden der gpaNRW mehrere Teillisten aus den verschiedenen Fachbereichen zur Verfügung gestellt, welche die gpaNRW zu einer Gesamtliste zusammengeführt hat. Bei einem stichprobenartigen Abgleich der Beträge in den einzelnen Maßnahmen und der Vergabeliste fiel auf, dass die Vergabeliste teilweise Bruttobeträge enthielt und angegebene Schlussrechnungssummen nicht korrekt angegeben wurden. Insofern mussten die Fachdienststellen ihre Angaben mehrfach nachbessern. Einer zentralen

Vergabestelle hätten diese Informationen ganzheitlich netto oder brutto zur Verfügung gestanden. In den einzelnen Fachdienststellen zeigten sich deutliche Unterschiede in der Aktenführung (Reihenfolge der Abheftung, Loseblattsammlung). Dies führte neben Nachbesserungen der Vergabeliste auch zu einem erhöhten Aufwand, notwendige Informationen in den Akten zu finden.

5.3.1.1 Einsatz einer Software für die Durchführung von Vergaben

Die Stadt Menden veröffentlicht ihre öffentlichen Vergaben über eine Vergabeplattform im Internet. Ergänzend hat die zentrale Submission in den gängigen Office-Produkten eine Maßnahmendatenbank für Vergaben erstellt. Hierin hinterlegt sie alle Maßnahmen sowie deren zugehörige Ansprechpartner und Informationen zur Auftragsvergabe. Eine Grundübersicht über alle städtischen Vergaben ist somit vorhanden. Nachträge und die jeweilige Summe der Schlussrechnungen sind in dieser Maßnahmendatenbank nicht hinterlegt. Damit fehlt der Stadt die Möglichkeit, das Verhältnis der Summe der Nachträge zum ursprünglichen Auftragswert auszuwerten. Die Stadt sieht diese Aufgabe auch eher in der örtlichen Rechnungsprüfung oder in den jeweiligen Fachbereichen. Derartige Auswertungen finden derzeit in Menden nicht statt. Aus unserer Sicht lassen sich Auffälligkeiten besser erkennen, wenn Auswertungen gesamtstädtisch vorliegen. Auch dies deckt eine zentrale Vergabestelle ab.

Die Stadt Menden setzt bisher eine Vergabeplattform und eine Maßnahmendatenbank für die Bearbeitung ihrer Vergaben ein. Mit dem Einsatz einer gängigen Software für die Vergabesachbearbeitung ließe sich der Workflow tiefergehend unterstützen und so weitere Synergien erzielen. Eine Vergabesoftware unterstützt die Anwenderinnen und Anwender u.a. bei der eVergabe, der Dokumentation der einzelnen Vergabeverfahren sowie durch das integrierte Vergaberecht (eu-weit und national) für einheitliche und rechtssichere Vergaben. Nach einer vorgeschalteten Wirtschaftlichkeitsbetrachtung sollte die Stadt folgende Mindestanforderungen an eine potenzielle Software stellen:

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte die Informationen über ihre Vergabeverfahren in einer speziellen Fachsoftware bündeln und die sich hieraus ergebenden Steuervorteile konsequent nutzen.

5.3.1.2 Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung

Zu den Aufgaben der örtlichen Rechnungsprüfung in Menden gehört neben der Prüfung des Jahres- und Gesamtabchlusses und der Eigenbetriebe gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 GO NRW auch die örtliche Prüfung der Vergaben. Dies hat die Stadt in ihrer Rechnungsprüfungsordnung schriftlich fixiert. Die aktuelle Fassung vom 07.05.2019 beinhaltet die Anpassung an die geänderte Gemeindeordnung zum 01.01.2019. Eine Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung erfolgt grundsätzlich ab einer Auftragssumme von 10.000 Euro. Bei der Visa-Kontrolle ist die örtliche Rechnungsprüfung bereits ab einem Betrag von 5.000 Euro eingebunden. Über diese niedrigere Grenze erlangt die örtliche Rechnungsprüfung daher auch Kenntnis über durchgeführte Vergaben ab 5.000 Euro.

Die Reihenfolge notwendiger Verfahrensschritte bei Vergabeverfahren gibt die Stadt Menden in einer Checkliste vor. Hier hat sie auch die Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes, der Fachdienststellen und der zentralen Submissionsstelle geregelt. Das Rechnungsprüfungsamt ist demnach bereits frühzeitig involviert. In Gesprächen erfuhren wir jedoch, dass die tatsächliche Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes erst zu einem späteren Zeitpunkt (nach erfolgter Submission) erfolgt. Bei Abnahmeterminen binden die Fachbereiche die örtliche Rechnungsprüfung meist nicht ein.

Aus Sicht der gpaNRW sollten die Fachbereiche der örtlichen Rechnungsprüfung auch die Kalkulationen über geschätzte Auftragswerte sowie einen Vermerk über die Wahl der jeweiligen Vergabeart zuleiten. Dies geschieht in Menden bisher nicht. Dadurch verzichten die Fachbereiche auf eine beratende Begleitung bei der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme durch die örtliche Rechnungsprüfung. Die örtliche Rechnungsprüfung erst nach erfolgter Submission einzubinden führt dazu, dass sie an Submissionsterminen nicht teilnehmen kann. Auftragserteilungen erfolgen hingegen erst nach Zustimmung der örtlichen Rechnungsprüfung. Auch Nachträge leiten die Fachdienststellen der örtlichen Rechnungsprüfung zu.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte die örtliche Rechnungsprüfung bereits bei der Kalkulation von Vergaben und in die Erstellung der zugehörigen Leistungsbeschreibung einbinden. Zudem sollten die Fachbereiche Submissionstermine auch dem Rechnungsprüfungsamt zuleiten.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Die Stadt Menden hat bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Zudem finden sich Optimierungsmöglichkeiten in der allgemeinen Dienstanweisung. Derzeit führt sie eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention in allen Fachbereichen durch.

