

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bad Salzuflen
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Salzuflen	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Bad Salzuflen	8
0.2.1 Strukturelle Situation	8
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bad Salzuflen	18
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	33
1.1 Managementübersicht	33
1.1.1 Haushaltssituation	33
1.1.2 Haushaltssteuerung	34
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	34
1.3 Haushaltssituation	35
1.3.1 Haushaltsstatus	36
1.3.2 Ist-Ergebnisse	38
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	45
1.3.5 Schulden und Vermögen	47
1.4 Haushaltssteuerung	54
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	54
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	56
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	59

1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	66
2.	Beteiligungen	74
2.1	Managementübersicht	74
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	75
2.3	Beteiligungsportfolio	75
2.3.1	Beteiligungsstruktur	76
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	78
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	79
2.4	Beteiligungsmanagement	82
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	82
2.4.2	Berichtswesen	84
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	86
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	88
3.	Hilfe zur Erziehung	89
3.1	Managementübersicht	89
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	90
3.3	Strukturen	91
3.3.1	Strukturkennzahlen	92
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	93
3.3.3	Präventive Angebote	94
3.4	Organisation und Steuerung	95
3.4.1	Organisation	95
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	96
3.4.3	Finanzcontrolling	97
3.4.4	Fachcontrolling	99
3.5	Verfahrensstandards	101
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	101
3.5.2	Prozesskontrollen	107
3.6	Personaleinsatz	107
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	109
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	109
3.7	Leistungsgewährung	110
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	110
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	118
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	126
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	127
4.	Bauaufsicht	131
4.1	Managementübersicht	131
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	132

4.3	Baugenehmigung	132
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	133
4.3.2	Rechtmäßigkeit	135
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	137
4.3.4	Geschäftsprozesse	139
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	140
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	141
4.3.7	Personaleinsatz	144
4.3.8	Digitalisierung	147
4.3.9	Transparenz	148
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	150
5.	Vergabewesen	153
5.1	Managementübersicht	153
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	154
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	155
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	155
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	158
5.4	Sponsoring	160
5.5	Bauinvestitionscontrolling	161
5.6	Nachtragswesen	164
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	164
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	168
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	170
6.	gpa-Kennzahlenset	173
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	173
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	173
6.3	gpa-Kennzahlenset	175
	Kontakt	182

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Salzuflen

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Salzuflen 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.

Die überörtliche Prüfung der gpaNRW erfolgte zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche und auch auf die Kommunen. Sie belastet die kommunalen Haushalte und beeinflusst unter anderem auch die Arbeit der in dieser überörtlichen Prüfung betrachteten Jugendämter, Bauaufsichten und Vergabestellen. Soweit möglich, haben wir diese Auswirkungen in den Teilberichten thematisiert.

Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich die **Haushaltssituation** der Stadt Bad Salzuflen verbessert. Sie konnte ihr Haushaltssicherungskonzept verlassen und ist haushaltsrechtlich wieder uneingeschränkt handlungsfähig. Seit 2014 erzielt Bad Salzuflen erstmals positive Jahresergebnisse. In der Folge konnte die Stadt den Eigenkapitalverzehr stoppen und wieder eine Ausgleichsrücklage aufbauen. Dennoch ist die Eigenkapitalausstattung weiterhin unterdurchschnittlich.

Die positiven Jahresergebnisse führen auch zu einer guten Liquiditätslage. Deshalb konnte die Stadt ihre kurzfristigen Kassenkredite verringern. Gleichwohl sind diese mit 34 Mio. Euro in 2019 weiterhin hoch. Zur Finanzierung ihrer Investitionen sind gleichzeitig die Investitionskredite deutlich angestiegen. Bad Salzuflen ist daher weiterhin überdurchschnittlich stark verschuldet. Angesichts des vorhandenen Investitionsbedarfs wird sich an dieser Situation auch absehbar nichts ändern.

In den kommenden Jahren rechnet die Stadt damit, den Haushaltsausgleich nur durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage darstellen zu können. Die städtische Haushaltsplanung enthält zusätzliche Risiken, aber auch Chancen auf Ergebnisverbesserungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Bad Salzuflen sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

Insgesamt hat sich der Konsolidierungsdruck der Stadt Bad Salzuflen im Vergleich zur vorherigen Prüfung zwar verringert. Jedoch sieht die gpaNRW weiterhin Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern. Dazu sollte die Stadt ihre Eigenkapitalausstattung ausbauen und ihre Verschuldung zurückführen.

Die Haushaltswirtschaft der Stadt Bad Salzuflen ist gut gesteuert. Die hierfür notwendigen Informationen liegen zentral vor und werden über ein unterjähriges Berichtswesen adressatengerecht aufbereitet.

Auffällig ist in Bad Salzuflen allerdings der im Vergleich zu den meisten anderen Kommunen größere Umfang der in Folgejahre übertragenen Ermächtigungen. Darunter leidet die Transparenz des Haushaltsplans. Dieser kann nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und der Investitionstätigkeit wiedergeben. Die Stadt sollte daher Art, Umfang und Dauer der **Ermächtigungsübertragungen** an strengere Voraussetzungen knüpfen.

Die Akquise von Fördermitteln führt die Stadt dezentral in den Fachdiensten durch. Dazu hat sie bisher keine strategischen Vorgaben entwickelt. Durch eine neu eingerichtete Stelle für das **Fördermittelmanagement** wird dieser Aufgabenbereich künftig gestärkt.

Punktuelle Möglichkeiten zur weiteren Steuerungsoptimierung lässt das städtische **Beteiligungsmanagement** erkennen. Aufgrund der vorgefundenen komplexen Beteiligungsstruktur, deren wirtschaftliche Bedeutung und der aus den Beteiligungen resultierenden Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW hohe Anforderungen an das städtische Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt Bad Salzuflen überwiegend. Handlungsmöglichkeiten beziehen sich noch auf die Verbesserung und Aktualisierung des Berichtswesens sowie die weitere Standardisierung der beteiligungsrelevanten Datenvorhaltung einschließlich der damit verbundenen Abläufe. Sinnvoll erscheinen zudem Schulungen für die städtischen Gremienvertreterinnen und -vertreter in den Beteiligungen, in denen grundlegende Informationen zu den Rechten und Pflichten ihrer Mandate vermittelt werden.

In nahezu allen Städten und Gemeinden stellen die Jugend- und Sozialleistungen eine wachsende Herausforderung für den städtischen Haushalt dar. Dies gilt ebenso für Bad Salzuflen. Auch hier sind die Aufwendungen im Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in den letzten Jahren stetig gestiegen. Umso bemerkenswerter sind daher die interkommunal niedrigen Belastungen der Stadt Bad Salzuflen im Bereich der **Hilfen zur Erziehung** (HzE). So erzielt Bad Salzuflen hier trotz einer hohen Jugendarbeitslosenquote einen geringeren Fehlbetrag als drei Viertel der Vergleichskommunen. Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Leistungserbringung der Hilfen bestehen, prägen maßgeblich den Fehlbetrag. Diese sind in Bad Salzuflen sowohl je Hilfefall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. Auch die unterdurchschnittliche Falldichte, die sich in der Anzahl der HzE-Fälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre widerspiegelt, begünstigt den Fehlbetrag. Während die intensive Präventionsarbeit der Stadt Bad Salzuflen positiv zu bewerten ist, fehlt es noch an wichtigen, auch stärker IT-gestützten Grundlagen und Instrumenten zur finanzwirtschaftlichen und wirkungsorientierten Steuerung im Bereich der Hilfen zur Erziehung. So sollte die Stadt Bad Salzuflen ihre Controlling-Aktivitäten weiter ausbauen. Insbesondere das Finanz- und Fachcontrolling sollte sie stärker miteinander verknüpfen. Die Wirksamkeit der im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung getroffenen Maßnahmen kann die Stadt aktuell nicht systematisch überprüfen bzw. messen. Hierzu sind beispielsweise Kennzahlen zu Laufzeiten der Hilfen und Abbruchquoten erforderlich.

Bei der differenzierten Betrachtung der Einzelhilfen sind die vergleichsweise hohen Aufwendungen für Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall auffällig. Zum Jahr 2019 sind hier die Aufwendungen nochmals deutlich gestiegen. Durch gegebenenfalls strengere Maßstäbe bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung könnten die Aufwendungen in diesem Bereich begrenzt oder zumindest der Anstieg gebremst werden.

Die **Bauaufsicht** der Stadt Bad Salzuflen ist effektiv organisiert, arbeitet weitgehend rechtssicher und hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren ein. Im einfachen Genehmigungsverfahren zeigen sich lediglich noch punktuelle Optimierungsmöglichkeiten. So

sollte die Stadt die wesentlichen Maßstäbe für ihre Ermessensentscheidungen schriftlich fixieren. Auch empfiehlt es sich, die Entscheidungsbefugnisse der Beschäftigten in der Bauaufsicht verbindlich festzulegen. Bei den einfachen Baugenehmigungsverfahren sollte die Stadt Bad Salzuflen überdies verpflichtende Regelungen zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips treffen.

Besonders positiv hervorzuheben sind die sehr kurzen Laufzeiten der Bauanträge der Stadt Bad Salzuflen, sowohl bei den Gesamtlaufzeiten als auch bei den Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauantragsunterlagen. Die gute Kommunikation mit den Antragstellern und der schnelle interne Bearbeitungsprozess wirken sich hier günstig aus. Zur weiteren Optimierung und stärkeren Serviceorientierung sollte die Stadt Bad Salzuflen die Digitalisierung ihrer Bearbeitungsprozesse weiter vorantreiben und mittelfristig im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abbilden. Die Stadt Bad Salzuflen weist in der Bauaufsicht leicht überdurchschnittliche personalbezogene Fallzahlen auf. Sie sollte deren Entwicklung fortlaufend auswerten. Zu diesem Zweck sollte die Stadt Bad Salzuflen über die bereits genutzten Kennzahlen in der Bauaufsicht hinaus auch personalbezogene Kennwerte zur Steuerungsunterstützung einsetzen.

Das **Vergabewesen** der Stadt Bad Salzuflen ist insgesamt sehr gut organisiert. In ihrer Vergabeordnung und in der Dienstanweisung hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen sowie die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Vor allem mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle hat die Stadt organisatorisch eine wesentliche Voraussetzung geschaffen, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren wirksam zu unterstützen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist in die Vergabeverfahren der Stadt sehr gut eingebunden.

Die Regelungen zur **Korruptionsprävention** erfüllen die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die Stadt Bad Salzuflen sollte die zuletzt 2014 zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche durchgeführte Schwachstellenanalyse aktualisieren.

Die Stadt nimmt **Sponsoringleistungen** in Anspruch und hat den Umgang damit in einer Dienstanweisung geregelt. Sie sollte darin auch die Beteiligung des Fachdienstes Steuern verbindlich festlegen.

Ein zentral organisiertes, systematisches **Bauinvestitionscontrolling** praktiziert die Stadt Bad Salzuflen noch nicht. Sie hat aber bereits zahlreiche Merkmale eines BIC in ihre Arbeitsabläufe integriert. So wird in der Regel bei jeder größeren Investitionsentscheidung eine Bedarfsfeststellung und -planung durchgeführt. Seit 2020 hat die Stadt zur Steuerung der Maßnahmen zudem einen internen Investitionsausschuss gebildet. Sie sollte zur weiteren Optimierung verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen und dabei Verantwortlichkeiten und Aufgaben konkret festlegen. Dabei sollte zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein zentrales Controlling inklusive einer Nachbetrachtung der Maßnahmen erfolgen.

Nachträge haben in der Stadt Bad Salzuflen einen deutlichen Einfluss auf die Abrechnungssummen. Die Abweichungen vom Auftragswert sind insbesondere bei den Baumaßnahmen vergleichsweise groß. Dies weist auf ein Optimierungspotential bei der Bedarfsermittlung beziehungsweise der Erstellung der Leistungsverzeichnisse hin. Die Stadt sollte daher eine fortlaufende systematische Analyse ihrer Nachträge durchführen.

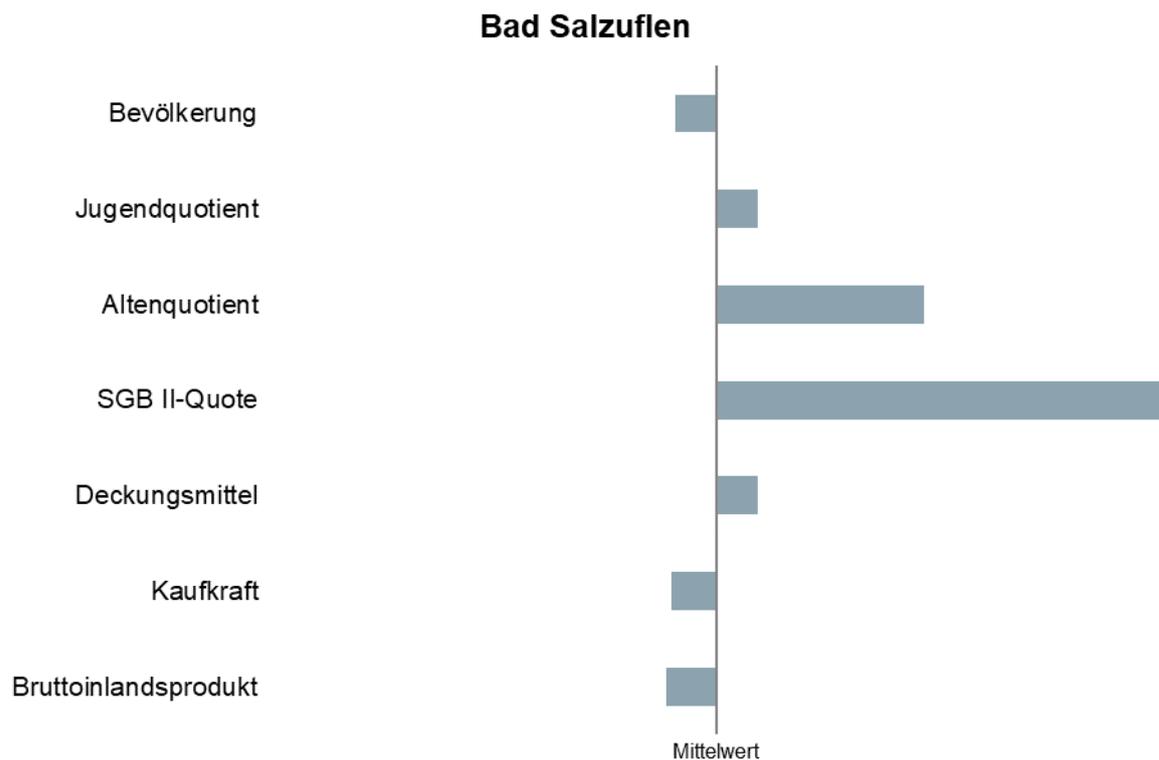
In den **Maßnahmenbetrachtungen** zeigt sich, dass Entscheidungen in der Vergangenheit vielfach nicht ausreichend dokumentiert wurden. Mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle ist die Qualität der Vergabeverfahren im Hinblick auf die Dokumentation und die rechtssichere Abwicklung allerdings deutlich gestiegen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Bad Salzuflen

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Bad Salzuflen



Gegenüber der letzten Prüfung hat sich die strukturelle Situation der Stadt Bad Salzuflen nicht wesentlich verändert. Die strukturellen Indikatoren zur Wirtschafts- und Ertragskraft, aber auch

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

zur Bevölkerungsentwicklung sind im landesweiten Vergleich eher unauffällig. Nach wie vor kritisch ist allerdings die hohe SGB-II-Quote, die ihren Ursprung in einzelnen problematischen Wohnquartieren hat. Diese haben sich in der Folge des sozialen Wohnungsbaus in den 1990er Jahren ausgebildet und prägen noch heute die städtische Sozialstruktur.

Auch die Altersstruktur ist seit der letzten Prüfung unverändert hoch. Der allgemeine Trend einer alternden Bevölkerung wird in Bad Salzuflen durch den kontinuierlichen Zuzug von Menschen im fortgeschrittenen Alter zusätzlich beschleunigt und führt daher zu einem außergewöhnlich hohen Altersquotienten. Auslöser für den Zuzug älterer Menschen ist die Attraktivität der Stadt als Kurort und Heilbad mit Gesundheitseinrichtungen und der dazu gehörenden Infrastruktur.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die in der letzten überörtlichen Prüfung in 2015 durch die gpaNRW ausgesprochenen Handlungsempfehlungen wurden in der Stadt Bad Salzuflen verwaltungsintern, aber auch zum Teil mit der Politik beraten. Einige der ausgesprochenen Empfehlungen sind in die Arbeit der Kommune eingeflossen (z.B. Optimierung des Wissensmanagements durch die Einführung der Prozessdatenbank PICTURE, die Anpassung der Öffnungszeiten im Bürgerservice, die Einführung eines elektronischen Anmeldeportals für die KiTas, der Beschluss zur langfristigen Aufgabe zweier Friedhöfe sowie zum Abriss zweier Friedhofskapellen, die Überarbeitung/ Aktualisierung der Erschließungsbeitragssatzung sowie die Aufgabe kleinerer Spielplätze zugunsten größerer, attraktiverer Spielräume). Andere Handlungsempfehlungen wurden nach Prüfung auf ihre Umsetzbarkeit und Vorteilhaftigkeit hin überprüft aber dann bewusst nicht weiterverfolgt bzw. realisiert (z.B. Stellenanpassung im Bereich der Schulsekretariate).

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

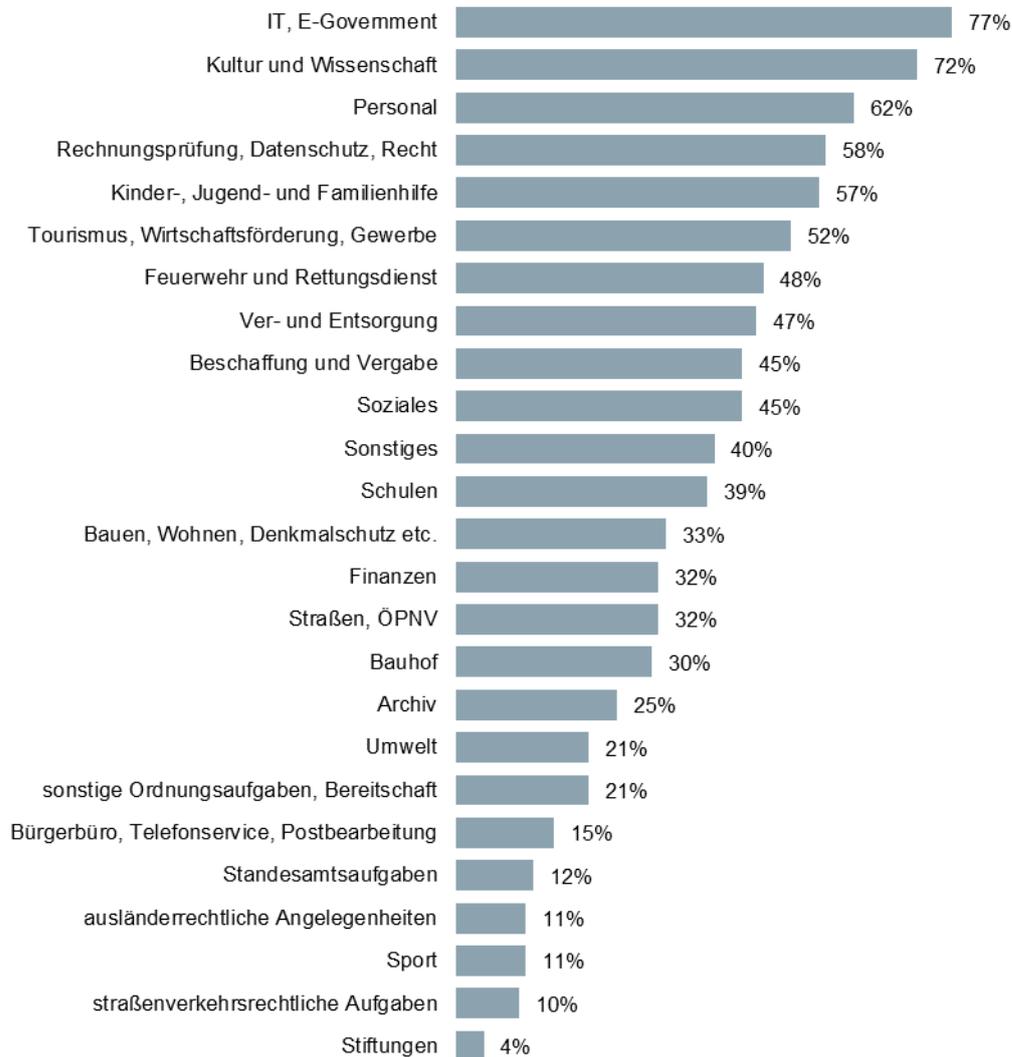
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020

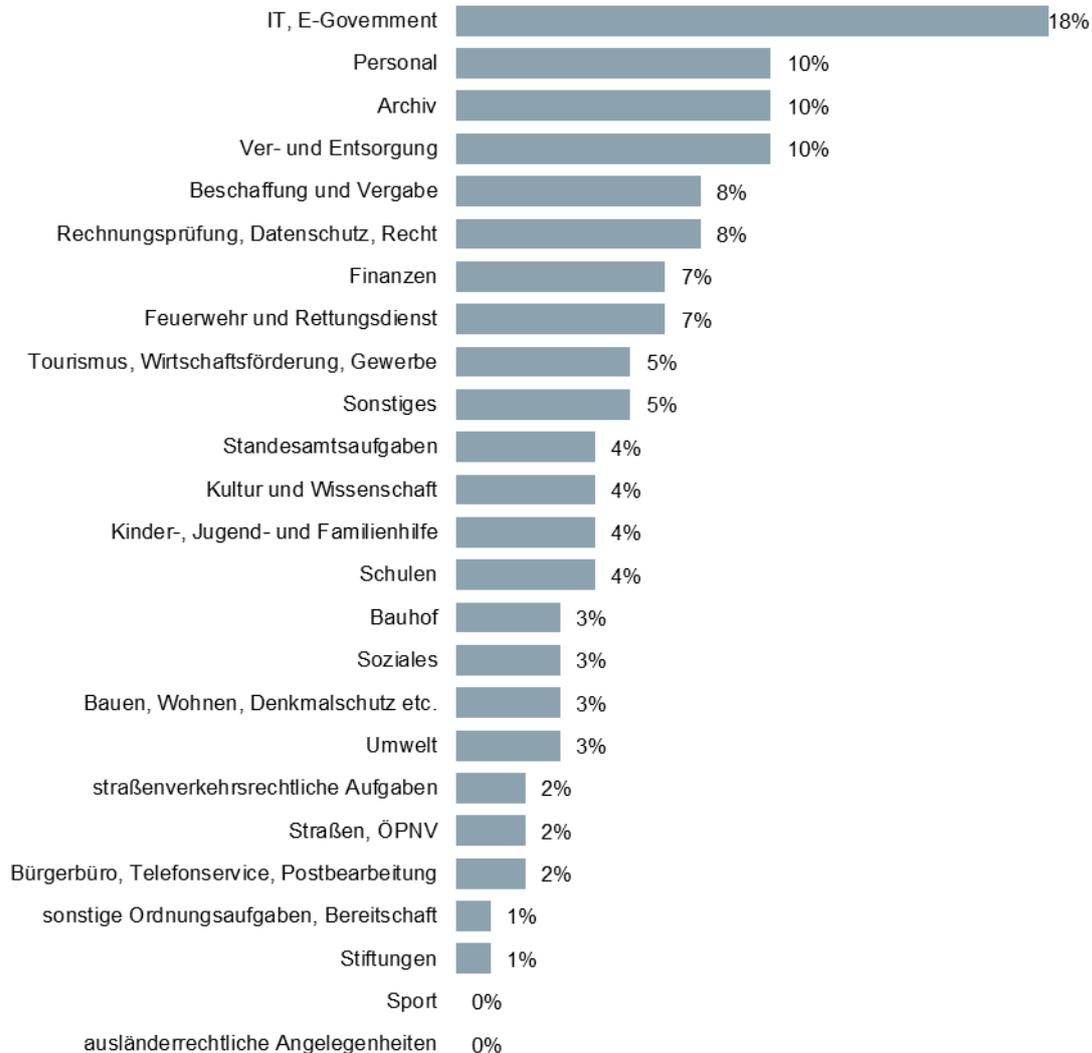


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung bilden auch einzelne, teils zeitlich befristete Projekte, die Basis einer Kooperation.

Eher untergeordnete Bedeutung haben nach den bisherigen Auswertungen gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmungen im Bereich der Ordnungsverwaltung, des Standesamtswesens, des Bürger- und Telefonservices sowie im Sportbereich.

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ

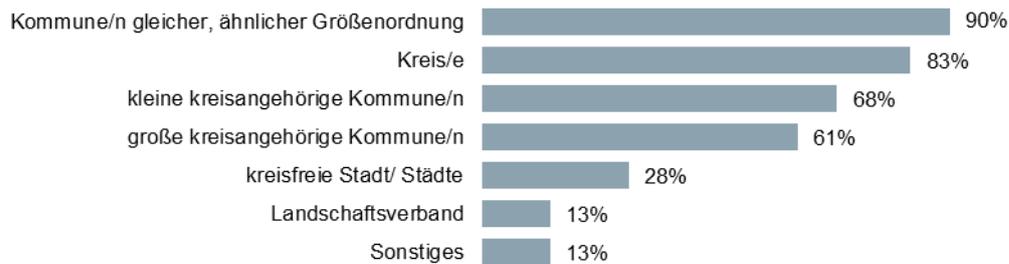


Auch bei den geplanten Aufgabenfeldern sind die Bereiche IT und E-Government dominierend. Dies überrascht nicht, da mittlerweile doch alle Kommunen gefordert sind, die Digitalisierung ihrer Verwaltungen aktiv voranzutreiben. Diesbezüglicher Handlungsbedarf hat sich aktuell auch in der Pandemie-Situation 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 u.a. die Bereiche Beschaffung/ Vergabe, Personal, Finanzen, aber auch das Archivwesen.

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

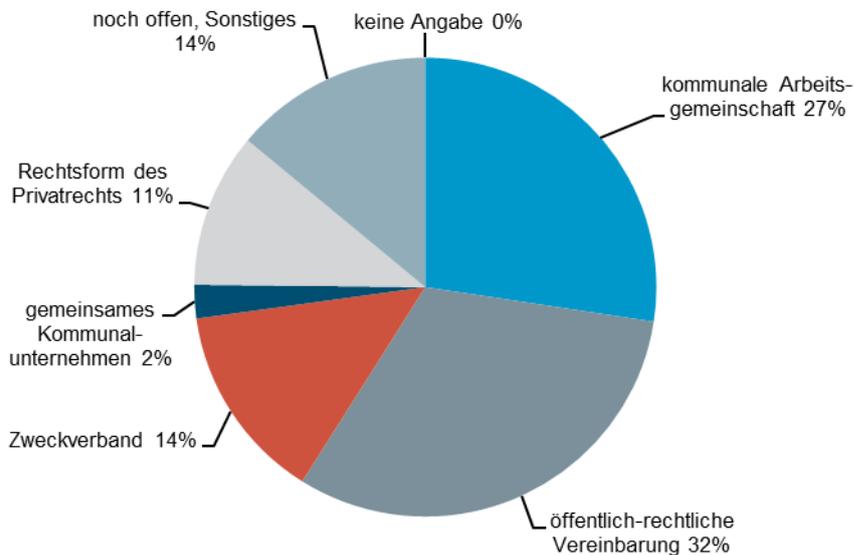


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

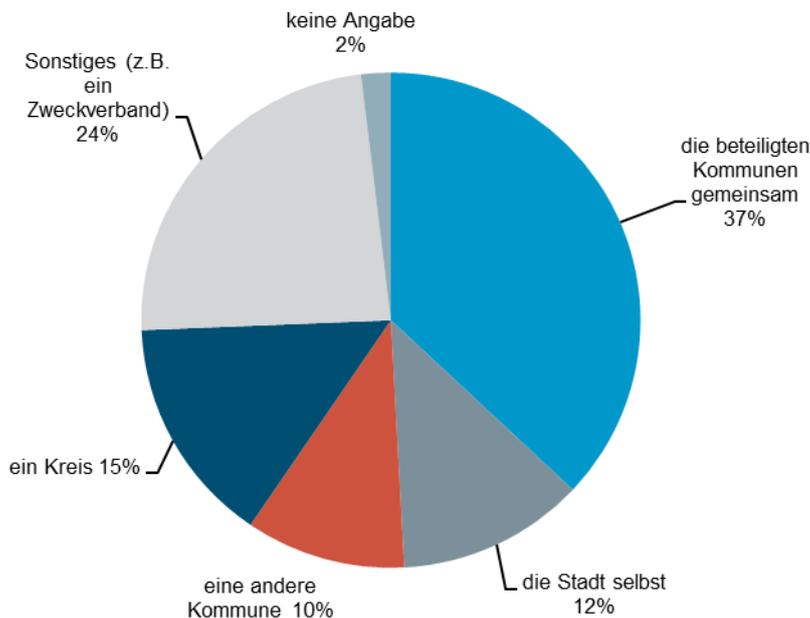


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte. 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

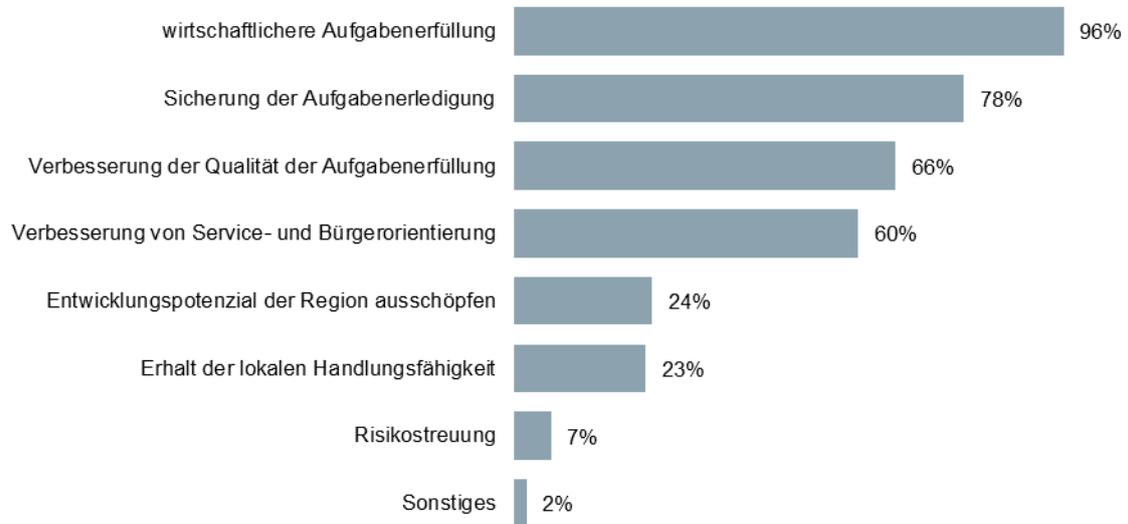


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei deutlich weniger Kooperationen mit einem Anteil von insgesamt gut 20 Prozent liegt die Aufgabendurchführung entweder komplett bei der Stadt selbst oder vollständig bei der/ den beteiligten Kommune/n. Immerhin rund ein Viertel der Kommunen setzt bei der Aufgabendurchführung auf Organisationseinheiten und –modelle außerhalb der klassischen Behördenstruktur. Der Anteil der Kreise, die in vereinbarten IKZ-Partnerschaften für die Aufgabenwahrnehmung zuständig sind, ist demgegenüber deutlich geringer.

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, die Sicherung der Aufgabenerfüllung sowie die Verbesserung sowohl der Qualität der Aufgabenerfüllung als auch der Service- und Bürgerorientierung 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 eine Kooperation auf Augenhöhe und damit einhergehend gegenseitiges Vertrauen für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch klare Zielvorgaben und der unbedingte Rückhalt durch die Verwaltungsführung werden von mehr als 40 Prozent aller Kommunen als weitere wesentliche Erfolgskriterien genannt. Eine offene, zielorientierte und ehrliche Zusammenarbeit mit den Partnern, aktiv gestützt und gefördert durch die Verwaltungsspitze ist aus Sicht der befragten Städte somit die entscheidende Voraussetzung für das Gelingen interkommunaler Kooperationen.

Bemerkenswert ist dabei, dass die Unterstützung der Verwaltungsspitze als Erfolgsfaktor wichtiger erscheint als die Rolle der Politik bzw. deren Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit. 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 Bad Salzuflen

Für die Stadt Bad Salzuflen ist interkommunale Zusammenarbeit bereits seit vielen Jahren eine wichtige und fest etablierte Form kommunaler Aufgabenerfüllung. Entsprechend des landesweiten Trends liegen die Schwerpunkte der örtlichen interkommunalen Aktivitäten in den internen Dienstleistungsbereichen (insbes. IT/ krz, Rechnungsprüfung, Organisation/ Prozessmanagement), dem klassischen Bereich der Daseinsvorsorge (insbes. Entsorgung Klärschlamm, VHS, Bibliothekswesen), aber auch in entwicklungspolitischen Handlungsfeldern (regionale Projekte, z.B. Regiopoleregion Bielefeld/ Regionale 2022, interkommunale Gewerbegebiete, Klimaprojekte)

Darüber hinaus kooperiert Bad Salzuflen mit anderen Kommunen auch in bislang landesweit eher seltener anzutreffenden IKZ-Feldern, wie bspw. Asyl und Forst. Ein gemeinsamer Krankenfonds Asyl auf Kreisebene sorgt für einen Risikoausgleich unter den kreisangehörigen Kommunen, wenn einzelne Städte oder Gemeinden durch Asylbewerber mit besonders kostenintensiven Behandlungen belastet sind. Die bestehende gemeinsame Zusammenarbeit im Forstwesen hat vor allem personalwirtschaftliche Synergieeffekte sowie die Optimierung der Holzvermarktung zum Ziel.

Weitere besonders innovative IKZ-Aktivitäten, an denen die Stadt Bad Salzuflen beteiligt ist, betreffen zum einen das kreisübergreifende Projekt „Wasser im Fluss“. Dieses Projekt hat die Verbesserung des ökologischen Gewässerzustandes zum Ziel. Gleichzeitig sollen regionale Beschäftigungsmaßnahmen realisiert werden. Neben dem Kreis und den kreisangehörigen Kommunen sind hier daher auch u.a. die Bezirksregierung Detmold, das Job-Center Lippe AöR und die Arbeitsagentur mit im Boot.

Besonders bewährt hat sich aus Sicht der Stadt Bad Salzuflen das OWL-weite Projekt zum Aufbau einer verwaltungsweiten Prozesslandkarte auf der Grundlage einer einheitlichen Software zum Prozessmanagement. Dabei steht den Projektteilnehmern nicht nur die Software zur Verfügung, sondern auch ein interkommunales Projektbudget für flankierende externe Beratungs- und Moderationsleistungen. Sehr gute Erfahrungen hat Bad Salzuflen auch mit der Kooperation mit der Stadt Bielefeld im Bereich des Telefonservice gemacht. Bielefeld deckt mit seinem Telefonservice insbesondere die tägliche fernmündliche Erreichbarkeit der Stadt Bad Salzuflen in den Zeitfenstern von 16 bis 18 h ab.

Positiv sieht Bad Salzuflen zudem die sehr pragmatischen, eher kleineren interkommunalen Kooperationen. Exemplarisch seien hier die gemeinsame Rufbereitschaft im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes oder auch verschiedene Arbeitsgemeinschaften auf diversen Fachebenen genannt. (z.B. Rechnungsprüfung, Personalwesen, Sport)

Noch in der Planung befindet sich zum einen eine Kooperation im Rahmen der Regionale 2022. Für das Regionale-Projekt „Werre“ ist interkommunale Zusammenarbeit eine zwingende Voraussetzung für eine ganzheitliche Betrachtung der Werre von der Quelle bis zur Mündung. Zur Förderkulisse der Regionale 2022 gehört auch eine Projektidee zur Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit und Steigerung der Attraktivität des öffentlichen Dienstes für Nachwuchskräfte in Kommunen in OWL (Stichwort „Ausbildungsfirma OWL“). Geplant ist zudem auf Kreisebene ein IKZ-Projekt zur Entwicklung einer digitalen Agenda für die lokale Umsetzung in den einzelnen Kommunen. So sollen Handlungsfelder identifiziert werden, die gemeinsam realisiert werden (z.B. Einsatz einheitlicher Software).

Weitergehende Potenziale, die durch interkommunale Aktivitäten neu oder künftig besser erschlossen werden können, werden insbesondere in der übergreifenden Ausweitung von Digitalisierungs- und IT-Vorhaben (Smart City, Breitbandversorgung, Serviceapps, einheitlicher Bürgerservice bzw. insgesamt einheitliche Softwareplattformen und -lösungen, aber auch in der gemeinsamen Wahrnehmung weiterer typischer interner Dienstleistungen (z.B. Datenschutz, Vergabewesen, Gebäudemanagement) gesehen. Gerade hier sieht auch die gpaNRW nicht nur in Bad Salzuflen, sondern landesweit noch große Möglichkeiten und Chancen, interkommunale Zusammenarbeit zu forcieren.

Trotz der insgesamt schon guten, zukunftsorientierten Aktivitäten und Planungen sieht Bad Salzuflen auch typische Schwierigkeiten bei der Umsetzung von IKZ-Projekten. So besteht der Stadt zufolge stets die Gefahr, dass sich beteiligte Kooperationspartner nicht durchgängig an die getroffenen Vereinbarungen halten oder sich vorzeitig daraus zurückziehen. Eine wesentliche Ursache hierfür liege darin, dass während der oftmals langen Dauer interkommunaler Kooperationen verantwortliche Akteure bzw. Zuständigkeiten wechseln und anschließend der nötige Rückhalt und die erforderliche aktive Unterstützung ausbleiben.

Um der Umsetzung von IKZ-Projekten einen zusätzlichen Schub zu geben, wird angeregt, das Land solle aktiv Möglichkeiten zur Durchführung von Modellvorhaben schaffen, die an geringere formale Anforderungen geknüpft werden. Auch die Digitalisierung der Verwaltungen müsse voranschreiten, um die übergreifende und ortsunabhängige Realisierung gemeinsamer IKZ-Vorhaben zu erleichtern.

Für die Politik in Bad Salzuflen ist interkommunale Zusammenarbeit kein regelmäßiger Diskussions- und Beratungspunkt, sondern wird eher anlassbezogen betrachtet und behandelt.

In der seit Anfang letzten Jahres in Kraft getretenen Förderrichtlinie zur Einrichtung neuer interkommunaler Kooperationen in NRW sieht die Stadt Bad Salzuflen zwar einerseits eine Anreizfunktion, allerdings wird auch auf die Hindernisse und Hürden bei der konkreten Beantragung von Fördermitteln verwiesen (z.B. zu hohe formelle Anforderungen).

0.4 Überörtliche Prüfung

0.4.1 Grundlagen

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

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

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

0.4.2 Prüfungsbericht

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

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

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

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

0.4.2.1 Struktur der Berichte

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur:

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

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

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

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

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

0.4.2.2 Verfahren nach Prüfungsabschluss

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

Der Kennzahlenvergleich ist die prägende Prüfungsmethodik der gpaNRW. Dazu errechnen wir Kennzahlen in den Kommunen und vergleichen diese landesweit. Für den Vergleich ist eine einheitliche Ausgangsbasis erforderlich. Es gibt jedoch keine landeseinheitliche Festlegung unterhalb der Produktbereichsebene, so dass die Produktgruppen häufig unterschiedliche Pro-

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

dukte und die Produkte unterschiedliche Leistungen enthalten. Daher ist der Vergleich nicht unmittelbar aus den Daten der Jahresrechnungen heraus möglich. Wir haben deshalb Aufgabenblöcke mit den dazu gehörenden Grunddaten einheitlich definiert und erheben diese vor Ort.

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bad Salzuflen haben wir von Juli 2020 bis März 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Bad Salzuflen grds. das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2014 bis einschl. 2018 sowie der Gesamtabschluss 2018. Die im Doppelhaushalt 2020/2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2024 hat die gpaNRW ebenfalls 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	Manfred Wiethoff/ Holger Pohl
Finanzen	Holger Pohl
Beteiligungen	Florian Kapp
Hilfe zur Erziehung	Thomas Hartmann

Bauaufsicht Theodor Grebe

Vergabewesen Theodor Grebe

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

Herne, den 12. April 2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Dagmar Klossow

Holger Pohl

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung	
Plan-Ergebnisse	
F1	Die Stadt Bad Salzuflen plant sehr vorsichtig. Insbesondere auf der Ertragsseite bestehen Chancen, dass die in der Finanzplanung ausgewiesenen Defizite geringer ausfallen können. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht in der zu optimistischen Planung der Kreisumlage.
Schulden und Vermögen	
F2	Bei der Stadt Bad Salzuflen besteht ein hoher Investitionsbedarf, um dem Substanzverlust bei den umfangreichen Vermögenswerten entgegen zu wirken. Im Zusammenspiel mit der hohen Verschuldung schränkt dies die haushaltswirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten ein.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bad Salzuflen hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Aufstellung des Jahresabschlusses nicht ein.	E1.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre Ermächtigungsübertragungen reduzieren. Sie sollte prüfen, die Ansätze stattdessen vermehrt im Folgejahr neu zu veranschlagen. Dadurch könnte sie die Transparenz verbessern und die Aussagekraft ihrer Haushaltsplanung erhöhen.
		E1.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte prüfen, Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen stringenter zu regeln. Sie könnte dabei strengere Voraussetzungen für die Übertragung von Haushaltsmitteln festlegen. Dazu könnte sie Wertgrenzen einführen oder höhere Anforderungen an die Begründung der Unabweisbarkeit der Ermächtigungsübertragung bestimmen.