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 KorruptionsbG²¹ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

- der Veröffentlichungspflicht von Mitgliedern in den Organen und Ausschüssen der Stadt,
- der Anzeigepflicht von Nebentätigkeiten,
- der Anzeigepflicht nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses,
- der Festlegung von korruptionsgefährdeten Bereichen und der Bestimmung von vorbeugenden Maßnahmen,
- dem Vieraugenprinzip sowie
- der Umsetzung des Rotationsgebotes von Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

Zudem sollte eine Kommune eine Schwachstellenanalyse unter Einbeziehung der Bediensteten durchführen. Diese sollte sie regelmäßig fortschreiben und die Beschäftigten ggf. auch durch Weiterbildungen für dieses Themenfeld sensibilisieren.

Die **Stadt Menden** verweist in ihrer Vergabedienstanweisung auf das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW (KorruptionsbG NRW). Zudem gibt es interne Verhaltensregeln der Stadt für den Verdachtsfall. Gemäß § 21 der allgemeinen Dienstanweisung ist der Leiter der jeweiligen Organisationseinheit unverzüglich über sämtliche Verdachtsmomente zu informieren. Dieser informiert dann unverzüglich die Abteilung Zentrale Dienste und das Rechnungsprüfungsamt. Eine Regelung, wie die Bediensteten einen Vorfall melden können (z.B. persönliches Gespräch, E-Mail, Formular), findet sich in der allgemeinen Dienstanweisung nicht. Dass in diesem Fall auch der Anti-Korruptionsbeauftragte zu beteiligen ist, hat die Stadt Menden nicht geregelt. Sie begründet dies damit, dass im Zeitpunkt der Prüfung der Leiter der Rechnungsprüfung als Anti-Korruptionsbeauftragter bestellt und das Rechnungsprüfungsamt insofern informiert ist. Da die Bestellung eines Anti-Korruptionsbeauftragten nicht an die Position des Leiters der örtlichen Rechnungsprüfung geknüpft ist, bietet sich dennoch eine entsprechende Regelung in der allgemeinen Dienstanweisung an.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte ihre allgemeine Dienstanweisung dahingehend anpassen, dass bei Unregelmäßigkeiten (Korruption) auch der Anti-Korruptionsbeauftragte zu informieren ist. Zudem sollte sie regeln, wie ein Vorfall zu melden ist.

Über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention verfügt die Stadt Menden nicht. In einem Vermerk (Az.: 10 43 02-32) hat sie das Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Annahme von Belohnungen und Geschenken geregelt. Damit hat sie sich rechtlich abgesichert. Aus dem Vermerk geht hervor, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadt Belohnungen und Geschenke aller Art grundsätzlich nicht annehmen dürfen. Auf die entsprechenden Rechtsfolgen bei Verstoß weist der Vermerk hin. Gleichzeitig verweist die Stadt hierin auf § 76

²¹ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Landesbeamten-gesetz NRW. Aus Sicht der gpaNRW ergibt sich durch diesen Verweis ein Widerspruch. § 76 Ziff. 8 regelt, dass die Annahme von nach allgemeiner Auffassung nicht zu be-
anstandenden geringwertigen Aufmerksamkeiten (...) im herkömmlichen Umfang allgemein als
stillschweigend genehmigt angesehen werden können. Dies kann zu Irritationen bei der Ausle-
gung führen. In einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention könnte die Stadt ihren Mitar-
beiterinnen und Mitarbeitern eine deutliche Hilfestellung zum Verhalten geben. Hierin sollte sie
auch konkretisieren, dass sie den § 76 enger fassen möchte und somit die Annahme von Ge-
schenken etc. grundsätzlich ausschließt. Ergänzend könnte sie die Veröffentlichungspflichten
nach § 16 KorruptionsbG NRW mit aufnehmen. Hiernach sind die Mitglieder der Gremien ver-
pflichtet, Auskunft über bestimmte Tätigkeiten und Mitgliedschaften zu geben. Diese Angaben
sind in geeigneter Form (z.B. auf den Internetseiten der Stadt Menden oder im Amtsblatt) jäh-
rlich zu veröffentlichen. Eine derartige Veröffentlichung findet in Menden statt. Eine entspre-
chende Regelung existiert nach Auskunft der Stadt jedoch bisher nicht.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bürgermeisterbüros befragen jährlich alle städtischen
Mandatsträger über deren ausgeübte Berufe und etwaige Beraterverträge, Mitgliedschaften in
Aufsichtsräten, Mitgliedschaften in Organen von verselbständigten Aufgabenbereichen, Mit-
gliedschaften in Organen von privaten Unternehmen sowie Funktionen in Vereinen. Zudem stel-
len sie die Veröffentlichungspflicht gemäß § 16 KorruptionsbG NRW sicher. Die Nebentätigkei-
ten des Bürgermeisters finden sich zudem auf der Internetseite der Stadt Menden.

→ Empfehlung

Die Stadt Menden sollte ihre Regelungen und Hilfestellungen zum Umgang mit Korruption in
einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammenfassen. Über deren Inhalte
sollte sie ihre Bediensteten regelmäßig unterrichten.

Jede und jeder neue Bedienstete der Stadt Menden erhält zu Beginn alle notwendigen Dienst-
anweisungen und Regelungen. Gesonderte regelmäßige Belehrungen führt die Stadt nicht
durch. Anlassbezogen ändert sie ihre Dienstanweisungen und veröffentlicht diese im Intranet,
sodass die Bediensteten über Änderungen informiert sind.

In der Vergabedienstanweisung hat die Stadt Menden geregelt (Ziff. 8.2), dass die zentrale
Submissionsstelle Anfragen gemäß § 8 KorruptionsbG NRW stellt, sofern sich die Notwendig-
keit hierzu ergibt. Gleichzeitig meldet die zentrale Submissionsstelle an die Informationsstelle
auch entsprechende Verstöße.