Feststellung		Empfehlung	
F2	Die Stadt Bad Salzuflen baut derzeit ein zentrales Fördermittelmanagement zur Unterstützung der Fachdienste auf. Die Fördermittelakquise ist noch nicht in ein strategisches Gesamtkonzept eingebettet.	E2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Fördermittelakquise grundlegend regeln. Dazu gehört, die Prüfung von Fördermöglichkeiten standardisiert und verbindlich in den Planungsprozess einzubinden.
F3	Die Stadt Bad Salzuflen verfügt noch nicht über ein Fördermittelcontrolling.	E3.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die geplante Einführung einer Fördermittel-Datenbank kurzfristig umsetzen.
		E3.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Salzuflen ergeben. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E1.1	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Bad Salzuflen sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorhalten. Hierfür sollte die Stadt ihr Vorhaben umsetzen, eine digitale Akte im Bereich der Beteiligungsverwaltung einzuführen.
		E1.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten betreffen.
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Salzuflen ergeben.	E2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Beteiligungsberichte 2017 und 2018 schnellstmöglich nachholen. Um den kommunalen Entscheidungsträgern auch zukünftig umfassende Informationen bereitstellen zu können, sollte die Stadt weiterhin umfangreiche Berichterstattungen über die Beteiligungen bereitstellen. Sie sollten dem Rat in dem Jahr zur Verfügung gestellt werden, welches auf den Berichtsstichtag folgt.
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Salzuflen ergeben. Beim Thema Schulungen gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E3	Um allen (potenziellen) städtischen Gremienvertreterinnen und -vertretern die Möglichkeit zu geben, sich grundlegende Informationen zu ihrem Mandat anzueignen, sollte die Stadt zumindest einmal zu Beginn einer neuen Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern anbieten.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügt die Stadt Bad Salzuflen noch nicht abschließend. Konkrete Ziele wurden noch nicht erarbeitet.	E1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte auf unterschiedlichen Ebenen Ziele erarbeiten und zu einer Gesamtstrategie weiterentwickeln. Hierzu sollte sie Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeiten, genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen.
F2	Bislang kann die Stadt Bad Salzuflen Finanz-, Fall- und Stellendaten nur mit wesentlichen Einschränkungen transparent aufbereiten. Vor dem Hintergrund der finanziellen Bedeutung dieses Aufgabenbereiches sieht die gpaNRW hier großen Handlungsbedarf.	E2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches HzE zu erhalten, Kennzahlen ermitteln. Diese Kennzahlen sollten über das interne Controlling und ein adressatengerechtes Berichtswesen ausgewertet und quartalsweise im Controllingbericht dargestellt werden. Wesentliche Kennzahlen sollten im Haushalt ausgewiesen und erläutert werden.
F3	Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Software konnten Fallzahlen und Aufwendungen zu einzelnen Hilfearten nicht vollständig ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung.	E3	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Implementierung einer neuen Jugendamt-Fachsoftware prüfen, da mit dem Softwareumstieg auch ein Zuwachs an Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten erreicht werden kann. Sie sollte die Software zur Ermittlung von Kennzahlen als Grundlage für die Erstellung von Controllingberichten nutzen. Insbesondere sind auch Auswertungen der Laufzeiten und trägerbezogene Auswertungen notwendig, um die Steuerung zu verbessern.
F4	Durch ein fehlendes Berichtswesen werden Ergebnisse des Fachcontrollings nicht transparent dargestellt. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.		
F5	Das Jugendamt der Stadt Bad Salzuflen hat wenige standardisierte Maßnahmen zur Kostenbegrenzung. Aspekte der Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Obergrenzen von Fachleistungsstunden oder Kostenhierarchien, sind in Bad Salzuflen nicht festgelegt.	E5.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte wirtschaftliche Aspekte, wie beispielsweise Obergrenzen von Fachleistungsstunden oder die Einführung von Kostenhierarchien, verbindlich festschreiben.
		E5.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten trägerbezogen und auch auf die Hilfearten bezogen ausgewertet werden. Außerdem sollten die Laufzeiten ausgewertet und analysiert werden. Mit den Ergebnissen sollte regelmäßig ein Fachcontrollingbericht erstellt und mit dem Finanzcontrolling zusammengeführt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der ASD arbeitet in Bad Salzuflen nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch erste Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen.	E6.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte alle für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung benötigten Prozesse zentral, möglichst in digitaler Form, in einem Dokument darstellen und den Beschäftigten des ASD zur Verfügung stellen.
		E6.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um auch fallbezogene Mails oder den allgemeinen Schriftverkehr in den elektronischen Fallverlauf einpflegen zu können.
F7	Die Stadt Bad Salzuflen hat noch kein systematisch zusammengeführtes QM-Handbuch mit allen wichtigen Abläufen, Prozessen, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar erarbeitet. Schriftliche Prozessbeschreibungen sind jedoch für einzelne Hilfearten vorhanden. Aspekte der Wirtschaftlichkeit sind in den Standards nicht vorgesehen.	E7	Zur Sicherstellung der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsaspekte im Rahmen der Aufgabenerfüllung HzE sollte die Stadt Bad Salzuflen eine frühzeitigere Einbindung der WJH sicherstellen.
F8	Standardisierte Vorgaben zur Wahl des preiswertesten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Anbietern oder andere Aspekte der Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Laufzeitbegrenzungen bestehen bei der Stadt Bad Salzuflen nicht.	E8	Das Jugendamt sollte im Hinblick auf die hohen Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme in die Entscheidung über eine Hilfegebarung standardmäßig einfließen lassen. Darüber hinaus sollten schriftliche Vorgaben fixiert werden, wer ab welcher Höhe der Aufwendungen die Entscheidung über eine Hilfe trifft.
F9	Die Stadt Bad Salzuflen steuert die Hilfen zur Erziehung anhand von vorgegebenen Verfahrensstandards. Wirtschaftlichkeitsaspekte sind zurzeit noch kein Bestandteil dieser Standards. Auch die Einbindung der WJH ist zurzeit noch nicht als verbindlicher Prozess vereinheitlicht und verschriftlicht worden.	E9.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte prüfen, inwieweit eine künftig sozialräumliche Ausrichtung des ASD zu einer besseren Mitarbeiteraus- bzw. belastung führen würde.
		E9.2	Fallaufzeiten sollten softwarebasiert ausgewertet werden. Die Auswertungen sollten insbesondere auch trägerbezogen erfolgen, um zusätzliche Erkenntnisse über den qualitativen Erfolg von Maßnahmen gewinnen zu können. Auch die Anzahl der Fachleistungsstunden je Fall und Träger sollte in die Auswertung mit einbezogen werden.
		E9.3	Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre vorliegenden Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren überarbeiten und um notwendige und hilfreiche Verfahrensaspekte ergänzen. Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung sollten in die Prozesse integriert und verschriftlicht werden.

Feststellung		Empfehlung	
F10	Prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen erfolgen bei der Stadt Bad Salzuflen derzeit kaum.	E10	Die Stadt Bad Salzuflen sollte prozessintegrierte Kontrollen auf Basis festgelegter Verfahrensstandards implementieren. Ergänzend sollten stichprobenhafte aber auch regelmäßige prozessunabhängige Kontrollen erfolgen.
F11	Eine umfassende Personalbemessung wurde in Bad Salzuflen zuletzt im Jahr 2015 erstellt. Eine regelmäßige Fortschreibung ist nicht erfolgt.	E11	Die Stadt Bad Salzuflen sollte eine aktuelle Personalbedarfsbemessung erstellen, um gerade vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Spezialdienste, eine ausreichende quantitative und qualitative Personalausstattung zu gewährleisten.
F12	Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe sind zum Jahr 2019 deutlich gestiegen. Bereits im Jahr 2018 liegen die Aufwendungen je Hilfefall nur knapp unter dem dritten Viertelwert. Eine Erfassung der Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer war nicht möglich.	E12	Die Stadt Bad Salzuflen sollte den Anstieg der fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfen nach § 35a SGB VIII analysieren und kostendämpfende Maßnahmen prüfen.
F13	Die Stadt Bad Salzuflen hat noch keine eigenen Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erarbeitet.	E13	Die Stadt Bad Salzuflen sollte eigene Verfahrensstandards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erarbeiten.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Bad Salzuflen ist insgesamt gut organisiert und hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren ein. In einzelnen Punkten kann sie sich dennoch verbessern.	E1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre Kriterien zum Umgang mit Ermessenentscheidungen dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.
F2	Die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Bad Salzuflen vergleichsweise hoch. Es scheint einen Bedarf nach verbesserter Bauberatung zu bestehen.	E2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Möglichkeiten zur Optimierung in der Bauberatung prüfen. Zielgerichtete Informationsquellen für Bauwillige können die Nachfrage nach einer Bauberatung verringern und sich ebenfalls positiv auf die Anzahl zurückgenommener Anträge auswirken. Die Auswirkungen sollten von der Stadt evaluiert werden.
F3	Die Aufgaben und Befugnisse innerhalb der Bauaufsicht hat die Stadt geregelt. Für die Entscheidungsbefugnisse gibt es aber keine schriftliche Grundlage. Die Geschäftsprozesse in der digitalen Verarbeitung weisen ein Verbesserungspotential auf.	E3.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Entscheidungsbefugnisse der Beschäftigten in der Bauaufsicht schriftlich festlegen.
		E3.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und dafür die Voraussetzungen in der Soft- und Hardwareausstattung schaffen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist weitgehend effektiv gestaltet. Er enthält aber einzelne Arbeitsschritte, die optimiert werden können.	E4	Die Stadt Bad Salzuflen sollte organisatorische Regelungen zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips bei der Genehmigung von Bauanträgen treffen. Es bietet sich eine zumindest stichprobenweise Kontrolle in Anlehnung an die Überprüfung der Gebührenfestsetzungen an.
F5	In der Bauaufsicht der Stadt Bad Salzuflen bearbeiten die Beschäftigten eine überdurchschnittliche Anzahl von Anträgen. Die Entwicklung der Fallzahlen ist im Betrachtungszeitraum rückläufig. Das kann sich auf den Personalbedarf in der Bauaufsicht auswirken.	E5	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen bei den unerledigten Bauanträgen ermitteln. Zudem sollte sie bei einer dauerhaft rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge den Personalbedarf in der Bauaufsicht evaluieren.
F6	Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in Bad Salzuflen überwiegend in Papierform. Die eingesetzte Software wird nicht mehr aktualisiert und muss absehbar ersetzt werden. Die Stadt führt bereits ein digitales Bauaktenarchiv.	E6.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihr Bauaktenarchiv zeitnah vollständig digitalisieren. Sie sollte die dazu erforderlichen finanziellen Mittel einplanen.
		E6.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte mittelfristig alle Arbeitsschritte im Genehmigungsverfahren vollständig elektronisch abwickeln können. Dazu sollte sie die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung prüfen und gegebenenfalls anpassen. Um die technischen Voraussetzungen zu schaffen, sind Investitionen in die Hard- und Software erforderlich.
F7	Die Stadt Bad Salzuflen nutzt Kennzahlen zur Steuerung und Transparenz in der Bauaufsicht. Kennzahlen zur Steuerung des Personaleinsatzes liegen aber, abgesehen von den Bearbeitungszeiten, nicht vor.	E7	Die Stadt Bad Salzuflen sollte über die bereits von ihr definierten Kennzahlen hinaus zusätzliche leistungsbezogene Kennzahlen bilden. Hierzu kann sie die von der gpaNRW verwendeten Kennzahlen übernehmen und intern fortschreiben
Vergabewesen			
F1	Das Vergabewesen der Stadt Bad Salzuflen ist zum Prüfungszeitpunkt sehr gut organisiert. In ihrer Vergabeordnung und der Dienstanweisung hat die Stadt die notwendigen Regelungen getroffen sowie die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten.		
F2	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in die Vergabeverfahren der Stadt Bad Salzuflen sehr gut eingebunden. Die Regelungen sind gut geeignet, die fachliche Richtigkeit der Vergabeverfahren zu gewährleisten.	E2.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die zentrale Vergabestelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit ausreichend personellen Ressourcen ausstatten. Innerhalb der zentralen Vergabestelle muss eine Vertretung gewährleistet sein.

Feststellung		Empfehlung	
		E2.2	Die zentrale Vergabestelle sollte mithilfe der eingesetzten Software auch in der Lage sein, Auswertungen zum Nachtragswesen zu erstellen. Die Stadt Bad Salzuflen sollte dazu die Möglichkeiten der eingesetzte Software erweitern oder eine geeignete Software über eine Markterkundung auswählen.
F3	Die Regelungen der Stadt Bad Salzuflen zum Thema Korruptionsprävention und -bekämpfung sind gut geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. Nur in wenigen Punkten besteht noch Anpassungs-/ Regelungsbedarf.	E3	Die Stadt Bad Salzuflen sollte zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche eine erneute Schwachstellenanalyse durchführen und diese in regelmäßigen Abständen sowie anlassbezogen aktualisieren.
F4	Die Stadt Bad Salzuflen nimmt Sponsoringleistungen in Anspruch. Sie hat den Umgang mit Sponsoringleistungen in einer Dienstanweisung geregelt. Die örtliche Rechnungsprüfung wird vor jedem Vertragsabschluss beteiligt. Einzelne Aspekte können noch optimiert werden.	E4	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Beteiligung des Fachdienstes Steuern bei der Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen verbindlich festlegen. Sie sollte darüber hinaus den Rat der Stadt jährlich über ihre Sponsoringaktivitäten unterrichten.
F5	Die Stadt Bad Salzuflen hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, das einen konkreten Projektauftrag aufstellt, begleitet und nach der Umsetzung auswertet. Sie berücksichtigt aber bereits viele Aspekte zum Bauinvestitionscontrolling in der Planung und Abwicklung ihrer Baumaßnahmen. Das systematische Investitionscontrolling der Bauprojekte kann in einzelnen Punkten noch verfeinert werden.		
F6	Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgen in Bad Salzuflen in den einzelnen Fachbereichen. Die im Vorfeld berechneten Kosten weichen bei einzelnen betrachteten Maßnahmen erheblich von den abgerechneten Summen ab. Das deutet auf einen Optimierungsbedarf in der Planungsphase hin.	E6	Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Bad Salzuflen für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling implementieren und zentral organisieren. Dazu sollte sie in einer Dienstanweisung die Verantwortlichkeiten und Aufgaben regeln.
F7	Nachträge haben in der Stadt Bad Salzuflen einen deutlichen Einfluss auf die Abrechnungssummen. Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Betrachtungsjahr vergleichsweise groß.	E7	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Abweichungen insbesondere bei den Bauaufträgen kritisch hinterfragen. Ziel sollte eine Verringerung der Abweichungen sein. Gegebenenfalls ist der Bedarfsermittlung vor der Ausschreibung mehr Zeit einzuräumen.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Bad Salzuflen beteiligt die örtliche Rechnungsprüfung bereits bei Nachtragsaufträgen ab einem Auftragswert von 3.000 Euro, das bewertet die gpaNRW positiv. Eine systematische Auswertung aller Nachträge hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen findet nicht statt.	E8	Die Stadt Bad Salzuflen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung aller Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Salzuflen 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		▲	

Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung hat sich die Haushaltssituation der Stadt Bad Salzuflen verbessert. Sie konnte ihr Haushaltssicherungskonzept verlassen und ist haushaltsrechtlich wieder uneingeschränkt handlungsfähig. Seit 2014 erzielt sie erstmals positive Jahresergebnisse. In der Folge konnte sie den Eigenkapitalverzehr stoppen und wieder eine Ausgleichsrücklage aufbauen. Trotzdem ist die Eigenkapitalausstattung der Stadt weiterhin unterdurchschnittlich.

Die positiven Jahresergebnisse führen auch zu einer guten Liquiditätslage. Deshalb konnte die Stadt ihre kurzfristigen Kassenkredite verringern. Gleichwohl sind diese mit 34 Mio. Euro in 2019 weiterhin hoch. Zur Finanzierung ihrer Investitionen sind gleichzeitig die Investitionskredite deutlich angestiegen. Die Stadt ist daher weiterhin überdurchschnittlich stark verschuldet. Angesichts des vorhandenen Investitionsbedarfs wird sich an dieser Situation absehbar nichts ändern.

In den kommenden Jahren rechnet die Stadt damit, den Haushaltsausgleich nur durch Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage darstellen zu können. In der Vergangenheit war die Haushaltsplanung stets pessimistischer als das tatsächliche Ist-Ergebnis. Ob dies auch künftig der Fall sein wird, bleibt abzuwarten. Die städtische Haushaltsplanung enthält zusätzliche Risiken aber auch Chancen auf Ergebnisverbesserungen. Zum Zeitpunkt der Prüfung war noch nicht abzuschätzen, wie weitreichend die Folgen der Corona-Pandemie für den Haushalt der Stadt Bad Salzuflen sein werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich die Haushaltssituation zumindest zeitweise verschlechtern wird.

Insgesamt hat sich der Handlungsdruck im Vergleich zur vorherigen Prüfung verringert. Dies liegt insbesondere an der positiven Ergebnisentwicklung. Gleichwohl sieht die gpaNRW weiterhin Handlungsbedarf, die Haushaltssituation weiter zu verbessern. Dazu sollte die Stadt ihre Eigenkapitalausstattung weiter ausbauen und ihre Verschuldung zurückführen.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Die Stadt Bad Salzuflen verfügt über die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft. Grundlage dafür ist das unterjährige Berichtswesen. Insbesondere die Quartalsberichte zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung ermöglichen es den Entscheidungsträgern in Verwaltung und den politischen Gremien, auf relevante Abweichungen zu reagieren. Die Berichte liefern zudem aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung. Dies ist derzeit besonders wichtig, da die Stadt aufgrund der Einführung einer neuen Finanzsoftware bei der Erstellung ihrer Jahres- und Gesamtabchlüsse in Verzug ist.

Die Wirkung der Haushaltssteuerung zeigt sich an der Entwicklung der bereinigten Jahresergebnisse. Die Konsolidierungserfolge beruhen nicht nur auf einer positiven Entwicklung der konjunktursensiblen Haushaltsansätze. Die Stadt hat es darüber hinaus geschafft, Aufwandssteigerungen zu einem großen Teil durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Trotzdem ist der städtische Haushalt weiterhin strukturell defizitär. Deshalb sind weitere Anstrengungen zur Haushaltssanierung erforderlich.

Die städtische Haushaltswirtschaft wird stark von den in Folgejahre übertragenen Ermächtigungen beeinflusst. Diese haben in Bad Salzuflen einen deutlich größeren Umfang als in den meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Darunter leidet die Transparenz des Haushaltsplans. Dieser kann nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und der Investitionstätigkeit liefern. Die Stadt sollte daher Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungstragungen an strengere Voraussetzungen knüpfen.

Die Akquise von Fördermitteln führt die Stadt dezentral in den Fachdiensten durch. Dazu hat sie bisher keine strategischen Vorgaben entwickelt. Durch eine neu eingerichtete Stelle für das Fördermittelmanagement wird dieser Aufgabenbereich künftig gestärkt. An zentraler Stelle erlangt die Stadt dadurch einen Gesamtüberblick über Art und Stand der Förderprojekte. Die dafür einzurichtende Datenbank dient zudem dem Wissensmanagement. Darüber hinaus schafft sie die Grundlage für ein Berichtswesen. Dieses sollte den Entscheidungsträgern anlassbezogen steuerungsrelevante Informationen zu den wichtigen Förderprojekten liefern.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?

- Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet werden, zum Beispiel durch sinkende Erträge bei der Gewerbesteuer und der Einkommen- und Umsatzsteuer oder zusätzliche Aufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Zurzeit ist jedoch nicht abschätzbar, wie weitreichend die Folgen für die Kommunen sein werden. Unklar

ist zudem, inwieweit etwaige Unterstützungsmaßnahmen des Landes oder des Bundes diese Auswirkungen abfedern können. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass sich die Haushaltssituation gegenüber dem Stand der Prüfung verschlechtern wird. Die Analysen und Bewertungen zur Haushaltssituation stehen daher unter einem entsprechenden Vorbehalt.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Bad Salzuflen 2014 bis 2021

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2014	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2019	bekannt gemacht	noch offen	noch offen	HPI
2020	bekannt gemacht			HPI
2021	bekannt gemacht			HPI

In der letzten überörtlichen Prüfung standen die Jahresabschlüsse bis einschließlich 2013 zur Verfügung. Deshalb beginnt die Zeitreihe dieser Prüfung mit dem Jahr 2014. Die im Doppelhaushalt 2020/2021 enthaltene mittelfristige Ergebnisplanung bis 2024 hat die gpaNRW ebenfalls berücksichtigt.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Bad Salzuflen erreicht bis 2021 ausgeglichene Haushalte. Ab 2018 muss sie dafür die Ausgleichsrücklage in Anspruch nehmen.

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 Bad Salzuflen 2014 bis 2021

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
ausgeglichener Haushalt		X	X	X				
fiktiv ausgeglichener Haushalt					X	X	X	X
genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage								

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Haushaltssicherungskonzept genehmigt	X							

Bis Ende 2014 bestand für die **Stadt Bad Salzuflen** die Pflicht zur Aufstellung eines Haushaltssicherungskonzeptes (HSK). Seitdem unterliegt sie keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen mehr. Die Stadt geht bis 2021 davon aus, den Haushalt zumindest fiktiv durch eine Inanspruchnahme der Ausgleichsrücklage ausgleichen zu können.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bad Salzuflen 2014 bis 2018 (IST)

	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis in Tausend Euro	3.991	3.647	7.962	764	-176
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	3.991	7.638	15.600	16.364	16.188
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	91.395	91.251	91.251	91.078	91.131
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	3.991	3.647	7.962	764	-176
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	-144	0	-173	53
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung				
Fehlbetragsquote in Prozent	positive Ergebnisse				0,2

Die gpaNRW nimmt den Beschluss über die Verwendung des Jahresergebnisses vorweg. Wir haben die jeweiligen Jahresergebnisse direkt mit der Ausgleichsrücklage bzw. der allgemeinen Rücklage verrechnet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Bad Salzuflen in Tausend Euro 2019 bis 2024 (PLAN)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.378	-2.980	-2.297	-4.385	-2.615	-619
Höhe der Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	12.810	9.830	7.533	3.149	533	0
Höhe der allgemeinen Rücklage in Tausend Euro	91.131	91.131	91.131	91.131	91.131	91.046
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-3.378	-2.980	-2.297	-4.385	-2.615	-533
Verringerung der allgemeinen Rücklage des Vorjahres durch das Jahresergebnis in Prozent	keine Verringerung					0,1

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fehlbetragsquote in Prozent	3,1	2,9	2,3	4,4	2,8	0,7

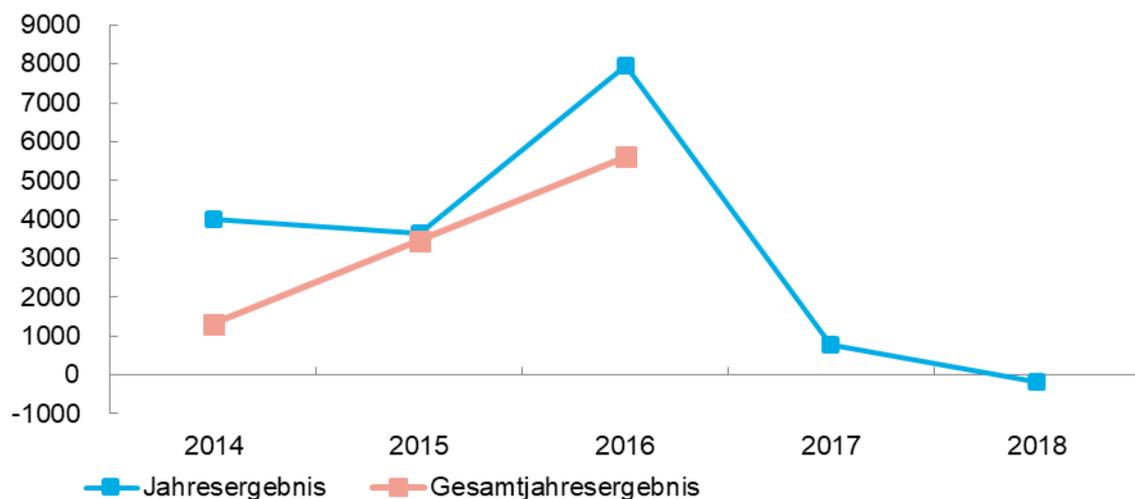
Im letzten Jahr der mittelfristigen Finanzplanung ist die Ausgleichsrücklage aufgezehrt. Die Stadt weist 2024 eine geringe Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage aus. Dies würde eine Genehmigungspflicht des Haushaltsplans durch den Kreis Lippe zur Folge haben.

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Bad Salzuflen hat ihre Jahresergebnisse in den letzten Jahren deutlich verbessert. Trotzdem befindet sie sich weiterhin in einer strukturell defizitären Haushaltssituation.

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

Jahres- und Gesamtjahresergebnisse Bad Salzuflen in Tausend Euro 2014 bis 2018



Seit der letzten Prüfung durch die gpaNRW haben sich die Jahresergebnisse der **Stadt Bad Salzuflen** deutlich verbessert. Einen wesentlichen Beitrag dazu leisten die städtischen Konsolidierungsmaßnahmen. 2014 erreicht die Stadt erstmals seit Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements (NKF) einen Jahresüberschuss. Aufgrund der positiven Entwicklung konnte sie Ende 2014 das HSK verlassen. In den Folgejahren schaffte sie es, den Aufwärtstrend zu bestätigen. Dabei profitierte die Stadt auch von den günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen. Die positive Entwicklung zeigt sich ebenso bei den Ergebnissen auf Konzern-ebene.

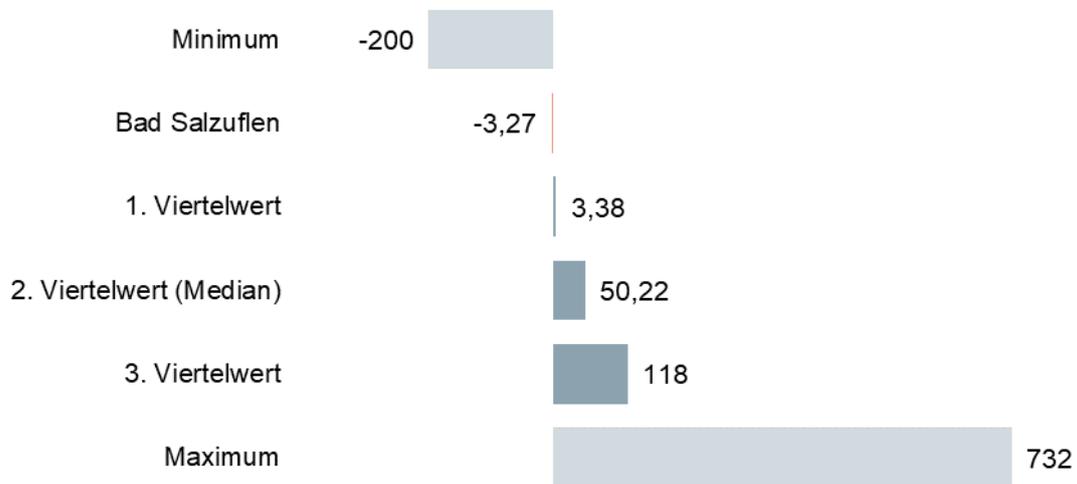
Im Betrachtungszeitraum waren die Jahresergebnisse stets deutlich besser als ursprünglich geplant. Durchschnittlich beträgt die jährliche Verbesserung rund 5,3 Mio. Euro. Dies lag insbesondere an den Erträgen. Diese lagen in den letzten fünf Jahren im Durchschnitt um rund 6,1 Mio. Euro über den Planansätzen. Auch 2019 und 2020 werden voraussichtlich deutlich besser abschließen als in der Planung ausgewiesen. Die Stadt erwartet für 2019 einen Überschuss von

rund 1,6 Mio. Euro. Der Jahresabschluss liegt allerdings noch nicht vor. Grund dafür sind Verzögerungen aufgrund der Einführung einer neuen Finanzsoftware.

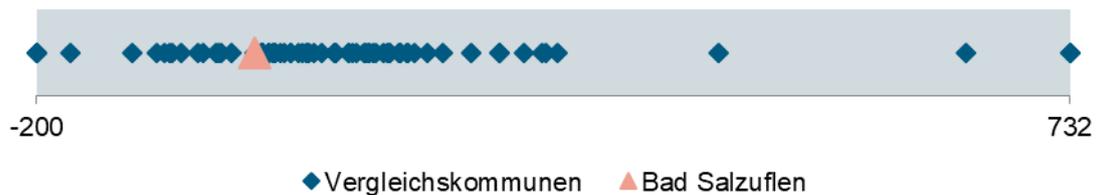
In den Jahren 2014 bis 2016 erzielt die Stadt Bad Salzuflen im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen deutlich bessere Jahresergebnisse. Die Stadt gehört regelmäßig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Jahresergebnissen je Einwohner. Auch auf Konzernebene sind die Gesamtjahresergebnisse je Einwohner in dem Zeitraum deutlich überdurchschnittlich.

Danach verläuft die Entwicklung im Kernhaushalt jedoch weniger dynamisch als bei den meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen. Seit 2017 erreicht die Stadt nur noch deutlich unterdurchschnittliche Ergebnisse.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 73 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Nach den derzeit vorliegenden Zahlen wird auch das Jahresergebnis je Einwohner 2019 schlechter abschneiden als in den meisten Vergleichskommunen.

Die Jahresergebnisse werden oft durch die schwankenden Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs beeinflusst. Diese Positionen sind zum einen abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Zum anderen können die Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs und damit die Jahresergebnisse schwanken, wenn einzelne Unternehmen hohe Nachzahlungen

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben. Dabei handelt sich insbesondere um

- Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen,
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen,
- Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen sowie
- Abgänge auf Sonderposten.

Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Anlage 4 dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Bad Salzuflen	
Jahresergebnis	-176
Bereinigungen (Gewerbesteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-42.905
Bereinigungen Sondereffekte *)	3.192
= bereinigtes Jahresergebnis	-39.889
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	39.527
= strukturelles Ergebnis	-362

*) Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit dem Fachbereich Finanzen abgestimmt. Nähere Angaben macht die gpaNRW im Kapitel 1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung.

Das strukturelle Ergebnis 2018 fällt in der Modellrechnung um knapp 190.000 Euro schlechter aus als das tatsächliche Jahresergebnis. Dies unterstreicht die Einschätzung, dass sich die Stadt Bad Salzuflen noch immer in einer strukturell defizitären Haushaltssituation befindet.

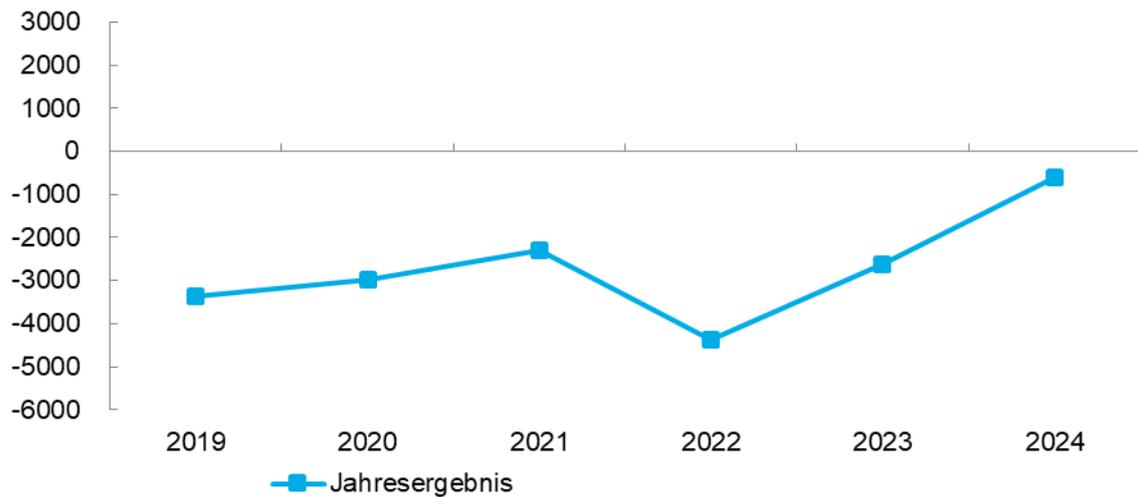
1.3.3 Plan-Ergebnisse

→ Feststellung

Die Stadt Bad Salzuflen plant sehr vorsichtig. Insbesondere auf der Ertragsseite bestehen Chancen, dass die in der Finanzplanung ausgewiesenen Defizite geringer ausfallen können. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht in der zu optimistischen Planung der Kreisumlage.

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 Bad Salzuflen in Tausend Euro 2019 bis 2024



Die **Stadt Bad Salzuflen** plant nach dem Doppelhaushalt 2020/2021 für 2024 ein Defizit von rund 619.000 Euro. Bezogen auf das letzte Ist-Ergebnis 2018 stellt dies eine leichte Verschlechterung dar.

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 in Tausend Euro

Grundzahlen	2018	2024	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbsteuer*)	26.627 (27.841)	30.700	4.073 (2.859)	2,4 (1,6)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern*)	27.734 (24.430)	35.400	7.666 (10.970)	4,2 (6,4)
Schlüsselzuweisungen*)	22.125 (19.718)	30.675	8.550 (10.957)	5,6 (7,6)

Grundzahlen	2018	2024	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Öffentlich-rechtliche Leistungsentgelte	25.904	26.355	452	0,3
Sonstige ordentliche Erträge	10.501	6.845	-3.656	-6,9
Übrige Erträge	49.193	49.817	624	0,2
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	36.657	41.546	4.889	2,1
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	45.123	48.698	3.575	1,3
Kreisumlage*)	32.343 (30.847)	34.450	2.107 (3.603)	1,1 (1,9)
Übrige Transferaufwendungen	22.049	24.840	2.791	2,0
Sonstige ordentliche Aufwendungen	9.017	7.986	-1.031	-2,0
Übrige Aufwendungen	17.069	22.890	5.821	5,0

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

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

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

Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre ist die **Gewerbsteuer** für Bad Salzuflen die wichtigste Ertragsposition. 2018 erzielt die Stadt daraus rund ein Sechstel ihrer ordentlichen Erträge. In ihrer Planung berücksichtigt sie, dass die Gewerbesteuern seit 2017 kontinuierlich zurückgehen. Mit 27,6 Mio. Euro erwartet sie 2020 nur noch Erträge auf dem durchschnittlichen Niveau der letzten Jahre. Die Steigerungsraten in den Folgejahren liegen meist unterhalb der vom Land veröffentlichten Orientierungsdaten³. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist damit bei dieser Ertragsposition nicht ersichtlich.

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

Eine ähnlich große Bedeutung für den städtischen Haushalt haben die **Gemeindeanteile aus den Gemeinschaftssteuern**. Die Stadt plant mit durchgehend steigenden Erträgen. Die Steigerungsraten liegen dabei auf dem Niveau der Orientierungsdaten – teilweise auch darunter. Ein zusätzliches Risiko ist daher nicht ersichtlich.

Mit rund 8,6 Mio. Euro Verbesserung im Vergleich zum Jahresergebnis 2018 nehmen die **Schlüsselzuweisungen** den größten Einfluss auf die geplante Ergebnisentwicklung. Den Ansatz für 2020 hat die Stadt dabei gem. den Berechnungen des Landes eingeplant. Die in den Folgejahren vorgesehenen Steigerungsraten liegen jeweils deutlich unterhalb der Orientierungsdaten. Insofern unterliegen die Planannahmen keinem zusätzlichen Risiko.

Eine wesentliche Ertragsposition sind zudem die **öffentlich-rechtlichen Leistungsentgelte**. In diesem Bereich plant die Stadt mit nur geringen Ertragssteigerungen. Bis 2024 belaufen sich diese jährlich auf durchschnittlich 0,3 Prozent. In den vergangenen Jahren konnte die Stadt ihre Ertragserwartungen regelmäßig übertreffen. Dabei steigerte sie die Erträge in diesem Bereich um durchschnittlich 2,8 Prozent pro Jahr. Wesentliche Einzelpositionen bestehen zudem aus Benutzungsgebühren. Ertragsausfälle in diesen Bereichen kann die Stadt durch Rückgriff auf dafür gebildete Sonderposten ausgleichen. 2018 belaufen sich diese auf rund 3,5 Mio. Euro. Insofern besteht die Chance, dass diese Ertragsposition auch künftig einen größeren positiven Beitrag zum Ergebnis beisteuern kann.

Bei den **sonstigen ordentlichen Erträgen** rechnet die Stadt mit einem deutlichen Rückgang. Diese belasten damit die Ergebnisentwicklung. Dabei ist jedoch ein Sondereffekt zu berücksichtigen: 2018 erzielte die Stadt außergewöhnlich hohe Erträge aus der Auflösung von Rückstellungen für unterlassene Instandsetzungen (rund 2,4 Mio. Euro). In den Folgejahren bildet die Stadt derartige Erträge naturgemäß nicht in der Planung ab. Seit 2014 sind die sonstigen ordentlichen Erträge regelmäßig deutlich höher ausgefallen, als zunächst geplant. Durchschnittlich erzielte die Stadt dadurch jährlich eine Ergebnisverbesserung von rund 2,8 Mio. Euro. Der deutliche Rückgang dieser Ergebnisposition ist damit Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt. Es kann damit gerechnet werden, dass die Erträge auch künftig besser ausfallen als geplant. Die Stadt hätte dadurch die Chance, eintretende Risiken in anderen Ergebnispositionen auszugleichen.

Unter den übrigen Erträgen finden sich auch die **privatrechtlichen Leistungsentgelte**. Darunter plant die Stadt 2021 2,5 Mio. Euro aus der Abtretung der Verkaufserlöse für das Grundstück „Klinik am Kurpark“ ein. Dieser Geschäftsvorfall könnte im Zuge der Neuausrichtung der Kursondergebiete erfolgswirksam werden. Entsprechende Vorhaben werden in der Stadt bereits seit Jahren diskutiert. Die konkrete Umsetzung erweist sich jedoch als ein langwieriger Prozess. In der Folge hat die Stadt die Realisierung der Verkaufserlöse bereits mehrfach in ihrer Finanzplanung verschieben müssen. Nach derzeitigem Kenntnisstand ist ein Verkauf in 2021 weiterhin realistisch. Ein zusätzliches Planungsrisiko ist damit nicht gegeben.

Der geplante Anstieg der **Personal- und Versorgungsaufwendungen** stellt mit rund 4,9 Mio. Euro die größte Ergebnisbelastung dar. Die Zunahme entspricht dabei einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 2,1 Prozent. In den vergangenen Jahren konnte Bad Salzuflen überplanmäßige Aufwendungen (z.B. bei den Zuführungen zu Pensions- und Beihilferückstellungen) meist durch Minderausgaben bei anderen Positionen ausgleichen. Auch 2019 und 2020 rechnet die Stadt mit geringeren Aufwendungen als ursprünglich geplant. Ein zusätzliches Risiko bei den Personal- und Versorgungsaufwendungen ist nicht ersichtlich.

Die **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen** steigen im Eckjahresvergleich jährlich um rund 1,3 Prozent. Damit liegt die Steigerungsrate oberhalb der Orientierungsdaten. Diese gehen von 1,0 Prozent jährlicher Zunahme aus. Bad Salzuflen plant jedoch nicht mit kontinuierlich steigenden Aufwendungen. 2023 gehen diese um 0,2 Prozent zurück. 2024 beträgt der Anstieg lediglich 0,1 Prozent. Dies liegt daran, dass die Stadt ab 2022 die meisten Aufwandspositionen unverändert fortschreibt. Mehr als drei Viertel der Aufwendungen (fast 38 Mio. Euro) plant sie gleichbleibend ein. Die Planung der Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen gibt damit im Detail für den Finanzplanungszeitraum kein realistisches Bild der künftigen Entwicklung wieder.

Einen großen Einfluss nehmen die Aufwendungen für die Unterhaltung der Gebäude und der Infrastruktur. In den letzten Jahren hat die Stadt über die jeweiligen Planansätze hinaus hohe Beträge den Instandhaltungsrückstellungen zugeführt. In ihrer Haushaltsplanung hat die Stadt naturgemäß keine Zuführungen zu Instandhaltungsrückstellungen veranschlagt. Die Planwerte sind damit um diese Beträge niedriger als die Ist-Ergebnisse, welche Zuführungen enthalten. 2018 beliefen sich die Zuführungsbeträge beispielsweise auf rund 3,5 Mio. Euro. Der Ansatz für 2020 liegt ohne eingeplante Zuführungen trotzdem oberhalb der Aufwendungen für 2018. Es ergibt sich damit für die Haushaltsausführung ein gewisser Spielraum. Ein zusätzliches Risiko ist bei den Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen nicht ersichtlich.

Bei der Planung der **allgemeinen Kreisumlage** geht die Stadt Bad Salzuflen ab 2021 von gleichbleibenden Umlagebeträgen aus. Der Kreis Lippe rechnet dagegen in seinem Haushaltsplan 2020 mit durchgehend steigenden Erträgen aus der allgemeinen Kreisumlage. Dies entspricht einer mit den kreisangehörigen Kommunen getroffenen Vereinbarung. Die Stadt muss daher damit rechnen, dass der Kreis zur Deckung seines Finanzbedarfs auch nach 2021 eine stetig steigende Kreisumlage erheben wird. Somit besteht für die Stadt in dieser Aufwandsposition ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko.

Die allgemeine Kreisumlage macht rund 60 Prozent der Transferleistungen aus. Die **übrigen Transferaufwendungen** bestehen in Zuweisungen und Zuschüssen sowie den Sozialtransferaufwendungen. Die Stadt plant für diese bis 2024 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von 2,0 Prozent. Dies entspricht den Vorgaben aus den Orientierungsdaten. Zudem enthalten die Istwerte 2018 noch die Aufwendungen für die Finanzierungsbeteiligung am Fonds Deutsche Einheit (rund 2,1 Mio. Euro). Ab 2020 entfallen diese. Ohne Berücksichtigung dieser Aufwandsposition steigen die übrigen Transferaufwendungen sogar um durchschnittlich 3,7 Prozent pro Jahr. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko ist damit nicht ersichtlich.

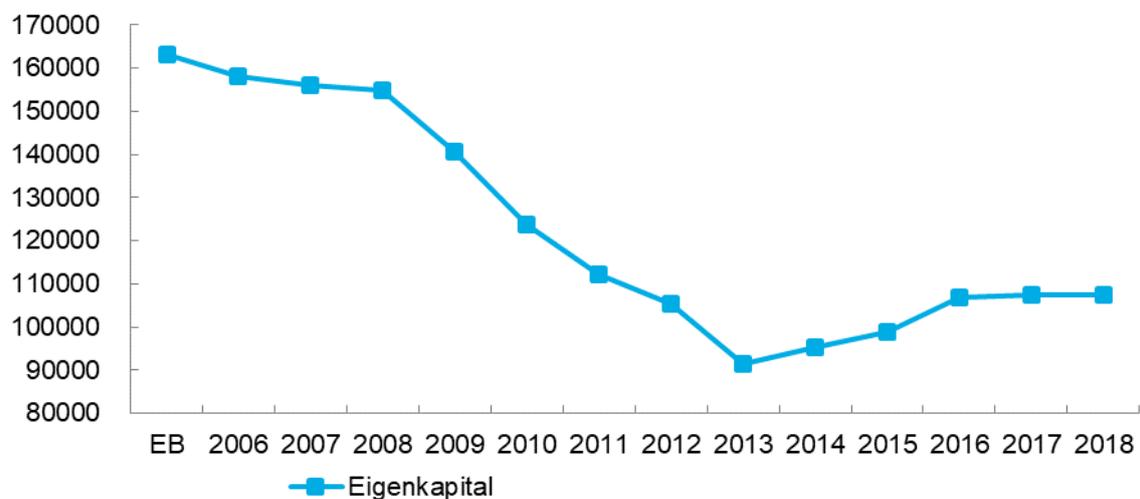
Die **sonstigen ordentlichen Aufwendungen** gehen im Betrachtungszeitraum zurück. Sie entlasten damit die Ergebnisentwicklung. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei dieser Aufwandsposition 2018 Einmal- und Sondereffekte aufgetreten sind. Dies betrifft die Zuführung zu Rückstellungen und den Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Ohne Berücksichtigung dieser Effekte in 2018 steigen die sonstigen ordentlichen Aufwendungen bis 2024 um durchschnittlich zwei Prozent im Jahr. Ein zusätzliches Risiko ist daher bei dieser Ergebnisposition nicht festzustellen.

1.3.4 Eigenkapital

- Seit der Eröffnungsbilanz hat die Stadt Bad Salzuflen große Teile ihres Eigenkapitals verzehrt. Trotz einer positiven Entwicklung seit 2014 ist die Eigenkapitalausstattung weiterhin unterdurchschnittlich.