Im Jahr 2004 hat die Stadt Menden erstmals eine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Für
eine künftig regelmäßige Schwachstellenanalyse hat sie den „Fragebogen zur Feststellung kor-
ruptionsgefährdeter Bereiche“ entworfen. Mit ihm fragt sie derzeit in den einzelnen Fachberei-
chen verschiedene Indikatoren für eine besondere Korruptionsgefährdung sowie getroffene
Maßnahmen ab. Der Anti-Korruptionsbeauftragte wird anhand der Ergebnisse prüfen, ob zu-
sätzliche Absicherungsmaßnahmen in den gefährdeten Bereichen erforderlich sind. Die Er-
kenntnisse dieser Schwachstellenanalyse sollen in einen Gefährdungskatalog einfließen.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune.
Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der

Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ **Feststellung**

Sponsoringverträge sind bei der Stadt Menden bisher nicht auf festgeschriebene Laufzeiten begrenzt. Hieraus können sich Schwierigkeiten bei der Korruptionsprävention ergeben. Zudem besteht die Gefahr, dass unerwartete Nebenkosten aus Sponsoringverträgen auf die Stadt übergehen.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Menden** hat in ihrer allgemeinen Dienstanweisung in § 25 verbindliche Rahmenbedingungen für Sponsoringleistungen erlassen. Für ihre Sponsoring-Aktivitäten und Spenden führt sie jährlich die Geldleistungen in einer Übersicht auf und legt diese dem Haupt- und Finanzausschuss vor. Zur Erhöhung der Transparenz weist Menden zudem alle Sponsoren jahresbezogen auf ihrer Internetseite aus.

Gemäß § 25 Abs. 3 der allgemeinen Dienstanweisung der Stadt Menden bedarf eine Sponsoringvereinbarung grundsätzlich der Schriftform. Auch die Laufzeit ist hiernach in der Sponsoringvereinbarung festzulegen. Eine Regelung über die maximale Dauer dieser Laufzeit besteht hingegen nicht. Dies entscheidet die Stadt im Einzelfall. Aus Sicht der gpaNRW ist jeder Sponsoringvertrag zeitlich zu befristen. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte alle Sponsoringverträge zur Gewährleistung einer effektiven Korruptionsprävention auf eine maximale Laufzeit von zwei Jahren beschränken.

Ist im Einzelfall eine längere Laufzeit ratsam, so ist dies besonders zu begründen und bedarf der Zustimmung des Bürgermeisters. Längere Sponsoringlaufzeiten bergen die Gefahr, kurzfristig keine Anpassung der Sponsoringstrategie durchführen zu können. Die Laufzeiten binden somit die Ziele und den Umfang des Sponsorings. Sollte die Stadt Menden dennoch unbefristete Sponsoringverträge abschließen, muss ein derartiger Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Dies ermöglicht, auch kurzfristig Ziele und Umfang des Sponsorings anzupassen. Zudem muss die Stadt in diesem Fall in der Kündigungsklausel regeln, wer die Folgekosten der Kündigung zu tragen hat. Idealerweise sollte jede Seite ihre Kosten selbst tragen. Eine Rückforderung bereits gewährter Leistungen sollte die Stadt ausschließen. Unberührt von diesen Regelungen bleibt die Möglichkeit der außerordentlichen Kündigung aus wichtigem Grund (ohne Einhaltung einer Kündigungsfrist).

Entstehende Nebenkosten zu Sponsoringverträgen überträgt die Stadt Menden bisher nicht an den Sponsoringgeber. Dies hat sie nur in Ausnahmefällen schriftlich geregelt. Die gpaNRW vertritt die Auffassung, dass ein Sponsoringvertrag grundsätzlich kostenneutral abzuwickeln ist.

→ **Empfehlung**

Sofern die Stadt Menden die Entstehung von Nebenkosten aus einem Sponsoringvertrag nicht vermeiden kann, sollte sie das Kostenrisiko dem jeweiligen Sponsor übertragen. Diese Übertragung sollte sie grundsätzlich vertraglich festhalten.

Die Zuständigkeit für die Genehmigung eines Sponsoringvertrages ergibt sich in Menden aus festgelegten Werten. Bis zu einem Betrag von 10.000 Euro sind Sponsoringverträge grundsätzlich vom Bürgermeister zu genehmigen. Ab 10.000 Euro erfolgt die Entscheidung im Haupt- und Finanzausschuss (§ 25 Abs. 4 der Allgemeinen Dienstanweisung). Aus Sicht der gpaNRW ist diese Regelung nicht zu beanstanden.

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**

Derzeit hat die Stadt Menden kein zentrales Bauinvestitionscontrolling innerhalb der Verwaltung implementiert, wodurch sich Synergieeffekte und Einsparungen ergeben könnten.

→ **Feststellung**

Die Koordination von Baumaßnahmen findet in Menden derzeit im Verwaltungsvorstand statt. Eine zentrale Stelle, bei der Informationen zusammenfließen ist nicht eingerichtet. Insofern besteht kein systematisches Bauinvestitionscontrolling.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

In der **Stadt Menden** besteht keine eigenständige Organisationseinheit zur Steuerung und Bewertung von geplanten Bauinvestitionen. Insofern liegen Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen nicht zentral vor. Eine zentrale Begleitung der Projektablaufe findet derzeit ebenfalls nicht statt. In der Folge kann keine verwaltungs- oder fachübergreifende Priorisierung von Investitionsmaßnahmen erfolgen. Damit einhergehend besteht auch keine Dokumentationspflicht

zur Abwicklung von Baumaßnahmen. Der Immobilien-Service Menden (ISM) weitet derzeit die Nutzungsmöglichkeiten seiner Fachsoftware aus. Dieser Bereich beginnt mit der Implementierung einer Projektkostenkontrolle. Grundsätzlich besteht aber weder hier noch im Bereich Tiefbau ein systematisches Bauinvestitionscontrolling.

Ein Bauinvestitionscontrolling ist ein Steuerungsinstrument für die Kommune, welches mit verschiedenen Aufgaben auf unterschiedlichen Stellen innerhalb der Verwaltung verankert ist. Aus Sicht der gpaNRW sind bereits weit im Vorfeld der Umsetzung einer (Bau-) Maßnahme erhebliche Einsparmöglichkeiten durch eine qualifizierte Bedarfsplanung möglich. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass jeder nennenswerten Bauinvestition eine Definition darüber vorausgeht, was geplant und gebaut werden soll. Bereits für diese Definition ist eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung notwendig. Entsprechend ist es vorteilhaft, das Vorgehen in Richtlinien sowie Geschäfts- und Verfahrensanweisungen niederzuschreiben.