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 Bad Salzuflen in Tausend Euro Eröffnungsbilanz bis 2018



EB = Eröffnungsbilanz zum 01.01.2006

Seit Aufstellung der Eröffnungsbilanz in 2006 hat die **Stadt Bad Salzuflen** große Teile ihres Eigenkapitals verzehrt. Bis 2013 ist dieses um rund 71,8 Mio. Euro (44 Prozent) zurückgegangen. Der dadurch dokumentierte Substanzverlust lässt sich dabei im Wesentlichen an drei Bilanzpositionen festmachen:

- Das Infrastrukturvermögen verliert in dem Zeitraum rund 29,8 Mio. Euro an Wert,
- das Gebäudevermögen geht um rund 10,6 Mio. Euro zurück und
- die Verbindlichkeiten nehmen um rund 33 Mio. Euro zu.

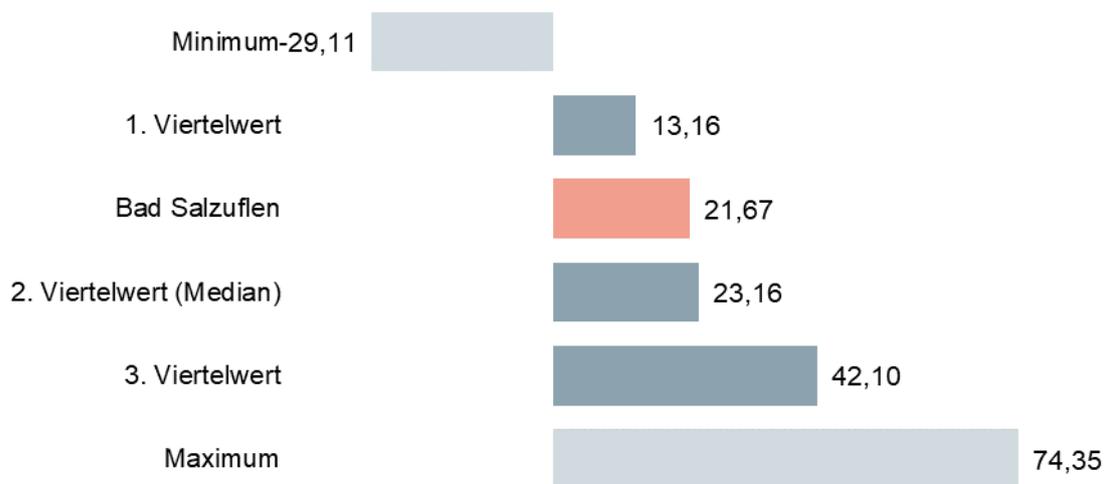
Ab 2014 sorgen die erstmals positiven Jahresergebnisse für eine Trendumkehr. Bis 2018 gelingt es der Stadt, das Eigenkapital um rund 15,9 Mio. Euro zu stärken. Trotzdem ist die Eigenkapitalausstattung 2018 immer noch um rund ein Drittel niedriger als in der Eröffnungsbilanz.

Eigenkapital Bad Salzuflen in Tausend Euro 2014 bis 2018

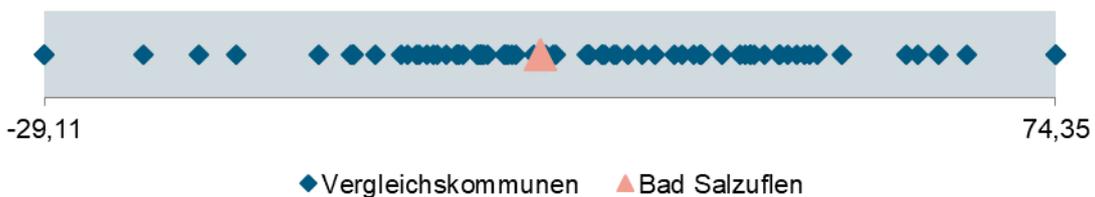
Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 1	95.386	98.889	106.851	107.442	107.319
Eigenkapital 2	237.728	243.341	248.234	247.505	250.260

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 73 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bad Salzuflen gehört nicht nur 2018, sondern bereits in den Vorjahren zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit der geringeren Eigenkapitalausstattung. Dies gilt auch unter Einbeziehung der Sonderposten (Eigenkapitalquote 2).

Positiv hervorzuheben ist die Ausgleichsrücklage. 2018 steht diese in Höhe von rund 16,2 Mio. Euro zur Verfügung. Sie kann damit die gesetzlich vorgesehene Pufferfunktion wirkungsvoll ausfüllen. Das voraussichtlich positive Jahresergebnis 2019 wird die Ausgleichsrücklage weiter stärken.

Die Entwicklung des Eigenkapitals im Konzern Stadt Bad Salzuflen verläuft ähnlich wie im städtischen Kernhaushalt. Nach einem deutlichen Rückgang stabilisieren sich die Werte seit 2014 kontinuierlich. Das im aktuellsten Gesamtabschluss 2016 dokumentierte Eigenkapital beläuft sich auf ca. 91 Mio. Euro. Es ist damit um rund 54,6 Mio. Euro (37,5 Prozent) niedriger als im

ersten aufgestellten Gesamtabchluss 2010. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt damit wie folgt ein:

Gesamteigenkapitalquote 1 in Prozent 2016 und 2018

Jahr	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	17,12	-28,20	9,07	19,13	33,22	63,63	33
2018	k.A.	-4,12	17,91	33,77	42,02	62,23	16

Für die Jahre nach 2016 hat die Stadt Bad Salzuflen noch keine Gesamtabchlüsse aufgestellt. Weitere Vergleichszahlen stellen wir dar, um der Stadt für die Folgejahre eine Einordnung zu ermöglichen.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Die Stadt Bad Salzuflen ist sowohl im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene überdurchschnittlich verschuldet. Dabei verfügt sie allerdings noch über eine gute Selbstfinanzierungskraft.

→ **Feststellung**

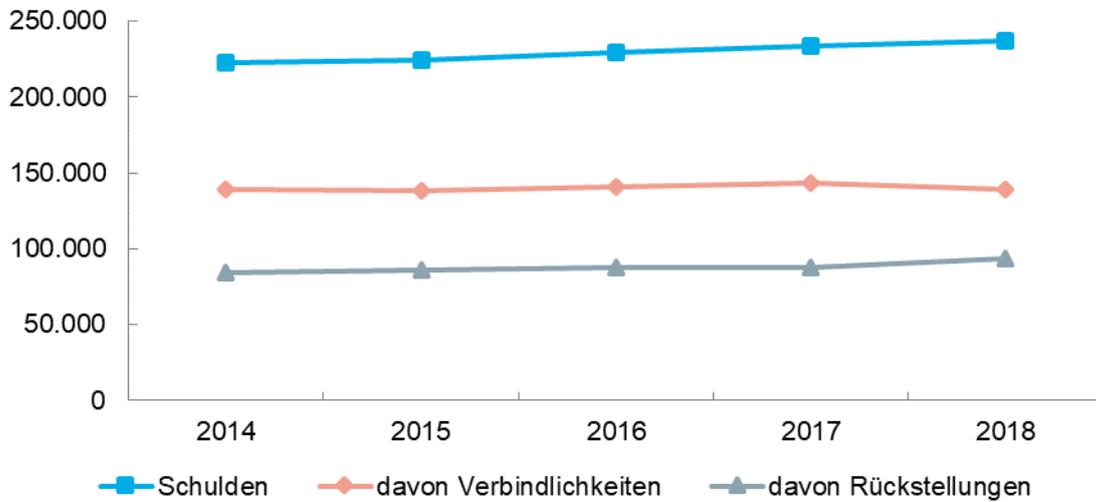
Bei der Stadt Bad Salzuflen besteht ein hoher Investitionsbedarf, um dem Substanzverlust bei den umfangreichen Vermögenswerten entgegen zu wirken. Im Zusammenspiel mit der hohen Verschuldung schränkt dies die haushaltswirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten ein.

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 Gesamtabchluss ein.

Die Stadt **Bad Salzuflen** verfügt über keinen aktuellen Gesamtabschluss. Deshalb stellen wir zunächst die Entwicklung der Schulden im Kernhaushalt dar.

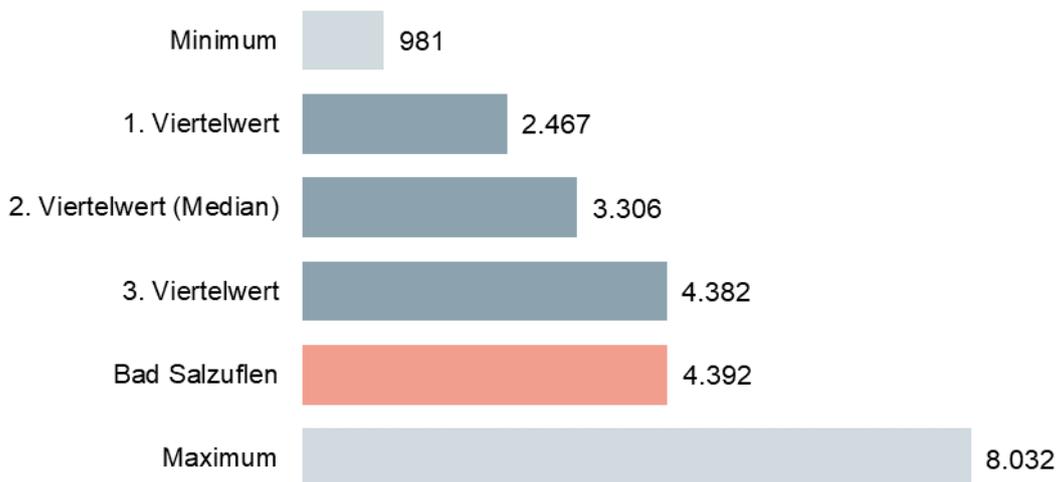
Schulden Bad Salzuflen in Tausend Euro 2014 bis 2018



Im Betrachtungszeitraum steigen die Schulden kontinuierlich an. Im Eckjahresvergleich erhöhen sie sich um rund 13,8 Mio. Euro (6,2 Prozent). Die negative Entwicklung ist dabei vornehmlich auf die Rückstellungen zurückzuführen. Diese nehmen im Vergleich zu 2014 um rund 10,1 Mio. Euro zu.

Im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen positioniert sich die Stadt damit wie folgt:

Schulden je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 76 Werte eingeflossen.

Die Stadt Bad Salzuflen ist überdurchschnittlich verschuldet. Bezogen auf den Kernhaushalt gehört sie seit 2014 durchgehend zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Schulden je Einwohner.

Die hohe Verschuldung des städtischen Haushalts wirkt sich negativ auf die Gesamtschulden des Konzerns Bad Salzuflen aus. Von 2014 bis 2016 gehen diese auf den Einwohner bezogen zurück. Trotzdem gehört die Stadt durchgehend zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Gesamtschulden je Einwohner.

Gesamtschulden Konzern Kommune je Einwohner in Euro

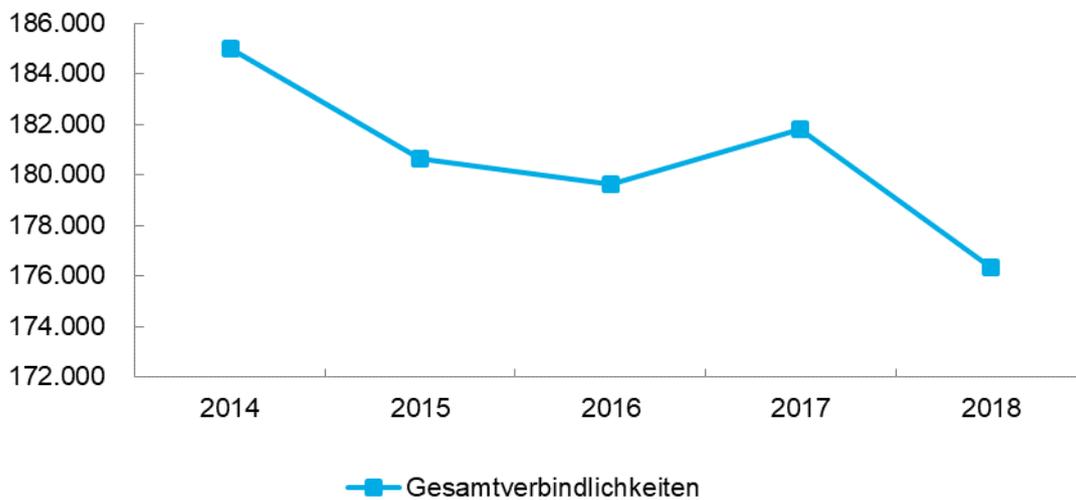
Jahr	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
2016	5.247	1.976	2.932	3.985	5.564	7.410	34
nachrichtlich: Schulden je Einwohner in Euro (Kernhaushalt)							
2016	4.307	1.059	2.294	3.155	4.288	7.527	78

Fast zwei Drittel der Gesamtschulden bestehen aus den Verbindlichkeiten. Auf diese geht die gpaNRW im Folgenden näher ein.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Die Verbindlichkeiten unter Einbeziehung der Beteiligungen entwickeln sich wie folgt:

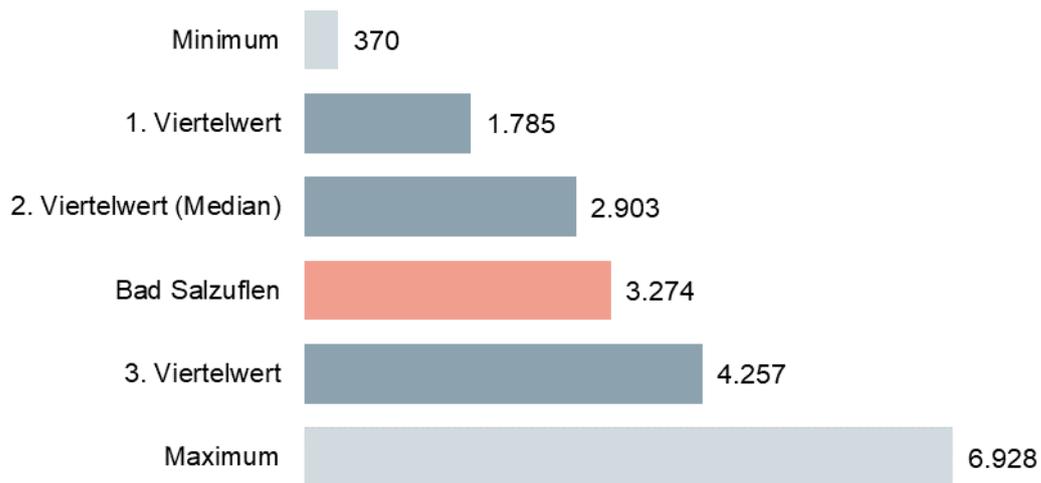
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune in Tausend Euro 2014 bis 2018



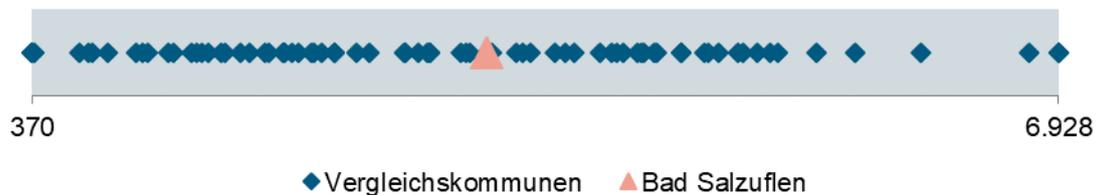
Bei den Gesamtverbindlichkeiten 2014 bis 2016 hat die gpaNRW die Daten aus den Gesamtabschlüssen der Stadt Bad Salzuflen verwendet. Für die Jahre 2017 und 2018 haben wir die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfswise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, haben wir diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Im Betrachtungszeitraum nehmen die Gesamtverbindlichkeiten ab. Bis 2016 liegt dies vornehmlich an dem Rückgang der Investitionsdarlehen und der sonstigen Verbindlichkeiten in den Beteiligungen. Im Kernhaushalt steigen die Verbindlichkeiten im gleichen Zeitraum dagegen an. Erst ab 2017 trägt auch der städtische Haushalt zu der positiven Entwicklung bei. Dies liegt an einem deutlichen Rückgang der Liquiditätskredite. 2018 belaufen sich diese noch auf 34 Mio. Euro.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 74 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Diese Positionierung deckt sich mit dem interkommunalen Vergleich der Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner für die vorliegenden Gesamtabschlüsse. Von 2014 bis 2016 gehört Bad Salzuflen zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Verbindlichkeiten.

Mehr als drei Viertel der Gesamtverbindlichkeiten sind dem städtischen Kernhaushalt zugeordnet. Dabei dominieren die Investitionsdarlehen. Diese sind seit 2014 um gut zehn Prozent angestiegen und erreichen 2018 rund 88,3 Mio. Euro. 2019 nehmen sie weiter auf rund 94,5 Mio. Euro zu. Wie bei der Verschuldung liegen auch die städtischen Verbindlichkeiten auf einem überdurchschnittlichen Niveau. Bei den Investitionskrediten gehört Bad Salzuflen durchgehend zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Beträgen je Einwohner. Auch die Liquiditätskredite je Einwohner sind höher als bei den meisten anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen.

Die weitere Entwicklung der Verbindlichkeiten wird von dem künftigen Finanzierungsbedarf bestimmt. Dieser ist wesentlich von der städtischen Selbstfinanzierungskraft und der Investitionsplanung abhängig. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Von 2014 bis 2018 erzielt die Stadt Bad Salzuflen einen Finanzmittelüberschuss von 7,3 Mio. Euro. Die Stadt profitiert dabei von einer überdurchschnittlichen Selbstfinanzierungskraft. Seit 2015 gehört Bad Salzuflen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem höchsten Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Auch in den Folgejahren plant die Stadt Überschüsse aus dem laufenden Geschäft.

Salden der Finanzrechnung Bad Salzuflen in Tausend Euro 2019 bis 2024

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	3.142	3.637	7.544	9.045	11.973	14.011
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-57.578	-37.988	-29.066	-15.844	-6.982	-7.123
= Finanzmittelüberschuss /-fehlbetrag	-54.436	-34.351	-21.522	-6.799	4.991	6.888
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	50.709	31.382	20.746	6.720	-2.726	-2.921
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-3.728	-2.969	-776	-79	2.265	3.967

Die durchweg positiv geplanten Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit reichen jedoch nicht aus, um die negativen Salden aus Investitionstätigkeit auszugleichen. Insbesondere in den ersten Planjahren ergibt sich ein deutlicher Finanzmittelfehlbetrag. Zur Deckung ihres Liquiditätsbedarfs plant die Stadt daher mit neuen Krediten. Bis 2024 weist sie eine Darlehensaufnahme in Höhe von 178 Mio. Euro aus. Die Verbindlichkeiten würden sich dadurch im Vergleich zu 2018 mehr als verdreifachen.

Allerdings hat die Stadt in den vergangenen Jahren ihre Kreditermächtigungen nur zu einem geringen Anteil ausgenutzt. Dies lag insbesondere daran, dass sie auch die geplanten Investitionen nicht in dem erwarteten Umfang umsetzen konnte. Von 2014 bis 2018 beläuft sich der durchschnittliche Saldo aus Investitionstätigkeit auf lediglich rund minus 8,9 Mio. Euro. Die nicht genutzten Haushaltsmittel überträgt die Stadt regelmäßig in erheblichem Umfang als investive Auszahlungsermächtigung auf die Folgejahre. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

Auch 2019 konnte die Stadt deutlich weniger Investitionen realisieren als ursprünglich geplant. Dementsprechend hat sie anstelle der für 2019 geplanten 56 Mio. Euro Kreditaufnahme nur zehn Mio. Euro umgesetzt (davon rund eine Mio. Euro über das Programm „Gute Schule“). Für 2020 zeichnet sich eine ähnliche Entwicklung ab. Auch in diesem Jahr wird die Kreditermächtigung voraussichtlich bei weitem nicht ausgeschöpft. Es ist daher damit zu rechnen, dass die Stadt das bis 2024 geplante Kreditvolumen nicht vollständig in Anspruch nehmen wird. Trotzdem wird die Verschuldung voraussichtlich ansteigen. Dies liegt daran, dass die Stadt in den nächsten Jahren umfangreiche Investitionen plant. Diese wird sie zu einem relevanten Teil nur durch zusätzliche Kredite finanzieren können. Auf den anstehenden Investitionsbedarf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel näher ein.

Neben dem investiven Mittelbedarf hat die Stadt auch Liquidität für konsumtive Auszahlungen bereit zu stellen. Diese können sich in nicht unerheblichem Umfang aus den Rückstellungen ergeben. Die Stadt Bad Salzuflen gehört zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Rückstellungen.

Rückstellungen in Tausend Euro 2018

Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
93.867	14.718	28.612	44.570	58.245	121.760	79

Fast ein Viertel der Rückstellungen (rund 21,3 Mio. Euro) hat die Stadt 2018 für unterlassene Instandhaltungen gebildet. Diese entlasten die künftige Ergebnisrechnung. Allerdings muss bei einer Umsetzung der zurückgestellten Baumaßnahmen entsprechende Liquidität bereitgestellt werden. Da es sich um Unterhaltungsmaßnahmen handelt, kann dies nur aus dem laufenden Geschäft heraus oder mittels Liquiditätskrediten erfolgen. Die Tabelle 9 in der Anlage stellt die Zusammensetzung und zeitliche Entwicklung der Rückstellungen dar.

Die verfügbaren liquiden Mittel in Höhe von rund 12,6 Mio. Euro reichen dafür nicht aus. Dies gilt umso mehr, als die Stadt zudem erhaltene Anzahlungen in Höhe von ca. 8,9 Mio. Euro ausweist. Diese bilanziert sie für noch nicht zweckentsprechend verwendete Investitionszuwendungen. Bei einer fertiggestellten Investition erfolgt eine Umbuchung in die Sonderposten. Danach mindern sie durch die ertragswirksame Auflösung nachhaltig die Belastung aus den Abschreibungen. Sollen die erhaltenen Zuwendungen zweckentsprechend für Investitionen verwendet werden, muss die Stadt erneut für Liquidität sorgen. Konsequenterweise rechnet die Stadt daher mit einem steigenden Bedarf an Liquiditätskrediten.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Die **Stadt Bad Salzuflen** verfügt über vergleichsweise hohe Vermögenswerte. Hier wirken sich zwei Besonderheiten aus: Im Unterschied zu vielen Vergleichskommunen betreibt die Stadt die Abwasserbeseitigung im Kernhaushalt. Zudem sind die Kur- und Erholungseinrichtungen des Staatsbades zu berücksichtigen.

Die Instandsetzung und Unterhaltung der Vermögenswerte belastet den Haushalt spürbar. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der Höhe der Rückstellungen für unterlassene Instandhaltung. Gleit-

ches gilt für die Abschreibungen. Der Anteil der Aufwendungen für Abschreibungen (Abschreibungsintensität) ist in Bad Salzuflen vergleichsweise hoch. Die Stadt gehört seit 2014 durchgehend zu der Hälfte der Vergleichskommunen mit den höheren Werten. Gleichzeitig ist die Entlastung des Haushalts durch die ertragswirksame Auflösung von Sonderposten relativ niedrig. Bei der Drittfinanzierungsquote erreichen mehr als drei Viertel der Vergleichskommunen höhere Ergebnisse. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.4 Fördermittelmanagement“.

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 Bad Salzuflen in Prozent 2018

Grundzahlen	Durchschnittliche Gesamtnutzungsdauer in Jahren	Durchschnittliche Restnutzungsdauer in Jahren	Anlagenabnutzungsgrad
Wohnbauten	80	24	71
Feuerwehrgerätehäuser	80	38	53
Schulen	50	35	30
Schulsporthallen	50	11	78
Gebäude Staatsbad	50	21	58
Straßen und Wirtschaftswege	30	14	54
Abwasserkanäle	65	26	60

In den vergangenen Jahren hat die Stadt, unterstützt durch die verschiedenen Förderprogramme des Landes, umfangreich investiert. Die Investitionsquote ist seit 2014 durchgängig deutlich überdurchschnittlich. 2018 gehört die Stadt zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen mit der höchsten Investitionsquote. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre beläuft sich diese auf ca. 130 Prozent. D.h. die Stadt hat nicht nur den Abgang und den Wertverlust der vorhandenen Vermögenswerte ausgeglichen. Darüber hinaus hat sie auch neues Vermögen geschaffen. Dabei ist die Stadt in den einzelnen Vermögensarten unterschiedlich stark aktiv geworden.

Der Schwerpunkt der Investitionstätigkeit lag in den letzten Jahren bei den Gebäuden. Hier beträgt die durchschnittliche Investitionsquote 151 Prozent. Die Stadt hat damit in diesem Bereich neue Vermögenswerte geschaffen. Diese Entwicklung zeigt sich auch an den in der Tabelle ausgewiesenen Anlagenabnutzungsgraden. Insbesondere die Schulen und die Feuerwehrgerätehäuser weisen diesbezüglich niedrige Werte auf. Auch die Gebäude des Staatsbades verfügen über eine unauffällige Altersstruktur. Die Schulsporthallen und die Wohngebäude unterliegen dagegen bereits einer hohen Abnutzung. Gleiches gilt für die diversen Gebäude, die zur Unterbringung von Flüchtlingen oder als Übergangswohnheim genutzt werden. Insbesondere in diesen Bereichen wird die Stadt künftig Investitionen nachholen müssen. Bis 2024 plant sie im Hochbaubereich weitere 27,5 Mio. Euro zu investieren. In diesem Zusammenhang verweist die gpaNRW auch auf die Ausführungen im Kapitel „1.4.3 Ermächtigungsübertragungen“.

Bei den Straßen und Wirtschaftswegen lag die Investitionsquote in den letzten fünf Jahren bei durchschnittlich 64 Prozent. Der Wert dieser Vermögensgegenstände ist folgerichtig zurückgegangen. Von 2014 bis 2018 beträgt der Substanzverlust rund 4,2 Mio. Euro (8,5 Prozent). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Stadt für ihre Straßen eine eher geringe Nutzungsdauer zugrunde legt. Damit relativiert sich der Anlagenabnutzungsgrad. Im Vergleich zur Erhebung in der letzten überörtlichen Prüfung ist er um fünf Prozentpunkte zurückgegangen. In den kommenden Jahren plant die Stadt weitere Investitionen in ihr Straßenvermögen. Bis 2024 sieht sie dafür rund 8,4 Mio. Euro vor.

Die geringsten Investitionen verzeichnet die Stadt bei ihren Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen. Durchschnittlich hat sie hier in den letzten fünf Jahren weniger als ein Drittel (29 Prozent) des Werteverzehrs durch Investitionen ausgeglichen. Der Anlagenabnutzungsgrad der Kanäle liegt mit 60 Prozent vergleichsweise hoch. Im Vergleich zur letzten Prüfung ist dies eine Verschlechterung um drei Prozentpunkte.

Grundlage für die Investitionsplanung ist das Abwasserbeseitigungskonzept. Dieses hat die Stadt zuletzt 2019 fortgeschrieben. Im Haushaltsplan weist sie bis 2024 Investitionen von rund 11,9 Mio. Euro aus. Auch darüber hinaus wird sie die Anlagen fortlaufend erneuern. Die daraus resultierenden Haushaltsbelastungen kann die Stadt allerdings durch Gebühreneinnahmen gegenfinanzieren.

Insgesamt werden der hohe Vermögensbestand und der festzustellende Substanzverlust weitere Investitionen erforderlich machen. Das städtische Vermögen wird damit weiterhin spürbare Belastungen für die Ergebnisrechnung zur Folge haben.

1.4 Haushaltssteuerung

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

1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation

→ **Feststellung**

- Die Stadt Bad Salzuflen hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Aufstellung des Jahresabschlusses nicht ein.
- Die Stadt Bad Salzuflen verfügt über aktuelle Informationen für die Haushaltsplanung, -ausführung und -steuerung aus ihren Quartalsberichten zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung.

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

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

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

Wie schon in den Vorjahren hat die **Stadt Bad Salzuflen** ihre aktuelle Haushaltssatzung erst im Dezember beim Kreis Lippe angezeigt. Sie hält damit regelmäßig die gesetzlich vorgegebene Frist (30. November) nicht ein.

Auch bei der Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rat ist die Stadt im Verzug. § 95 Abs. 5 Gemeindeordnung NRW (GO NRW) schreibt vor, dass dies innerhalb von drei Monaten nach Ablauf des Haushaltsjahres zu erfolgen hat. In Bad Salzuflen legt der Bürgermeister dem Rat den bestätigten Entwurf regelmäßig erst im Juli vor. Die Feststellung des geprüften Jahresabschlusses erfolgt dagegen jeweils fristgerecht bis zum 31. Dezember. Seit 2019 stellt die Stadt ihre Finanzsoftware auf ein neues System um. Aufgrund der damit einhergehenden aufwändigen Arbeiten treten für den Jahresabschluss 2019 zusätzliche Verzögerungen ein. Die Stadt rechnet damit, diesen erst in 2021 aufstellen zu können. In der Folge wird sie zumindest auch den Jahresabschluss 2020 nicht fristgerecht bearbeiten können.

Die personalintensive Softwareumstellung hat auch Auswirkungen auf die Gesamtabchlüsse. Die Stadt hat zuletzt im Dezember 2019 dem Rat den Gesamtabchluss 2016 zur Kenntnis gegeben.

Trotz der nicht fristgerechten Anzeige der Haushalte und Aufstellung der Gesamtabchlüsse verfügt die Stadt über aktuelle Informationen zur Haushaltssituation. Grundlage dafür ist das städtische Berichtswesen. Zum Ende jeden Quartals fasst der Fachdienst 20 (Kämmerei) Informationen zum Stand der Haushaltsbewirtschaftung in einem Bericht zusammen. Diese stellen die einzelnen Ämter softwareunterstützt zur Verfügung. Dazu gehört auch eine Hochrechnung der voraussichtlichen Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie der Einzahlungen und Auszahlungen zum Jahresende. Wesentliche bereits eingetretene oder zu erwartende Veränderungen zu den Planansätzen werden erläutert. Die Darstellung erfolgt dabei bis auf Ebene der einzelnen Produkte. Der Bericht wird dem Finanzausschuss, dem Hauptausschuss und dem Rat zur Kenntnis gegeben. Zudem erhält die Kommunalaufsicht den Bericht zum 30. September.

Die Fachbereiche überwachen darüber hinaus laufend den Stand der Mittelbewirtschaftung. Über wesentliche Abweichungen berichten sie der Kämmerei und dem Verwaltungsvorstand. Die Entscheidungsträger in Verwaltung und Politik erhalten damit die relevanten Informationen, welche sie zur Haushaltssteuerung benötigen.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

- Die Stadt Bad Salzuflen hat in den vergangenen Jahren Konsolidierungserfolge erzielt. Ohne Berücksichtigung der Sozialleistungen konnte sie bis 2016 ihre Jahresergebnisse strukturell verbessern. Die weitere Entwicklung ist stark von schwankungsanfälligen Haushaltspositionen abhängig. Auf diese kann die Stadt nur begrenzt Einfluss nehmen.

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

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

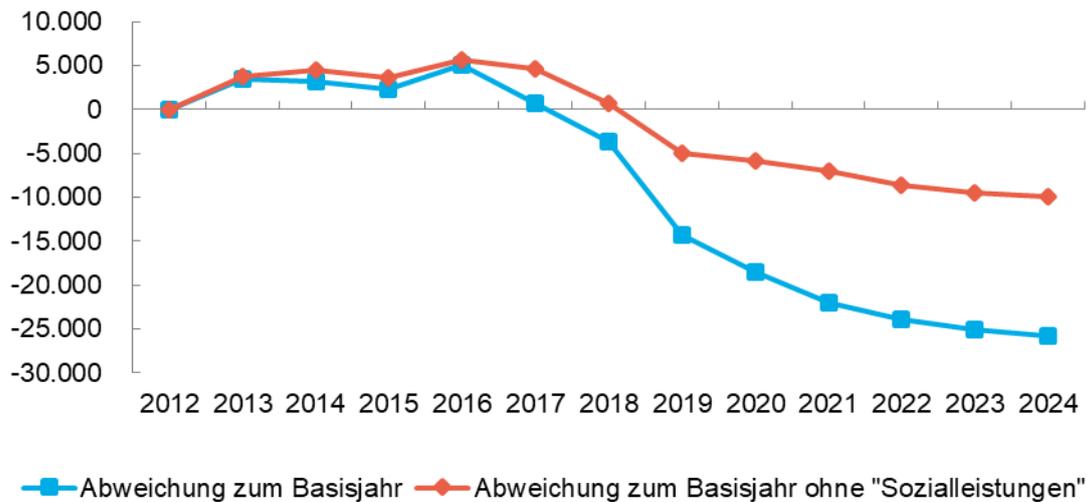
Als Sondereffekte berücksichtigt die gpaNRW bei der **Stadt Bad Salzuflen** insbesondere

- Erträge und Aufwendungen aus Rückstellungen,
- Erträge und Aufwendungen aus Wertberichtigungen,
- Erträge aus Gewinnanteilen aus Beteiligungen sowie
- Zuschreibungen und Abgänge auf Sonderposten.

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 2012 entwickeln. Die Tabellen 10 und 11 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Bad Salzuflen in Tausend Euro 2012 bis 2024



2012 bis 2018 Ist-Ergebnisse, ab 2019 Planwerte

Die Trendkurve der bereinigten Jahresergebnisse nimmt bis 2016 einen positiven Verlauf. Von 2012 bis 2016 verbessern sich diese um rund fünf Mio. Euro. Der Trend folgt damit grundsätzlich der Entwicklung der Ist-Ergebnisse – auch diese verbessern sich in ersten fünf betrachteten Jahren. Dies unterstreicht, dass die positive Ergebnisentwicklung in Bad Salzuflen nicht nur auf den stark konjunkturabhängigen und deshalb herausgerechneten Positionen beruht.

Von 2012 bis 2016 steigen die Erträge stärker als die Aufwendungen. Der Stadt ist es dabei gelungen, auch bei den nicht bereinigten Ertragspositionen Verbesserungen zu erzielen. Sie hat die Erträge in diesen Bereichen um mehr als 30 Prozent (19,3 Mio. Euro) gesteigert. Großen Anteil daran haben

- Grundsteuern und weitere sonstige Gemeindesteuern (ca. 4,4 Mio. Euro),
- privatrechtliche Leistungsentgelte (ca. 1,1 Mio. Euro) sowie
- Erträge aus der Auflösung von Sonderposten für Zuwendungen (ca. 1,0 Mio. Euro).

Zudem konnte die Stadt 2016 hohe Landeszuweisungen für die Aufnahme, Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen verbuchen. Entlastend wirken außerdem gestiegene Betriebskostenzuschüsse des Landes für Tageseinrichtungen für Kinder (TfK) und Offene Ganztagschulen (OGS). Diesen Erträgen stehen entsprechende Aufwendungen im Sozial- und Jugendbereich gegenüber. Das um diese Aufgabenbereiche zusätzlich bereinigte Jahresergebnis hat sich allerdings nur unwesentlich besser entwickelt. Dies zeigt, dass die Erträge und Aufwendungen zur Finanzierung sozialer Leistungen bis 2016 nur einen geringen Einfluss auf die Ergebnisentwicklung nehmen. Insgesamt schafft es die Stadt in den ersten fünf betrachteten Jahren, allgemeine Aufwandssteigerungen durch beeinflussbare Haushaltspositionen auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich regelmäßig aus der allgemeinen Preissteigerung oder Besoldungs- und Tarifierhöhungen.

Ab 2017 dreht sich der Trend der bereinigten Jahresergebnisse ins Negative. Bis 2018 verschlechtern diese sich um rund 8,7 Mio. Euro. Ursächlich dafür sind insbesondere die Aufwendungen. Diese steigen deutlich stärker als die Erträge. Nach der Bereinigung von Sondereffekten nehmen dabei folgende Aufwandspositionen den größten Einfluss:

- Personal- und Versorgungsaufwendungen (ca. 4,3 Mio. Euro),
- Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen (ca. 1,6 Mio. Euro) sowie
- Sonstige ordentliche Aufwendungen (ca. 524.000 Euro).

Zudem gewinnen die Sozialleistungen an Bedeutung für die Ergebnisentwicklung. Ohne Berücksichtigung der daraus resultierenden Aufwendungen und Erträge sinken die bereinigten Jahresergebnisse im Vergleich zum Basisjahr ebenfalls. Allerdings deutlich geringer und auf ein Niveau, das immer noch oberhalb des Ausgangswertes aus 2012 liegt. Ohne Berücksichtigung der Sozialleistungen geht das bereinigte Jahresergebnis 2018 rund 4,3 Mio. Euro geringer zurück. Die zusätzlich herausgerechneten Positionen haben daran einen unterschiedlich großen Anteil:

- Produktbereich 05 – Soziale Leistungen: 760.000 Euro
- Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe: 3,5 Mio. Euro

Der Produktbereich 05 nimmt damit einen vergleichsweise geringen Einfluss auf die Wirkung der kommunalen Steuerung. Größeres Gewicht hat der steigende Fehlbetrag im Aufgabenbereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe.

Von 2018 auf 2019 gehen die bereinigten Jahresergebnisse deutlich zurück. Hier zeigt sich der Übergang von den Ist- zu den Planwerten. In den vergangenen Jahren sind die Jahresergebnisse stets besser als ursprünglich geplant ausgefallen. Auch 2019 wird voraussichtlich deutlich besser als erwartet abschließen. Der Rückgang der bereinigten Jahresergebnisse ist daher auch Ausdruck einer vorsichtigen Planung der Stadt.

Die Trendkurve sinkt ab 2019 kontinuierlich. In der Haushaltsplanung geht die Stadt dagegen von einer Verbesserung der Jahresergebnisse aus. Die Planannahmen bauen damit wesentlich auf eine positive Entwicklung bei den bereinigten Positionen. Diese unterliegen allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiken und können von der Stadt Bad Salzuflen nur begrenzt gesteuert werden.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Bad Salzuflen** hat ihre Steuerungsmöglichkeiten bei den Realsteuern in den vergangenen Jahren genutzt, um die Haushaltskonsolidierung zu unterstützen. In 2012 hat sie dazu den Hebesatz der Gewerbesteuer angehoben. 2013 und 2015 erhöhte sie zudem die Hebesätze der Grundsteuern A und B. Seit 2015 haben sich dadurch die Erträge aus den Grundsteuern nachhaltig um rund 2,8 Mio. Euro erhöht.

In der mittelfristigen Finanzplanung des Doppelhaushalts 2020/ 2021 sieht die Stadt keine weitere Erhöhung der Hebesätze vor. Sie weist allerdings darauf hin, dass aufgrund der erwarteten durchgehend defizitären Jahresergebnisse eine solche erforderlich werden kann.

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

Hebesätze 2020 in von Hundert

	Bad Salzuflen	Kreis Lippe	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	425	278	259	298
Grundsteuer B	620	539	484	548
Gewerbesteuer	445	444	426	413

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ Feststellung

Die Stadt Bad Salzuflen überträgt nicht ausgeschöpfte Aufwands- bzw. Auszahlungsermächtigungen in hohem Umfang in Folgejahre. Der Haushaltsplan liefert dadurch nur ein eingeschränkt realistisches Bild von dem zu erwartenden Ressourcenverbrauch und den anstehenden Investitionen.

Eine Kommune sollte ihre Aufwendungen sowie ihre Ein- und Auszahlungen in ihrer voraussichtlich dem Haushaltsjahr zuzurechnenden Höhe planen. Die jeweiligen Ansätze sollten Kommunen sorgfältig schätzen, soweit sie sie nicht errechnen können. Diese allgemeinen Planungsgrundsätze sind in § 11 Abs. 1 KomHVO NRW geregelt. Eine Kommune kann Aufwendungen im Ergebnisplan und Auszahlungen im Finanzplan unter bestimmten Voraussetzungen auf das nachfolgende Haushaltsjahr übertragen (Ermächtigungsübertragung). Hierdurch können sich die Haushaltsansätze erhöhen.

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

In der **Stadt Bad Salzuflen** hat der Umfang der übertragenen Ermächtigungen in den letzten Jahren deutlich zugenommen.

Ordentliche Aufwendungen Bad Salzuflen 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	126.028	132.358	138.673	151.412	156.511
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	0	45	162	137	716
Ansatzserhöhungsgrad in Prozent	0,0	0,0	0,1	0,1	0,5
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	126.028	132.403	138.835	151.549	157.226
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	127.925	135.159	144.805	147.778	158.552

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	101,5	102,1	104,3	97,5	100,8

Seit 2016 haben die Ermächtigungsübertragungen bei den ordentlichen Aufwendungen einen höheren Anteil an den fortgeschriebenen Ansätzen als bei den meisten Vergleichskommunen. Dabei bestehen die Übertragungen aus vielen kleineren Einzelbeträgen, denen häufig auch keine entsprechenden Erträge gegenüberstehen. Der einwohnerbezogene interkommunale Vergleich unterstreicht die überdurchschnittliche Positionierung:

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



Der Vergleich enthält Werte von 71 Städten.

→ Empfehlung

Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre Ermächtigungsübertragungen reduzieren. Sie sollte prüfen, die Ansätze stattdessen vermehrt im Folgejahr neu zu veranschlagen. Dadurch könnte sie die Transparenz verbessern und die Aussagekraft ihrer Haushaltsplanung erhöhen.

Auch bei den investiven Auszahlungen überträgt die Stadt regelmäßig hohe Beträge in die Folgejahre.

Investive Auszahlungen Bad Salzuflen 2014 bis 2018

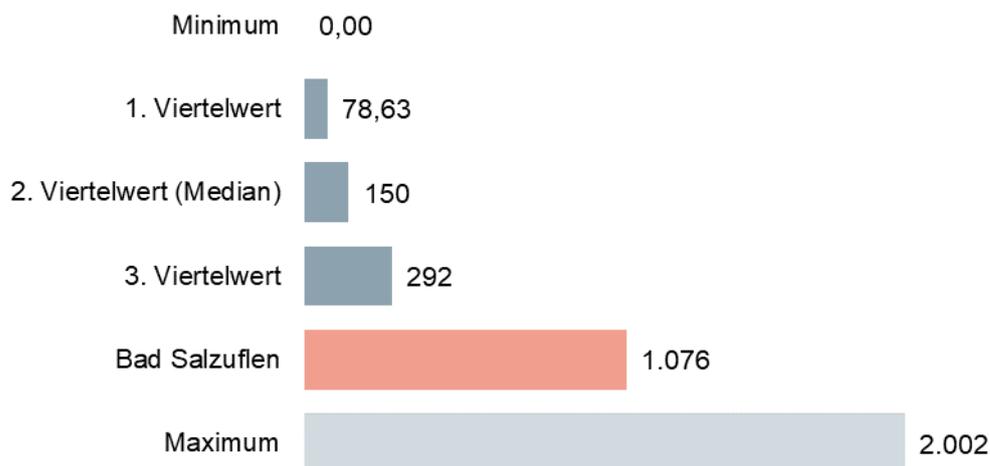
Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	17.866	25.194	29.796	63.412	27.104
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	8.060	8.890	14.416	19.505	57.953
Ansätzerhöhungsgrad in Prozent	45,1	35,3	48,4	30,8	213,8
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	25.926	34.084	44.213	82.917	85.057

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	31,1	26,1	32,6	23,5	68,1
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	13.622	16.126	17.505	15.682	22.542
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	52,5	47,3	39,6	18,9	26,5

Im Betrachtungszeitraum nehmen die investiven Ermächtigungsübertragungen stetig zu. Bad Salzuflen gehört dabei durchgängig zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten einwohnerbezogenen Werten. Von 2014 bis 2017 erhöhen die Übertragungen die Ansätze der Folgejahre um durchschnittlich 40 Prozent. 2018 sind die übertragenen Auszahlungsermächtigungen sogar mehr als doppelt so hoch wie der Haushaltsansatz. Bad Salzuflen betreibt damit einen investiven „Nebenhaushalt“, der nicht direkt in den aktuellen Haushaltsansätzen dargestellt wird.