Folgende Projektphasen sollten Grundlage des internen Verfahrens sein:

Phase I	Bedarfsableitung und verwaltungsinterne Vorentscheidung,
Phase II	Projektdefinition / Voruntersuchung, ggf. Machbarkeitsstudie,
Phase III	Vorentwurfsplanung,
Phase IV	Entwurfsplanung,
Phase V	Genehmigungsplanung und Ausführungsvorbereitung,
Phase VI	Ausführung und
Phase VII	Auswertung / Kostenfeststellung.

Durch die Einteilung aller Projekte in Phasen mit klar definiertem Beginn und Ende sowie zugrundeliegenden Kosteninformationen werden Herstellungsprozesse transparent und steuerbar. In den einzelnen Phasen beschreibt die Kommune die notwendigen Inhalte und Entscheidungen. Dabei durchläuft sie die für die Projektphasen bestimmten Verfahren ab einer intern festgelegten Investitionssumme. Damit sie die zahlreichen Anforderungen an ein Bauinvestitionscontrolling erfüllen kann, sind ggf. Änderungen in der Aufbauorganisation erforderlich. Entscheidend ist insbesondere, dass die Kommune alle Informationen zentral an einer Stelle zusammenführt. Idealerweise ist diese Stelle nah bei der Verwaltungsführung angesiedelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte ein zentrales Bauinvestitionscontrolling einführen um Synergieeffekte zu nutzen und Einsparpotenziale zu heben. Hierbei sollte sie darauf achten, dass alle Informationen in einer Stelle zusammenlaufen, sodass der Verwaltungsvorstand auf alle Informationen gezielt zurückgreifen kann.

Bauliche Maßnahmen planen die jeweiligen Fachbereiche in Menden eigenverantwortlich. Auch die Abwicklung dieser Maßnahmen obliegt dem jeweiligen Fachbereich. Größere Baumaßnahmen durchlaufen in der Regel den Verwaltungsvorstand, sodass eine fachübergreifende Abstimmung gewährleistet ist.

Im Tiefbau erfolgt nach Auskunft der Fachabteilung eine umfassende und systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfung. Dies insbesondere auch unter Einbeziehung von Aspekten zur Nachhaltigkeit. Der ISM hat hingegen die Durchführung einer derartigen Prüfung verneint. Aus Sicht der gpaNRW haben die zielgerichtete Aufbereitung des Bedarfs und die Umsetzung in bauliche Anforderungen nach vorheriger Prüfung der grundsätzlichen Voraussetzungen, vor allem der Festlegung des Bedarfs und seiner Deckung, zu erfolgen. Daran schließt sich eine

Diskussion über Ziele des Projekts, seine Notwendigkeit, Nachhaltigkeit, Folgekosten, Dringlichkeit und Vereinbarkeit mit gesamtkommunalen Interessen an. Dem folgen die kommunale Finanzsituation sowie eine ausdrückliche Entscheidung über die Größenordnung des vorläufigen Raum- und Funktionsbedarfs. Darüber hinaus sollte ein Bauinvestitionscontrolling auch die Lebenszykluskosten im Blick behalten. Auf diese Weise kann die Stadt Menden die Nachhaltigkeit ihrer Projekte sicherstellen. Im Ergebnis sollte der Stadt eine klare Projektdefinition als Grundlage für ihre anschließenden Investitionsentscheidungen vorliegen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte ihren Bauinvestitionen jeweils eine umfassende und systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfung vorschalten.

Für die Einführung eines zentralen Bauinvestitionscontrollings ist auch eine zugehörige Dienst-anweisung unabdingbar. Eine derartige Dienst-anweisung sollte folgende Aspekte berücksichtigen:

- Berichtspflichten: „Wer berichtet wann an wen?“,
- Zusammensetzung und Beratungsverfahren des Entscheidungsgremiums/der Investitionskonferenz,
- Definition der Aufgaben der für das Bauinvestitionscontrolling zuständigen Stelle,
- Einteilung des Projektablaufs in Phasen,
- Koordination der Phaseneinteilung sowie Beratung in der Investitionskonferenz, den Ausschüssen und dem Rat,
- Planungszuständigkeiten / Projektführung je Phase,
- Vertragsarten (Stufenverträge) für externe Architekten/innen und Planer/-innen,
- Zeitpunkte und Verfahren von Kostenermittlungen (Herstellungs- und Folgekosten) einschließlich Submissionszeitpunkte,
- Koordinierung der Kostenermittlungen mit Finanz- und Haushaltsplanungen,
- Zeitpunkt und Art der Involvierung externer Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) sowie
- Regelungen über das Verfahren, wenn die Stadt kein Einvernehmen zwischen den Beteiligten herstellen kann.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte für ein zentrales Bauinvestitionscontrolling eine zugehörige Dienst-anweisung erstellen.

Über ein zentrales Berichtswesen verfügt die Stadt Menden ebenfalls nicht. Am Ende einer Maßnahme zieht sie keinen Soll-Ist-Vergleich. Ein permanenter Soll-Ist-Vergleich könnte aufdecken, ob Unternehmer bewusst zunächst niedrige Angebote unterbreiten, um diese im Nachhinein durch übermäßig viele Nachträge wieder anzuheben. Die gpaNRW verwendet hierzu die von der Stadt Menden angeforderte Vergabeliste (siehe Auswertungen unter „5.6.1 Abweichung

vom Auftragswert“). In diese Betrachtung sollten auch Abnahmeergebnisse einschließlich der Überwachung und Beseitigung von Mängeln einfließen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Menden sollte zum Abschluss einer jeden Maßnahme einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und die Ergebnisse in einem Berichtswesen dokumentieren und zusammenführen, um Auffälligkeiten nachgehen zu können.