Stattdessen bildet die Stadt für jede Baumaßnahme die Kostenentwicklung und den bereits realisierten und weiter geplanten Mittelabfluss separat ab. Diese zusätzlichen Übersichten liefern detaillierte Informationen zum Maßnahmenverlauf. Kostensteigerungen werden transparent dargestellt. Zusätzlich gibt die Stadt zu jeder Maßnahme einen Status an. Aus diesem lässt sich der Stand der Umsetzung erkennen. Mit dieser aufwendigen Vorgehensweise schafft die Stadt Transparenz. Allerdings gehen die meisten Vergleichskommunen anders vor. Der weitaus überwiegende Anteil der mittleren kreisangehörigen Kommunen beschränkt die Ermächtigungsübertragungen für investive Auszahlungen. Diesen gelingt es stattdessen, nicht verausgabte aber in Folgejahren weiterhin benötigte Mittel neu zu veranschlagen.

Ermächtigungsübertragungen (investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



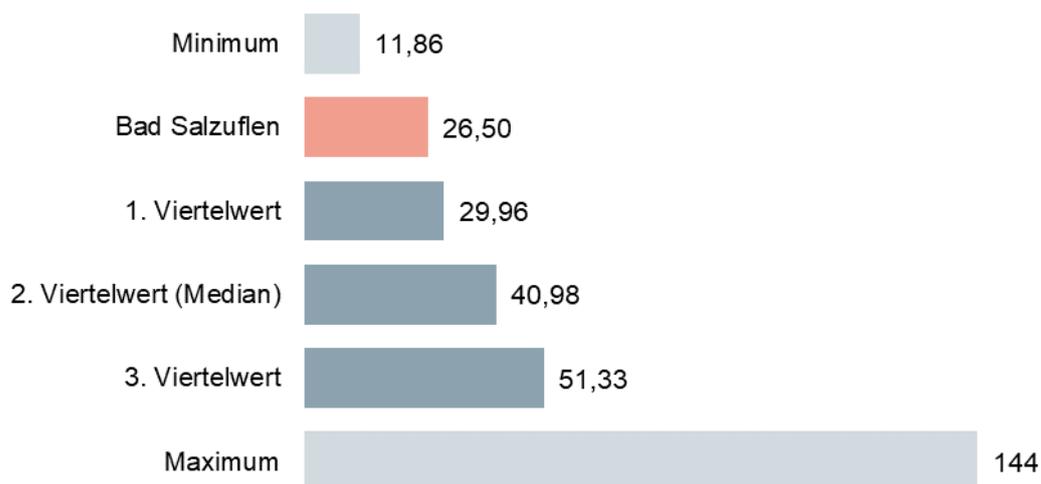
Der Vergleich enthält Werte aus 71 Städten.

Die im Betrachtungszeitraum zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (Haushaltsansätze + Ermächtigungsübertragungen) konnte die Stadt regelmäßig nicht zeitnah verausgaben. Im Durchschnitt beträgt der Grad der Inanspruchnahme nur rund 37 Prozent pro Jahr. D.h., fast zwei Drittel der Investitionen konnte Bad Salzuflen nicht in dem ursprünglich geplanten Zeitraum realisieren. Die Stadt führt dies auf verschiedene Gründe zurück. Zum einen ist es aufgrund der guten Auftragslage zunehmend schwierig, Unternehmen zeitgerecht für eine Planungs- und Bautätigkeit zu gewinnen. Zum anderen sind auch die städtischen Kapazitäten für eine qualifizierte Maßnahmenplanung und –begleitung nicht immer ausreichend. Daneben kam es insbesondere bei Großmaßnahmen (Rathaus, Feuerwache, Schulzentren) zu Verzögerungen. Dies hat zur Folge, dass nur für wenige Maßnahmen vergleichsweise hohe Beträge als Ermächtigung in Folgejahren zu übertragen sind.

Zur besseren Steuerung der Investitionsmaßnahmen hat die Stadt 2020 einen internen Investitionsausschuss gebildet. Mitglieder sind der Bürgermeister, die Kämmerin und der Fachbereichsleiter Finanzen/ Kämmererei. Die einzelnen Verwaltungsstellen legen dem Gremium ihre Maßnahmen bei abweichenden Gegebenheiten vor. Die Stadt erhofft sich dadurch eine solidere Grundlage für die Planung neuer Maßnahmen. Im Übrigen werden zu den wesentlichen geplanten Investitionsmaßnahmen regelmäßig meist monatliche Berichte über den Stand im Verwaltungsvorstand gegeben. Zudem arbeitet die Stadt daran, die erforderlichen Investitionen zu priorisieren. Ein wesentliches Kriterium ist dabei die Frage, inwieweit die vorhandenen Ressourcen und Kapazitäten eine zeitgerechte Umsetzung erwarten lassen. Mittelfristig soll dadurch auch der Umfang der Ermächtigungsübertragungen zurückgehen.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen zum Bauinvestitionscontrolling im Teilbericht Vergabewesen.

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz (investive Auszahlungen) in Prozent 2018



Der Vergleich enthält Werte aus 71 Städten.

Seit 2017 gehört Bad Salzuflen zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit dem geringsten Grad der Inanspruchnahme.

In ihrer Haushaltssatzung legt die Stadt Bad Salzuflen regelmäßig auch die Rahmenbedingungen für Ermächtigungsübertragungen fest. Über eine eigene Dienstanweisung mit weitergehenden Regelungen verfügt die Stadt nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte prüfen, Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen stringenter zu regeln. Sie könnte dabei strengere Voraussetzungen für die Übertragung von Haushaltsmitteln festlegen. Dazu könnte sie Wertgrenzen einführen oder höhere Anforderungen an die Begründung der Unabweisbarkeit der Ermächtigungsübertragung bestimmen.

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 Bad Salzuflen baut derzeit ein zentrales Fördermittelmanagement zur Unterstützung der Fachdienste auf. Die Fördermittelakquise ist noch nicht in ein strategisches Gesamtkonzept eingebettet.

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

Die **Stadt Bad Salzuflen** hat bisher keine strategischen Vorgaben zur Rekrutierung von Fördermitteln schriftlich festgelegt. Sie verfügt über keine Richtlinien oder eine Dienstanweisung. Die Fördermittelakquise erfolgt dezentral in den einzelnen Fachdiensten.

Fördermittel haben einen langfristigen Einfluss auf die städtische Haushaltswirtschaft. Nach Fertigstellung eines Vermögensgegenstandes bildet die Stadt aus den dafür erhaltenen Drittmitteln einen Sonderposten. Dieser wird korrespondierend zu den Abschreibungen jährlich aufgelöst. Die so erzielten Erträge mildern die Belastung aus den Abschreibungen. Das Verhältnis aus den Erträgen aus der Auflösung von Sonderposten und den bilanziellen Abschreibungen beschreibt die Kennzahl „Drittfinanzierungsquote“. In Bad Salzuflen ist diese vergleichsweise niedrig. Mehr als drei Viertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen erzielen eine höhere Quote als Bad Salzuflen. Ein größerer Drittfinanzierungsanteil der Investitionen kann langfristig den Haushalt entlasten und den städtischen Handlungsspielraum erweitern.

Die Stadt hat bereits Maßnahmen ergriffen, um die Fördermittelakquise zu stärken. Seit Mitte 2020 ist im Fachdienst Finanzen die Stelle eines Fördermittelmanagers besetzt. Aufgabe ist es, die Rekrutierung von Fördermitteln zu koordinieren und einen Gesamtüberblick über aktuelle Fördermaßnahmen zu schaffen. Darüber hinaus sollen die einzelnen Fachdienste Anregungen und Unterstützung bei der Akquise erhalten. Die Stadt ist zudem dem Netzwerk Fördermittelmanagement beigetreten – ein bundesweiter Zusammenschluss von Kommunen unter Beteiligung der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt).

Neben dem zentralen Fördermittelmanagement sollen auch künftig die einzelnen Fachdienste für die Rekrutierung und Beantragung der Fördermittel zuständig sein. Eine standardisierte Einbindung in die Planung von Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen ist nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Fördermittelakquise grundlegend regeln. Dazu gehört, die Prüfung von Fördermöglichkeiten standardisiert und verbindlich in den Planungsprozess einzubinden.

In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die Ausführungen zum Bauinvestitionscontrolling im Teilbericht Vergabewesen.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen verfügt noch nicht über ein Fördermittelcontrolling.

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.

In der **Stadt Bad Salzuflen** sind die Fachdienste für die einzelnen Prozesse bei der Bearbeitung der Fördermittel zuständig. Dies umfasst auch den rechtzeitigen Mittelabruf, das Einhalten der Förderrichtlinien und Auflagen sowie die Erstellung der Verwendungsnachweise. Einen Gesamtüberblick an zentraler Stelle im Sinne eines Fördermittelcontrollings gibt es nicht.

Diesen Mangel hat die Stadt bereits erkannt. Sie plant den Aufbau einer zentralen Datenbank. Derzeit sucht sie nach einer geeigneten Software. In das künftige Fördermittelkataster sollen die Fachdienste die wesentlichen Informationen zu den Förderprojekten eintragen. Von zentraler Stelle wird dann die Bearbeitung und die Einhaltung der Förderbedingungen überwacht bzw. koordiniert. Beginnend mit den aktuellen Projekten beabsichtigt die Stadt schrittweise den gesamten Bestand an geförderten Maßnahmen einzupflegen. Mittelfristig wird sie dadurch einen Gesamtüberblick über ihre geförderten Projekte erhalten. Dies kann die fristgerechte Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtern. Zudem stellt die zentrale Datenbank ein wichtiges Instrument des Wissensmanagements dar. Sie ermöglicht einen einheitlichen personenunabhängigen Zugriff auf die relevanten Daten.

Die zentrale Datenbank sollte deshalb mindestens folgende Informationen abbilden:

- Beschreibung der Maßnahme mit Bewilligungszeitraum.

- Förderprogramm mit Förderquote.
- Finanzdaten mit Gesamtkosten und Gesamtfördersumme.
- Auflagen und Bedingungen aus dem Förderbescheid.
- Fristen für Mittelabrufe, Zwischenberichte und Verwendungsnachweise.
- Zweckbindungsfristen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die geplante Einführung einer Fördermittel-Datenbank kurzfristig umsetzen.

Das Fördermittelkataster kann zudem eine gute Basis für ein standardisiertes Berichtswesen sein. Dieses sollte den Entscheidungsträgern einen Überblick über die abgeschlossenen, laufenden und zukünftigen Fördermaßnahmen verschaffen. Zudem hat es Planabweichungen im Zuge der Projektumsetzung aufzuzeigen. Dadurch können rechtzeitig geeignete Steuerungsmaßnahmen ergriffen werden, um die Erreichung des Förderziels und die ordnungsgemäße Abwicklung sicherzustellen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite
Plan-Ergebnisse		
F1	Die Stadt Bad Salzuflen plant sehr vorsichtig. Insbesondere auf der Ertragsseite bestehen Chancen, dass die in der Finanzplanung ausgewiesenen Defizite geringer ausfallen können. Ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko besteht in der zu optimistischen Planung der Kreisumlage.	40
Schulden und Vermögen		
F2	Bei der Stadt Bad Salzuflen besteht ein hoher Investitionsbedarf um dem Substanzverlust bei den umfangreichen Vermögenswerten entgegen zu wirken. Im Zusammenspiel mit der hohen Verschuldung schränkt dies die haushaltswirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten ein.	47

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Haushaltssteuerung				
F1	Die Stadt Bad Salzuflen hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und für die Aufstellung des Jahresabschlusses nicht ein.	54	E1.1 Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre Ermächtigungsübertragungen reduzieren. Sie sollte prüfen, die Ansätze stattdessen vermehrt im Folgejahr neu zu veranschlagen. Dadurch könnte sie die Transparenz verbessern und die Aussagekraft ihrer Haushaltsplanung erhöhen.	60
			E1.2 Die Stadt Bad Salzuflen sollte prüfen, Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen stringenter zu regeln. Sie könnte dabei strengere Voraussetzungen für die Übertragung von Haushaltsmitteln festlegen. Dazu könnte sie Wertgrenzen einführen oder höhere Anforderungen an die Begründung der Unabweisbarkeit der Ermächtigungsübertragung bestimmen.	63

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Die Stadt Bad Salzuflen baut derzeit ein zentrales Fördermittelmanagement zur Unterstützung der Fachdienste auf. Die Fördermittelakquise ist noch nicht in ein strategisches Gesamtkonzept eingebettet.	63	E2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Fördermittelakquise grundlegend regeln. Dazu gehört, die Prüfung von Fördermöglichkeiten standardisiert und verbindlich in den Planungsprozess einzubinden.	64
F3	Die Stadt Bad Salzuflen verfügt noch nicht über ein Fördermittelcontrolling.	64	E3.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die geplante Einführung einer Fördermittel-Datenbank kurzfristig umsetzen.	65
			E3.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Verwaltungsleitung und die politischen Gremien über den Stand wichtiger Förderprojekte informieren. Die Berichte sollten sich anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren und die zur Steuerung erforderlichen Informationen bereitstellen.	65

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	101	91,93	99,44	102	104	118	76
Eigenkapitalquote 1	21,67	-29,11	13,13	24,76	42,22	74,35	76
Eigenkapitalquote 2	50,53	-11,32	39,95	52,98	69,09	89,03	76
Fehlbetragsquote	0,16	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	27,54	0,04	27,53	33,57	39,20	59,83	76
Abschreibungsintensität	8,43	0,64	6,06	7,31	8,73	14,23	76
Drittfinanzierungsquote	47,49	9,69	48,01	54,87	63,80	82,82	75
Investitionsquote	152	21,49	69,71	105	140	549	76
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	81,44	32,50	74,72	87,22	95,50	120	76

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Liquidität 2. Grades	42,43	6,98	29,37	55,84	141	77.255	76
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	17,3	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,74	0,00	4,76	8,41	13,12	42,03	76
Zinslastquote	2,34	0,01	0,74	1,28	1,94	4,92	76
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	43,43	28,35	50,32	55,71	60,71	73,79	75
Zuwendungsquote	25,76	5,87	13,73	17,89	23,80	38,68	76
Personalintensität	20,72	8,22	17,73	20,85	22,52	29,77	76
Sach- und Dienstleistungsintensität	28,46	7,16	13,90	16,37	19,06	31,51	76
Transferaufwandsquote	34,31	34,31	42,83	46,53	48,66	74,37	76

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) Bad Salzuflen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Gewerbesteuern	27.819	27.296	29.648	27.814	26.627	27.841
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer	19.294	19.907	20.553	21.741	22.996	20.898
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.658	3.098	3.192	3.975	4.738	3.532

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Ausgleichsleistungen	2.346	2.020	2.058	2.139	2.173	2.147
Schlüsselzuweisungen	17.488	19.098	21.527	18.351	22.125	19.718
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	38	519	861	284
Summe der Erträge	69.605	71.419	77.016	74.539	79.520	74.420
Steuerbeteiligungen	2.963	3.818	4.436	4.742	4.271	4.046
Allgemeine Kreisumlagen	28.281	30.072	30.921	32.616	32.343	30.847
Summe der Aufwendungen	31.244	33.890	35.357	37.358	36.614	34.893
Saldo	38.361	37.529	41.660	37.181	42.905	39.527

Tabelle 5: Eigenkapital Bad Salzuflen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	95.386	98.889	106.851	107.442	107.319
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	95.386	98.889	106.851	107.442	107.319
Sonderposten für Zuwendungen	83.219	87.661	87.210	88.157	92.732
Sonderposten für Beiträge	59.123	56.791	54.173	51.906	50.209
Eigenkapital 2	237.728	243.341	248.234	247.505	250.260
Bilanzsumme	469.429	476.889	487.360	490.022	495.245

Tabelle 6: Schulden Bad Salzuflen in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	79.844	81.640	81.089	81.771	88.272
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	48.000	48.000	48.000	44.500	34.000
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	36	22	5	2	1
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	2.121	2.537	1.823	2.696	2.865
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	847	922	557	756	130
Sonstige Verbindlichkeiten	2.528	2.557	3.516	4.050	4.765
Erhaltene Anzahlungen	5.364	2.263	5.356	9.846	8.915
Verbindlichkeiten	138.741	137.941	140.346	143.622	138.947
Rückstellungen	83.798	86.157	87.582	87.648	93.867
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	178	354	1.802	2.202	3.702
Schulden	222.718	224.451	229.730	233.472	236.516

Tabelle 7: Gesamtschulden Konzern Bad Salzuflen in Tausend Euro 2014 bis 2016

Grundzahlen	2014	2015	2016
Verbindlichkeiten	184.998	180.643	179.604
Rückstellungen	89.931	93.845	98.458
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	178	354	1.802

Grundzahlen	2014	2015	2016
Gesamtschulden	275.108	274.841	279.863

Tabelle 8: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Bad Salzuflen in Tausend Euro 2017 bis 2018

	2017	2018
Grunddaten Kernhaushalt		
Verbindlichkeiten	143.622	138.947
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	1.544	1.298
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	80	473
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0
Grunddaten Beteiligungen *)		
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	45.237	45.467
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	ja	ja
Wenn ja, in welcher Höhe?	5.435	6.303
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	181.801	176.340

*) Die gpaNRW hat folgende Beteiligungen berücksichtigt: Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH, Staatsbad Salzuflen GmbH, Stadtbuss-Marketing Bad Salzuflen GmbH, Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH

Tabelle 9: Rückstellungen Bad Salzuflen in Tausend Euro 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Pensionsrückstellungen	47.296	49.712	49.947	51.215	54.639
Rückstellungen Deponien und Altlasten	365	638	1.197	1.082	1.246
Instandhaltungsrückstellungen	22.176	21.856	21.809	21.149	21.320
sonstige Rückstellungen nach § 36 Abs. 4 und 5 GemHVO NRW	13.960	13.951	14.629	14.202	16.662
Summe der Rückstellungen	83.798	86.157	87.582	87.648	93.867

Tabelle 10: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Bad Salzuflen in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Jahresergebnis	-6.691	-14.431	3.991	3.647	7.962	764	-176
Gewerbesteuern	24.307	13.641	27.819	27.296	29.648	27.814	26.627
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	19.951	20.831	21.952	23.004	23.745	25.716	27.734
Ausgleichsleistungen	2.024	3.500	2.346	2.020	2.058	2.139	2.173
Schlüsselzuweisungen	14.785	13.221	17.488	19.098	21.527	18.351	22.125
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	0	0	0	38	519	861
Summe der Erträge	61.066	51.193	69.605	71.419	77.016	74.539	79.520
Steuerbeteiligungen	3.560	3.732	2.963	3.818	4.436	4.742	4.271
Allgemeine Kreisumlage	26.906	27.346	28.281	30.072	30.921	32.616	32.343
Summe der Aufwendungen	30.466	31.078	31.244	33.890	35.357	37.358	36.614
Saldo der Bereinigungen	30.600	20.115	38.361	37.529	41.660	37.181	42.905
Saldo der Sondereffekte *)	-170	-775	-480	844	-1.620	-57	-3.192

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bereinigtes Jahresergebnis	-37.121	-33.684	-33.890	-34.725	-32.078	-36.360	-39.889
Abweichung zum Basisjahr	0	3.437	3.232	2.396	5.044	762	-2.768

*) Die Sondereffekte wurden während der Prüfung mit dem Fachdienst Finanzen abgestimmt.

Tabelle 11: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Bad Salzuflen in Tausend Euro 2012 bis 2018

Grundzahlen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bereinigtes Jahresergebnis	-37.121	-33.684	-33.890	-34.725	-32.078	-36.360	-39.889
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-2.382	-2.328	-2.353	-1.271	326	-2.628	-3.142
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-12.791	-13.176	-14.130	-15.165	-16.102	-16.440	-16.310
Bereinigtes Jahresergebnis ohne "Sozialleistungen"	-21.948	-18.180	-17.406	-18.289	-16.301	-17.293	-20.437
Abweichung zum Basisjahr ohne "Sozialleistungen"	0	3.768	4.542	3.659	5.647	4.655	1.511

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

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

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

Beteiligungen

Die Stadt Bad Salzuflen hält mehr als 30 Beteiligungen. Hinzu kommen weitere Beteiligungen ab der vierten Beteiligungsebene. Diese umfangreiche Anzahl an Beteiligungen erhöht den Aufwand für die Stadt, ihre Beteiligungen zu steuern. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur der Stadt Bad Salzuflen ist insgesamt hoch. Wirtschaftlich bedeutend für die Stadt ist primär die Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH mit ihren Tochterunternehmen. Die Erträge der Gesellschaft sind fast genauso hoch wie die Erträge der Stadt. Die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH ist als Holdinggesellschaft ebenfalls von besonderer Bedeutung. Hinzu kommt die Staatsbad Salzuflen GmbH, die mittelbar größere Auswirkungen auf den Haushalt der Stadt hat. Insgesamt ergeben sich hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement.

Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Bad Salzuflen überwiegend. Hervorzuheben ist die enge personelle Verzahnung zwischen der Stadt und den Entscheidungsträgern in den Gremien der Beteiligungen. Dadurch erhält die Stadt zeitnah und laufend Informationen über die Beteiligungen. Außerdem hat die Stadt so die Möglichkeit, ihre Interessen bei ihren wesentlichen Beteiligungen zu vertreten. Zukünftig wird der Bürgermeister den Vorsitz des Aufsichtsrats bei den wesentlichen Beteiligungen übernehmen. Dadurch erhöht sich nochmals die Möglichkeit, dass die städtischen Interessen bei den Entscheidungsfindungen der Beteiligungen berücksichtigt werden.

Verbesserungsmöglichkeiten gibt es insbesondere im Berichtswesen. Die Stadt Bad Salzuflen hat für die Jahre 2017 und 2018 noch keinen Beteiligungsbericht aufgestellt. Dies sollte sie schnellstmöglich nachholen. Ab dem Berichtsjahr 2019 entfällt mit der Aufstellung des Gesamtabschlusses die Verpflichtung zur Erstellung eines Beteiligungsberichtes. Stattdessen sind künftig im Gesamtlagebericht gesetzliche Mindestangaben zu allen städtischen Beteiligungen zu machen. Um den kommunalen Entscheidungsträgern auch zukünftig umfassende Informationen bereitstellen zu können, sollte die Stadt über die Mindestangaben hinaus umfangreiche Berichterstattungen über die Beteiligungen bereitstellen. Dabei könnte sie sich am bisherigen Beteiligungsbericht orientieren. Damit die Informationen möglichst aktuell sind, sollte die Berichterstattung gegenüber dem Rat stets in dem Jahr erfolgen, welches auf den Berichtsstichtag folgt.

Außerdem sollte die Stadt verbindliche Regelungen treffen, um die Datenvorhaltung und die zugehörigen Abläufe weiter zu standardisieren. Ein guter Ansatz der Stadt ist hier auch ihr Vorhaben, eine digitale Akte im Bereich des Beteiligungsmanagements einzuführen. Dadurch könnte

die Stadt noch schneller auf die Daten zugreifen und sie einfacher weiterverarbeiten und auswerten. Eine weitere Verbesserung könnten Schulungen für die städtischen Gremienvertreterinnen und -vertreter in den Beteiligungen sein, in denen grundlegende Informationen zu den Rechten und Pflichten ihrer Mandate vermittelt werden.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

- die Beteiligungsstruktur,

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- ➔ Die Anzahl der Beteiligungen, auf die die Stadt Bad Salzuflen einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben kann, ist hoch. Die Anzahl der Beteiligungsebenen ist ebenfalls hoch. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist insgesamt hoch.

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

Die **Stadt Bad Salzuflen** hält zum 31. Dezember 2018 insgesamt zwölf unmittelbare Beteiligungen. Außerdem hat die gpaNRW bei der Prüfung 22 mittelbare Beteiligungen der Stadt Bad Salzuflen erfasst. Davon hält sie fünf Beteiligungen auf der zweiten Ebene und 17 Beteiligungen auf der dritten Ebene. Darüber hinaus hält die Stadt noch weitere mittelbare Beteiligungen auf der vierten Beteiligungsebene oder darunter. Die Stadt hat an den letztgenannten Beteiligungen nur eine geringe Beteiligungsquote, sodass sie keinen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss ausüben kann. Aufgrund der niedrigen Steuerungsrelevanz seitens der Stadt und damit einhergehend einem unverhältnismäßig hohen Erfassungsaufwand hat die gpaNRW diese Beteiligungen nicht weiter berücksichtigt. Anhand der durchgerechneten Beteiligungsquote teilen sich die Beteiligungen der Stadt Bad Salzuflen wie folgt auf:

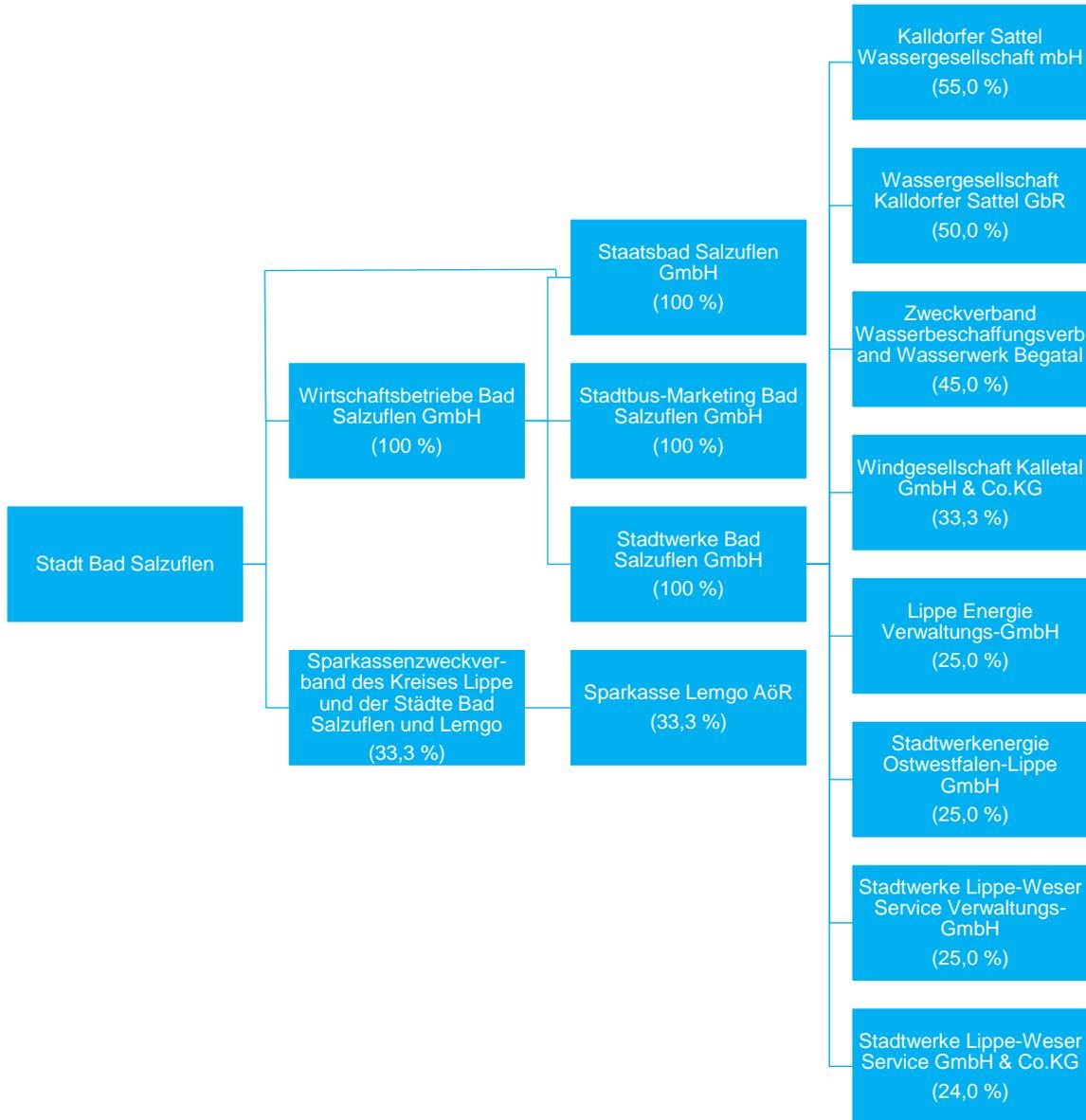
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

Bei der Stadt Bad Salzuflen handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende 14 Beteiligungen:

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



Die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH fungiert als Holding für die Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH, die Stadtbus-Marketing Bad Salzuflen GmbH und die Staatsbad Salzuflen GmbH. An der Staatsbad Salzuflen GmbH hält die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH 94,9 Prozent der Anteile und die Stadt Bad Salzuflen 5,1 Prozent.

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

Die Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH übernimmt die Betriebsführung der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH. Für die Staatsbad Salzuflen GmbH übernimmt sie die Erbringung kaufmännischer Dienstleistungen einschließlich der Arbeiten zum Jahresabschluss.

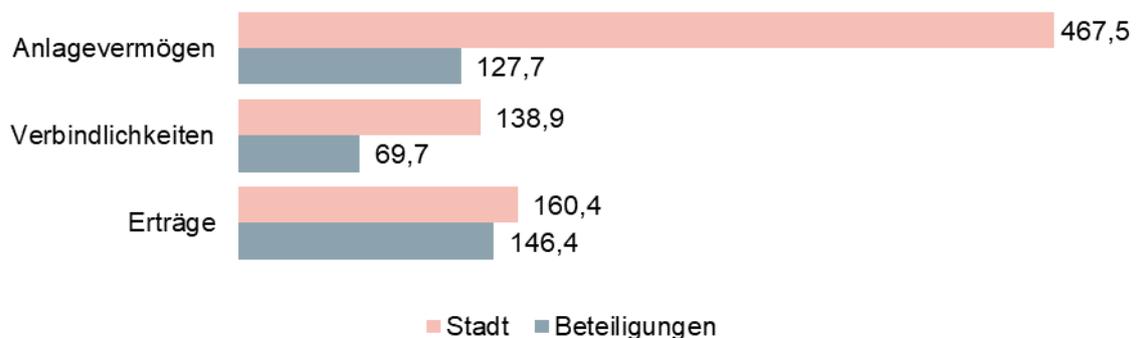
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen der Stadt Bad Salzuflen ist auf einem mittleren Niveau. Wirtschaftlich am bedeutendsten ist die Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Bad Salzuflen** wird nachfolgend dargestellt. Hierbei lässt die gpaNRW den Sparkassenzweckverband des Kreises Lippe und der Städte Bad Salzuflen und Lemgo sowie die Sparkasse Lemgo AöR außer Acht. Eine Einbeziehung dieser Beteiligungen würde die Ergebnisse verzerren. Dies begründet sich darin, dass Banken eine abweichende Struktur von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung aufweisen.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Es ist ein maßgeblicher Teil des Anlagevermögens in die Beteiligungen ausgegliedert. Mehr als die Hälfte davon entfällt auf die Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH. Darüber hinaus befindet sich Anlagevermögen im größeren Umfang bei der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH. Dabei handelt es sich allerdings im Wesentlichen um die Werte der Finanzanlage Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH. Folglich entfällt das Anlagevermögen der Beteiligungen ganz überwiegend auf die Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH. Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind im Vergleich zu den Verbindlichkeiten der Stadt bedeutend. Die Erträge der Beteiligungen sind fast genauso hoch wie die Erträge der Stadt und somit von besonderer Bedeutung. Der größte Anteil dieser Verbindlichkeiten und Erträge entfällt auf die Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH sowie weitere maßgebliche Anteile auf ihre Tochtergesellschaft, die Stadtwerke Lippe-Weser Service GmbH & Co. KG.

Die Aufgabe der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH ist die Versorgung mit Strom, Gas, Wärme und Wasser. Ihre weiteren Aufgaben sind unter anderem der Betrieb von Parkhäusern, die Parkraumbewirtschaftung sowie der öffentliche Personennahverkehr. Dadurch sind insbesondere Versorgungsanlagen bei der Gesellschaft bilanziert. Die Gesellschaft finanziert sich im Wesentlichen durch Umsatzerlöse aus der Strom-, Gas- und Wasserversorgung. Das Ertragsvolumen der Gesellschaft entspricht mit rund 80,0 Mio. Euro in etwa der Hälfte des Haushaltsvolumens des Kernhaushalts der Stadt Bad Salzuflen. Für die Stadt Bad Salzuflen ist diese Beteiligung von hoher wirtschaftlicher Bedeutung.

Die Stadtwerke Lippe-Weser Service GmbH & Co.KG führt verschiedene Aufgaben für die Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH und weitere Stadtwerkegesellschaften aus. Die Aufgaben dieser Gesellschaft sind insbesondere der Betrieb, die Unterhaltung und der Ausbau von Strom- und Gasversorgungsnetzen. Diese Gesellschaft hat eine gehobene wirtschaftliche Bedeutung. Sie hängt unmittelbar mit der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH zusammen.

Die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH hat als Holding ebenfalls eine besondere Rolle. Ihre wirtschaftliche Bedeutung spiegelt jedoch aufgrund ihrer Holdingfunktion ganz überwiegend nur die wirtschaftliche Situation der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH wider.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Bad Salzuflen wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen 2016 bis 2018 zwischen 2,3 Mio. Euro und 2,7 Mio. Euro pro Jahr verbessert. Die Beteiligungen haben mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Die höchsten Auswirkungen haben die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH und mittelbar ihre Tochterunternehmen Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH und Staatsbad Salzuflen GmbH.

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

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

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	0	0	0
Steuererträge	0	0	0
Konzessionsabgaben	3.084	3.148	3.133
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1.399	1.002	1.829
Sonstige Erträge	354	310	647
Gesamtsumme	4.837	4.460	5.609

Die Erträge bei der Stadt Bad Salzuflen resultieren insbesondere aus der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH, dem Sparkassenzweckverband des Kreises Lippe und der Städte Bad Salzuflen und Lemgo, der Staatsbad Salzuflen GmbH sowie der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH. Zu den größten Ertragspositionen in den Jahren 2016 bis 2018 zählen:

- Konzessionsabgaben der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH (3,1 Mio. Euro jährlich),
- Gewinnausschüttungen des Sparkassenzweckverbands des Kreises Lippe und der Städte Bad Salzuflen und Lemgo (1,0 Mio. Euro jeweils in den Jahren 2016 und 2017 sowie 1,4 Mio. Euro im Jahr 2018),
- Gewinnausschüttungen der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH (0,4 Mio. Euro im Jahr 2016, 0,1 Mio. Euro im Jahr 2017, 0,4 Mio. Euro im Jahr 2018).

Neben diesen direkten Auswirkungen auf den städtischen Haushalt gibt es durch die Tochterunternehmen der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH mittelbare Auswirkungen. Diese beruhen auf Ergebnisabführungsverträgen zwischen der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH und den drei Gesellschaften Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH, Stadtbus-Marketing Bad Salzuflen GmbH und Staatsbad Salzuflen GmbH. Die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH erzielt ihre wesentlichen Erträge und Aufwendungen aus den Ergebnisabführungen ihrer Tochtergesellschaften. Diese beeinflussen somit erheblich das Jahresergebnis und damit den möglichen Ausschüttungsbetrag der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH an die Stadt. Im Jahr 2018 betrug die Gewinnabführung der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH an die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH 6,6 Mio. Euro. Auf der anderen Seite hat die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH 2018 Verluste von der Staatsbad Salzuflen GmbH (4,2 Mio. Euro) und von der Stadtbus-Marketing Bad Salzuflen GmbH (0,4 Mio. Euro) übernommen. Ohne die Gewinne der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH könnte die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH keine Gewinne an die Stadt ausschütten. Andererseits verringern die Verluste der Staatsbad Salzuflen GmbH und der Stadtbus-Marketing Bad Salzuflen GmbH den Ausschüttungsbetrag der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH an die Stadt. Insofern haben diese drei Gesellschaften bedeutende (mittelbare) Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Insgesamt generiert die Stadt knapp vier Prozent ihrer Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen geringen Anteil an den gesamten Erträgen der Stadt. Unter Berücksichtigung der oben genannten mittelbaren Auswirkungen würde der Wert jedoch deutlich höher ausfallen.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	4	4	2
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	111	108	112
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	2.078	2.083	2.844
Gesamtsumme	2.193	2.195	2.958

Die Aufwendungen bei der Stadt Bad Salzuflen ergeben sich fast ausschließlich aus Aufwendungen gegenüber der Staatsbad Salzuflen GmbH. Bei den sonstigen Aufwendungen handelt es sich um die von der Stadt vereinnahmte Kurtaxe, die in voller Höhe an die Staatsbad Salzuflen GmbH weitergeleitet wird.

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

Alles in allem sind bei der Stadt Bad Salzuflen in den Jahren 2016 bis 2018 Erträge aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen von 4,5 Mio. Euro bis 5,6 Mio. Euro pro Jahr angefallen. Demgegenüber stehen Aufwendungen in Höhe von 2,2 Mio. Euro bis 3,0 Mio. Euro pro Jahr. Per Saldo haben diese Aufwendungen und Erträge das Jahresergebnis der Stadt zwischen 2,3 Mio. Euro und 2,7 Mio. Euro pro Jahr verbessert.

Neben den oben genannten Finanz- und Leistungsbeziehungen ergeben sich weitere Auswirkungen aus geleisteten Kapitaleinlagen.

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	2.750	2.750	2.750
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	1.840	1.544	1.299
Bürgschaften (Stand 31.12.)	6.805	6.557	6.005
Gesamtsumme	11.395	10.851	10.054

Die Stadt Bad Salzuflen hat in den Jahren 2016 bis 2018 jeweils Kapitaleinlagen an die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH zur Weiterleitung an die Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH geleistet. Dabei handelt es sich um die Rückführung eines Teils des zuvor an die Stadt ausgeschütteten Gewinns. Durch dieses Vorgehen wird der Ergebnishaushalt der Stadt Bad Salzuflen in Höhe der Gewinnausschüttungen verbessert. Per Saldo verbleiben im Haushalt der Stadt

aber die um 2,8 Mio. Euro geringeren Finanzmittel. Stattdessen stehen diese als Kapitaleinlage geleisteten Mittel wieder der Gesellschaft zur Verfügung.

Die Gesellschafterdarlehen sind gering und haben sich in den drei Jahren stetig verringert. Sie haben keine besondere Relevanz bezüglich der Auswirkungen auf den städtischen Haushalt.

Die Bürgschaften hat die Stadt Bad Salzuflen zugunsten der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH gewährt. In den Jahren 2016 und 2017 entfiel ein Teil des Betrages noch auf Bürgschaften zugunsten der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH. Die Bürgschaften dienten dazu, dass die Gesellschaften günstigere Kommunalkreditkonditionen erzielen konnten. Die Bürgschaften haben sich in den drei Jahren stetig verringert. Ihre Relevanz bezüglich der (möglichen) Auswirkungen auf den städtischen Haushalt nimmt daher ab.

Aus Sicht des Beteiligungsmanagements ist ein Augenmerk auf die Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH und ihre Tochterunternehmen Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH und Staatsbad Salzuflen GmbH zu legen.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ **Feststellung**

Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Salzuflen ergeben. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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

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

Die **Stadt Bad Salzuflen** verwaltet die Daten zu ihren Beteiligungen zentral im Fachbereich 2 Finanzen. Konkret werden die Unterlagen im Fachdienst Kämmerei vorgehalten. Aufgrund personeller Umorganisationen ist derzeit noch offen, wie genau innerhalb des Fachbereichs 2 Finanzen die Aufgabe des Beteiligungsmanagements organisiert wird. Neben der operativen Sachbearbeitung, die im Bereich des Beteiligungsmanagements tätig ist, spielt insbesondere die Kämmerin eine zentrale Rolle für das Beteiligungsmanagement der Stadt Bad Salzuflen. Während die operative Ebene die Informationen zusammenträgt und aufbereitet, laufen die Informationen zu den Beteiligungen gebündelt bei der Kämmerin zusammen. Dabei gibt es stets einen engen Austausch zwischen der operativen Ebene und der Kämmerin. Für eine Unterstützung bei fachlichen Fragen stehen darüber hinaus teilweise andere Bereiche der Stadtverwaltung zur Verfügung. Zum Beispiel ist dies im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs der Fachdienst Tiefbau.

Die Stadt hält die Gesellschaftsverträge aller unmittelbaren und wesentlichen mittelbaren Beteiligungen vor. Ebenso liegen der Stadt die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne all dieser Beteiligungen vor. Dies gilt zum Beispiel auch für die mittelbaren Beteiligungen: Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH, Staatsbad Salzuflen GmbH oder Kalldorfer Sattel Wassergesellschaft mbH. Die Anstellungsverträge der Geschäftsführungen liegen nicht bei der Stadt, sondern nur bei den Beteiligungen vor.

Die Tagesordnungen (samt Anlagen und Protokolle) der Gremien der Beteiligungen, in denen städtische Vertreter entsendet sind, hält die Stadt dezentral vor. Sie werden in dem Bereich des jeweiligen Vertreters in dem Gremium vorgehalten, zum Beispiel bei der Kämmerin oder beim Bürgermeister. Diese Unterlagen umfassen die wesentlichen Vorgänge bei der jeweiligen Beteiligung. Dies können zum Beispiel auch die Jahresabschlüsse oder Wirtschaftspläne sein. In der Regel erhält das Beteiligungsmanagement die Unterlagen, jedoch nicht standardisiert und teils mit Verzögerungen. Das Beteiligungsmanagement kann die Unterlagen dadurch teils erst verzögert sichten. Inhaltlich wird ein Teil der Unterlagen in den jeweiligen Bereichen der städtischen Gremienvertreter bearbeitet. Das Beteiligungsmanagement berät im Bedarfsfall. Ein komplett zentrales Beteiligungsmanagement gibt es insofern nicht. Ein Zugriff auf die Unterlagen ist im Vertretungsfall, beispielsweise im Krankheitsfall, dennoch sichergestellt. Hierzu gibt es Vertretungsregelungen für die Gremienvertreter innerhalb der Verwaltung. Bei einzelnen Beteiligungen sind ohnehin weitere Mitglieder des Verwaltungsvorstands in dem jeweiligen Gremium der Beteiligung.

Die Stadt hält die Unterlagen teils in digitaler Version, teils nur in gedruckter Fassung vor. Der Anteil der digitalen Unterlagen hat in den letzten Jahren zugenommen. Derzeit führt die Stadt eine digitale Akte ein.

→ **Empfehlung**

Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Bad Salzuflen sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorhalten. Hierfür sollte die Stadt ihr Vorhaben umsetzen, eine digitale Akte im Bereich der Beteiligungsverwaltung einzuführen.

Der Informationsfluss von den Beteiligungen an die Stadt ist insbesondere dadurch sichergestellt, dass die Gremien (z. B. die Gesellschafterversammlung oder der Aufsichtsrat) der wesentlichen städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands besetzt sind.

Grundsätzlich sind der Bürgermeister oder die Kämmerin Mitglieder des Aufsichtsrates. Für die Zukunft wurde geregelt, dass der Bürgermeister bei den wesentlichen Beteiligungen Aufsichtsratsvorsitzender sein soll. Somit liegen die wesentlichen Informationen der Beteiligungen zeitnah bei der Stadt vor. Das Beteiligungsmanagement erhält wiederum, wie oben beschrieben, in der Regel die Unterlagen. Teilweise erfolgt dies automatisch, teilweise auf Nachfrage des Beteiligungsmanagements.

Eine Besonderheit kommt der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH zu. Sie hält als Holding einen ganz wesentlichen Teil der Beteiligungen. Um den Informationsaustausch zu gewährleisten, gibt es einen regelmäßigen Austausch zwischen der Gesellschaft, der Kämmerin der Stadt und der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH. Hierbei werden fachliche Fragen besprochen, wie zum Beispiel im Steuerrecht oder bezüglich möglicher Umstrukturierungen. Dadurch soll das technische und inhaltliche Knowhow gebündelt werden.

In den Gremien der Beteiligungen, zum Beispiel im Aufsichtsrat oder in der Gesellschafterversammlung, werden die wesentlichen Entscheidungen der Beteiligungen getroffen. Die persönlichen Daten der städtischen Gremienvertreterinnen und -vertreter (aus Verwaltung oder Politik) in den Beteiligungen liegen bei der Stadt im Fachdienst Kommunales vor. Sie werden laufend aktualisiert, zum Beispiel bei einem Wechsel eines Gremienvertreters. Auch das Beteiligungsmanagement hat Zugriff auf diese Daten.

Insgesamt hat die Stadt durch die Organisation des Beteiligungsmanagements die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über all ihre Beteiligungen zu verschaffen. Die notwendigen Unterlagen liegen geeignet vor. Insgesamt bietet die Organisation des Beteiligungsmanagements eine Basis dafür, die Beteiligungen unter Berücksichtigung der Interessen der Stadt zu steuern. Zu beachten ist, dass es abhängig von der jeweiligen Vertreterin bzw. vom jeweiligen Vertreter ist, ob und wann dem Beteiligungsmanagement die Informationen (automatisch) bereitgestellt werden. Nach Auskunft der Stadt zeigt die gelebte Praxis jedoch, dass die Informationen beim Beteiligungsmanagement zusammenfließen. Dennoch ist es nach Ansicht der gpaNRW sinnvoll, verbindliche Standards festzulegen. Diese können zum Beispiel regeln, wer, wann, wem, welche Informationen bereitzustellen hat. Diese klaren Strukturen und Standards ermöglichen dem Beteiligungsmanagement einen schnellen und umfassenden Überblick über sämtliche Beteiligungen.

→ **Empfehlung**

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

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Salzuflen ergeben.

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck

sollten Berichte in einem dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.

Die **Stadt Bad Salzuflen** hat für die Jahre 2015 und 2016 Beteiligungsberichte entsprechend der Gemeindeordnung NRW erstellt und den kommunalen Entscheidungsträgern (aus Verwaltung und Rat) bereitgestellt. Der Beteiligungsbericht für das Jahr 2015 wurde dem Rat im Dezember 2018 zugeleitet, der Bericht für das Jahr 2016 im Dezember 2019. Für die Jahre 2017 und 2018 hat die Stadt noch keine Beteiligungsberichte erstellt. Die Verzögerungen begründen sich darin, dass bis zum Haushaltsjahr 2018 der Beteiligungsbericht dem Gesamtabschluss beizufügen ist und die Stadt die Gesamtabschlüsse erst verspätet beziehungsweise noch gar nicht erstellt hat. Ebenfalls sind die Jahresabschlüsse noch nicht auf dem aktuellen Stand. Hinzu kommt, dass die Stadt aktuell die Finanzsoftware umstellt, was viele Ressourcen beansprucht.

Derzeit ist es noch unklar, ob die Stadt für das Jahr 2019 von dem neuen Wahlrecht des § 116a GO NRW Gebrauch machen wird. Daher ist zunächst davon auszugehen, dass die Stadt weiterhin Gesamtabschlüsse erstellen wird. In diesem Fall müsste die Stadt keinen Beteiligungsbericht mehr erstellen. Stattdessen wäre nach § 52 Absatz 1 Satz 6 KomHVO NRW im Gesamtlagebericht über alle unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen zu berichten. Die verpflichtenden Angaben umfassen gemäß § 53 KomHVO NRW die Beteiligungsverhältnisse, die Ziele der Beteiligungen und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks. Die dort anzugebenden Informationen sind somit deutlich weniger umfangreich als im Beteiligungsbericht. Deshalb sollte die Stadt aus Sicht der gpaNRW darüber hinaus den Ratsmitgliedern mindestens einmal jährlich umfassende Informationen zu den Beteiligungen der Stadt bereitstellen. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen informiert werden. Dafür bietet es sich an, den Gesamtlagebericht um weiterführende Angaben zu ergänzen. Inhaltlich könnte die Stadt sich am bisherigen Beteiligungsbericht orientieren. Übersichten zu den Beteiligungen insgesamt könnten die Angaben ergänzen, um einen komprimierten Blick über bestimmte Informationen zu vermitteln.

Die Berichterstattungen über die Beteiligungen sollen Transparenz über das Handeln der städtischen Beteiligungen schaffen. Darüber hinaus können sie eine Grundlage für (strategische) Entscheidungen im Bereich der Beteiligungen sein. Die kommunalen Entscheidungsträger sollten möglichst zeitnah Informationen über die Beteiligungen erhalten. Deshalb sollten die Berichte dem Rat stets im Folgejahr zur Verfügung gestellt werden. Diese Anforderung hat die Stadt Bad Salzuflen in den Jahren 2016 bis 2019 nicht erfüllt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Beteiligungsberichte 2017 und 2018 schnellstmöglich nachholen. Um den kommunalen Entscheidungsträgern auch zukünftig umfassende Informationen bereitstellen zu können, sollte die Stadt weiterhin umfangreiche Berichterstattungen über die Beteiligungen bereitstellen. Sie sollten dem Rat in dem Jahr zur Verfügung gestellt werden, welches auf den Berichtsstichtag folgt.

Neben den Beteiligungsberichten informieren die Beteiligungen quartalsweise die Aufsichtsräte über den Geschäftsverlauf. Auf diesem Weg erhalten die städtischen Gremienmitglieder (aus Verwaltung oder Rat) regelmäßig Informationen zur wirtschaftlichen Situation der jeweiligen Beteiligungen. Das Beteiligungsmanagement erhält die Berichte ebenfalls, um zu sehen, wie sich

die Geschäftsverläufe der Beteiligungen auf den Haushalt auswirken. Wenn wesentliche Abweichungen zur Wirtschaftsplanung vorliegen, nimmt die Stadt dies in die Berichte über die Haushaltsausführung der Stadt auf. Diese vierteljährlichen Berichte erhält der Rat.

Eine Zusammenführung der Quartalsberichte der Beteiligungen seitens der Stadt gibt es hingegen nicht. Das heißt, die Stadt selbst erstellt keine separaten unterjährigen Berichte über die Beteiligungen für den Rat. Aufgrund der oben dargestellten personellen Verzahnung sowie der Einbindung des Beteiligungsmanagements erhält der Verwaltungsvorstand der Stadt jedoch laufend Informationen über die Beteiligungen. Dadurch ist die Informationslage für den Verwaltungsvorstand aktuell und umfassend. Der Rat erhält unterjährig in den Berichten über die Haushaltsausführung Informationen über die Beteiligungen, wenn wesentliche Abweichungen zur Wirtschaftsplanung vorliegen. Darüber hinaus erhalten die in die jeweiligen Gremien der Beteiligungen entsendeten Ratsmitglieder unterjährige Informationen. Dieses Vorgehen zur unterjährigen Berichterstattung über die Beteiligungen erfüllt die Anforderungen in ausreichendem Maß.

In die Gremien aller wesentlichen Beteiligungen sind Mitglieder aus dem Verwaltungsvorstand der Stadt entsendet. Außerdem gibt es die oben genannten regelmäßigen Besprechungen zwischen der Kämmerin und den Geschäftsführungen der Wirtschaftsbetriebe Bad Salzuflen GmbH und der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH. Auch mit anderen Beteiligungen gibt es einen regelmäßigen Austausch. Dadurch ist sichergestellt, dass die Stadt unverzüglich Kenntnis über plötzlich auftretende Ereignisse in den Beteiligungen erhält, die von besonderer und dringender Relevanz sind. Verbindliche Regelungen hierzu gibt es nicht.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ Feststellung

Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Salzuflen ergeben. Beim Thema Schulungen gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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

Bei der **Stadt Bad Salzuflen** sind die Gremien der städtischen Beteiligungen durch Mitglieder des Verwaltungsvorstands oder Ratsmitglieder besetzt. Wie oben bereits erwähnt, sind in die wesentlichen Beteiligungen Mitglieder aus dem Verwaltungsvorstand der Stadt entsendet. Folglich hat die Stadt die Möglichkeit, darauf hinzuwirken, dass bei den Entscheidungen in den Gremien die städtischen Interessen berücksichtigt werden. Positiv ist hier, dass der Bürgermeister

zukünftig die Funktion als Aufsichtsratsvorsitzender bei den wesentlichen Beteiligungen übernehmen soll. Dadurch erhöht sich die Möglichkeit, dass die städtischen Interessen bei den Entscheidungen der Beteiligungen berücksichtigt werden.

Die enge personelle Verzahnung zwischen der Stadt und den Beteiligungen ermöglicht, dass die Stadt umfassende und aktuelle Kenntnisse über die Beteiligungen hat. Dies ist Grundlage für eine gute Beteiligungssteuerung. Abstimmungsprozesse sind kurzfristig möglich.

Auch die Ratsmitglieder, die ein Mandat in den Gremien der Beteiligungen ausüben, sollten neben den Interessen der Beteiligungen die jeweiligen Interessen der Stadt kennen. Dadurch können sie ihre Entscheidungen unter Abwägung der Interessen der Beteiligung und denen der Stadt treffen. Dies ist bei den wesentlichen Beteiligungen der Stadt Bad Salzuflen dadurch gewährleistet, dass die Themen und Tagesordnungspunkte in der Regel vorab mit der Stadt abgestimmt werden. Hierfür finden zum Beispiel Abstimmungsgespräche zwischen der Kämmerin und der Geschäftsführung der Stadtwerke Bad Salzuflen GmbH statt. Dadurch finden die städtischen Interessen bereits bei der Erstellung der Beschlussvorlagen für die Gremien Berücksichtigung. Sofern die Beschlussvorlagen die städtischen Interessen berücksichtigen, kann von zusätzlichen Kommentierungen der Tagesordnungspunkte für die städtischen Gremienvertreter und -vertreterinnen abgesehen werden. Wichtig ist, dass die städtischen Gremienvertreterinnen und -vertreter neben den Interessen der Gesellschaft stets auch die Interessen der Kommune kennen. Hierfür kann das derzeitige Vorgehen der Stadt ein sinnvoller Weg sein. Darüber hinaus hält die Stadt Beteiligungen, auf die sie keinen beherrschenden Einfluss ausüben kann. Hier kann die Stadt nur schwerlich vorab dafür sorgen, dass die Interessen der Stadt bei den Beschlussvorlagen in den Gremien berücksichtigt werden. Bei diesen Beteiligungen sollte die Stadt die Themen mit den jeweiligen Ratsmitgliedern im Vorfeld abstimmen.

Um die Gremienvertreterinnen und -vertreter auf ihre Mandatsaufgaben vorzubereiten, sollte die Stadt den Ratsmitgliedern Schulungen anbieten. Bisher wurden bei der Stadt keine Schulungen durchgeführt. Zumindest am Anfang einer neuen Wahlperiode sollte den Ratsmitgliedern eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern angeboten werden. Dadurch haben alle (potenziellen) städtischen Aufsichtsratsmitglieder die Möglichkeit, sich diese grundlegenden Informationen anzueignen. Weitere optionale Schulungen der Mandatsträger könnten fachliche Themen betreffen.

→ **Empfehlung**

Um allen (potenziellen) städtischen Gremienvertreterinnen und -vertretern die Möglichkeit zu geben, sich grundlegende Informationen zu ihrem Mandat anzueignen, sollte die Stadt zumindest einmal zu Beginn einer neuen Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern anbieten.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und -vorhaltung entspricht überwiegend den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Salzuflen ergeben. Zu einzelnen Aspekten gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	82	E1.1	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Bad Salzuflen sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form vorhalten. Hierfür sollte die Stadt ihr Vorhaben umsetzen, eine digitale Akte im Bereich der Beteiligungsverwaltung einzuführen.	83
			E1.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte verbindliche Standards im Bereich Beteiligungen festlegen. Neben der Informationsbereitstellung könnten die Standards auch das Vorhalten und Aktualisieren von Daten betreffen.	84
F2	Das Berichtswesen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Salzuflen ergeben.	84	E2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Beteiligungsberichte 2017 und 2018 schnellstmöglich nachholen. Um den kommunalen Entscheidungsträgern auch zukünftig umfassende Informationen bereitstellen zu können, sollte die Stadt weiterhin umfangreiche Berichterstattungen über die Beteiligungen bereitstellen. Sie sollten dem Rat in dem Jahr zur Verfügung gestellt werden, welches auf den Berichtsstichtag folgt.	85
F3	Die Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien entspricht teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bad Salzuflen ergeben. Beim Thema Schulungen gibt es noch Verbesserungsmöglichkeiten.	86	E3	Um allen (potenziellen) städtischen Gremienvertreterinnen und -vertretern die Möglichkeit zu geben, sich grundlegende Informationen zu ihrem Mandat anzueignen, sollte die Stadt zumindest einmal zu Beginn einer neuen Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Aufsichtsratsmitgliedern anbieten.	87

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Salzuflen 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 Bad Salzuflen im Bereich der Hilfen zur Erziehung auswirken wird. Da der Einfluss auf die Aufwendungen und Fallzahlen Salzuflen 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 Prüfung der gpaNRW beruht auf Kennzahlenvergleichen und einer Betrachtung der Faktoren, die sich auf den Fehlbetrag auswirken.

Die Stadt Bad Salzuflen ist strukturell durch eine sehr hohe Jugendarbeitslosigkeit belastet. Dennoch erreicht die Stadt fast durchgängig gute Kennzahlenergebnisse. So erzielt sie einen vergleichsweise niedrigen Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die vor allem aus Leistungen an freie Träger für die Leistungserbringung der Hilfen bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Kosten je Fall aus. Die Aufwendungen für Hilfe zur Erziehung sind in Bad Salzuflen sowohl je Hilfeplanfall als auch einwohnerbezogen auf einem niedrigen Niveau. Auch die unter dem Medianwert liegende Falldichte begünstigt den Fehlbetrag. Die Einordnung der Stadt Bad Salzuflen im Kennzahlenvergleich mit den anderen kreisangehörigen Städten zwischen 25.000 und 60.000 Einwohnern ist insgesamt positiv.

Dieses gute Ergebnis konnte trotz zum Teil fehlender Grundlagen für eine systematische finanzielle Steuerung dieses Bereiches erzielt werden. Eine systematische finanzielle Steuerung wird dennoch empfohlen, um das Ergebnis auch weiterhin zu verstetigen.

Neben dem Spezialdienst „Pflegekinderdienst“ gibt es Spezialdienste für weitere Aufgabenbereiche. Neben der Vorhaltung von Spezialwissen können diese Spezialdienste auch zu finanziell guten Lösungen im Rahmen der Fallbearbeitung beitragen.

Um die Hilfen zur Erziehung wirkungsorientiert steuern zu können, sollte die Stadt Bad Salzuflen ihre Controlling-Tätigkeiten ausbauen. Im Rahmen des Finanzcontrollings kann die Stadt

Bad Salzuflen Finanz-, Fall- und Stellendaten derzeit nur mit wesentlichen Einschränkungen aufbereiten. Um Entwicklungen im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung transparent darzustellen, sollten steuerungsrelevante Kennzahlenwerte in regelmäßigen Controlling-Berichten aufbereitet und verglichen werden. Erkenntnisse aus dem Controlling sollten genutzt werden, um bei Abweichungen gegenüber den Zielwerten zeitnah gegenzusteuern. Die fehlende Finanztransparenz zeigt sich auch darin, dass im Rahmen der Prüfung Kennzahlen auf Grund mangelnder Auswertemöglichkeiten lediglich für das interkommunale Vergleichsjahr 2018 erhoben werden konnten. Eine Erhebung für Vorjahre bzw. für das Jahr 2019, zur Analyse der Entwicklung der Fall- und Kennzahlen, war nur in wenigen Bereichen möglich.

Zudem sollte die Stadt das Finanz- und Fachcontrolling miteinander verknüpfen. Hierdurch lassen sich die finanziellen Auswirkungen von getroffenen strategischen Entscheidungen nachvollziehen. Derzeit erfolgt der Austausch zwischen Finanz- und Fachcontrolling ausschließlich auf informeller Ebene. Die Wirksamkeit der im Aufgabengebiet der Hilfen zur Erziehung getroffenen Maßnahmen kann die Stadt aktuell nicht vollumfänglich überprüfen bzw. messen. Die Verantwortlichen sollten verstärkt Erfolgskontrollen vornehmen. Hierzu sind beispielsweise Kennzahlen zu Laufzeiten der Hilfen und Abbruchquoten erforderlich.

Damit ein zeitgemäßes Fach- und Finanzcontrolling auch technikerunterstützt erfolgen kann, wird zudem die Implementierung einer geeigneten Software empfohlen.

Ein systematisiertes, durchgängiges Internes Kontrollsystem besitzt die Stadt nicht. Prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen erfolgen bei der Stadt Bad Salzuflen derzeit nur sporadisch. Die Stadt sollte prozessintegrierte Kontrollen auf Basis festgelegter Verfahrensstandards implementieren. Ergänzend sollten stichprobenhafte aber auch regelmäßige prozessunabhängige Kontrollen erfolgen.

Eine intensive Präventionsarbeit mit niederschweligen Angeboten bildet einen inhaltlichen Schwerpunkt der Jugendamtsarbeit in Bad Salzuflen. Das Potenzial präventiver Wirkung sollte weiter verstetigt werden.

Auffällig sind die vergleichsweise hohen Aufwendungen für Eingliederungshilfen nach § 35a SGB VIII je Hilfefall. Zum Jahr 2019 sind diese Aufwendungen nochmals deutlich gestiegen. Der § 35a wird in der Abteilung 512 nach den gesetzlichen Maßgaben und Standards des LWL/LVR bearbeitet. Standardisierte Fragebögen aus dieser Handlungsempfehlung liegen vor. Die Stadt sollte eigene Verfahrensstandards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erarbeiten. Durch gegebenenfalls strengere Maßstäbe bei der Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung könnten die Aufwendungen auch in diesem Bereich begrenzt oder zumindest der Anstieg gebremst werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik⁵ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die 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

- Die örtliche, im interkommunalen Vergleich höchste Jugendarbeitslosigkeit (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) kann zu erhöhtem Unterstützungsbedarf führen. Demgegenüber kann der im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittliche Anteil Alleinerziehender an den SGB II – Bedarfsgemeinschaften zu geringeren Unterstützungsleistungen im Bereich der Hilfen zur Erziehung führen.

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

⁵ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

Die Stadt Bad Salzuflen ist dem Jugendamtstyp 8 und der Belastungsklasse 2 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund⁶ zugeordnet. Das bedeutet eine hohe Kinderarmut mit einem Anteil an SGB II-Bezug der unter 15-jährigen Kinder und Jugendlichen von über 23,35 Prozent⁷. Studien haben, gemäß dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ, ergeben, dass die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, sich auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt.⁸ Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich auf Risiken in der Erziehung aus. Deshalb kann man bei der Stadt Bad Salzuflen insgesamt von einer strukturell erhöhten Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen.

Insgesamt betrachtet haben die mittleren kreisangehörigen Kommunen über 50.000 Einwohnern eine besonders hohe Kinderarmut. Laut AKJ-Bericht 2019 haben 28 kreisangehörige Kommunen über 50.000 Einwohner eine hohe oder sehr hohe Kinderarmut. Lediglich 22 kreisangehörige Kommunen über 50.000 Einwohner haben eine geringe oder sehr geringe Kinderarmut. Bei den kreisangehörigen Kommunen unter 50.000 Einwohnern ist dieses Verhältnis umgekehrt. Laut AKJ-Bericht 2019 haben lediglich 19 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner eine hohe oder sehr hohe Kinderarmut. 36 kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner haben eine sehr geringe Kinderarmut.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Bad Salzuflen im Jahr 2018

Kennzahlen	Bad Salzuflen	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	19,88	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	8,10	1,80	3,48	4,30	5,60	8,10	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	15,92	13,27	17,55	18,68	20,11	26,86	129

Im Vergleich zu den anderen Städten ergeben sich folgende strukturelle Merkmale für die Stadt **Bad Salzuflen**:

⁶ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

⁷ HzE Bericht 2017 akjstat

⁸ Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 akjstat

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

Der Anteil an Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung liegt in Bad Salzuflen knapp unter dem Median der Vergleichskommunen. Be- oder entlastende Auswirkungen auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen in diesem Bericht ergeben sich hierdurch nicht.

Die Jugendeinwohnerzahlen werden von der Stadt zukünftig allerdings eher fallend erwartet. Diese Erwartung wird durch die Einwohnerzahlen von IT NRW gestützt. Eine stadtteilbezogene eigene Auswertung und Planung der Einwohnerzahlen liegt in Bad Salzuflen nicht vor.

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

Jugendarbeitslosenquote

Die Jugendarbeitslosenquote ist in Bad Salzuflen sehr hoch und bildet den Maximalwert aller Vergleichskommunen. Dies wirkt sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung aus. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15jährigen Kindern und Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Zusätzlich hat die Stadt Bad Salzuflen, wie bereits vorstehend ausgeführt, auch eine hohe Kinderarmut der 0 bis unter 15jährigen Kinder. Deshalb kann man bei der Stadt Bad Salzuflen insgesamt von einer strukturell deutlich erhöhten Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, ausgehen.

Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II Bezug ist in der Stadt Bad Salzuflen mit 15,9 Prozent vergleichsweise niedrig. Laut dem Bericht Monitor Hilfen zur Erziehung 2018 der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Transferleistungsbezug auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Laut dem Bericht der AKJ werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen. Gleiches gilt verstärkt bei gleichzeitigem Bezug von Transferleistungen. Da der Anteil der Alleinerziehenden mit Transferleistungen in Bad Salzuflen eher gering ist, kann sich der geringe Anteil für die Hilfen zur Erziehung positiv auswirken.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

Die Stadt Bad Salzuflen kennt die soziostrukturellen Rahmenbedingungen, jedoch ohne konkrete Datengrundlage für die einzelnen Stadtteile.

Es gibt keine differenzierte sozialräumliche Auswertung. Dennoch sind die Rahmenbedingungen auf gesamtstädtischer Ebene bekannt. Sie fließen auch teilweise in die Jugendhilfeplanung und bei der Entwicklung von Maßnahmen mit ein. Zusätzlich sind die einzelnen Problemlagen in den Stadtteilen (ohne Vorliegen messbarer Zahlen) durch die enge Vernetzung der Mitarbeiter des ASD vor Ort bekannt.

Insbesondere die Strukturen der dicht besiedelten Kernstadt haben erkennbaren Einfluss auf den Bedarf an HzE. Die eher ländlich geprägten Ortsteile sind demgegenüber eher nachrangig bzw. im Hinblick auf die Leistungsgewährung von untergeordneter Bedeutung.

Laut Jugendamt zeigt die Kernstadt die Verdichtung von sozialem Wohnraum und Hilfefällen und deren Folgen deutlich auf. Für den Bereich HzE wirkt sich das konkret auf intensivere Hilfen mit längeren Hilfezeiten aus. Für die Stadt Bad Salzuflen bedeutet dies aber auch, dass vor Ort Maßnahmen zur Prävention im Rahmen der mobilen und aufsuchenden Kinder- und Jugendarbeit verstärkt angeboten werden. Dies erfolgt z.B. in Form von Jugendcafés/Jugendtreffs und besonderen Angeboten für Migranten. Auf weitere Maßnahmen wird im Kapitel „Präventive Angebote“ näher eingegangen.

Im jährlichen Sozialbericht sowie einmal jährlich im Jugendhilfeausschuss (JHA) wird die Entwicklung der Jugendeinwohnerzahlen thematisiert und analysiert. Es erfolgt auch eine Berücksichtigung der jeweiligen Hilfeschwerpunkte sowie eine ortsteilbezogene Darstellung. Zur weiteren Unterstützung dieser Analysen könnte die Stadt auch den Keck-Atlas der Bertelsmann-Stiftung⁹ nutzen. Das Portal ermöglicht eine Auswertung stadtteilbezogener Sozialstrukturen.

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Bad Salzuflen hat bereits umfangreiche präventive Angebote mit niederschweligen Beratungsmöglichkeiten erarbeitet. Ein schriftliches Gesamt-Präventionskonzept gibt es nicht. Es liegen jedoch umfangreiche einzelne Bausteine vor.

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.

Der Kreis Lippe ist eine von 40 Modellkommunen, die im Rahmen des Projekts kommunale Präventionsketten von der Schwangerschaft bis hin zum Übergang Schule-Beruf auf- und ausbauen. Im Rahmen des Landesprojekts werden alle kreisangehörigen Kommunen, somit auch die Stadt Bad Salzuflen und insbesondere der Fachbereich des Jugendamtes, mit einbezogen und können von der Förderung profitieren.

Das Fachkonzept Frühe Hilfen für Familien der Stadt Bad Salzuflen „Netzwerk Frühe Hilfen und Familienhebammen“, Stand Januar 2017, ist ein weiterer Baustein präventiver Angebote in Bad Salzuflen. Zielgruppe sind hier werdende Eltern mit ihren Kindern bis zum dritten Lebensjahr mit dem Ziel, passgenaue, institutionsübergreifende Angebote zu entwickeln und vorzuhalten.

⁹ Bertelsmann-Stiftung, Keck-Atlas, www.keck-atlas.de

Weitere Angebote wie Hausaufgabenhilfe, das Projekt "Spielen und Lernen" und die Beteiligung am Projekt „Leben in Bad Salzuflen – Zugewanderte Kinder und Jugendliche aus Südosteuropa“ ergänzen die umfangreichen Präventivangebote.

Die Stadt Bad Salzuflen beabsichtigt für das Jahr 2022 einen Antrag zur Teilnahme am Projekt „kinderstark- NRW schafft Chancen“ beim Land NRW zu stellen. Die Landesinitiative setzt auf eine Politik der Vorbeugung, die allen Kindern gleiche Chancen auf gutes und gesundes Aufwachsen, auf Bildung und gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen soll – unabhängig von sozialer Herkunft und vom Geldbeutel der Eltern.

Die Schulsozialarbeit liegt (bezogen auf die Schulen in städtischer Trägerschaft) in der Zuständigkeit der Stabsstelle Bildungsförderung. Die Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen unterstützen die Schülerinnen und Schüler, Lehrerinnen und Lehrer sowie Eltern. Die Angebote sind niederschwellig und reichen von individuellen Beratungen in schwierigen Lebensphasen bis hin zur Unterstützung bei Lernschwierigkeiten. Es erfolgen regelmäßige Treffen der Schulsozialarbeiter mit dem ASD und den Kinderschutzfachkräften. Damit stellt die Schulsozialarbeit ein Bindeglied zum Jugendamt dar und kann vermittelnd unterstützen. Eine enge Abstimmung zwischen Schulen und Kinder-/Jugendhilfe ist gegeben.

Die Angebotskoordination hinsichtlich der Kinder- und Jugendarbeit/-schutz erfolgt übergreifend im JHA und wird im Kinder- und Jugendförderplan festgeschrieben. Die differenzierte Koordinierung erfolgt durch die Jugendpflegerin der Stadt Bad Salzuflen. Es wird ein enger Kontakt zu den freien Trägern der Kinder- und Jugendarbeit gehalten sowie Beratung und Unterstützung für diese angeboten.

Neben dem in der Kernstadt etablierten Kinder- und Jugendhaus sind in den Ortsteilen kleinere Jugendtreffs vorhanden. Dort werden niederschwellige Angebote der Kinder- und Jugendarbeit vorgehalten. Weitere Projekte wie das „Projekt zugewandte Kinder“, das „Projekt Hausaufgabenhilfe“ und die per Ratsbeschluss implementierte stadt- und spielraumübergreifende Planung unter Federführung des Jugendamtes bieten eine verbindliche Struktur zur Ergänzung der präventiven Angebote.

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

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

Die Fachdienste „Jugendamt“ und „Schule und Sport“ der **Stadt Bad Salzuflen** sind als eigenständige Verwaltungseinheiten eingerichtet und im Fachbereich 4 "Jugend, Soziale Dienste und Schulen", angesiedelt. Da beide Abteilungen teilweise dieselbe Zielgruppe ansprechen, sind gemeinsame Maßnahmen sowie Vernetzungen und Synergien möglich. In der Stadt Bad Salzuflen

erfolgt ein anlassbezogener inhaltlicher Austausch zwischen den Bereichen Jugend und Schule. Die Schulsozialarbeit ist derzeit bei der Stabsstelle Bildungsförderung angesiedelt. Um vorhandene Synergieeffekte durch eine zielgruppenorientierte Organisation der Schulsozialarbeit zu verstärken, könnte die Stadt darüber nachdenken, die Schulsozialarbeit im Fachdienst „Jugendamt“ anzusiedeln.

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) ist im Aufgabenbereich „Jugendamt“ angesiedelt und bezirklich organisiert. Es gibt keine Außen- oder Nebenstellen in den Bezirken. Der ASD ist zentral im Verwaltungsgebäude „Rudolf-Brandes-Allee“ untergebracht. Dort sind auch die anderen Aufgabenbereiche des Fachdienstes „Jugendamt“, insbesondere die Spezialdienste „Pflegekinderdienst“, „Jugendgerichtshilfe“, „Heimerziehung“, „Junge Volljährige“, „Kindeswohlgefährdung“ und „Eingliederung nach § 35a“ angesiedelt. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist ebenfalls dort verortet.

Es gibt wöchentliche Teambesprechungen innerhalb des ASD. Die Leitungen des ASD und des Jugendamtes treffen sich ebenfalls wöchentlich (sog. Sprint-Meetings), darüber hinaus bei Bedarf, um aktuelle Sachverhalte zu besprechen. Zusätzlich finden wöchentliche Sitzungen zwischen der Fachbereichsleiterin und den Fachdienstleitungen der beiden Fachbereiche „Jugend“ und „Stabsstelle Bildungsförderung“ statt.

Hierdurch wird gewährleistet, dass alle Informationen wie z.B. rechtliche Änderungen, Verfahrensänderungen, aktuelle Richtlinien etc. von allen Mitarbeitern/Mitarbeiterinnen zur Kenntnis genommen werden.

Nach § 78 SGB VIII sollen Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Eine Arbeitsgemeinschaft nach § 78 SGB VIII ist auf Ebene des Kreises Lippe angesiedelt. Zum Austausch und zur Abstimmung findet außerdem quartalsweise eine Konferenz der Jugendämter des Kreises Lippe statt. Darüber hinaus existieren themen- und aufgabenspezifische Arbeitskreise zu verschiedenen Bereichen der Jugendhilfe, Kindertagesbetreuung, etc.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ Feststellung

Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügt die Stadt Bad Salzuflen noch nicht abschließend. Konkrete Ziele wurden noch nicht erarbeitet.

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

Sofern die **Stadt Bad Salzuflen** zukünftig strategische und operative Ziele für diesen Bereich erarbeitet, sollten diese auf konkrete Maßnahmen ausgerichtet sein. Pauschalgehaltene Zielvorgaben (z.B. Kinderfreundliche Stadt) sollten möglichst vermieden werden, da die Erreichung

kaum messbar ist. Ziele und Zielvorgaben sollten möglichst konkret definiert werden. Optimal wäre die Arbeit mit Zielwerten (z.B. der Anteil der Vollzeit-Pflegefälle an den stationären Hilfefällen soll im nächsten Jahr um x Prozent erhöht werden). Der Zielerreichungsgrad sollte über Kennzahlen nachgehalten werden (z.B. um wieviel Prozent steigt der Anteil der Vollzeitpflege an den stationären Hilfen? Wird das vorgegebene Ziel erreicht?). Die Wirkung des Ressourceneinsatzes wird hierdurch messbar. Nicht oder nur anteilig erreichte Zielwerte sind zu hinterfragen. Hieraus ergeben sich neue Zielvorgaben (z.B. weitere Werbemaßnahmen für Pflegefamilien, besserer Betreuungsschlüssel, etc.). Es sollten entsprechende Maßnahmen abgeleitet und entwickelt werden.

Eigene Handlungsansätze sollten im Vergleich mit anderen Städten hinterfragt werden. Deshalb bietet sich die Teilnahme an Vergleichsringen an. Erst im Vergleich mit anderen Städten fällt auf, ob ein Jugendamt eher teuer oder günstiger in den Hilfen ist. Bislang vergleicht sich die Stadt Bad Salzuflen lediglich auf Basis der seitens des Landesjugendamtes zur Verfügung gestellten landesweiten Vergleichswerte.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte auf unterschiedlichen Ebenen Ziele erarbeiten und zu einer Gesamtstrategie weiterentwickeln. Hierzu sollte sie Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeiten, genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen.

Die vorstehenden Maßnahmen ermöglichen es, Abweichungen und den Grad der Zielerreichung zu messen und bei Bedarf gegenzusteuern. Aus dem Vergleich mit anderen Städten sollten zusätzliche Erkenntnisse gezogen werden.

Im Jahr 2014/2015 gab es bereits eine externe Beratung zur „Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bad Salzuflen“. Gegenstand der Untersuchung war die Analyse der Qualitätsstandards des ASD und des PKD. Ebenso wurde die Ablauf- und Aufbauorganisation untersucht mit dem Fokus der Schnittstellen der Fachdienste mit Leitung.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Bislang kann die Stadt Bad Salzuflen Finanz-, Fall- und Stellendaten zu den Hilfen zur Erziehung nur mit wesentlichen Einschränkungen transparent aufbereiten. Vor dem Hintergrund der finanziellen Bedeutung dieses Aufgabenbereiches sieht die gpaNRW hier großen Handlungsbedarf.

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

den Fehlbetrag können transparent dargestellt werden. Ein wirksames Finanzcontrolling setzt einen eng verzahnten Austausch zwischen dem Fachamt und der Finanzabteilung sowie eine Schnittstelle zwischen Fachsoftware und Finanzsoftware voraus.

In **Bad Salzuflen** sind nur wenige, unzureichende Ansätze eines produktorientierten Controllings vorhanden.

Schnittstellen zwischen Jugendamtssoftware und Finanzsoftware bestehen bislang nicht bzw. werden - soweit vorhanden - von den Mitarbeitern/innen nicht genutzt. Eine Schnittstelle besteht zwischen Gedok und Infoma, allerdings nur zur Rechnungsabwicklung. Kennzahlen mit hinterlegten Zielwerten und Messungen der Zielerreichungsgrade sind nicht vorhanden.

Das Finanzcontrolling für den Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung beschränkt sich ausschließlich auf eine Budgetkontrolle. Datenbereitstellungen erfolgen im Wesentlichen durch die wirtschaftliche Jugendhilfe (WJH) auf Basis von Excel-Auswertungen.

Das Jugendamt sollte im Bereich HzE insgesamt und innerhalb der einzelnen Hilfearten mit Kennzahlen arbeiten und Ziele aus den Kennzahlen ableiten. Die Kennzahlen sollten quartalsweise in einem Controlling-Bericht aufbereitet werden. Der Controlling-Bericht sollte adressatengerecht konzipiert sein. Der Vorteil ist eine gute Transparenz für alle Beteiligten (z.B. Fachbereichsleitung, Verwaltungsvorstand, Politik). Zudem werden frühzeitig Handlungsnotwendigkeiten aufgezeigt. Das ermöglicht ein „Agieren“ anstelle des alleinigen „Reagierens“. Hierbei sind keine „Hochglanzbroschüren“ erforderlich; vielmehr sollten alle wesentlichen Kennzahlen komprimiert dargestellt und fortgeschrieben werden. Grafiken zu Kennzahlen mit hohen Aufwendungen verdeutlichen hierbei die Relevanz und erleichtern die Lesbarkeit. Neben den Aufwendungen je Hilfefall sollte auch die Falldichte innerhalb der einzelnen Hilfearten fortgeschrieben werden. Ebenso bietet es sich an, die Laufzeiten der Hilfen und die Beendigungsgründe auszuwerten. Im Rahmen dieser Prüfung wurden der Stadt für das Vergleichsjahr 2018 Kennzahlen zur Verfügung gestellt.

Einzelne vom Rat beschlossene Kennzahlen sind in den Produktblättern (Haushaltsplan) enthalten. Besonders steuerungsrelevante Kennzahlen (z.B. Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Jugendeinwohner, Falldichte, Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall, Anteil ambulanter Hilfen, Anteil Vollzeitpflege an den stationären Hilfen) sollten im Haushalt ergänzend dargestellt werden. Die wesentlichen Zusammenhänge und Wirkungen untereinander sollten erläutert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches HzE zu erhalten, Kennzahlen ermitteln und regelmäßig fortschreiben. Diese Kennzahlen sollten über das interne Controlling und ein adressatengerechtes Berichtswesen ausgewertet und quartalsweise im Controllingbericht dargestellt werden. Wesentliche Kennzahlen sollten im Haushalt ausgewiesen und erläutert werden.

Diese Daten können der Stadt als Grundlage für die Steuerung des Aufgabenbereiches dienen. Dem Aufbau eines regelmäßigen Berichtswesens in festgelegten Abständen und mit vorgegebenen Inhalten sollte die Stadt eine grundlegende Bedeutung beimessen.

Die isolierte Betrachtung einzelner Indikatoren kann zu Fehlinterpretationen führen. Um komplexe Tatbestände zu verdeutlichen und in einen Zusammenhang zu bringen, stellen Kennzahlensysteme ein sinnvolles Instrument dar. Hiermit lassen sich beispielsweise Entwicklungen in Zeitvergleichen darstellen. Soll-Ist-Vergleiche bilden einen Einstieg in Abweichungsanalysen.

Wie in den meisten anderen NRW-Kommunen auch belastet die Entwicklung der Hilfen zur Erziehung den städtischen Haushalt erheblich. Daher ist ein umfassendes Finanzcontrolling notwendig, um entsprechende Maßnahmen zur Entlastung des kommunalen Haushaltes erarbeiten zu können.

→ **Feststellung**

Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Jugendamt-Fachsoftware können Fallzahlen und Aufwendungen zu einzelnen Hilfearten nicht vollständig ermittelt werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung.

Die derzeitige Jugendamtssoftware bietet noch nicht die Möglichkeit, Aufwendungen und Fallzahlen einzelner Hilfearten vollständig auszuwerten.¹⁰ Weitere Auswertungen, beispielsweise zu Laufzeiten der Hilfen sowie trägerbezogene Auswertungen, sind ebenfalls nicht möglich. Sie sind jedoch zwingend notwendig, um die Steuerungsqualität wirksam zu verbessern.

Insgesamt erschweren die fehlenden Auswertungsmöglichkeiten auch die Datenerhebung im Rahmen dieser Prüfung. Es wurden weitgehend nur Daten für das Jahr 2018 und teilweise das Jahr 2019 geliefert. Werte aus Vorjahren, zur Abbildung von Zeitreihenverläufen, konnten mit einem verhältnismäßigen Personal- und Zeitaufwand nicht ermittelt werden. Die Darstellung von Zeitverläufen ist jedoch notwendig, um tieferegehende Wirtschaftlichkeitsanalysen zu ermöglichen. Zusätzliche Auswertungsmöglichkeiten sollen sukzessive ausgebaut werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Implementierung einer neuen Jugendamt-Fachsoftware prüfen, da mit dem Softwareumstieg auch ein notwendiger Zuwachs an Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten erreicht werden kann. Die Stadt sollte die Software, insbesondere zur Ermittlung von Kennzahlen, als Grundlage für die Erstellung von Controllingberichten nutzen. Auch Auswertungen der Laufzeiten und trägerbezogene Auswertungen sind notwendig, um die Steuerung zu verbessern.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Durch ein fehlendes Berichtswesen werden Ergebnisse des Fachcontrollings nicht transparent dargestellt. Insbesondere finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen 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.

¹⁰ vgl. auch Kapitel „Leistungsgewährung“

In **Bad Salzuflen** ist die ASD-Leitung primär für das Fachcontrolling im Aufgabenbereich der Hilfen zur Erziehung zuständig. Zusätzlich sind die jeweiligen Teamleitungen in das Fachcontrolling eingebunden. Qualitätskontrollen erfolgen im Zuge regelmäßiger Teamkonferenzen. Nach Beendigung einer Hilfe bewerten alle Beteiligten die Hilfe und reflektieren den Hilfeverlauf dahingehend, ob die im Hilfeplan festgelegten Ziele erreicht wurden. Bei drohenden Abbrüchen der Hilfen - beispielsweise mangels Mitwirkung der Leistungsempfänger - werden die Gründe ebenfalls in einem Gespräch mit allen Beteiligten erörtert und geprüft. Eine fallübergreifende Zusammenführung und Auswertung der Ergebnisse (z.B. Abbruchquoten, -gründe) erfolgt nicht.

Vorgaben zur routinemäßigen Prüfung kostenintensiver Einzelhilfen sind nicht schriftlich festgelegt.

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Bad Salzuflen hat wenige standardisierte Maßnahmen zur Kostenbegrenzung. Aspekte der Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Obergrenzen von Fachleistungsstunden oder Kostenhierarchien, sind in Bad Salzuflen nicht festgelegt.

Standardisierte Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung, wie zum Beispiel Kostenhierarchien oder Obergrenzen der bewilligten Fachleistungsstunden von ambulanten Hilfen im Leistungsbe- reich, sieht das Jugendamt der Stadt Bad Salzuflen nicht explizit vor.

Schriftliche Vorgaben zur Auswahl von Anbietern liegen auch nicht vor. In der Praxis wird je- doch, wenn die Passgenauigkeit einer Hilfe gewährleistet ist, bei der Auswahl von Leistungsan- bietern auf verschiedene Aspekte geachtet. So werden Leistungsanbieter bei ambulanten Hilfen auch nach Ortsnähe ausgesucht. Außerdem wird bei Anbietern mit gleichen Leistungsbeschrei- bungen generell der günstigere Anbieter gewählt, wenn nicht schlechte Erfahrungen entgegen- stehen.

Im Jugendamt Bad Salzuflen fließen Aspekte der Wirtschaftlichkeit nicht standardisiert bei der Entscheidung über die Hilfearten mit ein. Verdeutlicht wird dies durch fehlende Kostenhierar- chien, Obergrenzen von Fachleistungsstunden sowie Laufzeitbegrenzungen, vor allem im Be- reich der Minderjährigen.

Fallübergreifende Auswertungen zur Wirksamkeit und Zielerreichung oder zu Abbruchquoten gibt es in Bad Salzuflen nicht. Weitere Auswertungsmöglichkeiten, beispielsweise nach Laufzei- ten oder Fachleistungsstunden insgesamt und pro Träger oder nach einzelnen Hilfearten, erfol- gen auch nicht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte wirtschaftliche Aspekte, wie beispielsweise Obergrenzen von Fachleistungsstunden oder die Einführung von Kostenhierarchien, verbindlich festschreiben.