Die Stadt Menden stuft die Einrichtung eines zentralen Bauinvestitionscontrollings bisher als schwierig ein. Durch die Teilnahme am Stärkungspakt ist sie weiterhin gehalten, Personal abzubauen. Eine zusätzliche Übernahme von Aufgaben durch die bestehende Personalausstattung ist aufgrund einer mittlerweile hohen Auslastung nicht möglich. Zudem sieht die Stadt eine regelmäßige Datenlieferung aus den technischen Bereichen ebenfalls kritisch, da auch hier bestehende Stellen nicht besetzt sind und Daten nicht zentral zusammengetragen werden können.

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 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 Menden vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Trotz eines hohen Anteils an Nachträgen bei den Vergaben weist Menden eher geringe Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Häufig sorgen Nachträge dafür, dass die Abrechnungssummen höher als der ursprüngliche Auftragswert ausfallen.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

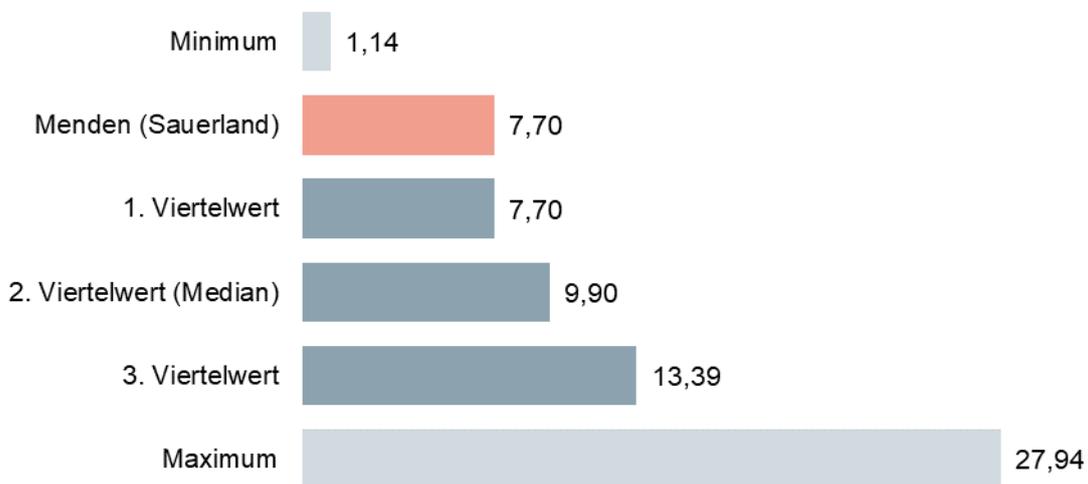
Die **Stadt Menden** hat für den Zeitraum vom 01. Januar 2017 bis zum 31. Dezember 2019 insgesamt 45 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Bei diesen stellen sich die Abweichungen von den ursprünglichen Auftragswerten wie folgt dar:

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2017 bis 2019

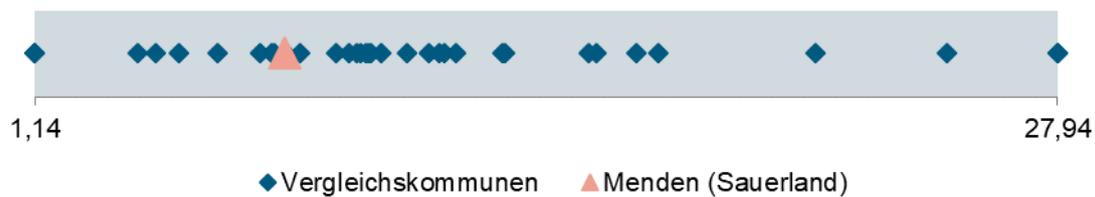
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	8.412.461	
Abrechnungssummen	9.038.229	
Summe der Unterschreitungen	132.586	1,58
Summe der Überschreitungen	758.354	9,01

In Menden finden wir deutlich höhere Über- als Unterschreitungen bei den Auftragswerten vor. Grundsätzlich können hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Daher sind insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung und Entwurfsplanung entscheidend (siehe 5.5 Bauinvestitionscontrolling). Im Vergleichsjahr 2018 hat die Stadt Menden 21 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 344.746 Euro. In diese Berechnung bezieht die gpaNRW die jeweiligen Abweichungen als absolute Beträge ein. Über- bzw. Unterschreitungen saldieren wir insofern nicht. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Menden damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2018



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



Die Stadt Menden gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Abweichungen vom Auftragswert. Insbesondere die geringen Unterschreitungen begünstigen die Positionierung in dieser Kennzahl. Bei Betrachtung lediglich der Überschreitungen im Verhältnis zum Auftragswert würde sich Menden über dem Median positionieren.

Viele der Überschreitungen haben die Auftragnehmer im Vergleichsjahr über Nachträge abgewickelt. Entsprechend liegt die Stadt Menden bei der nachfolgenden Kennzahl höher als rund drei Viertel der Vergleichskommunen.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2018

Menden	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
7,56	0,00	1,66	3,09	5,67	13,57	33

Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und Nachträge können die Kommunen nicht grundsätzlich vermeiden. Jedoch lassen sich mit einigen Ansatzpunkten Anzahl und Umfang von Nachtragsleistungen beeinflussen. Eine sorgfältige und detaillierte Leistungsbeschreibung sowie ein Leistungsverzeichnis bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Diese Beschreibung erfordert ausreichend fachliche und zeitliche Ressourcen, um Nachtragsaufträge zu vermeiden oder zu begrenzen.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Derzeit finden die Bearbeitung von Nachträgen in Menden in den Fachbereichen statt. Eine fachbereichsübergreifende Analyse und Bewertung an zentraler Stelle ist nicht gegeben.

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.