Die gewonnenen Erkenntnisse aus den Bewertungen der einzelnen Hilfen werden ebenfalls nicht nach Hilfearten oder anbieterbezogen aufbereitet. Demnach lassen sich hier keine nach- weislichen Erkenntnisse für die jährlichen Qualitätsdialoge mit den Trägern ableiten. Vorlie- gende fallübergreifende Erkenntnisse werden im Rahmen eines Wissensmanagements nicht schriftlich fixiert und aufbereitet. So können vor Ort keine genauen Vorgaben, beispielsweise für präventive Maßnahmen oder für das Leistungsangebot der freien Träger systematisch erfasst und konzipiert werden.

Oben beschriebene Auswertungsmöglichkeiten könnten mit der Zielerreichung von Kennzahlen zusammengeführt werden. Dadurch werden Ergebnisse und auch Wirkungen transparent und nachvollziehbar. Hieraus könnten Fachcontrollingberichte entstehen, die mit dem Finanzcontrolling zusammengeführt werden sollten.

Entsprechende Auswertungen und Berichte könnten zudem das Kostenbewusstsein bei den Fachkräften schärfen. Im Hinblick auf die für den städtischen Haushalt bedeutenden Aufwendungen empfiehlt es sich, den Aspekt der Wirtschaftlichkeit mehr in den Fokus zu rücken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten trägerbezogen und auch auf die Hilfearten bezogen ausgewertet werden. Außerdem sollten die Laufzeiten ausgewertet und analysiert werden. Mit den Ergebnissen sollte regelmäßig ein Fachcontrollingbericht erstellt und mit dem Finanzcontrolling zusammengeführt werden.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

→ **Feststellung**

Der ASD arbeitet in Bad Salzuflen nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch erste Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen.

Verbindliche Verfahrensstandards helfen, die Prozessqualität zu sichern. Sie sind eine zwingende Voraussetzung für eine strukturierte, zielgerichtete und nachvollziehbare Fallsteuerung durch die Fachkräfte im 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 Bad Salzuflen** hat für die Bereiche der Hilfen zur Erziehung Prozesse und Abläufe in einzelnen Prozessleitfäden grundsätzlich geregelt. Die vorliegenden Ablaufschemata sollten jedoch unter Bezug auf die jeweiligen Arbeitsprozesse weiter konkretisiert werden. So sollten Kern- und Teilprozesse mit zugehörigen Zielen, Aktivitäten, Schnittstellen, Instrumenten und Dokumenten detaillierter beschrieben werden. Ergänzt werden sollten diese Beschreibungen um den erforderlichen Zeitbedarf und die Festlegung verbindlicher Fristen.

Die vorliegenden Prozessbeschreibungen sind nicht systematisch in einem Prozesshandbuch zusammengeführt.

Die bereits vorliegenden einheitlichen Verfahrensstandards bieten zwar grundsätzlich gute Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung. Aufgrund der aktuellen Darstellungsform der Verfahrensstandards müssen die Beschäftigten des ASD allerdings diverse Arbeitsanweisungen für ihre Arbeit nutzen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte alle für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung benötigten Prozesse zentral, möglichst in digitaler Form, in einem Dokument darstellen und den Beschäftigten des ASD zur Verfügung stellen.

Eine zusammengefasste Darstellung stellt sicher, dass Prozessoptimierungen zeitnah dargestellt und umgesetzt werden können. Insbesondere auch für neue Mitarbeiter/innen bietet diese Form der Aufarbeitung und Informationsbereitstellung eine wertvolle Einarbeitungsgrundlage.

Um eine kontinuierliche Fortentwicklung der Prozessleitfäden zu gewährleisten, sollten im Rahmen regelmäßig stattfindender interner Qualitätsdialoge Änderungen und Zusätze gemeinsam erarbeitet und dann von der Abteilungsleitung im „Qualitätsmanagementhandbuch“ (QM-Handbuch) eingepflegt werden.

Kostenerstattungen und Zuständigkeitswechsel werden in der WJH nach den gesetzlichen Maßgaben und Standards des Landesjugendamtes bearbeitet. Verfahrensstandards sollten auch für die WJH festgelegt werden. Diese sollten sich an dem Aufbau des QM-Handbuchs für den ASD orientieren. Beispielhaft genannt seien an dieser Stelle der Kernprozess „Kostenerstattung und Zuständigkeitswechsel“ sowie der Kernprozess „Refinanzierung von Leistungen“.

Neben den einzelnen Prozessleitfäden sind in Bad Salzuflen noch allgemeingültige Verfügungen zu finden, die u.a. die Aktenführung festlegen.

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

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um auch fallbezogene Mails oder den allgemeinen Schriftverkehr in den elektronischen Fallverlauf einpflegen zu können.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen hat noch kein systematisch zusammengeführtes QM-Handbuch mit allen wichtigen Abläufen, Prozessen, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar erarbeitet. Schriftliche Prozessbeschreibungen sind jedoch für einzelne Hilfearten vorhanden. Aspekte der Wirtschaftlichkeit sind in den Standards nicht vorgesehen.

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.*

Im Jugendamt der **Stadt Bad Salzuflen** ist die Teilnahme der WJH am Fachgespräch nicht vorgesehen. Die verbindliche, schriftliche Leistungsentscheidung erfolgt aktuell allein durch den ASD. Die WJH wird lediglich über das Ergebnis des Fachgespräches informiert. Die Einbindung der WJH erfolgt nach den vorhandenen Prozessabläufen bei Bedarf beratend, auch bei Zuständigkeitsfragen. Kostenerstattungsansprüche und deren Termine werden vom Amt wegen geprüft und nachgewahrt. Damit erfolgt die Einbindung der WJH zu einem vergleichsweise späten Zeitpunkt des Hilfeplanverfahrens.

Die frühzeitige Information der WJH gewährleistet jedoch die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

→ **Empfehlung**

Zur Sicherstellung der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsaspekte im Rahmen der Aufgabenerfüllung HzE sollte die Stadt Bad Salzuflen eine frühzeitigere Einbindung der WJH sicherstellen.

→ **Feststellung**

Standardisierte Vorgaben zur Wahl des preiswertesten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Anbietern oder andere Aspekte der Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Laufzeitbegrenzungen bestehen bei der Stadt Bad Salzuflen nicht.

Bei der Stadt Bad Salzuflen sind die Abläufe des Hilfeplanverfahrens grundsätzlich schriftlich geregelt. Nicht enthalten sind Regelungen und Aspekte der Wirtschaftlichkeit (Laufzeitbegrenzungen, Obergrenzen von Fachleistungsstunden, Regelungen ambulant vor stationär, Einholung mehrerer Angebote etc.). Im Fachgespräch wird über die Ziele der Hilfe und die geeignete Hilfe (Leistungsart, Träger, Umfang, Laufzeit) beraten. Die Ermittlung der passgenauen Hilfen erfolgt durch den fallführenden Mitarbeiter. Die Einhaltung der Verfahrensstandards wird in der Fallakte nachvollziehbar dokumentiert, was insbesondere durch einen verbindlichen Aktenaufbau sichergestellt werden soll.

Es existiert ein regionales Anbieterverzeichnis für die Leistungserbringer. Insgesamt sind das Angebotsspektrum der Anbieter vor Ort, sowie auch deren Profile, Stärken und Entgelte im Jugendamt bekannt. Die Erfahrungen der Vergangenheit fließen in die Beratung über die passgenaue Hilfeform mit ein.

Eine klassische Kostenhierarchie gibt es in Bad Salzuflen nicht. Jeder Mitarbeitende des ASD entscheidet im Zusammenspiel mit mehreren Fachkräften im Rahmen des Fachgespräches über die Maßnahmen und somit auch über die Ausgaben.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte im Hinblick auf die hohen Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme in die Entscheidung über eine Hilfestellung standardmäßig einfließen lassen. Darüber hinaus sollten schriftliche Vorgaben fixiert werden, wer ab welcher Höhe der Aufwendungen die Entscheidung über eine Hilfe trifft.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen steuert die Hilfen zur Erziehung anhand von vorgegebenen Verfahrensstandards. Wirtschaftlichkeitsaspekte sind zurzeit noch kein Bestandteil dieser Standards. Auch die Einbindung der WJH ist zurzeit noch nicht als verbindlicher Prozess vereinheitlicht und verschriftlicht worden.

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 Bad Salzuflen** bearbeitet die Fälle anhand standardisierter und verbindlicher Prozesse.

Im Rahmen der bezirklichen Zuständigkeit ergibt sich die Zuständigkeit der jeweiligen Fachkraft. In der Praxis haben sich in der Vergangenheit zeitweise Probleme mit der Auslastung einzelner Fachkräfte ergeben. Eine sozialräumliche Ausrichtung des ASD könnte zu einer besseren Auslastungssituation führen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte prüfen, inwieweit eine künftig sozialräumliche Ausrichtung des ASD zu einer besseren Mitarbeiterauslastung führen würde. Darüber hinaus ist ebenfalls die Einbindung der WJH zielführend, um Verfahrensstandards zu vereinheitlichen.

Die Auswahl eines geeigneten Leistungsanbieters erfolgt durch die fallbearbeitende Fachkraft. In der Praxis soll bei mehreren grundsätzlich in Frage kommenden Anbietern der wirtschaftlichste Anbieter ausgewählt werden. Eine zusätzliche Überprüfung der Wirtschaftlichkeit beispielsweise durch die ASD-Leitung oder den Jugendamtsleiter findet jedoch nicht statt. Entscheidungen über die richtige Hilfe sollte unter fachlichen Gesichtspunkten getroffen werden. Bei mehreren Alternativen sollte jedoch die Wirtschaftlichste gewählt werden. Auf jeden Fall muss die WJH aber frühzeitig eingebunden werden und alle Informationen erhalten, damit sie die Zuständigkeit und mögliche Kostenerstattungsansprüche prüfen kann.

Der ASD trifft die Leistungsentscheidung und ist auch für die Erstellung der Bescheide zuständig. Der bisherige Ablauf führt zum Teil, nach Auskunft des Jugendamtes, zu Reibungsverlusten und auch Schwierigkeiten, wenn beispielsweise die Zuständigkeitsprüfung durch die WJH im Vorfeld der Bewilligung noch nicht abgeschlossen ist. Diese Schnittstellenproblematik sollte überarbeitet werden. Die Zuständigkeit für die Erteilung der Bescheide könnte auf die WJH verlagert werden.

Eine Begrenzung von Fachleistungsstunden oder Laufzeiten ist nicht schriftlich vorgegeben. Eine standardmäßige Auswertung der Laufzeiten zu den einzelnen Hilfearten erfolgt nicht.

Das Jugendamt Bad Salzuflen hat nach eigener Aussagen regelmäßigen Kontakt zu den Leistungsanbietern. Neben fallbezogenen Abstimmungen finden zudem jährliche, fallunabhängige Qualitätsdialoge mit den freien Trägern statt.

Bei unplanmäßigen Beendigungen der Hilfen erfolgt eine Analyse des Abbruchgrundes. Häufig führt fehlende Mitwirkungsbereitschaft eines oder mehrerer Beteiligten zu der unplanmäßigen Beendigung der Hilfe. Abbrüche sollen durch regelmäßige Hilfeplangespräche mit allen Beteiligten und ggfs. rechtzeitige Krisenintervention vermieden werden.

Bei stationären Hilfen sind immer auch mögliche Rückkehroptionen in die Familie zu prüfen. Grundsätzlich sollte aber jeder ASD-Mitarbeiter/in Rückkehroptionen vorrangig im Blick haben. Wenn die Rückkehr in die Familie und die Wiederherstellung der Erziehungsfähigkeit der Familie Ziel der Hilfe ist, müssen die Rückkehroptionen bei der Hilfeplanung direkt mitbedacht werden. Außerdem sollte bei älteren Jugendlichen ab circa 16 Jahren an der Verselbständigung gearbeitet werden. Ein Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept ist in Bad Salzuflen

nicht vorhanden. Mögliche Perspektiven für eine Rückführung werden in den Hilfeplangesprächen jedoch individuell erörtert und ggf. als Ziel implementiert.

→ **Empfehlung**

Fallaufzeiten sollten softwarebasiert ausgewertet werden. Die Auswertungen sollten insbesondere auch trägerbezogen erfolgen, um zusätzliche Erkenntnisse über den qualitativen Erfolg von Maßnahmen gewinnen zu können. Auch die Anzahl der Fachleistungsstunden je Fall und Träger sollte in die Auswertung mit einbezogen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre vorliegenden Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren überarbeiten und um notwendige und hilfreiche Verfahrensaspekte ergänzen. Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung sollten in die Prozesse integriert und verschriftlicht werden.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die WJH der Stadt Bad Salzuflen prüft Kostenerstattungsansprüche für alle Hilfeplanfälle. Sofern gegeben, werden die Kostenerstattungsansprüche anhand der Verfahrensstandards geltend gemacht.

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

Die WJH der **Stadt Bad Salzuflen** ist für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Aus den Verfahrensstandards geht hervor, welche Unterlagen und zu welchem Zeitpunkt diese Unterlagen der WJH übermittelt werden.

Entscheidend für die Einbindung der WJH ist zunächst die Art des Falleingangs. Werden Fälle von anderen Jugendämtern übernommen, erfolgt die umfangreiche Zuständigkeitsprüfung direkt durch die WJH anhand einer standardisierten und schriftlich festgelegten Prüfprozedur. Mögliche Kostenerstattungsansprüche werden grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle geprüft. Die Geltendmachung erfolgt nach Zuständigkeitsprüfung, Leistungsgewährung und Kostenheranziehung der Eltern.

Die rechtzeitige Geltendmachung wird noch nicht über eine elektronische Wiedervorlage in der Jugendamtsfachsoftware sichergestellt. Nach Rücksprache mit der Fachabteilung wäre eine entsprechende softwarebasierte Wiedervorlage erstrebenswert.

Um eine rechtzeitige Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zu gewährleisten, sollte die Stadt Bad Salzuflen eine elektronische Wiedervorlage in der Jugendamtssoftware ermöglichen.

Damit die Fachkräfte der WJH im Bereich der Zuständigkeitsprüfung und auch Kostenerstattungen ausreichend qualifiziert sind und auch bleiben, besuchen sie regelmäßig Fortbildungen.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen erfolgen bei der Stadt Bad Salzuflen derzeit kaum.

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

Bei der **Stadt Bad Salzuflen** gibt es kein klassisches internes Kontrollsystem. Prozesse sind zwar durchgängig definiert, eine Hinterlegung in der Fachsoftware mit den entsprechenden Kontrollen ist jedoch bislang nicht erfolgt. Die prozessintegrierten Kontrollen sollten auf festgelegten Verfahrensstandards basieren.

Regelmäßige oder stichprobenhafte prozessunabhängige Kontrollen durch Führungspersonen finden ebenfalls nicht statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte prozessintegrierte Kontrollen auf Basis festgelegter Verfahrensstandards implementieren. Ergänzend sollten stichprobenhafte aber auch regelmäßige prozessunabhängige Kontrollen erfolgen.

Prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen gewährleisten die Beachtung und Einhaltung des Workflows und der Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung. Die regelmäßigen Kontrollen sollten in Form einer Checkliste erfolgen und protokolliert werden.

Zwei Mitarbeiter des Jugendamtes sind IT-Koordinatoren. Sie sind zuständig für die Beantragung und Löschung von IT-Berechtigungen. Schriftliche Regelungen hinsichtlich der Verwaltung von IT-Berechtigungen gibt es hierzu nicht.

3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld HzE betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im ASD und in der WJH.

→ **Feststellung**

Eine umfassende Personalbemessung wurde in Bad Salzuflen zuletzt im Jahr 2015 erstellt. Eine regelmäßige Fortschreibung ist nicht erfolgt.

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 Bad Salzuflen hat mit dem Institut für Sozialplanung und Organisationsentwicklung (INSO) im Jahr 2015 im Rahmen einer Analyse der Qualitätsstandards des ASD und des PKD unter anderem eine Personalbemessung durchgeführt. Eine Fortschreibung der damaligen Personalbemessung ist nicht erfolgt. Eine schriftliche Festlegung von Zielwerten/Richtwerten für die Fallbearbeitung ist in Bad Salzuflen nicht vorhanden. Nach Auskunft der Verwaltung kommt es, auf Grund von erhöhtem Arbeitsaufkommen in einzelnen Bereichen, hierdurch regelmäßig zu Unstimmigkeiten.

Zukünftig sollte es softwarebasiert möglich sein, die bereits bearbeiteten Kern- und Teilprozesse quantifizierbar zu machen, um den Personalbedarf einfacher zu ermitteln.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte eine aktuelle Personalbedarfsbemessung durchführen, um gerade vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Spezialdienste eine ausreichende quantitative und qualitative Personalausstattung zu gewährleisten.

Da es in diesem Bereich keine Wiederbesetzungssperren gibt und offene Stellen - mit Ausnahme der Stellen für Langzeiterkrankte - unbefristet ausgeschrieben werden, kann die Stadt Bad Salzuflen diese Stellen bislang grundsätzlich nachbesetzen. Ein zunehmendes Problem ist gleichwohl die teilweise mangelnde Qualifizierung potenzieller Bewerber. Zum Jahr 2021 hat die Stadt Bad Salzuflen drei Stellen für ein duales Studium der sozialen Arbeit eingerichtet. Durch entsprechende Ausbildungen können eigene Kräfte direkt mit Praxisbezug vor Ort ausgebildet werden.

Nach Auskunft des Jugendamtes ergibt sich durchgängig eine hohe Fluktuation in allen Bereichen. Diese wird sich durch absehbare Renteneintritte noch verstärken. Ungeplante Fluktuationen werden bislang nicht berücksichtigt. Um alle Aspekte im Blick zu haben, sollte eine kontinuierliche Personalbemessung vorgenommen werden.

Maßnahmen, um die Arbeit bei der Stadt im Bereich HzE attraktiv zu gestalten, werden im üblichen Rahmen (Homeoffice, Gleitzeit, Fortbildungen, Supervisionen) angeboten. Überdies finden im Rahmen des städtischen Gesundheitsmanagements Fortbildungen und weitere Angebote für Mitarbeitende statt. Die Stadt könnte weitergehende Maßnahmen/Angebote prüfen, um sich von anderen Arbeitgebern abzuheben.

Das Jugendamt legt bei neuen Fachkräften Wert auf eine gute Einarbeitung. Für die Einarbeitung der neuen Mitarbeitenden im ASD hat die Stadt Bad Salzuflen verpflichtend die Teilnahme an der modularen Fortbildung des Landesjugendamtes „Neu im ASD“ vorgesehen. Darüber hinaus gehören zum Qualifizierungskonzept vielfältige Fortbildungsmöglichkeiten. Es ist ausdrücklich gewünscht, dass sich die Beschäftigten im ASD aus- und fortbilden. Hierzu wurde das Fortbildungsbudget in der Vergangenheit aufgestockt.

Ein schriftliches, strukturiertes Einarbeitungsverfahren liegt in Bad Salzuflen vor.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	20	14	25	30	38	64	36
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WJH	86	58	115	144	178	375	36

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 ASD hat die gpaNRW einen Personalrichtwert ermittelt. Der Personalrichtwert ist ein Erfahrungswert aus vorausgegangen überörtlichen Prüfungen. Dieser liegt bei 30 Hilfeplanfällen nach § 36 SGB VIII je Vollzeit-Stelle. Der Personalrichtwert dient als Orientierung für die Personalausstattung des ASD im interkommunalen Vergleich. Er kann eine eigene Stellenbemessung nicht ersetzen.

- Die Mitarbeitenden des ASD bearbeiteten 2018 mit 20 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle deutlich weniger Hilfefälle als die meisten Vergleichskommunen. Der Wert liegt noch unter dem ersten Viertelwert sowie auch deutlich unter dem Personalrichtwert der gpaNRW

Die **Stadt Bad Salzuflen** führt keine regelmäßigen eigenen Personalbemessungen für den ASD durch. Im Jahr 2018 waren 12,5 Vollzeit-Stellen im ASD tatsächlich besetzt. Auch die Spezialdienste sind in diesen Stellen enthalten. Bezogen auf die 254 Hilfefälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle demnach 20 Hilfeplanfälle. Damit positioniert sich die Stadt Bad Salzuflen unter dem ersten Viertelwert der Vergleichskommunen.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

Für die Stellenausstattung der WJH hat die gpaNRW ebenfalls 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.

- In der WJH der Stadt Bad Salzuflen ist jede Vollzeit-Stelle für durchschnittlich 86 Hilfeplanfälle zuständig. Das ist deutlich weniger als in den Vergleichskommunen. Auch liegt die örtliche Fallzahl signifikant unter dem Personalrichtwert der gpaNRW.

Auch für den Bereich der WJH führt die **Stadt Bad Salzuflen** keine regelmäßigen eigenen Personalbemessungen durch. Im Jahr 2018 waren drei Vollzeit-Stellen im Einsatz, die 254 Hilfefälle bearbeitet haben. Auf eine Vollzeit-Stelle entfielen somit 86 Hilfeplanfälle. Die Anzahl liegt deutlich unterhalb des Personalrichtwertes der gpaNRW. Damit positioniert sich die Stadt Bad

Salzuflen im interkommunalen Vergleich in dem Viertel der Kommunen mit den geringsten Hilfeplanfällen pro Vollzeit-Stelle. Gleichzeitig ist hervorzuheben, dass die Kostenerstattungen in den letzten Jahren positiv gesteigert werden konnten.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

- Die Stadt Bad Salzuflen weist im Jahr 2018 einen niedrigeren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je Einwohner unter 21 Jahren als die Mehrheit der Vergleichskommunen auf. Im interkommunalen Vergleich haben derzeit nur fünf Städte einen niedrigeren Fehlbetrag.

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

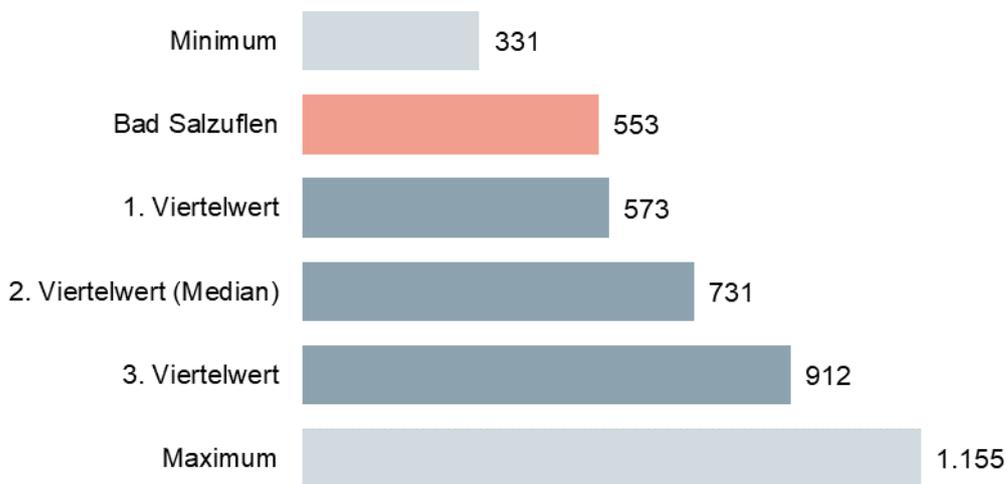
Der Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung beinhaltet nach der Definition der gpaNRW das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnung für Gebäudeaufwendungen, sofern sie nicht im ordentlichen Ergebnis enthalten sind. Er bildet den Ressourcenverbrauch und die Intensität der Inanspruchnahme 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 Bad Salzuflen** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes 006.300.100 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ des Haushaltplanes der Stadt Bad Salzuflen gleichzusetzen. Das Jugendamt der Stadt Bad Salzuflen hat die Aufwendungen und Erträge entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet.

Der so ermittelte Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung hat sich bei der Stadt Bad Salzuflen im Zeitverlauf von 2016 bis 2018 von 6,21 Mio. Euro um etwa fünf Prozent auf 5,92 Mio. Euro verringert. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag vor allem durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Die Transferaufwendungen verringern sich von 2016 bis 2018 um rund 20 Prozent auf 5,85 Mio. Euro. Im gleichen Zeitraum steigen die Personalaufwendungen um circa 23 Prozent auf 1,39 Mio. Euro.

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

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



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



Die Stadt Bad Salzuflen positioniert sich mit dem Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre geringfügig unter dem ersten Viertelwert. Insgesamt betrachtet haben lediglich fünf Städte einen niedrigeren Fehlbetrag als die Stadt Bad Salzuflen.

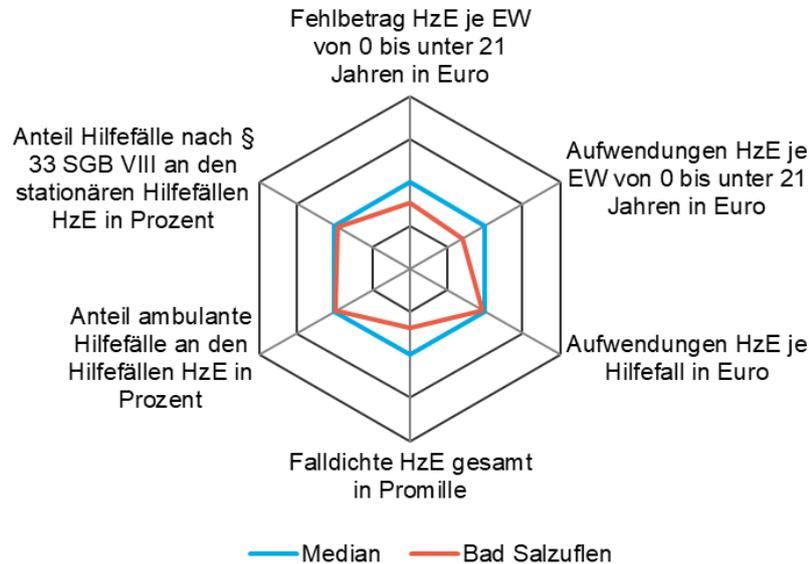
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro

2016	2017	2018
593	563	553

Einwohnerbezogen ist der Fehlbetrag von 2016 nach 2018 um 40 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre gesunken.

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. Der einwohnerbezogene „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und die „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ werden von den Kennzahlen „Falldichte HzE gesamt“ und „Aufwendungen HzE je Hilfefall“ beeinflusst.

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

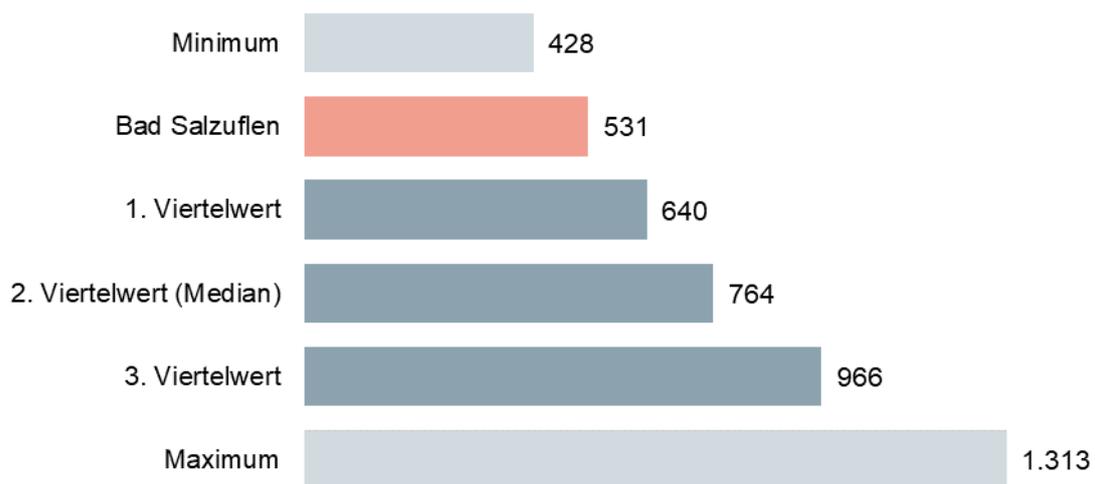
Die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung umfassen die Transferaufwendungen für die ambulanten und stationären Hilfen nach den §§ 27 bis 35, 35a und 41 SGB VIII.

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf

der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- Die Stadt Bad Salzuflen hat 2018 niedrigere Aufwendungen je Einwohner und je Hilfefall als die Mehrzahl der Vergleichskommunen. Insbesondere beeinflusst auch die niedrige Fall-dichte die Aufwendungen positiv.

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



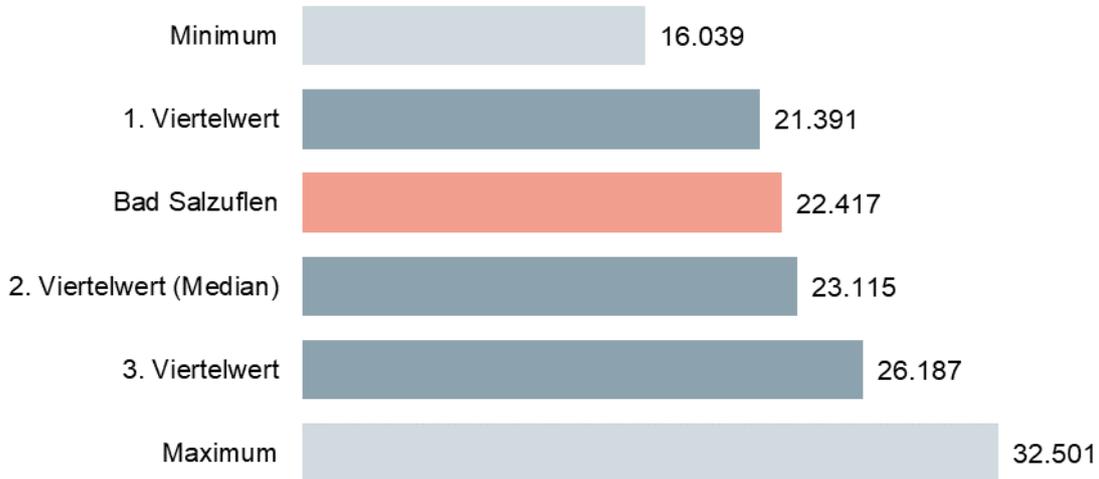
In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 36 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



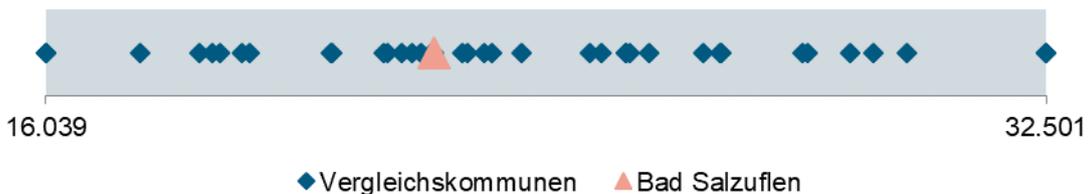
Die Stadt Bad Salzuflen gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren.

Entscheidend für die Beurteilung sind aber neben dem Einwohnerbezug auch die Aufwendungen je Hilfefall. In 2018 wurden in Bad Salzuflen insgesamt 254 Hilfefälle bearbeitet, davon waren 137 Fälle ambulant und 117 stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 36 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Zur weiteren Analyse der niedrigen Aufwendungen im Vergleich betrachtet die gpaNRW zunächst die ambulanten und stationären Aufwendungen getrennt:

Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	11.214	7.412	9.934	11.086	11.763	16.677	36
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	35.444	28.548	35.179	38.361	41.507	47.329	36

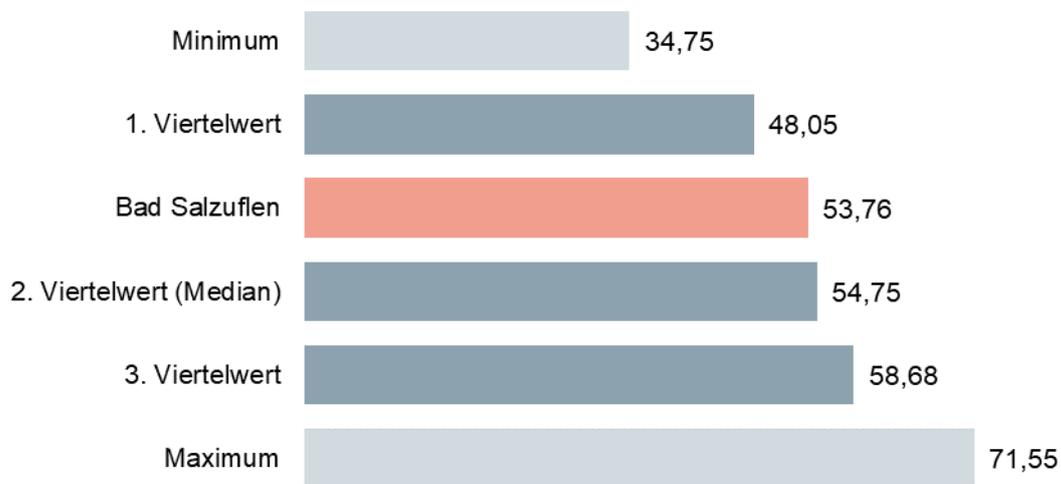
Die Aufwendungen für die ambulanten Hilfen je Hilfefall liegen in etwa auf Höhe des Median. Für die ambulanten Hilfen hat die Stadt Bad Salzuflen im Jahr 2018 für die 137 Fälle Transferaufwendungen von ca. 1,5 Mio. Euro erbracht. Dies entspricht einem Anteil von 27 Prozent an den gesamten Transferaufwendungen für rund 54 Prozent der gesamten Hilfeplanfälle.

Für den stationären Bereich sind die Aufwendungen je Hilfefall in etwa so hoch wie der erste Viertelwert. Sie betragen insgesamt ca. 4,2 Mio. Euro für 117 Fälle. Dies entspricht einem Anteil von 73 Prozent der gesamten Transferaufwendungen für 46 Prozent der gesamten Hilfepläne.

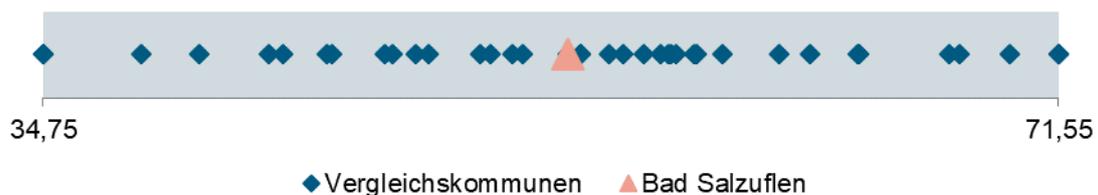
3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Die Stadt Bad Salzuflen hat im Jahr 2018 einen durchschnittlichen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 36 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



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

Im weiteren Verlauf des Teilberichtes werden einzelne stationäre Hilfearten näher analysiert.

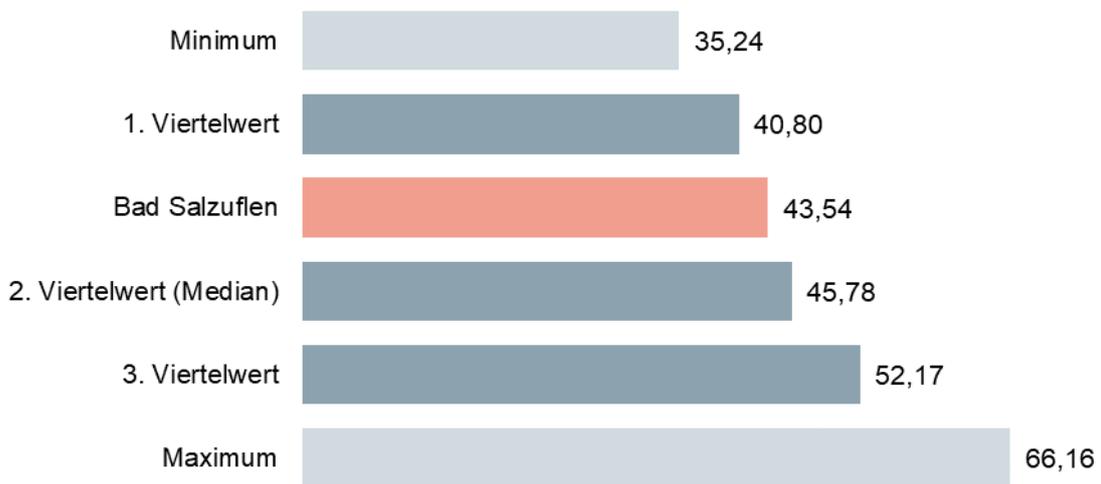
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der leicht unter dem Median liegende Anteil Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen wirkt sich nicht belastend auf den Fehlbetrag und auf die Aufwendungen Hilfe zur Erziehung aus.

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

In 2018 waren 51 der 117 stationären Hilfeplanfälle bei der Stadt **Bad Salzuflen** Vollzeitpflegefälle.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 36 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Einordnung der Stadt Bad Salzuflen ist im interkommunalen Vergleich in etwa durchschnittlich. Trotzdem erzielt die Stadt einen unterdurchschnittlichen Wert bei den stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall. Dies ist insbesondere auf unterdurchschnittliche Aufwendungen im Bereich der Heimerziehung zurückzuführen.

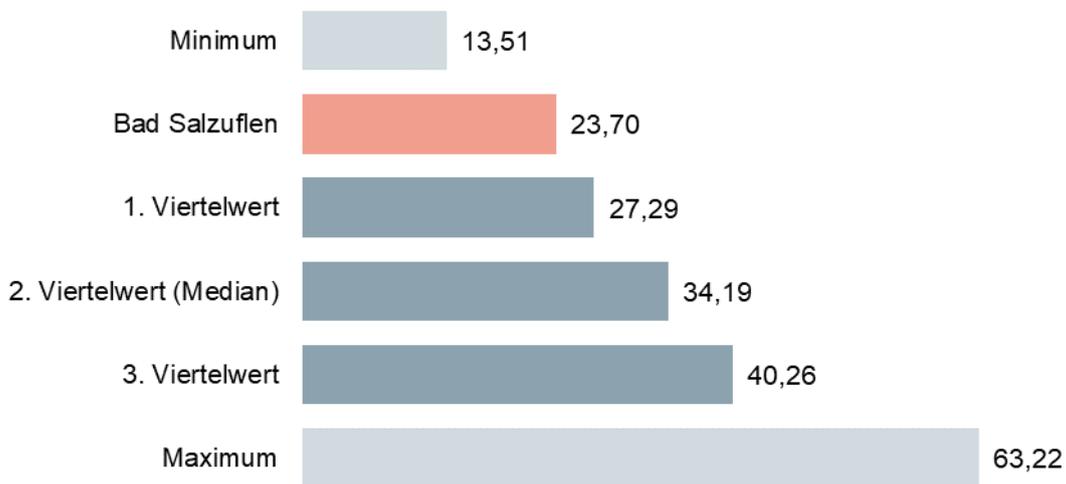
Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

3.7.1.4 Falldichte

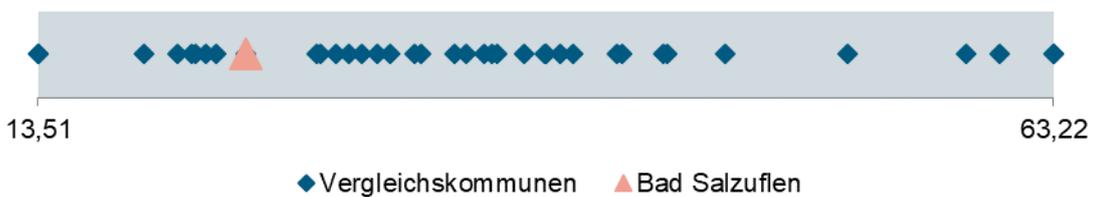
- Die vergleichsweise niedrige Falldichte in Bad Salzuflen wirkt sich positiv auf den Fehlbetrag und auch auf die Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre aus.

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 und möglichst 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 36 Kommunen eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Bad Salzuflen** gehört im Jahr 2018 zu dem Viertel der Vergleichskommunen mit der niedrigsten Falldichte

Entwicklung der Hilfeplanfälle im Zeitreihenvergleich

	2018	2019
ambulante Hilfefälle	137	142
stationäre Hilfefälle	117	118
Hilfefälle gesamt	254	260

Die Hilfefälle sind zum Jahr 2019 insgesamt leicht gestiegen. Während die ambulanten Hilfefälle leicht steigen, sind die Hilfefälle im stationären Bereich in etwa konstant.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen. Die 254 Hilfeplanfälle der **Stadt Bad Salzuflen** im Jahr 2018 verteilen sich auf die einzelnen Hilfearten wie folgt:

Verteilung Hilfeplanfälle nach Hilfearten 2018

Hilfeart	Anzahl Fälle	Anteil in Prozent
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 (ambulant)	9,91	3,9
Soziale Gruppenarbeit § 29 (ambulant)	3,00	1,2
Erziehungsbeistand § 30 (ambulant)	14,51	5,7
Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 (ambulant)	63,47	25,0
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 (ambulant)	11,52	4,6
Vollzeitpflege § 33 (stationär)	51,07	20,1
Heimerziehung § 34 (stationär)	44,94	17,7
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 (stationär)	1,00	0,4
Eingliederungshilfe § 35a (ambulant)	22,29	8,8
Hilfe junge Volljährige § 41 (insgesamt)	31,99	12,6
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (ambulant)	13,86	5,5
davon Hilfe junge Volljährige § 41 (stationär)	18,13	7,1

Der Schwerpunkt der Aufgabenwahrnehmung liegt im Hinblick auf die Fallzahlen bei der Stadt Bad Salzuflen bei der Sozialpädagogischen Familienhilfe, gefolgt von der Vollzeitpflege, der Heimerziehung, der Hilfe für junge Volljährige und der Eingliederungshilfe.

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

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

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

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall in Euro	16.301	1.381	5.972	8.117	10.422	17.906	30
Falldichte § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII in Promille	0,93	0,00	0,49	1,63	2,44	12,20	36

Die Aufwendungen für die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen nach § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII je Hilfefall positionieren sich nur knapp unter dem Maximalwert. Die Falldichte hingegen liegt deutlich unter dem Median. Konkret bedeutet dies, dass der überwiegende Teil der Vergleichskommunen eine höhere Falldichte aber nur wenige der Vergleichskommunen höhere Aufwendungen je Hilfefall als die **Stadt Bad Salzuflen** haben. Auf die Falldichte wirken sich auch die Laufzeiten der Fälle aus. Diese sind in Bad Salzuflen kürzer als bei den meisten Vergleichskommunen. Weitere Ausführungen und Empfehlungen zur Laufzeitbegrenzung sind im Kapitel 3.4.4 „Fachcontrolling“ aufgeführt.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

- Die Stadt Bad Salzuflen verzeichnet im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen für die sozialpädagogische Familienhilfe nach § 31 SGB VIII.

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 getrenntlebende Elternteile, in die Hilfe einbezogen werden können. Ziel der Hilfe soll sein, das Selbsthilfepotential der Familie wiederherzustellen oder zu stärken.

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	6.955	5.199	8.029	9.690	11.050	13.046	33
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	5,93	0,00	3,85	5,77	9,57	19,50	36

Während **Bad Salzuflen** hier zu dem Viertel der Kommunen mit den niedrigsten Aufwendungen je Hilfefall gehört, ist demgegenüber die Falldichte insgesamt unauffällig.

Auffällig ist allerdings, dass vergleichsweise viele Fälle mit einer Betreuungsdauer von über 18 Monaten vorliegen. Bei dieser Laufzeit positioniert sich die Stadt Bad Salzuflen deutlich über dem dritten Viertelwert. Mehr als 75 Prozent der Vergleichskommunen haben somit deutlich geringere Laufzeiten im Bereich der Sozialpädagogischen Familienhilfe als die Stadt Bad Salzuflen. Weitere Ausführungen und Empfehlungen zur Laufzeitbegrenzung sind im Kapitel 3.4.4 „Fachcontrolling“ aufgeführt.

Die SPFH wird bei der Stadt Bad Salzuflen ausschließlich durch freie Träger erbracht. Nach Auskunft des Jugendamtes wäre ein breiteres Angebot freier Träger teilweise wünschenswert.

Die SPFH wird auch in Kombination mit anderen Hilfen angeboten bzw. mit den flexiblen Hilfen nach § 27 Abs. 2 SGB VIII.

3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die Unterbringung im Rahmen der Vollzeitpflege erfolgt bei der Stadt Bad Salzuflen in der Regel durch Pflegefamilien im Stadtgebiet.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.119	10.699	14.731	18.444	20.536	26.274	36
Falldichte in Promille	4,77	2,98	5,76	7,18	8,44	15,36	36

Bei durchschnittlichen Aufwendungen je Hilfefall gehört die **Stadt Bad Salzuflen** gleichzeitig zu dem Viertel der Kommunen mit der niedrigsten Falldichte.

Die Stadt Bad Salzuflen hat einen eigenen PKD eingerichtet. Der PKD nimmt sämtliche Aufgaben wie Akquise, Eignungsfeststellung, Qualifizierung, Vermittlung, Beratung und Begleitung wahr.

Derzeit liegt ein Leitfaden/Handbuch für die Arbeit des PKD in einer Entwurfsfassung vor. Hierin sollen sämtliche Aspekte des Aufgabenspektrums verbindlich geregelt werden.

Die Unterbringung von Pflegekindern in Bereitschaftspflegefamilien soll ausgebaut bzw. im Zusammenwirken mit einem Träger intensiviert werden.

Das Angebot an geeigneten Pflegefamilien könnte nach Aussage des Jugendamtes gleichwohl noch ausgebaut werden.

Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre Akquise und Werbung für geeignete Pflegefamilien verstärken, um im stationären Bereich mehr Kinder und Jugendliche in Vollzeitpflege unterbringen zu

können. Die Unterbringung von Kindern in normale Pflegeverhältnisse sollte vorrangig geprüft und umgesetzt werden. Ggf. sollten diese Familien dann mit weiteren Hilfen unterstützt werden, sofern dies aus sozialpädagogischer Sicht vertretbar ist. Kostenintensive Pflegeverhältnisse könnten vermieden werden. Das wiederum würde sich positiv auf die Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall auswirken und letztendlich auch den Fehlbetrag weiter senken.

3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

Bei der Heimerziehung, sonstiger betreuter Wohnform nach § 34 SGB VIII werden Kinder und Jugendliche außerhalb der Herkunftsfamilie Tag und Nacht pädagogisch betreut. Heimerziehung kann zeitlich befristet oder auf Dauer angelegt sein. Sie kann auch in speziellen Formen von Wohngruppen/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 Bad Salzuflen leistet Hilfen nach § 34 SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	54.502	51.026	55.809	61.282	67.624	88.444	36
Falldichte in Promille	4,20	1,95	3,63	5,15	7,33	10,08	36
Anteil Hilfefälle mit Auslandsunterbringung an den Hilfefällen § 34 SGB VIII in Prozent	0,00	0,00	0,00	0,00	0,86	6,36	36

Die Stadt Bad Salzuflen hat im Bereich Heimerziehung eine leicht unterdurchschnittliche Falldichte bei gleichzeitig vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Hilfefall § 34 SGB VIII.

Bei der Stadt Bad Salzuflen erfolgt derzeit eine Auslandsunterbringung. Unterbringungen im Ausland stellen eine absolute Ausnahme dar und kommen nur dann in Betracht, wenn alle inländischen Maßnahmen ausgeschöpft sind.

Die Laufzeiten der Fälle sind insgesamt unauffällig und wirken sich weder be- noch entlastend auf die Falldichte aus.

Die **Stadt Bad Salzuflen** hat kein standardisiertes Rückführungs- oder Verselbständigungskonzept. Jedoch wird für in jeder Hilfeplanphase eine etwaige Rückführung in die Herkunftsfamilie überprüft. Die Hilfepläne der Heimfälle werden halbjährlich überprüft und gegebenenfalls fortgeschrieben. Konkrete Ziele mit zu erreichenden Teilzielen werden gemeinsam mit den Beteiligten formuliert und bei Bedarf angepasst.

Für die Heimunterbringung nach § 34 SGB VIII gibt es im Jugendamt der Stadt Bad Salzuflen ein Anbieterverzeichnis mit einer Aufstellung über die Leistungen, Kosten und Bewertungen bzw. Erfahrungen der Zusammenarbeit mit dem ASD.

3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe sind zum Jahr 2019 deutlich gestiegen. Bereits im Jahr 2018 liegen die Aufwendungen je Hilfefall nur knapp unter dem dritten Viertelwert. Eine Erfassung der Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer war nicht möglich.

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 Bad Salzuflen leistet Hilfen nach § 35a SGB VIII in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro	44,95	23,72	66,90	93,30	137	298	35
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.586	9.180	13.371	18.363	22.894	34.678	35
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.845	7.616	11.063	13.679	16.879	25.184	35
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	75.087	30.596	58.258	66.881	86.577	108.763	26

Falldichte Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII 2018

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte § 35a SGB VIII gesamt in Promille	2,08	1,51	3,21	4,90	7,02	15,01	36

Die Stadt Bad Salzuflen weist je 1.000 Einwohner unter 21 Jahren deutlich weniger Fälle nach § 35a SGB VIII als 75 Prozent der Vergleichskommunen aus. Das führt zu vergleichsweise niedrigen Aufwendungen je Einwohner unter 21 Jahren.

Demgegenüber gehört Bad Salzuflen bereits im Jahr 2018 zur Hälfte der Kommunen mit den höheren Aufwendungen je Fall. Zum Jahr 2019 steigt der örtliche Wert von 21.586 Euro auf 27.886 Euro um etwa 30 Prozent. Mit diesem Wert positioniert sich die Stadt dann zwischen dem derzeitigen dritten Viertelwert und dem Maximalwert.

→ Empfehlung

Die Stadt Bad Salzuflen sollte den Anstieg der fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfen nach § 35a SGB VIII analysieren und kostendämpfende Maßnahmen prüfen.

Die Stadt hat für die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII 2018 einen Spezialdienst mit 1,3 Vollzeit-Stellen. Aufgrund des für die Bearbeitung von Anträgen auf Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erforderlichen Spezialwissens ist die Einrichtung eines Fachdienstes positiv für eine qualitative Fallbearbeitung. Zudem gewährleistet der Spezialdienst eine einheitliche Bearbeitung der Hilfefälle.

→ Feststellung

Die Stadt Bad Salzuflen hat noch keine eigenen Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im Rahmen der Fallbearbeitung und der Hilfeplanung für Fälle nach § 35a SGB VIII entwickelt.

Spezielle Standards und Prozessbeschreibungen mit Zuständigkeiten, Fristen und Abläufen für die Fallbearbeitung und die Hilfeplanung für Fälle nach § 35a SGB VIII hat die Stadt Bad Salzuflen bislang nicht erarbeitet. Der § 35a wird in der Abteilung 512 nach den gesetzlichen Maßgaben und Standards des LWL/LVR bearbeitet. Standardisierte Fragebögen aus dieser Handlungsempfehlung liegen vor.

→ Empfehlung

Die Stadt Bad Salzuflen sollte eigene Verfahrensstandards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung im Rahmen der Fallbearbeitung und der Hilfeplanung für Fälle nach § 35a SGB VIII entwickeln.

In den Verfahrensstandards sind Inhalte, Abläufe und Zuständigkeiten der Prüfung und Bearbeitung zu regeln. Die rechtlich sehr intensiven Teilhabeprüfungen könnten auf dieser Basis sicher durchgeführt und bei fehlenden Voraussetzungen die Hilfen auch abgelehnt werden. Dies könnte dazu beitragen, den Fallanstieg zu verringern.

Jedes Hilfeplanverfahren im Bereich der Eingliederungshilfe beginnt zunächst mit einer intensiven Zuständigkeitsprüfung. Dieser kommt, aufgrund der Bearbeitungsfristen, eine besondere Bedeutung zu. Entscheidende Kriterien sind das Alter des Kindes, die Art der Behinderung, der

Wohnort und die beantragte Leistung. Erfolgt keine rechtzeitige Weiterleitung, muss das Jugendamt auch bei Nichtzuständigkeit das Hilfeplanverfahren durchführen und zunächst etwaige Kosten tragen. Gegebenenfalls müssen andere Träger am Hilfeplan-/Teilhabeplanverfahren beteiligt werden.

Das Vorliegen einer Abweichung der seelischen Gesundheit wird anhand einer Stellungnahme von einem Arzt für Kinder- und Jugendpsychiatrie und -psychotherapie, einem Kinder- und Jugendpsychotherapeuten oder einem Arzt oder psychologischen Psychotherapeuten, der über besondere Erfahrungen auf dem Gebiet seelischer Störungen bei Kindern und Jugendlichen verfügt, durch den Spezialdienst geprüft. Das Vorliegen einer geistigen und/oder körperlichen Beeinträchtigung muss ausgeschlossen sein, weil sich hieraus die Zuständigkeit anderer Träger der Eingliederungshilfe ergeben würde.

Sind eine Abweichung der seelischen Gesundheit und der Ausschluss von körperlichen/geistigen Beeinträchtigungen festgestellt, wird nachfolgend das Vorliegen einer aus der seelischen Beeinträchtigung resultierenden Teilhabebeeinträchtigung geprüft. Ein kausaler Zusammenhang zwischen einer festgestellten Teilhabebeeinträchtigung und der Abweichung der seelischen Gesundheit muss gegeben sein, sodass weitere Ursachen, wie z. B. Erziehungsdefizite der Eltern, im Rahmen der Prüfung auszuschließen sind. Dies erfolgt über standardisierte Fragebögen sowie persönliche Gespräche. Zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung und des Bedarfs einer Schulbegleitung/eines Integrationshelfers finden Hospitationen in der Schule und Lehrerbefragungen statt.

Das Jugendamt der Stadt Bad Salzuflen arbeitet vor Ort in den Schulen bereits mit Poollösungen¹¹, sofern sie möglich sind und von allen Beteiligten akzeptiert werden.

3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

- In 2018 hat die Stadt Bad Salzuflen vergleichsweise niedrige Aufwendungen je Hilfefall. Die Falldichte ist durchschnittlich.

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

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	21.640	16.327	26.492	29.534	34.469	49.428	35

¹¹ Hier werden mehrere Hilfeempfänger durch einen Integrationshelfer betreut.

Kennzahlen	Bad Salzuflen	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	432	183	436	582	726	1.417	35
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	12,61	0,51	7,44	9,89	12,52	18,28	36
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	9.102	2.430	6.398	8.958	12.425	23.787	33
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.224	28.656	34.511	40.431	46.169	69.002	35
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	10.796	4.929	10.522	14.539	21.365	38.806	31
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	29.826	29.193	40.681	44.932	53.886	79.452	34

Die Stadt Bad Salzuflen verzeichnet bei den Hilfen für junge Volljährige im interkommunalen Vergleich niedrige Aufwendungen.

Falldichte § 41 SGB VIII 2018

Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
19,94	1,12	14,47	19,76	24,53	41,78	36

Die Stadt Bad Salzuflen hat eine durchschnittliche Falldichte § 41 SGB VIII. Das gilt sowohl für die stationäre als auch die ambulante Falldichte.

Ziel der Hilfe für junge Volljährige ist es, diese in ihrer Persönlichkeitsentwicklung altersentsprechend zu entwickeln. Sie sollten bei Beendigung der Hilfe über Fähigkeiten und Fertigkeiten verfügen, die für eine eigenverantwortliche Lebensführung notwendig sind. Wie bereits ausgeführt gibt es für die Bearbeitung der Fälle nach § 41 SGB VIII einen Spezialdienst bei der Stadt Bad Salzuflen.

Der Ablauf des Hilfeplanverfahrens für die Hilfe nach § 41 SGB VIII ist mit Zuständigkeiten, Fristen und Abläufen nicht verbindlich schriftlich festgelegt.

Bei der Anbietersauswahl kommen in Bad Salzuflen überwiegend überregionale Träger in Betracht.

Die Stadt Bad Salzuflen sollte auch für die Hilfen für die Jungen Volljährigen eigene Verfahrensstandards entwickeln.

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 Bad Salzuflen** leistet Hilfen für UMA in folgendem Umfang:

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

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen für UMA je Hilfefall in Euro	14.679	14.679	28.846	42.498	52.424	98.984	36
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	5,55	2,49	5,51	6,57	8,75	16,31	36

Die **Stadt Bad Salzuflen** hat im Jahr 2018 im interkommunalen Vergleich die niedrigsten Aufwendungen für UMA je Hilfefall. Die Fallzahlen liegen in etwa auf Höhe des ersten Viertelwertes.

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
Organisation und Steuerung					
F1	Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich Hilfe zur Erziehung verfügt die Stadt Bad Salzuflen noch nicht abschließend. Konkrete Ziele wurden noch nicht erarbeitet.	96	E1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte auf unterschiedlichen Ebenen Ziele erarbeiten und zu einer Gesamtstrategie weiterentwickeln. Hierzu sollte sie Maßnahmen zur Zielerreichung erarbeiten, genauer beschreiben und miteinander verknüpfen. Anhand von zuvor festgelegten Zielwerten und Kennzahlen sollte die Stadt die Wirksamkeit der Maßnahmen prüfen.	97
F2	Bislang kann die Stadt Bad Salzuflen Finanz-, Fall- und Stellendaten nur mit wesentlichen Einschränkungen transparent aufbereiten. Vor dem Hintergrund der finanziellen Bedeutung dieses Aufgabenbereiches sieht die gpaNRW hier großen Handlungsbedarf.	97	E2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte zur Steuerung und um einen Überblick über den Ressourcenverbrauch des Aufgabenbereiches HzE zu erhalten, Kennzahlen ermitteln. Diese Kennzahlen sollten über das interne Controlling und ein adressatengerechtes Berichtswesen ausgewertet und quartalsweise im Controllingbericht dargestellt werden. Wesentliche Kennzahlen sollten im Haushalt ausgewiesen und erläutert werden.	98
F3	Aufgrund fehlender Auswertungsmöglichkeiten in der Software konnten Fallzahlen und Aufwendungen zu einzelnen Hilfearten nicht vollständig ausgewertet werden. Hierdurch fehlt es an Transparenz. Dies erschwert die Steuerung.	99	E3	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Implementierung einer neuen Jugendamt-Fachsoftware prüfen, da mit dem Softwareumstieg auch ein Zuwachs an Auswertungs- und Steuerungsmöglichkeiten erreicht werden kann. Sie sollte die Software zur Ermittlung von Kennzahlen als Grundlage für die Erstellung von Controllingberichten nutzen. Insbesondere sind auch Auswertungen der Laufzeiten und trägerbezogene Auswertungen notwendig, um die Steuerung zu verbessern.	99
F4	Durch ein fehlendes Berichtswesen werden Ergebnisse des Fachcontrollings nicht transparent dargestellt. Finanzielle Auswirkungen der auf Grundlage des Fachcontrollings vorgenommenen Entscheidungen können daher nicht nachvollzogen werden.	99			

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Das Jugendamt der Stadt Bad Salzuflen hat wenige standardisierte Maßnahmen zur Kostenbegrenzung. Aspekte der Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Obergrenzen von Fachleistungsstunden oder Kostenhierarchien, sind in Bad Salzuflen nicht festgelegt.	100	E5.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte wirtschaftliche Aspekte, wie beispielsweise Obergrenzen von Fachleistungsstunden oder die Einführung von Kostenhierarchien, verbindlich festschreiben.	100
			E5.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte Auswertungen zur Wirksamkeit und zur Zielerreichung fallübergreifend vornehmen. Diese sollten trägerbezogen und auch auf die Hilfearten bezogen ausgewertet werden. Außerdem sollten die Laufzeiten ausgewertet und analysiert werden. Mit den Ergebnissen sollte regelmäßig ein Fachcontrollingbericht erstellt und mit dem Finanzcontrolling zusammengeführt werden.	101
Verfahrensstandards					
F6	Der ASD arbeitet in Bad Salzuflen nach einheitlichen Verfahrensstandards. Diese liegen jeweils für das Hilfeplanverfahren, aber auch für einzelne Hilfearten vor. Grundsätzlich hat die Stadt hierdurch erste Voraussetzungen für eine qualifizierte und einheitliche Sachbearbeitung geschaffen.	101	E6.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte alle für die Aufgabenerledigung im Bereich der Hilfen zur Erziehung benötigten Prozesse zentral, möglichst in digitaler Form, in einem Dokument darstellen und den Beschäftigten des ASD zur Verfügung stellen.	102
			E6.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die technischen Voraussetzungen schaffen, um auch fallbezogene Mails oder den allgemeinen Schriftverkehr in den elektronischen Fallverlauf einpflegen zu können.	102
F7	Die Stadt Bad Salzuflen hat noch kein systematisch zusammengeführtes QM-Handbuch mit allen wichtigen Abläufen, Prozessen, Zuständigkeiten und Fristen transparent und nachvollziehbar erarbeitet. Schriftliche Prozessbeschreibungen sind jedoch für einzelne Hilfearten vorhanden. Aspekte der Wirtschaftlichkeit sind in den Standards nicht vorgesehen.	102	E7	Zur Sicherstellung der erforderlichen Wirtschaftlichkeitsaspekte im Rahmen der Aufgabenerfüllung HzE sollte die Stadt Bad Salzuflen eine frühzeitigere Einbindung der WJH sicherstellen.	103
F8	Standardisierte Vorgaben zur Wahl des preiswertesten Leistungsanbieters bei mehreren geeigneten Anbietern oder andere Aspekte der Wirtschaftlichkeit, wie z.B. Laufzeitbegrenzungen bestehen bei der Stadt Bad Salzuflen nicht.	103	E8	Das Jugendamt sollte im Hinblick auf die hohen Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung die Wirtschaftlichkeit einer Maßnahme in die Entscheidung über eine Hilfestellung standardmäßig einfließen lassen. Darüber hinaus sollten schriftliche Vorgaben fixiert werden, wer ab welcher Höhe der Aufwendungen die Entscheidung über eine Hilfe trifft.	104

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F9	Die Stadt Bad Salzuflen steuert die Hilfen zur Erziehung anhand von vorgegebenen Verfahrensstandards. Wirtschaftlichkeitsaspekte sind zurzeit noch kein Bestandteil dieser Standards. Auch die Einbindung der WJH ist zurzeit noch nicht als verbindlicher Prozess vereinheitlicht und verschriftlicht worden.	104	E9.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte prüfen, inwieweit eine künftig sozialräumliche Ausrichtung des ASD zu einer besseren Mitarbeiteraus- bzw. -belastung führen würde.	105
			E9.2	Fallaufzeiten sollten softwarebasiert ausgewertet werden. Die Auswertungen sollten insbesondere auch trägerbezogen erfolgen, um zusätzliche Erkenntnisse über den qualitativen Erfolg von Maßnahmen gewinnen zu können. Auch die Anzahl der Fachleistungsstunden je Fall und Träger sollte in die Auswertung mit einbezogen werden.	106
			E9.3	Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre vorliegenden Verfahrensstandards zum Hilfeplanverfahren überarbeiten und um notwendige und hilfreiche Verfahrensaspekte ergänzen. Maßnahmen zur Rückführung und Verselbständigung sollten in die Prozesse integriert und verschriftlicht werden.	106
F10	Prozessintegrierte und prozessunabhängige Kontrollen erfolgen bei der Stadt Bad Salzuflen derzeit kaum.	107	E10	Die Stadt Bad Salzuflen sollte prozessintegrierte Kontrollen auf Basis festgelegter Verfahrensstandards implementieren. Ergänzend sollten stichprobenhafte aber auch regelmäßige prozessunabhängige Kontrollen erfolgen.	107
Personaleinsatz					
F11	Eine umfassende Personalbemessung wurde in Bad Salzuflen zuletzt im Jahr 2015 erstellt. Eine regelmäßige Fortschreibung ist nicht erfolgt.	107	E11	Die Stadt Bad Salzuflen sollte eine aktuelle Personalbedarfsbemessung erstellen, um gerade vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Spezialdienste, eine ausreichende quantitative und qualitative Personalausstattung zu gewährleisten.	108
Leistungsgewährung					
F12	Die Aufwendungen für Eingliederungshilfe sind zum Jahr 2019 deutlich gestiegen. Bereits im Jahr 2018 liegen die Aufwendungen je Hilfefall nur knapp unter dem dritten Viertelwert. Eine Erfassung der Fallzahlen und Aufwendungen für Integrationshelfer war nicht möglich.	122	E12	Die Stadt Bad Salzuflen sollte den Anstieg der fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfen nach § 35a SGB VIII analysieren und kostendämpfende Maßnahmen prüfen.	123

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F13	Die Stadt Bad Salzuflen hat noch keine eigenen Standards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erarbeitet.	123	E13	Die Stadt Bad Salzuflen sollte eigene Verfahrensstandards zur Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung erarbeiten.	123

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen Bad Salzuflen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	52.277	53.341	53.746	53.856
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	8.509	8.807	9.037	9.101
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	10.087	10.488	10.670	10.705

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bad Salzuflen 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 Bad Salzuflen ist effektiv organisiert, arbeitet weitgehend rechtssicher und hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren ein. Sie bietet im **einfachen Genehmigungsverfahren** nur vereinzelt Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die Stadt sollte die wesentlichen Kriterien für ihre Ermessensentscheidungen schriftlich fixieren. Das dient der Transparenz und kann die Einarbeitung neuer Mitarbeiter im Falle eines personellen Wechsels in der Bauaufsicht erleichtern. Darüber hinaus sollte die Stadt Bad Salzuflen die Entscheidungsbefugnisse der Beschäftigten in der Bauaufsicht schriftlich festlegen. Bei den einfachen Baugenehmigungsverfahren ist organisatorisch bislang kein Vier-Augen-Prinzip vorgesehen. Die Stadt sollte hier verbindliche Regelungen treffen und zumindest in Stichproben eine Mitzeichnung der Genehmigungen einführen. Es bietet sich eine Kontrolle in Anlehnung an die stichprobenweise Überprüfung der Gebührenfestsetzungen an.

Die **Laufzeiten der Bauanträge** der Stadt Bad Salzuflen sind sowohl bei den Gesamtlaufzeiten als auch bei den Laufzeiten ab Vollständigkeit sehr kurz. Die gute Kommunikation mit den Antragstellern bei fehlenden Unterlagen und der schnelle interne Bearbeitungsprozess wirken sich positiv aus. Dennoch sollte die Stadt Bad Salzuflen die **Digitalisierung** ihrer Bearbeitungsprozesse weiter vorantreiben und mittelfristig im Genehmigungsverfahren alle Arbeitsschritte vollständig elektronisch abwickeln. Derzeit erfolgt die Bearbeitung der Bauanträge überwiegend in Papierform. Da die eingesetzte Software nicht mehr weiterentwickelt wird, sind Investitionen in die Hard- und Software erforderlich, um die technischen Voraussetzungen für die Digitalisierung der Arbeitsprozesse in der Bauaufsicht zu schaffen. Bad Salzuflen archiviert die aktuellen Vorgänge bereits seit einigen Jahren in digitaler Form und scannt sukzessive auch die Altakten. Das bewertet die gpaNRW positiv. Die Stadt sollte nun zeitnah auch die restlichen Archivbestände digitalisieren.

Die Stadt Bad Salzuflen erreicht in der Bauaufsicht leicht überdurchschnittliche **personalbezogene Fallzahlen**. Eine dauerhaft rückläufige Entwicklung der Fallzahlen kann sich auf den Personalbedarf auswirken. Die Stadt sollte die Entwicklung daher im Auge behalten. Hier bietet sich eine Evaluation mittels Kennzahlen an.

Die Stadt Bad Salzuflen nutzt bereits **Kennzahlen zur Steuerung und Transparenz** in der Bauaufsicht. Kennzahlen zur Steuerung des Personaleinsatzes liegen abgesehen von den Bearbeitungszeiten aber nicht vor. Sie sollte über die bereits von ihr definierten Kennzahlen hinaus zusätzliche leistungsbezogene Kennzahlen bilden. Hierzu kann sie die von der gpaNRW verwendeten Kennzahlen übernehmen und fortschreiben.

4.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

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

4.3 Baugenehmigung

Mittelpunkt unserer Betrachtung sind die gestellten Anträge und das Genehmigungsverfahren.

4.3.1 Strukturelle Rahmenbedingungen

In der **Stadt Bad Salzuflen** leben zum 01. Januar 2019 nach der Statistik von IT.NRW 54.127 Einwohner. Damit gehört Bad Salzuflen im Segment der mittleren kreisangehörigen Gemeinden zu den einwohnerstarken Kommunen. Nach der Prognose von IT.NRW wird die Zahl der Einwohner bis 2040 um fünf Prozent auf 51.336 Einwohner sinken. Die Gebietsfläche Bad Salzuflens ist mit 100 km² im Vergleich zu den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen überdurchschnittlich groß. Neben dichter besiedelten Gebieten verfügt die Stadt über große Flächen, die dem Außenbereich zuzurechnen sind. Fast 77 Prozent des Stadtgebietes bestehen aus Erholungs- und Grünflächen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	52	31	55	66	76	171	84
Fälle je qkm	3	1	2	3	4	15	84
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	13,57	1,78	6,29	8,96	13,17	40,94	56
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	85,71	53,54	80,33	85,23	89,80	96,77	56
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,71	0,00	1,61	4,61	9,66	25,61	84

Bei der einwohnerbezogenen Fallzahl positioniert sich Bad Salzuflen trotz einer hohen Anzahl von Bauanträgen unter dem ersten Viertelwert. Das liegt an der verhältnismäßig großen Einwohnerzahl. Bezogen auf die Gemeindefläche ist die Fallzahl dagegen durchschnittlich. Der Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren ist höher als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Auch 2018 ist dieser Anteil in Bad Salzuflen höher als bei dreiviertel der Vergleichskommunen. Nach Ansicht der Stadt ist das auf die höhere Anzahl gewerblicher Bauvorhaben zurückzuführen. Ein im Vergleich zu anderen Kommunen restriktiveres Vorgehen im Umgang mit den Verfahrensarten schließt sie aus und wurde auch von uns nicht festgestellt.

Die Stad Bad Salzuflen kann ihren Einwohnern nur in begrenztem Umfang Baugrundstücke zur Verfügung stellen. Die Mehrzahl der Bauvorhaben wird auf bereits bebauten Grundstücken realisiert. Zum Teil werden dafür bestehende Objekte abgerissen und die Grundstücke anschließend neu bebaut. In anderen Fällen werden Bauvorhaben als Hinterlandbebauung realisiert. Die Bauvorhaben zur Innenverdichtung können in der Regel nicht im Genehmigungsverfahren abgewickelt werden. Das erklärt die verhältnismäßig geringe Anzahl an Vorlagen im Freistellungsverfahren.

Die gpaNRW hat für die Prüfung die Grundzahlen aus den Jahren 2018 und 2019 abgefragt. Hieraus lässt sich zwar noch kein Trend erkennen, dennoch zeigen sich für die Stadt Bad Salzuflen deutliche Schwankungen bei den Fallzahlen.

Entwicklung der Fallzahlen für Bad Salzuflen

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	2	2
Bauanträge	367	278
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	324	240
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	43	38

Die Anzahl der Bauanträge ist seit 2018 um rd. ein Viertel gesunken. Rückgänge der Antragszahlen sind grundsätzlich nicht nur in Bad Salzuflen festzustellen, sondern auch in den anderen Städten. Insgesamt hat das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01.01.2019 die Antragstellung gegen Ende des Jahres 2018 beeinflusst. Die Prüfkommunen geben dafür verschiedene Gründe an, wie z.B.

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

Die Stadt Bad Salzuflen führt bezüglich der Anzahl der eingegangenen Bauanträge eine eigene Statistik. Demnach wurden auch in 2017 deutlich mehr Bauanträge gestellt als im Vergleichsjahr 2019. Da auf absehbare Zeit die geringe Verfügbarkeit bebaubarer Grundstücke bestehen bleibt, geht die Stadt Bad Salzuflen davon aus, dass die Anzahl der Bauanträge sich perspektivisch auf dem derzeitigen Niveau einpendeln wird.

Die Stadt Bad Salzuflen hat eine gesamtstädtische Strategie für die Wohnraumentwicklung erstellt. Das „Handlungskonzept Wohnen“ wurde im Juni 2020 durch den Rat beschlossen. Die Zielsetzung des Konzeptes besteht allerdings nicht in der Schaffung zusätzlicher Bauplätze. Vielmehr werden andere Ansätze zur Gestaltung von Wohnformen und Struktur des Wohnungsmarktes in der Stadt Bad Salzuflen im Allgemeinen verfolgt. Inwieweit sich deren Umsetzung auf die künftigen Bauantragszahlen auswirken wird, bleibt abzuwarten.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0,26	1,27	1,62	2,53	6,31	51
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	k.A.	0,14	0,54	0,76	1,21	2,44	52
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	0,85	1,87	2,48	3,99	6,89	61	0,85

Die Stadt Bad Salzuflen erfasst die Gesamtzahl der von ihr eingeholten Stellungnahmen. Sie unterscheidet aber nicht zwischen internen und externen Stellungnahmen. Eine detailliertere Auswertung ist daher nicht möglich. Die Stadt beschränkt sich grundsätzlich darauf, nur die unbedingt erforderlichen Stellungnahmen einzuholen. Die Summe der je Bauantrag eingeholten Stellungnahmen ist gering. Sie stellt zum Prüfungszeitpunkt den zweitniedrigsten Wert dar.

Die Fachdienste „Bauordnung“ und „Stadtplanung und Umwelt“ sind dem Fachbereich 5 „Planen und Bauen“ zugeordnet. Der Fachdienst „Stadtplanung und Umwelt“ ist für die Bearbeitung der Vorlagen im Freistellungsverfahren zuständig. Die planungsrechtlichen Fragen in den Genehmigungsverfahren werden vom Fachdienst „Bauordnung“ bearbeitet. Die Bauaufsicht der Stadt Bad Salzuflen stimmt sich dazu regelmäßig in einer Ämterkonferenz mit dem Planungsamt ab. Hier werden grundsätzliche Aspekte angesprochen und der Umgang mit einzelnen Bauvorhaben erörtert. Nach Aussage der Stadt hat sich dies positiv auf die Genehmigungsverfahren ausgewirkt. Die Laufzeiten für interne Beteiligungen konnten dadurch verkürzt werden. Valide Daten erfasst die Stadt dazu aber nicht. Wie wichtig die interne Abstimmung für die Stadt Bad Salzuflen ist, hat sich in der gegenwärtigen Situation mit den bestehenden Einschränkungen durch die Corona-Pandemie gezeigt. Die Stadt verzichtet aktuell auf Ämterkonferenzen. Das führt nach Aussage der Stadt zu einem deutlich höheren Abstimmungsaufwand unter den beteiligten Stellen.

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TÖB) kann grundsätzlich zu einem erheblichen Teil die Laufzeit der Baugenehmigungsverfahren beeinflussen. Im Kapitel 4.3.6 betrachteten wir daher die Gesamtlaufzeiten der Bauanträge und ein mögliches Steuerungspotential näher.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Bad Salzuflen ist insgesamt gut organisiert und hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren ein. In einzelnen Punkten kann sie sich dennoch verbessern.

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

Die Fragen des Interviews betrafen die fristgerechte Aufgabenerledigung, die Einhaltung gesetzlich vorgegebener Arbeitsschritte und die Entscheidungsgrundlagen.

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

Die Bearbeitungszeit von sechs Wochen bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes hält die Stadt Bad Salzuflen 2019 nach eigener Einschätzung in der Regel ein. Die in § 64 Abs. 2 BauO NRW eingeräumte Verlängerungsfrist wird in begründeten Ausnahmefällen in Anspruch genommen. Die Laufzeiten ab Vollständigkeit des Antrags werden von der Stadt systematisch erfasst und ausgewertet. Sie sind im interkommunalen Vergleich sehr kurz. Zeiten für externe Stellungnahmen werden bei der Erfassung der Laufzeit auf die Bearbeitungszeit der Stadt angerechnet, so dass diese die Einhaltung der Frist nicht komplett selbst beeinflussen kann. Im Kapitel 4.3.6 betrachten wir die Laufzeiten der Bauanträge in der Stadt Bad Salzuflen näher.

Die Angrenzer werden durch die Bauaufsicht der Stadt Bad Salzuflen gemäß § 72 Abs. 1 BauO NRW bei Abweichungen und Befreiungen grundsätzlich vor Erteilung der Baugenehmigung informiert. Nur in den Fällen, in denen die Bauwilligen die notwendigen Unterschriften bereits selbst bei den Angrenzern eingeholt haben, verzichtet die Bauaufsicht darauf.

Die Baukontrolle der Stadt Bad Salzuflen überwacht Bauvorhaben, nachdem eine Baubeginnanzeige bei der Stadt eingeht. Sofern keine Anzeige eingeht, wird auch hier darauf geachtet, ob bereits mit dem Bau begonnen wurde. Das Erlöschen von Baugenehmigungen nach Ablauf der Dreijahresfrist hält die Stadt ebenfalls nach. Sie informiert die Antragsteller, wenn eine Baugenehmigung erloschen ist.

- Die Stadt Bad Salzuflen überwacht den Beginn von Bauvorhaben und hält das Erlöschen von Baugenehmigungen nach. Dazu nutzt Sie die im Bauordnungsamt vorhandenen personellen Ressourcen.

Die Bauaufsicht hat für die Sachbearbeitung keine schriftlichen Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen getroffen. Die Sachbearbeitenden stimmt sich dazu in regelmäßigen Dienstbesprechungen mit dem Vorgesetzten ab. Planungsrechtliche Fragen werden zudem regelmäßig in einer Ämterkonferenz mit dem Planungsamt abgestimmt. Gegebenenfalls werden dabei auch Einzelfälle besprochen. Die Stadt Bad Salzuflen sieht deshalb derzeit keinen Anpassungsbedarf, da sich das Vorgehen bewährt habe und die Entscheidungen in der Regel im Mehr-Augen-Prinzip getroffen würden. Aus Sicht der gpaNRW sollten die angewendeten Kriterien dennoch dokumentiert werden, um eine Gleichbehandlung gleichartiger Fälle zu gewährleisten und nachprüfbar festzuhalten. Darüber hinaus wird dadurch die Einarbeitung neuer Mitarbeiter im Falle eines personellen Wechsels erleichtert. Unterstützend bietet sich auch eine organisatorische Regelung an, nach der sämtliche Ermessensentscheidungen mit der Fachdienstleitung Bauaufsicht abgestimmt werden müssen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre Kriterien zum Umgang mit Ermessenentscheidungen dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.

Für die Tätigkeiten der Bauaufsicht werden Gebühren nach der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung des Landes NRW (AVerwGebO NRW) erhoben. Dabei ist ein Gebührenrahmen vorgegeben. Die Baugebühren an sich bieten keine Möglichkeiten einer höheren Aufwandsdeckung, da sie sich an der Rohbausumme orientieren. Spielräume ergeben sich insbesondere bei den Gebühren für die Überwachung. Die Stadt orientiert sich an einheitlich unter den Kommunen im Kreis Lippe abgestimmten Rahmensätzen. Die neuen landesweiten Rahmensätze sind deshalb noch nicht berücksichtigt. Die Anpassungen müssen noch unter den beteiligten Kommunen abgestimmt werden. Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Anpassungen zeitnah vornehmen. Die gpaNRW bildet für den Bereich der Bauaufsicht keinen Vergleich der Aufwandsdeckungsgrade ab. Wie zuvor beschrieben ist der Großteil der Gebühreneinnahmen beim Bauantragsverfahren von der Rohbausumme abhängig. Diese kann die Stadt Bad Salzuflen jedoch nicht beeinflussen. Ein interkommunaler Vergleich ist daher aus unserer Sicht nicht zielführend. Dagegen kann ein intrakommunaler Vergleich über mehrere Jahre durchaus Erkenntnisse bringen. Aus einem intrakommunalen Aufwandsdeckungsgrad lassen sich Tendenzen und Besonderheiten in den einzelnen Jahren erkennen. Die Stadt Bad Salzuflen ermittelt, in welcher Höhe mit den festgesetzten Gebühren eine Aufwandsdeckung erreicht wird. Für 2019 erwartet die Stadt einen Aufwandsdeckungsgrad von rund 60 Prozent. Mittelfristig rechnet sie mit sinkenden Deckungsgraden. Darüber hinaus nutzt die Stadt Bad Salzuflen weitere Kennzahlen zur Auswertung und Steuerung. Näheres hierzu im Kapitel 4.3.9 Transparenz.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Bad Salzuflen vergleichsweise hoch. Es scheint einen Bedarf nach verbesserter Bauberatung zu bestehen.

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	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	1,24	17,54	73
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	8,99	0,00	2,46	4,35	6,73	20,00	78

Die BauO NRW wurde zum 01. Januar 2019 geändert. Mit der Änderung ist keine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen mehr möglich. Ist der Bauantrag jedoch unvollständig oder weist sonstige erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsichtsbehörde unter Nennung der Gründe die Bauherrschaft zur Behebung der Mängel auf. Werden dann die Mängel innerhalb der vorgesehenen Frist nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen. Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf die Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge ist in der Stadt Bad Salzuflen vergleichsweise hoch. In 2018 lag der Anteil mit elf Prozent sogar noch über dem Wert für 2019. Unter den zurückgenommenen Anträgen sind nach Aussage der Stadt Anträge, die seitens der Antragsteller zurückgezogen wurden, um eine Ablehnung zu vermeiden. Aufgrund der angespannten Lage auf dem Grundstücksmarkt in der Stadt Bad Salzuflen werden zunehmend mehrere Anträge und Anfragen von Interessenten für das jeweils gleiche Grundstück gestellt. Ist das Grundstück dann verkauft, verlieren die nicht zum Zuge gekommenen Antragsteller das Bescheidungsinteresse und ziehen ihre Anträge zurück. Die Stadt hat kaum Möglichkeiten, solche Vorgänge zu vermeiden und kann in diesen Fällen die Anzahl der zurückgenommenen Anträge auch nicht selbst beeinflussen. Sie wirken sich aber wesentlich auf die hier abgebildete Kennzahl aus.

Grundsätzlich kann der verhältnismäßig hohe Anteil zurückgenommener Anträge aber auch auf einen zusätzlichen Bedarf nach Bauberatung hinweisen. Bei der Bauberatung handelt es sich um eine freiwillige Leistung der Kommunen. Die Bauaufsicht in Bad Salzuflen versorgt die Bauwilligen über ihren Internetauftritt mit hilfreichen Informationen zu den Genehmigungsverfahren und bietet eine Bauberatung an. Darüber hinaus stellt sie standardisierte Formulare zum Download bereit. Darüberhinausgehende Informationen zu Ansprechpartnern, häufig gestellten Fragen oder Ratgebern zu speziellen Themen gibt es nicht.

Einige Kommunen in Nordrhein-Westfalen haben zur Optimierung der Beratung ein Bauberatungsbüro eingerichtet. Darin erhalten Bauwillige eine umfangreiche Beratung und Informationen zu ihren Anliegen. Das hat sich nach unserer Erfahrung vielfach auch positiv auf die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge ausgewirkt. Eine gute Information der Bauwilligen hängt aber nicht ausschließlich davon ab, wieviel Personal eine Kommune in der Bauberatung einsetzt. Neben persönlichen Beratungsgesprächen können auch alternative Informationsquellen helfen, dem Beratungsbedarf gerecht zu werden. Dazu können beispielweise Informationsbroschüren aufgelegt oder das Internet als zusätzliche Informationsquelle genutzt werden. Sie können die Stadt Bad Salzuflen unterstützen, eine Vielzahl gleichartiger Fragen bereits im Vorfeld zu beantworten. Gleichzeitig kann dadurch auch der Aufwand für die Beschäftigten verringert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Möglichkeiten zur Optimierung in der Bauberatung prüfen. Zielgerichtete Informationsquellen für Bauwillige können die Nachfrage nach einer Bauberatung verringern und sich ebenfalls positiv auf die Anzahl zurückgenommener Anträge auswirken. Die Auswirkungen sollten von der Stadt evaluiert werden.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Aufgaben und Befugnisse innerhalb der Bauaufsicht hat die Stadt geregelt. Für die Entscheidungsbefugnisse gibt es aber keine schriftliche Grundlage. Die Geschäftsprozesse in der digitalen Verarbeitung weisen ein Verbesserungspotential auf.

Die klare Regelung von Arbeitsabläufen und Entscheidungsbefugnissen beeinflusst den Prozess. Für das Genehmigungsverfahren sollte die Bauaufsichtsbehörde deshalb eindeutige Prozessschritte festlegen. In diesen Prozessschritten sollten die Schnittstellen auf das notwendige Maß beschränkt werden, da dies die Bearbeitungsdauer optimiert. Dabei sollte der Gesamtprozess möglichst ohne Medienbrüche durchlaufen werden können.

Die Fragen des durchgeführten Interviews betrafen die Regelung der Arbeitsabläufe, Schnittstellen sowie die Festlegung von Verantwortungsbereichen.

Die **Stadt Bad Salzuflen** hat in der von ihr verwendeten Software Checklisten sowie einzelne Arbeitsschritte für die Baugenehmigungsverfahren hinterlegt. Dadurch gibt sie den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern Sicherheit bei der Aufgabenerledigung. Zudem sind die Entscheidungsprozesse vereinheitlicht. Darüber hinaus können auch Ermessensentscheidungen objektiv nachprüfbar dokumentiert werden. Siehe hierzu auch unsere Empfehlung zur schriftlichen Festlegung der Kriterien für die Ermessensentscheidungen im Kapitel 4.3.2.

Weitere Handlungssicherheit erreicht die Stadt Bad Salzuflen mittels der in den Stellenbeschreibungen festgelegten Verantwortungsbereiche. Die Entscheidungsbefugnisse sind dagegen nicht schriftlich fixiert. Durch die gelebte Praxis sind die jeweiligen Befugnisse nach Aussage der Stadt dennoch klar geregelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Entscheidungsbefugnisse der Beschäftigten in der Bauaufsicht schriftlich festlegen.

Ein weiterer Optimierungsansatz für die Geschäftsprozesse liegt in Bad Salzuflen in der medienbruchfreien Bearbeitung der Bauanträge. Noch gibt es für jeden Bauantrag neben der elektronischen Bauakte auch eine Papierakte. Der Bauantrag geht in Bad Salzuflen ausschließlich in Papierform ein. Die Bauaufsicht erstellt nach Antragseingang eine elektronische Bauakte, die jedoch nur für die interne Bearbeitung genutzt wird. Ein Hindernis für die medienbruchfreie Bearbeitung der Bauanträge liegt in der Hard- und Softwareausstattung. Dadurch gibt es auch keine Schnittstellen von der Fachsoftware zu anderen Programmen, wie z.B. der Mailsoftware. So kann die Bauordnung beispielsweise nicht medienbruchfrei elektronisch mit externen Stellen oder dem Antragssteller kommunizieren (siehe auch Kapitel 4.3.8 Digitalisierung). Die derzeit eingesetzte Software wird darüber hinaus nicht mehr weiterentwickelt. Es besteht daher in naher Zukunft ein Bedarf für eine neue Fachsoftware. Bad Salzuflen sollte die anstehende Softwareumstellung nutzen und alle Arbeitsschritte zunehmend digitalisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und dafür die Voraussetzungen in der Soft- und Hardwareausstattung schaffen.