Die **Stadt Menden** hat in ihrer Vergabedienstanweisung in Ziff. 42 geregelt, dass Nachträge das Volumen einer Maßnahme erhöhen und sich hieraus die Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes ergeben kann. Grundsätzlich erfasst sie Nachtragsleistungen vorgangsbezogen. Eine zusätzliche zentrale Erfassung von Nachträgen bzw. eine Auswertung, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren, findet in der Kernverwaltung bisher nicht statt. Insofern verfügt die Stadt nicht über ein zentrales Nachtragsmanagement. Der Immobilienservice Menden (ISM) und die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Stadtentwässerung Menden (SEM) führten 2019 eine systematische Auswertung der Nachträge (Abweichungen und Gründe dafür) ein.

Sofern die Stadt künftig über ein Bauinvestitionscontrolling verfügt, könnte sie hier auch Nachträge zentral auswerten. So lassen sich beispielsweise aus dem fortgeschriebenen prozentualen Verhältnis der Nachträge zu den Abrechnungssummen eines jeden Jahres steuerungsrelevante Erkenntnisse erzielen. Dies wertet Menden bisher nicht aus. Nachträge dokumentieren die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter lediglich in den jeweiligen Vergabeakten, ohne diese Informationen für übergeordnete Auswertungen und Entscheidungen zu verwenden. Ein Wissen, das die jeweiligen Fachstellen nicht vorhalten können.

Die zentrale Submissionsstelle in Menden erhält ebenfalls keine Kenntnis über Nachträge. Der örtlichen Rechnungsprüfung zeigen die Fachbereiche Nachträge an, wenn die Gesamtsumme eines Auftrages inkl. der zugehörigen Nachträge 10.000 Euro übersteigt. Für die Analyse von Mengenabweichungen sowie deren Dokumentation finden wir in Menden keine zuständige Stelle. Eine erneute Einbindung der Politik bei „hohen“ Nachträgen findet ebenfalls nicht statt.

Aus Sicht der gpaNRW sollte ein Nachtragsmanagement die Leistungsfähigkeit einer Fachabteilung unterstützen und die Transparenz in Vergabeverfahren erhöhen. Dies gilt neben Nachträgen auch für Maßnahmen, bei denen auch ohne förmlichen Nachtrag die Abrechnungssummen erheblich von den jeweiligen Auftragswerten abweichen. Interessant ist dies auch dann, wenn in einzelnen Fachbereichen die Abrechnungssummen regelmäßig deutlich niedriger als der eigentliche Auftragswert ausfallen. Dies könnte ein Indiz darauf sein, dass schon in der Ausschreibung Mängel vorliegen.

→ **Empfehlung**

Zum gesteuerten Umgang mit Nachträgen sollte die Stadt Menden den Anteil der Nachträge an den Gesamtaufträgen sowie Mengenabweichungen regelmäßig auswerten und analysieren. Sie kann sich dabei an den beim ISM und der SEM bereits eingeführten Verfahrensweisen orientieren. Zudem sollte sie Grenzen festlegen, ab welcher Summe nicht mehr das Fachamt über Nachträge zu Vergaben entscheidet.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	In der Stadt Menden endet die Zuständigkeit der zentralen Submission mit dem Submissionstermin. Hierdurch verteilen sich die vergaberechtlichen Schwierigkeiten auf verschiedene Fachbereiche, wodurch es zu Unterschieden in der Rechtssicherheit der Vergabeverfahren kommt.	164	E1.1	Die Stadt Menden sollte Aufgaben im Zusammenhang mit Vergabeverfahren, die derzeit in den Fachbereichen, der zentralen Submission sowie vom Rechnungsprüfungsamt wahrgenommen werden, in einer zentralen Vergabestelle zusammenführen.	8
			E1.2	Die Stadt Menden sollte die Informationen über ihre Vergabeverfahren in einer speziellen Fachsoftware bündeln und die sich hieraus ergebenden Steuervorteile konsequent nutzen.	9
F2	Die örtliche Rechnungsprüfung steht allen Fachbereichen im Vergabeverfahren beratend zur Seite. Optimierungsansätze zeigen sich im Informationsfluss und einer früheren Einbindung.	6	E2	Die Stadt Menden sollte die örtliche Rechnungsprüfung bereits bei der Kalkulation von Vergaben und in die Erstellung der zugehörigen Leistungsbeschreibung einbinden. Zudem sollten die Fachbereiche Submissionstermine auch dem Rechnungsprüfungsamt zuleiten.	10
F3	Die Stadt Menden hat bisher keine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Zudem finden sich Optimierungsmöglichkeiten in der allgemeinen Dienstanweisung. Derzeit führt sie eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention in allen Fachbereichen durch.	168	E3.1	Die Stadt Menden sollte ihre allgemeine Dienstanweisung dahingehend anpassen, dass bei Unregelmäßigkeiten (Korruption) auch der Anti-Korruptionsbeauftragte zu informieren ist. Zudem sollte sie regeln, wie ein Vorfall zu melden ist.	169
			E3.2	Die Stadt Menden sollte ihre Regelungen und Hilfestellungen zum Umgang mit Korruption in einer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention zusammenfassen. Über deren Inhalte sollte sie ihre Bediensteten regelmäßig unterrichten.	170

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F4	Sponsoringverträge sind bei der Stadt Menden bisher nicht auf festgeschriebene Laufzeiten begrenzt. Hieraus können sich Schwierigkeiten bei der Korruptionsprävention ergeben. Zudem besteht die Gefahr, dass unerwartete Nebenkosten aus Sponsoringverträgen auf die Stadt übergehen.	171	E4.1	Die Stadt Menden sollte alle Sponsoringverträge zur Gewährleistung einer effektiven Korruptionsprävention auf eine maximale Laufzeit von zwei Jahren beschränken.	171
			E4.2	Sofern die Stadt Menden die Entstehung von Nebenkosten aus einem Sponsoringvertrag nicht vermeiden kann, sollte sie das Kostenrisiko dem jeweiligen Sponsor übertragen. Diese Übertragung sollte sie grundsätzlich vertraglich festhalten.	172
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Derzeit hat die Stadt Menden kein zentrales Bauinvestitionscontrolling innerhalb der Verwaltung implementiert, wodurch sich Synergieeffekte und Einsparungen ergeben könnten.	172	E5.1	Die Stadt Menden sollte ein zentrales Bauinvestitionscontrolling einführen um Synergieeffekte zu nutzen und Einsparpotenziale zu heben. Hierbei sollte sie darauf achten, dass alle Informationen in einer Stelle zusammenlaufen, sodass der Verwaltungsvorstand auf alle Informationen gezielt zurückgreifen kann.	15
			E5.2	Die Stadt Menden sollte für ein zentrales Bauinvestitionscontrolling eine zugehörige Dienstanweisung erstellen.	16
			E5.3	Die Stadt Menden sollte zum Abschluss einer jeden Maßnahme einen Soll-Ist-Vergleich durchführen und die Ergebnisse in einem Berichtswesen dokumentieren und zusammenführen, um Auffälligkeiten nachgehen zu können.	17
F6	Die Koordination von Baumaßnahmen findet in Menden derzeit im Verwaltungsvorstand statt. Eine zentrale Stelle, bei der Informationen zusammenfließen ist nicht eingerichtet. Insofern besteht kein systematisches Bauinvestitionscontrolling.	14	E6	Die Stadt Menden sollte ihren Bauinvestitionen jeweils eine umfassende und systematische Bedarfs- und Bedarfsdeckungsprüfung vorschalten.	174
Nachtragswesen					
F7	Trotz eines hohen Anteils an Nachträgen bei den Vergaben weist Menden eher geringe Abweichungen der Abrechnungssummen zu den Auftragswerten auf.	175			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Derzeit finden die Bearbeitung von Nachträgen in Menden in den Fachbereichen statt. Eine fachbereichsübergreifende Analyse und Bewertung an zentraler Stelle ist nicht gegeben.	177	E8	Zum gesteuerten Umgang mit Nachträgen sollte die Stadt Menden den Anteil der Nachträge an den Gesamtaufträgen sowie Mengenabweichungen regelmäßig auswerten und analysieren. Zudem sollte sie Grenzen festlegen, ab welcher Summe nicht mehr das Fachamt über Nachträge zu Vergaben entscheidet.	178

6. gpa-Kennzahlenset

6.1 Inhalte, Ziele und Methodik

Die gpaNRW stützt die Analysen im Wesentlichen auf Kennzahlen. Dabei haben sich für die einzelnen Handlungsfelder der Kommunen bestimmte Kennzahlen als besonders aussagekräftig und steuerungsrelevant herausgestellt. Diese Schlüsselkennzahlen sind im gpa-Kennzahlenset zusammengefasst. Wir erheben die Kennzahlen kontinuierlich in unseren Prüfungen, um den Kommunen eine aktuelle Standortbestimmung zu ermöglichen.

Für Handlungsfelder, die wir in vorangegangenen Prüfungen untersucht haben, hat die gpaNRW in den aktuellen Prüfungen keinen Bericht erstellt. Analysen, Empfehlungen sowie Hinweise zu Konsolidierungsmöglichkeiten sind aus den vorangegangenen Prüfungsberichten bekannt. Sie sind zudem übergreifend unter www.gpanrw.de in der Rubrik Service veröffentlicht. Sofern wir das dargestellte Handlungsfeld aktuell geprüft haben, stehen Analysen sowie Feststellungen und Empfehlungen im jeweils genannten Teilbericht.

Bei der Grunddatenerhebung und den Kennzahlenberechnungen hat die gpaNRW Plausibilitätsprüfungen durchgeführt. Damit ist die Validität der Daten und die interkommunale Vergleichbarkeit der Kennzahlenwerte sichergestellt. Hierzu dienen auch die mit den Verantwortlichen geführten Gespräche.

Die Definitionen der Grunddaten und Kennzahlen stellt die gpaNRW den Kommunen zur Verfügung. So können die Kommunen die Kennzahlen auch außerhalb der Prüfung fortschreiben. Die Kommunen können sie für die strategische und operative Steuerung nutzen und sie in die Haushaltspläne und Jahresabschlüsse integrieren.

Im Laufe der Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen fließen sukzessive immer mehr Kommunen in die Vergleiche ein. Die gpaNRW veröffentlicht das gpa-Kennzahlenset in regelmäßigen Abständen auf ihrer Internetseite. So ermöglicht die gpaNRW gerade Kommunen, die zu Beginn eines Segmentes geprüft wurden, die Standortbestimmung in einer größeren Vergleichsgruppe. Unter www.gpanrw.de steht das jeweils aktuelle gpa-Kennzahlenset mit interkommunalen Vergleichen zum Download zur Verfügung.

6.2 Aufbau des gpa-Kennzahlensets

Das gpa-Kennzahlenset enthält aus den aktuellen Prüfungen der mittleren kreisangehörigen Kommunen - gegliedert nach den Handlungsfeldern -

- die Werte der jeweiligen Kommune,
- die interkommunalen Vergleichswerte,
- die Anzahl der Vergleichswerte sowie

- das Vergleichsjahr für den interkommunalen Vergleich.

Sofern die gpaNRW die Kennzahlen bereits in einer vorangegangenen Prüfung erhoben hat, enthält die Übersicht auch diese Werte. Bei manchen Kennzahlen haben sich zwischenzeitlich die Grunddatendefinitionen geändert. Ebenso haben wir in dieser Prüfungsrunde einige Kennzahlen erstmals erhoben. In beiden Fällen bilden wir nur die aktuellen Kennzahlenwerte ab und geben in der entsprechenden Spalte für Vorjahre den Hinweis „k. A.“. Der Zusatz „k. A.“ deutet somit nicht automatisch auf eine mangelnde Datenlieferung der Kommune hin.

Die Kommune soll ihren Kennzahlenwert gut einordnen können. Deshalb stellen wir im gpa-Kennzahlenset folgende Vergleichswerte dar:

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

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

Die Zahl der in den interkommunalen Vergleich eingegangenen Daten gibt einen Hinweis auf die statistische Sicherheit der Vergleichswerte. Von der gpaNRW durchgeführte Auswertungen haben gezeigt, dass sich beim weitaus überwiegenden Teil der Kennzahlen schon nach Einbeziehung von 12 bis 15 Vergleichswerten die statistischen Lageparameter ausreichend stabilisiert haben.

Die Kennzahlenwerte des interkommunalen Vergleichs und die zugehörigen Werte der Kommune basieren auf den jeweils aktuellsten vorliegenden Daten. Abhängig von den benötigten Grunddaten lagen während der Prüfung unterschiedliche Datenstände vor. Für jede Kennzahl ist deshalb das Jahr des interkommunalen Vergleichs angegeben. Der aktuelle Wert der Kommune bezieht sich ebenfalls auf das angegebene Vergleichsjahr.

Sofern die gpaNRW das Handlungsfeld aktuell geprüft hat, ist der betreffende Teilbericht in der letzten Spalte benannt.

6.3 gpa-Kennzahlenset

gpa-Kennzahlenset der Stadt Menden

Handlungsfelder / Kennzahlen	Menden 2012	Menden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-27	28,79	-200	2,81	28,45	96,91	732	35	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	16,39	13,34	-29,11	9,09	18,77	33,59	65,26	35	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	41,54	36,87	-11,32	34,25	49,98	63,85	78,56	35	2018	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	k.A.	2.896	1.575	2.312	3.332	4.321	5.384	22	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	185	254	-330	87,83	177	258	2.263	35	2018	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	9,24	9,59	3,93	7,59	8,22	9,47	12,96	37	2018	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	6,46	5,52	2,07	5,19	5,73	6,46	8,85	37	2018	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k.A.	4.597	2.565	3.717	4.588	4.958	6.544	40	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.107	4.303	2.157	3.253	3.684	4.098	7.141	45	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Menden 2012	Menden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.992	1.665	933	1.609	1.794	2.013	2.475	45	2018	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	231	273	0	108	176	227	391	45	2018	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	200	229	62	120	195	297	724	45	2018	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	294	267	150	249	305	365	552	45	2018	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	143	151	5	106	149	171	248	45	2018	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	233	351	40	142	214	284	726	45	2018	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	57	195	53	155	237	311	481	45	2018	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.***	126	3	49	122	213	3.802	45	2018	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	958	1.047	54	177	279	488	1.130	45	2018	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	k.A.	3.170	1.209	1.979	2.439	2.761	3.929	46	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	130	./. ²²	97	130	149	182	333	42	2019	./.

²² Daten für den Bereich Personenstandswesen wurden nicht zur Verfügung gestellt.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Menden 2012	Menden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	395	375	244	317	341	374	620	43	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	564	392	204	394	460	649	1.606	23	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	280	311	0	310	351	434	1.770	32	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	./.	217	303	391	419	546	12	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	289	289	190	286	325	378	491	41	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	354	392	124	308	395	432	707	23	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	10,07	11,10	7,55	10,46	12,90	17,05	24,83	42	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	11,24	12,88	0,00	17,16	22,77	25,36	60,54	27	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	9,08	10,01	7,55	9,83	10,99	12,04	16,10	38	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	45,99	37,78	0,00	0,00	7,95	50,76	100	43	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	8,48	8,16	4,25	6,70	7,74	9,11	24,99	42	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	93	89,9	61,44	90,06	104	117	163	42	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Menden 2012	Menden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	11,4	12,5	9,98	12,90	14,59	17,72	27,14	43	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	143	142	98,98	113	131	158	342	43	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	147	228	42,65	127	193	309	578	43	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)****	539	486	305	489	572	646	800	43	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)****	k. A.	438	334	469	509	626	1.019	43	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	501	163	318	409	508	884	69	2018	./.
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	913	419	610	759	965	1.155	26	2018	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	21.155	25.646	17.600	21.211	23.255	26.411	30.215	27	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	38,8	52,14	34,75	48,49	55,28	58,86	69,79	27	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	48,4	37,66	35,24	39,79	45,19	51,33	57,83	27	2018	Hilfe zur Erziehung

Handlungsfelder / Kennzahlen	Menden 2012	Menden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE gesamt)	23,03	39,10	18,71	29,03	35,73	40,79	63,22	27	2018	Hilfe zur Erziehung
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	k. A.	2.312	1.490	2.311	2.510	2.828	3.996	40	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	14,5	2,9	12,8	14,5	15,8	18,8	40	2018	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	3.139	2.101	3.139	3.361	3.820	4.731	40	2018	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	93	95	55	72	85	94	122	43	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	506	456	250	340	396	433	551	43	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	2,28	1,85	1,40	2,71	3,74	5,17	11,57	36	2018	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	1,18	0,90	0,54	1,24	1,50	2,38	5,44	37	2018	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	86	50	82	100	141	189	38	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	5,32	0,00	2,29	4,68	6,90	20,00	36	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	63	53	70	103	122	174	18	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Menden 2012	Menden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Tagen	k. A.	56	31	57	69	94	145	18	2019	Bauaufsicht
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k.A.	k.A.	1,99	2,71	3,10	3,76	4,76	23	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	k.A.	208	323	392	472	690	21	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	k.A.	91	164	245	314	467	20	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	k.A.	k.A.	22,61	52,76	70,55	90,88	133	24	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k.A.	k.A.	316	496	623	761	997	22	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	374	k.A.	138	161	197	248	426	29	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	0,32	0,32	0,32	1,52	3,12	7,66	22,62	33	2018	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	1,59	2,44	0,52	1,08	1,94	2,61	5,97	28	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Menden 2012	Menden aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	18,51	14,07	2,65	10,65	13,20	17,57	24,88	22	2018	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	3,60	4,92	1,14	2,44	2,93	4,03	5,50	20	2018	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	k.A.	k.A.	1,83	4,24	6,10	9,72	59,48	17	2018	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.	k.A.	0,29	1,14	1,75	3,19	8,06	14	2018	./.

*EW = Einwohner

**Für das Vergleichsjahr lag kein Gesamtabschluss vor, die gpaNRW hat für die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes die Werte aus der vorläufigen Schuldenkonsolidierung der Stadt Menden verwendet.

*** die Wohngebäude wurden 2012 bei den sonstigen Nutzungen mit erfasst

****Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

→ 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

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de