Durch eine medienbruchfreie Bearbeitung kann die Stadt Bad Salzuflen das Genehmigungsverfahren beschleunigen. Vor allem entfallen durch die elektronische Kommunikation Postwege und damit verbundene Liegezeiten in der Bearbeitung sowie der Beteiligung interner Stellen. Die Stadt Bad Salzuflen sollte bei der Digitalisierung ihrer Arbeitsabläufe die landesweiten Vorgaben und Standards berücksichtigen.

4.3.5 Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens

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

→ **Feststellung**

Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist weitgehend effektiv gestaltet. Er enthält aber einzelne Arbeitsschritte, die optimiert werden können.

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

Die Bauanträge gehen in der **Stadt Bad Salzuflen** in Papierform ein. Digitale Anträge können derzeit noch nicht entgegengenommen werden. Die eingegangenen Anträge werden zunächst von der Fachdienstleitung gesichtet und der Sachbearbeitung zugeordnet. In der Sachbearbeitung wird sodann festgelegt, welche Stellen im Verfahren beteiligt werden. Anschließend registriert das Schreibbüro die Anträge und legt eine digitale und eine physische Akte an. Darüber hinaus werden die Schriftstücke nach Vorgabe der Sachbearbeitung erstellt. Die Sachbearbeitung prüft die Unterlagen auf Vollständigkeit, fordert gegebenenfalls weitere Unterlagen mit Fristsetzung an und versendet die Eingangsbestätigung. Mit der Nachforderung von Unterlagen wird durch die Sachbearbeitung gleichzeitig auch eine Gebühr festgesetzt. Sollten die Unterlagen nicht nachgereicht werden, gilt der Antrag grundsätzlich als zurückgenommen. Die Stadt Bad Salzuflen setzt bei Bedarf lange und auch wiederholte Fristen für die Vervollständigung der Unterlagen. Dabei wird die gesetzliche Frist von zwei Monaten regelmäßig ausgeschöpft. Das wirkt sich ungünstig auf die Gesamtlaufzeiten der Anträge aus. Mit Blick auf die im nachfolgenden Kapitel aufgeführten kurzen Gesamtlaufzeiten sieht die gpaNRW hier aber keinen dringenden Handlungsbedarf. Der Umgang mit kleineren Mängeln erweist sich als effektiv und augenscheinlich Laufzeitverkürzend. Die Bauordnung fordert dabei die Unterlagen nach. Trotzdem wird der Antrag an den Sachbearbeiter zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet. Im Gegensatz zu umfangreicheren Mängeln bei Anträgen, bei denen erst der Eingang der fehlenden Unterlagen abgewartet werden muss, erfolgt damit sofort ein Bearbeiten der vorliegenden Unterlagen. Hierdurch werden kundenorientiert Warte- und Bearbeitungszeiten verkürzt.

Ist das beantragte Bauvorhaben genehmigungsfähig, bereitet der zuständige Sachbearbeiter bzw. die zuständige Sachbearbeiterin die Genehmigung vor und berechnet die Gebühren. Eine Verwaltungskraft erstellt sodann den Bescheid nach den Vorgaben der Sachbearbeitung. Die Sachbearbeitung unterzeichnet schließlich den Bescheid und versendet ihn. Das Vier-Augen-

Prinzip ist somit organisatorisch bei Baugenehmigungen nicht verankert. Gleichwohl werden die Entscheidungen in vielen Fällen innerhalb der Bauaufsicht gemeinsam besprochen und damit in gewisser Weise im Mehr-Augen-Verfahren getroffen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte organisatorische Regelungen zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips bei der Genehmigung von Bauanträgen treffen. Es bietet sich eine zumindest stichprobenweise Kontrolle in Anlehnung an die Überprüfung der Gebührenfestsetzungen an.

Sofern der Antrag nicht zurückgenommen wird und abgelehnt werden muss, berechnet die Sachbearbeitung die Gebühren und gibt den Vorgang an eine Verwaltungskraft in der Bauaufsicht weiter. Diese erstellt dann den Ablehnungsbescheid, der von der Fachdienstleistung unterzeichnet wird. Bei Ablehnungen von Bauanträgen wird damit das Vier-Augen-Prinzip angewendet.

Mit der Entscheidung, die Tätigkeit der Erstellung der Bescheide von der technischen Sachbearbeitung anteilig auf eine Verwaltungskraft zu verlagern, hat die Stadt Bad Salzuflen aus Sicht der gpaNRW einen zusätzlichen, grds. nicht notwendigen Arbeitsschritt im Prozessablauf verankert. Allerdings ist mit der bislang in der Bauaufsicht eingesetzten Fachsoftware die von uns favorisierte ganzheitliche, weitgehend automatisierte Ausfertigung der Bescheide noch nicht möglich. Die Stadt Bad Salzuflen sieht daher zurzeit noch Vorteile in der von ihr praktizierten Arbeitsweise. Spätestens mit der anstehenden Umstellung auf eine neue Fachsoftware sollte die Stadt jedoch ihre Arbeitsabläufe weiter straffen.

Inwieweit sich der praktizierte Arbeitsablauf auf die Laufzeiten der Genehmigungsverfahren in Bad Salzuflen auswirkt, betrachten wir im folgenden Kapitel.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die Laufzeiten der Bauanträge der Stadt Bad Salzuflen sind sowohl bei den Gesamtlaufzeiten als auch bei den Laufzeiten ab Vollständigkeit sehr kurz. Die gute Kommunikation mit den Antragstellern bei fehlenden Unterlagen und der trotz Optimierungspotential insgesamt schnelle Bearbeitungsprozess wirken sich positiv aus.

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

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

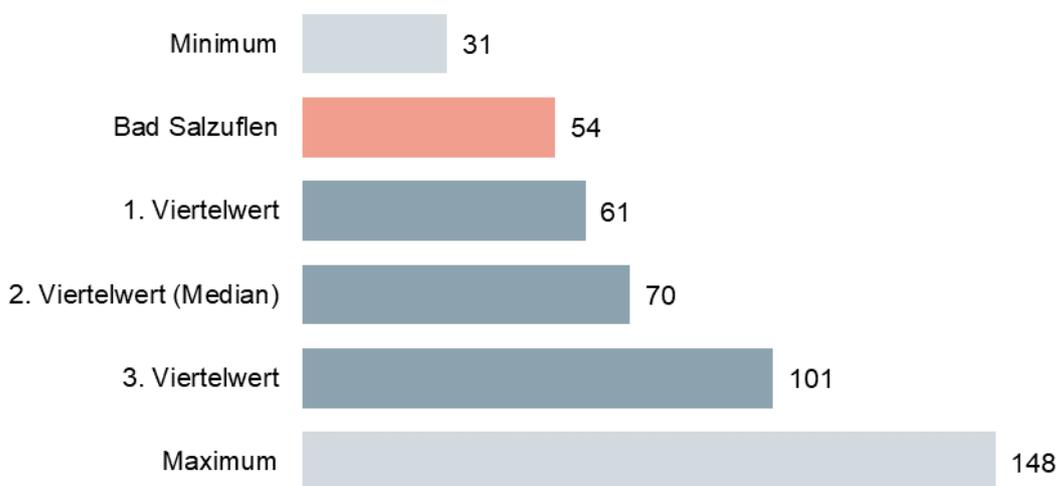
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

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

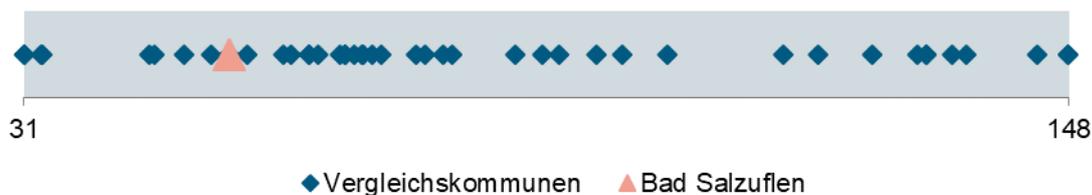
- als Gesamtlaufzeit ab dem Antragseingang bis zur Erteilung des Genehmigungs- oder Ablehnungsbescheides.

Häufig sind die Anträge beim Antragseingang noch nicht vollständig und es müssen Unterlagen beim Antragsteller nachgefordert werden. Aus diesem Grund hat die gpaNRW neben der Gesamtlaufzeit ab Antragseingang auch die Laufzeit ab Vollständigkeit erhoben. Ab diesem Zeitpunkt hat die Kommune alle Unterlagen seitens des Antragsstellers vorliegen und kann mit der Prüfung beginnen beziehungsweise Stellungnahmen anfordern und andere Behörden beteiligen. Die Stadt Bad Salzuflen kann beide Laufzeiten mittels ihrer Fachsoftware auswerten.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



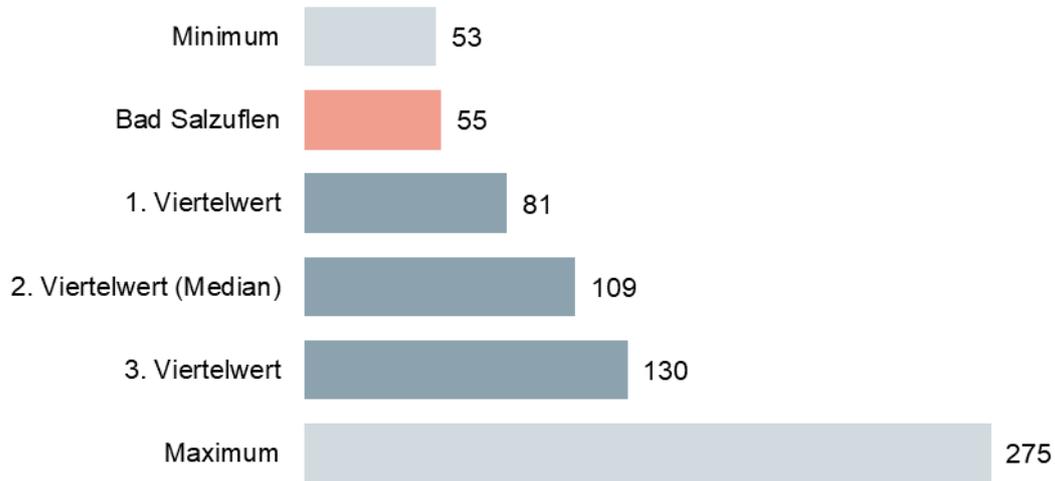
In den interkommunalen Vergleich sind 43 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Gesamtlaufzeit für die einfachen Genehmigungsverfahren der Stadt Bad Salzuflen ist im interkommunalen Vergleich kurz. Bad Salzuflen gehört zu dem Viertel der Kommunen mit den kürzesten Laufzeiten. Ein Grund dafür ist in den regelmäßigen Abstimmungen mit dem Planungsbereich zu finden. Durch die enge Absprache der Fachdienste Planen und Bauen sowie der Bauordnung sind grundsätzliche Fragen schon im Vorfeld geklärt. Das wirkt sich positiv auf die Bearbeitungszeiten aus. Des Weiteren erweist sich der Umgang mit kleineren Mängeln beim Baugenehmigungsverfahren als effektiv und Laufzeitverkürzend. Die Bauordnung fordert dabei die Unterlagen nach. Trotzdem wird der Antrag an den Sachbearbeiter zur weiteren Bearbeitung weitergeleitet. Im Gegensatz zu umfangreichen und erheblichen Mängeln bei Anträgen, bei denen erst der Eingang z. B. der fehlenden Unterlagen abgewartet werden muss, erfolgt

dadurch sofort ein Bearbeiten der vorliegenden Unterlagen. Hierdurch werden kundenorientiert Warte- und Bearbeitungszeiten verkürzt.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 40 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Auch die Gesamtlaufzeit für die normalen Baugenehmigungsverfahren ist kürzer als bei 75 Prozent der Vergleichskommunen. Auch hier wirken sich die regelmäßigen Abstimmungen mit dem Planungsbereich, die Weiterbearbeitung von Anträgen trotz fehlender Unterlagen sowie die konstruktive Kommunikation mit den Antragstellern bei Genehmigungshindernissen laufzeitverkürzend aus.

Die Laufzeit der Stadt Bad Salzuflen bei den Laufzeiten ab Vollständigkeit der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren stellt derzeit sogar das Minimum aller geprüften Kommunen dar.

Laufzeiten ab Vollständigkeit der Bauanträge 2019

Kennzahl	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Laufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren)	27	27	37	60	81	272	29
Laufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	26	17	32	45	60	108	30

Der Ablaufprozess der Genehmigungsverfahren ist in Bad Salzuflen effektiver als bei den meisten anderen Kommunen. Die Laufzeiten der Baugenehmigungsverfahren in 2018 sind im interkommunalen Vergleich ähnlich kurz. Das Betrachtungsjahr 2019 ist damit repräsentativ.

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

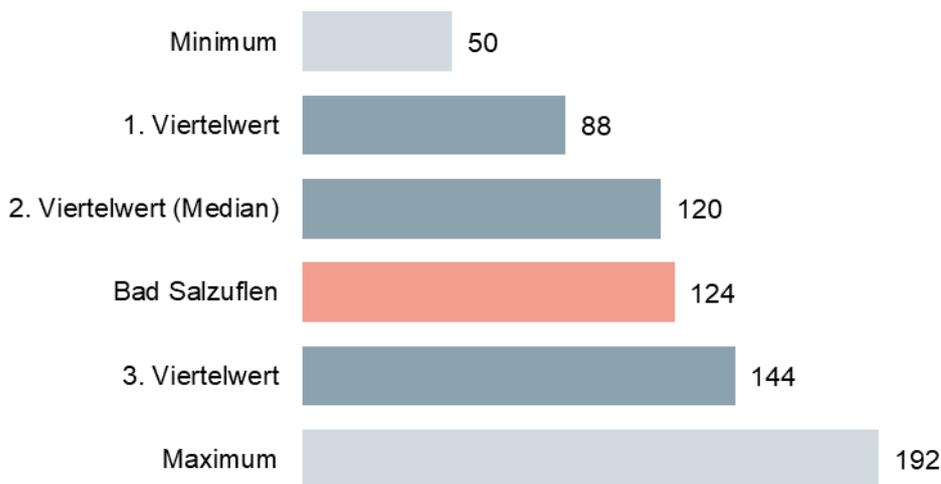
In der Bauaufsicht der Stadt Bad Salzuflen bearbeiten die Beschäftigten eine überdurchschnittliche Anzahl von Anträgen. Die Entwicklung der Fallzahlen ist im Betrachtungszeitraum rückläufig. Das kann sich auf den Personalbedarf in der Bauaufsicht auswirken.

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

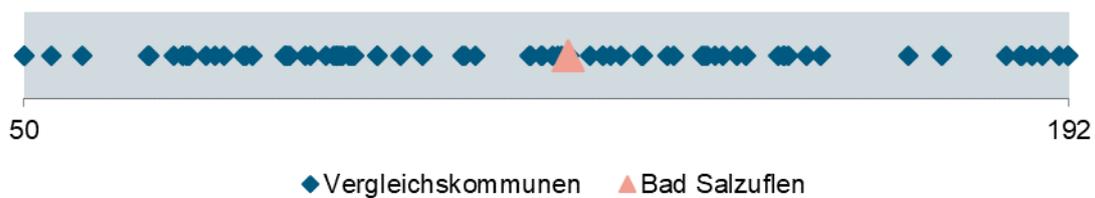
Bei der Erfassung der Stellenanteile wurden alle Tätigkeiten hinzugerechnet, die im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zu erledigen sind. Dazu gehören auch die Zeitanteile für das Erstellen eines Gebührenbescheides, die Archivierung eines Antrages etc.. Dabei wurden alle Stellen erfasst, die in Bezug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

In die nachfolgenden Kennzahlen sind für die **Stadt Bad Salzuflen** 2,60 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung und 0,20 Vollzeit-Stellen für den Overhead eingeflossen. Von den Stellenanteilen der Sachbearbeitung entfallen 2,30 Stellen auf den Bereich „Baugenehmigung“ und 0,30 Stellen auf den Bereich „förmliche Bauvoranfragen und Vorbescheide“.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 80 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



In der Stadt Bad Salzuflen wurden 2019 insgesamt 323 Bauanträge, Bauvoranfragen und Vorlagen in der Genehmigungsfreistellung eingereicht. Auf eine Vollzeit-Stelle in der Bauaufsicht kommen somit rechnerisch 124 zu bearbeitende Fälle. Bad Salzuflen liegt damit im interkommunalen Vergleich über dem Durchschnitt. Im Vorjahr lag der Wert aufgrund der größeren Antragszahl mit 167 Fällen je Vollzeit-Stelle über dem von 2019. Im interkommunalen Vergleich positionierte sich Bad Salzuflen damit aber auf dem gleichen Niveau.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	38,13	5,65	21,94	32,31	59,49	450	49
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	7,14	1,48	8,20	13,92	18,47	33,33	82

Das Verhältnis der unerledigten Bauanträge zu den neuen Bauanträgen ist überdurchschnittlich. Im Vorjahr positionierte sich Bad Salzuflen mit 14,17 Prozent noch beim ersten Viertelwert.

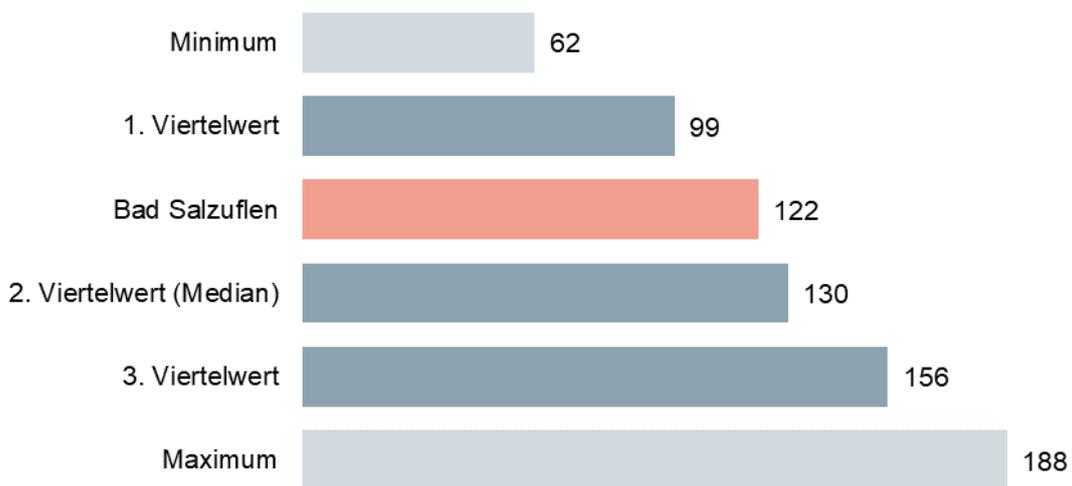
Die Anzahl der zum Stichtag 01. Januar nicht abgeschlossenen Verfahren ist dabei von 52 zum 01. Januar 2018 auf 106 zum 01. Januar 2019 angestiegen. Zum 01. Januar 2020 steigt der Bestand weiter an. Unter Berücksichtigung der hohen Fallzahl je Vollzeit-Stelle deutet das darauf hin, dass das Leistungsmaximum in der Bauaufsicht derzeit erreicht sein könnte. Das kann sich zukünftig auch auf die Laufzeiten für die Genehmigungsverfahren ungünstig auswirken. Grundsätzlich kann der Anstieg der zum Stichtag noch unerledigten Verfahren in Bad Salzuflen aber auch andere Ursachen haben.

→ **Empfehlung**

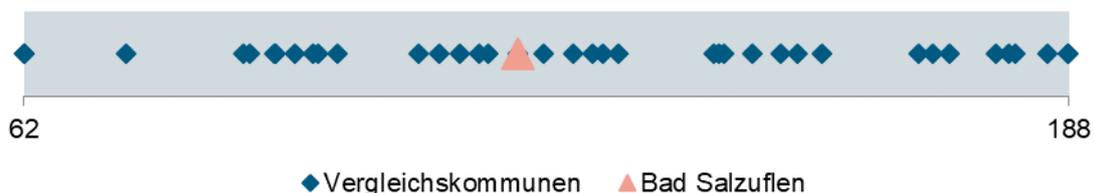
Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen bei den unerledigten Bauanträgen ermitteln. Zudem sollte sie bei einer dauerhaft rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge den Personalbedarf in der Bauaufsicht evaluieren.

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

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 36 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Der größere Teil der Aufgaben in der Bauaufsicht besteht aus der Bearbeitung der Baugenehmigungsverfahren. Der fallbezogene Personalwert der Stadt Bad Salzuflen liegt hier leicht unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der insgesamt hohe Fallwert für den gesamten betrachteten Bereich der Bauaufsicht resultiert im Wesentlichen aus dem vergleichsweise hohen

Anteil der Vorbescheide und förmlichen Bauvoranfragen. Hier liegen die Fallwerte Bad Salzuflens über dem Durchschnitt.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	100	5	45	95	143	233	36
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	143	12	73	133	175	444	33
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	14,29	0,00	10,17	17,31	25,00	45,45	32

In absoluten Zahlen hat die Stadt Bad Salzuflen mehr Anträge in diesen Bereichen als dreiviertel der Vergleichskommunen. Der Wert für den Bereich Bauvoranfragen und Vorbescheide hat für die Stadt Bad Salzuflen daher einen größeren Einfluss auf den Gesamtwert, als bei vielen anderen Kommunen. Die Stadt sollte daher auch die Entwicklung der Fallzahlen aus diesem Bereich beobachten.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in Bad Salzuflen überwiegend in Papierform. Die eingesetzte Software wird nicht mehr aktualisiert und muss absehbar ersetzt werden. Die Stadt führt bereits ein digitales Bauaktenarchiv.

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

Bei der Bauaufsicht der **Stadt Bad Salzuflen** wird die maßgebliche Verfahrensakte in Papierform geführt, parallel existiert eine nicht vollständige elektronische Akte. Die technischen Voraussetzungen für eine digitale Annahme von Bauanträgen sind softwareseitig nicht gegeben. Bislang hat aber nach Aussage der Bauaufsicht auch noch kein Antragsteller danach gefragt. Die vorhandene Software wird für die Vorgangsbearbeitung, die Aktenführung, und vereinzelt auch für die elektronische Kommunikation bei Stellungnahmen genutzt. Die Stadt kann anderen Stellen oder den Antragstellern teilweise Unterlagen in digitaler Form zur Verfügung stellen. In der Regel erfolgt die Beteiligung aber in Papierform. Die Stellungnahmen externer Stellen bekommt die Stadt zum Teil vorab elektronisch übersandt. Diese können dann in die eigene Software übernommen werden. Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens wird die Papierakte digitalisiert. Die Stadt hat dadurch alle seit 2005 bearbeiteten Anträge in digitaler Form vorliegen. Sukzessive werden auch die älteren Papierakten nachträglich digitalisiert.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihr Bauaktenarchiv zeitnah vollständig digitalisieren. Sie sollte die dazu erforderlichen finanziellen Mittel einplanen.

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. Die Verordnung zur elektronischen Durchführung von Verfahren nach der Landesbauordnung 2018 auf dem Bauportal.NRW ist am 31. August 2020 in Kraft getreten. Zwischenzeitlich wurde das Bauportal.NRW freigeschaltet. Nach derzeitigem Stand ist mit einer Freischaltung des Antragsassistenten im Frühjahr 2021 zu rechnen. Darüber hinaus soll eine Kommunikationsplattform als eine vom Bauportal.NRW unabhängig agierende Lösung geschaffen werden. Während das Bauportal.NRW den Fokus auf die Übermittlung des Bauantrags zur Bauaufsichtsbehörde legt, soll die Kommunikationsplattform als "Werkzeug" der unteren Bauaufsichtsbehörden nach Eingang des Antrags dienen. Mit der Entwicklung der Kommunikationsplattform soll noch in diesem Jahr gestartet werden.

Die Stadt Bad Salzuflen hat 2018 in der Sachstandsabfrage des MHKBG angegeben, mittelfristig eine Software einsetzen zu wollen, welche die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Durch eine fortschreitende Digitalisierung können Prozessabläufe in der Regel beschleunigt werden. Darüber hinaus kann die Stadt Bad Salzuflen damit auch die Standards eines landeseinheitlichen Verfahrens erfüllen.

Die bislang in der Bauaufsicht eingesetzte Software wird nicht mehr weiterentwickelt. Es ist daher fraglich, inwieweit die neuen Standards und die weitere Digitalisierung von ihr unterstützt werden können. Die Stadt Bad Salzuflen sichtet daher entsprechende andere Produkte. Bei der Auswahl der Software will sie sich mit dem Kreis Lippe und den anderen Kommunen im Kreis abstimmen. Eine eigenständige Lösung wird nicht angestrebt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte mittelfristig alle Arbeitsschritte im Genehmigungsverfahren vollständig elektronisch abwickeln können. Dazu sollte sie die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung prüfen und gegebenenfalls anpassen. Um die technischen Voraussetzungen zu schaffen, sind Investitionen in die Hard- und Software erforderlich.

4.3.9 **Transparenz**

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen nutzt Kennzahlen zur Steuerung und Transparenz in der Bauaufsicht. Kennzahlen zur Steuerung des Personaleinsatzes liegen aber, abgesehen von den Bearbeitungszeiten, nicht vor.

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

Die **Stadt Bad Salzuflen** hat sich in ihrem Leitbild als allgemeines Ziel vorgegeben, sich als Dienstleistungsunternehmen zu sehen und sich durch schnelle Entscheidungswege auszuzeichnen. Der Innenentwicklung der Stadt soll durch Ausnutzen von Baulücken und freien, integrierten Flächen der Vorzug vor der Außenentwicklung gegeben werden.

Darüber hinaus enthält der Haushalt der Stadt unter der Produktgruppe 100 „Bau- und Grundstückordnung“ Ziele und Kennzahlen zu Bearbeitungszeiten und Rechtssicherheit. So wird für einfache Baugenehmigungsverfahren eine Bearbeitungszeit ab Vollständigkeit des Antrages von 21 Kalendertagen angestrebt. Nach den Auswertungen der Stadt wurde dieses Ziel seit 2010 zwar regelmäßig nicht erreicht, die Laufzeiten lagen jedoch im Mittel der Jahre 2014 bis 2018 bei 30 Tagen. Das ist übertragen auf den interkommunalen Vergleich der gpaNRW für 2019 ein sehr guter Wert. Bad Salzuflen strebt darüber hinaus für Sonderbauvorhaben eine Bearbeitungszeit von maximal 42 Tagen an. Im Fünf-Jahres-Vergleich betragen die Bearbeitungszeiten dabei durchschnittlich 41 Tage. Als dritte Leistungskennzahl werden auch die Bearbeitungszeiten für Vorbescheide mit einem Zielwert von 28 Tagen ausgewertet. Auch diese Vorgabe wurde in den vergangenen Jahren durchschnittlich eingehalten. Als weitere Kennzahlen werden Ziele zu den Anteilen der angefochtenen Bescheide (1,2 Prozent) und der stattgegebenen Klagen (0 Prozent) im Verhältnis zur Gesamtzahl der Anträge aufgeführt. Der Anteil der angefochtenen Bescheide ist schwankend und liegt im fünfjährigen Mittel bei 1,1 Prozent der Anträge. Die Klageverfahren sind ebenfalls starken Schwankungen unterworfen.

Darüber hinaus ermittelt Bad Salzuflen Finanzkennzahlen wie den Aufwandsdeckungsgrad, Personalintensität (Personalaufwand / Gesamtaufwand), Anteil der Erträge am Gesamtertrag, Anteil der Aufwendungen am Gesamtaufwand sowie Ergebnis je Einwohner und Aufwendungen je Einwohner.

Der Aufwandsdeckungsgrad lag 2017 bei 52,49 Prozent. Für 2018 und 2019 hat die Stadt einen Aufwandsdeckungsgrad von rund 60 Prozent eingeplant. Mittelfristig rechnet sie aber mit sinkenden Deckungsgraden. Die Personalintensität lag 2017 bei rund 90 Prozent. Bad Salzuflen geht mittelfristig von einem gleichbleibenden Wert um die 88 Prozent aus.

In vielen überörtlichen Prüfungen haben wir die Erfahrung gemacht, dass stark schwankende Fallzahlen in den einzelnen Aufgabengebieten nicht überall zu einer Anpassung in der Personalausstattung führen. Zudem lässt sich auch die Qualität der Arbeit einer Organisationseinheit anhand von Kennzahlen messen und mit Hilfe von entsprechenden Maßnahmen verbessern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte über die bereits von ihr definierten Kennzahlen hinaus zusätzliche leistungsbezogene Kennzahlen bilden. Hierzu kann sie die von der gpaNRW verwendeten Kennzahlen übernehmen und intern fortschreiben

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

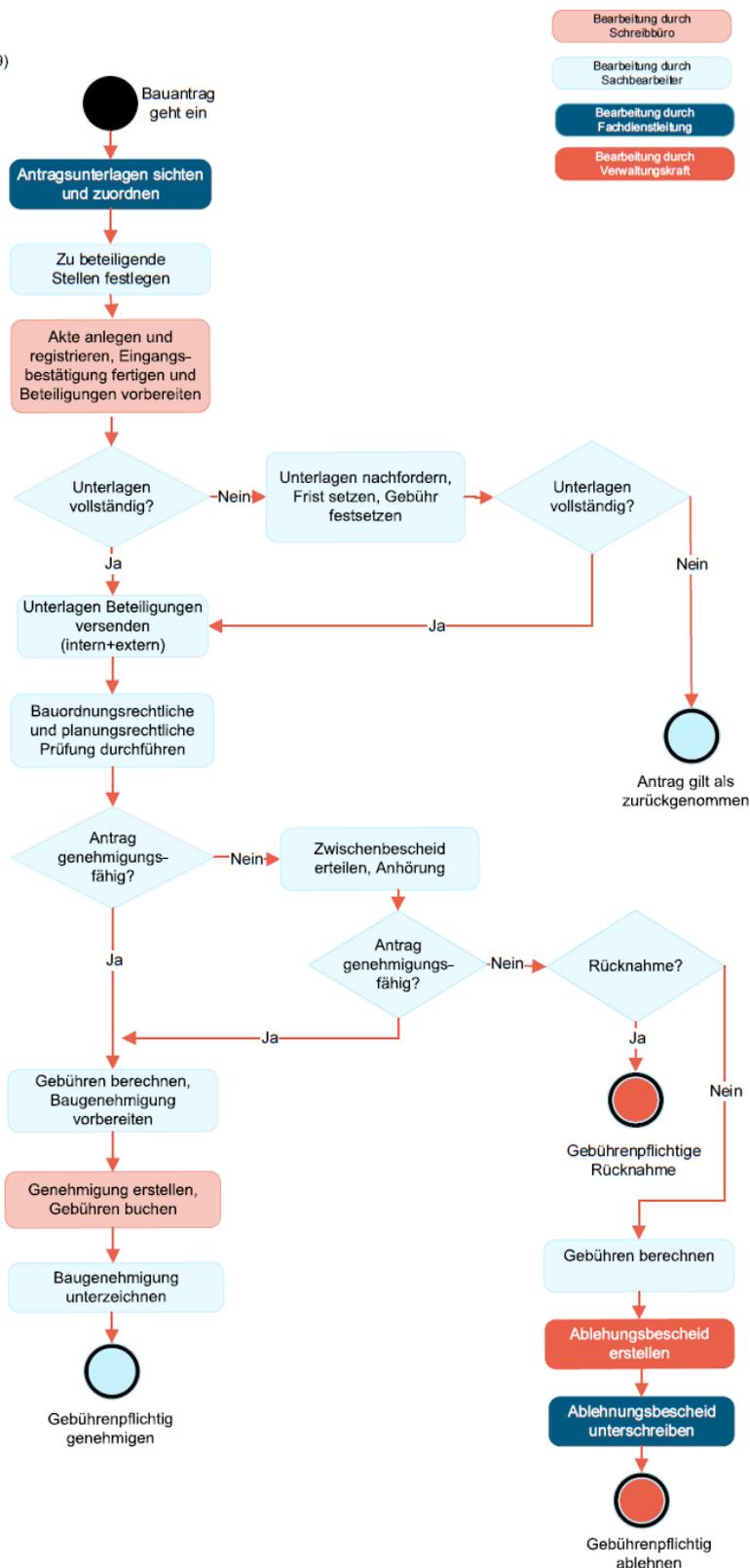
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 – Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Bad Salzuflen ist insgesamt gut organisiert und hält die gesetzlichen Fristen in den Baugenehmigungsverfahren ein. In einzelnen Punkten kann sie sich dennoch verbessern.	135	E1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihre Kriterien zum Umgang mit Ermessenentscheidungen dokumentieren. Die Entscheidungen sind so noch transparenter und können zum Wissenserhalt genutzt werden.	137
F2	Die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge ist in Bad Salzuflen vergleichsweise hoch. Es scheint einen Bedarf nach verbesserter Bauberatung zu bestehen.	137	E2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Möglichkeiten zur Optimierung in der Bauberatung prüfen. Zielgerichtete Informationsquellen für Bauwillige können die Nachfrage nach einer Bauberatung verringern und sich ebenfalls positiv auf die Anzahl zurückgenommener Anträge auswirken. Die Auswirkungen sollten von der Stadt evaluiert werden.	138
F3	Die Aufgaben und Befugnisse innerhalb der Bauaufsicht hat die Stadt geregelt. Für die Entscheidungsbefugnisse gibt es aber keine schriftliche Grundlage. Die Geschäftsprozesse in der digitalen Verarbeitung weisen ein Verbesserungspotential auf.	139	E3.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Entscheidungsbefugnisse der Beschäftigten in der Bauaufsicht schriftlich festlegen.	139
			E3.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die elektronische Bearbeitung der Bauanträge weiter ausbauen und dafür die Voraussetzungen in der Soft- und Hardwareausstattung schaffen.	139
F4	Der Prozessablauf für ein einfaches Baugenehmigungsverfahren ist weitgehend effektiv gestaltet. Er enthält aber einzelne Arbeitsschritte, die optimiert werden können.	140	E4	Die Stadt Bad Salzuflen sollte organisatorische Regelungen zur Gewährleistung des Vier-Augen-Prinzips bei der Genehmigung von Bauanträgen treffen. Es bietet sich eine zumindest stichprobenweise Kontrolle in Anlehnung an die Überprüfung der Gebührenfestsetzungen an.	141
F5	In der Bauaufsicht der Stadt Bad Salzuflen bearbeiten die Beschäftigten eine überdurchschnittliche Anzahl von Anträgen. Die Entwicklung der Fallzahlen ist im Betrachtungszeitraum rückläufig. Das kann sich auf den Personalbedarf in der Bauaufsicht auswirken.	144	E5	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Ursachen für den Anstieg der Fallzahlen bei den unerledigten Bauanträgen ermitteln. Zudem sollte sie bei einer dauerhaft rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge den Personalbedarf in der Bauaufsicht evaluieren.	146

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F6	Die Bearbeitung der Bauanträge erfolgt in Bad Salzuflen überwiegend in Papierform. Die eingesetzte Software wird nicht mehr aktualisiert und muss absehbar ersetzt werden. Die Stadt führt bereits ein digitales Bauaktenarchiv.	147	E6.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte ihr Bauaktenarchiv zeitnah vollständig digitalisieren. Sie sollte die dazu erforderlichen finanziellen Mittel einplanen.	148
			E6.2	Die Stadt Bad Salzuflen sollte mittelfristig alle Arbeitsschritte im Genehmigungsverfahren vollständig elektronisch abwickeln können. Dazu sollte sie die Prozessabläufe in der Bauaufsicht auf die Möglichkeit der digitalen Bearbeitung prüfen und gegebenenfalls anpassen. Um die technischen Voraussetzungen zu schaffen, sind Investitionen in die Hard- und Software erforderlich.	148
F7	Die Stadt Bad Salzuflen nutzt Kennzahlen zur Steuerung und Transparenz in der Bauaufsicht. Kennzahlen zur Steuerung des Personaleinsatzes liegen aber, abgesehen von den Bearbeitungszeiten, nicht vor.	148	E7	Die Stadt Bad Salzuflen sollte über die bereits von ihr definierten Kennzahlen hinaus zusätzliche leistungsbezogene Kennzahlen bilden. Hierzu kann sie die von der gpaNRW verwendeten Kennzahlen übernehmen und intern fortschreiben	149

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

Prozessablauf Bad Salzuflen
(Einfaches Baugenehmigungsverfahren in 2019)
Seite 1 von 1



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die Organisation des Vergabewesens in der Stadt Bad Salzuflen bietet im Betrachtungszeitraum wenig Möglichkeiten für Verbesserungen. In ihrer Vergabeordnung und in der Dienstanweisung hat die Stadt alle notwendigen Regelungen getroffen sowie die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle hat die Stadt organisatorisch die Voraussetzung geschaffen, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu unterstützen. Die örtliche Rechnungsprüfung ist in die Vergabeverfahren der Stadt sehr gut eingebunden.

Die Regelungen zur **Korruptionsprävention** erfüllen die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes. Die Stadt Bad Salzuflen sollte die zuletzt 2014 zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche durchgeführte Schwachstellenanalyse aktualisieren.

Die Stadt Bad Salzuflen nimmt **Sponsoringleistungen** in Anspruch und hat den Umgang damit in einer Dienstanweisung geregelt. Sie sollte darin auch die Beteiligung des Fachdienstes Steuern verbindlich festlegen.

Ein systematisches, zentral organisiertes **Bauinvestitionscontrolling (BIC)** hat die Stadt Bad Salzuflen im Betrachtungszeitraum noch nicht implementiert. Sie hat aber bereits einige Aufgaben eines BIC in ihre Arbeitsabläufe integriert und mit der jüngsten Bildung eines internen Investitionsausschusses ein wichtiges strategisches Entscheidungs- und Beratungsgremium auf der obersten Verwaltungsebene installiert. Im Berichtsjahr 2019 sind die Kostenabweichungen bei den Baumaßnahmen der Stadt größer als bei den meisten Vergleichskommunen. Das lässt auf ein Optimierungspotential bei der Planung und Abwicklung der Baumaßnahmen schließen. Die Stadt sollte daher weitergehende, verbindliche Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling treffen und Kriterien festlegen, wann ein zentrales BIC durchgeführt werden soll und welche Stelle dafür verantwortlich ist. Dabei sollte zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein umfassendes Investitionscontrolling erfolgen.

Nachträge haben in der Stadt Bad Salzuflen einen deutlichen Einfluss auf die Abrechnungssummen. Die Stadt wickelt ihre Abweichungen in der Regel systematisch über ein Nachtragswesen ab. Sie beteiligt dabei das RPA bereits bei Nachträgen ab 3.000 Euro. Das bewertet die

gpaNRW positiv. Die Abweichungen vom Auftragswert sind insbesondere bei den Baumaßnahmen vergleichsweise groß. Das weist auf ein Optimierungspotential bei der Bedarfsermittlung beziehungsweise der Erstellung der Leistungsverzeichnisse hin. Hier sollte die Stadt die erforderlichen zeitlichen und personellen Ressourcen bereitstellen. Des Weiteren sollte sie eine systematische Betrachtung ihrer Nachträge vornehmen. Sie könnte daraus beispielsweise Erkenntnisse zu Bieterstrategien gewinnen.

In den **Maßnahmenbetrachtungen** zeigt sich, dass Entscheidungen vielfach nicht ausreichend dokumentiert wurden. Mit der Einrichtung der zentralen Vergabestelle ist die Qualität der Vergabeverfahren im Hinblick auf die Dokumentation und die rechtssichere Abwicklung deutlich angestiegen.

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 Bad Salzuflen 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 Fragestel-

lungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

In der Prüfung berücksichtigt die gpaNRW auch die Erkenntnisse der örtlichen Rechnungsprüfung. Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) gehört die Prüfung von Vergaben zu deren Aufgaben.

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

Das Vergabewesen ist einer der korruptionsanfälligsten Tätigkeitsbereiche in den Kommunen. Korruption beeinträchtigt das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Unabhängigkeit, Unbestechlichkeit und Handlungsfähigkeit einer Kommune. Es handelt sich dabei um ein Vergehen, das dem öffentlichen Dienst im Ansehen und finanziell größten Schaden zufügt. Deshalb sind Korruptionsprävention und Korruptionsbekämpfung für jede Kommune unverzichtbar.

Der Organisation des Vergabewesens kommt in diesem Zusammenhang eine große Bedeutung zu. Die Festlegung der Verantwortlichkeiten und der Verfahrensabläufe sollte eine rechtskonforme Durchführung der Vergaben gewährleisten. Dadurch wird auch die Korruptionsprävention wirkungsvoll unterstützt.

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Das Vergabewesen der Stadt Bad Salzuflen ist zum Prüfungszeitpunkt sehr gut organisiert. In ihrer Vergabeordnung und der Dienstanweisung hat die Stadt die notwendigen Regelungen getroffen sowie die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten.

→ **Feststellung**

Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in die Vergabeverfahren der Stadt Bad Salzuflen sehr gut eingebunden. Die Regelungen sind gut geeignet, die fachliche Richtigkeit der Vergabeverfahren zu gewährleisten.

Das Vergabewesen sollte so organisiert sein, dass es die Einhaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen und die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Dazu sollte eine Kommune eine Organisation schaffen, die die Rechtmäßigkeit von Vergaben sowie eine Bündelung von 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 Bad Salzuflen** hat ihr Vergabewesen seit dem 01. Januar 2019 in der zentralen Vergabestelle organisiert. Sie ist im Betrachtungszeitraum im Fachdienst 10, Zentrale Verwaltung im Fachbereich 1 angesiedelt. Die zentrale Vergabestelle ist mit 1,5 Stellenanteilen ausgestattet. Die Abwicklung der Vergabeverfahren erfolgt arbeitsteilig zwischen der zentralen Vergabestelle und den jeweiligen Fachdiensten.

Wertgrenzen, Zuständigkeiten, Abläufe und allgemeine Vorgaben hat die Stadt Bad Salzuflen in der Dienstanweisung Vergabe vom 20. Dezember 2018 und der Vergabeordnung vom 01. April 2019 festgelegt. In der Dienstanweisung Vergabe sind die Aufgaben der Vergabestelle und der Fachdienste eindeutig geregelt. Sie enthält darüber hinaus Regelungen zur Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung (RPA), zum Vier-Augen-Prinzip sowie zum Umgang mit Nachträgen. Anordnungsbefugnisse sowie die Entscheidungsbefugnisse bei Auftragsvergaben sind durch Verfügungen des Bürgermeisters geregelt.

Vergaben bis zu einem Auftragswert von 10.000 Euro werden vollumfänglich durch die Fachdienststellen abgewickelt. Vergaben über diesem Auftragswert wickelt die Vergabestelle mithilfe des Vergabeportals ab. Dabei bleiben die Fachdienststellen für die fachlichen Bestandteile der Vergabe, die fachtechnische Beurteilung und die Wertung der Angebote zuständig. Abnahmeprotokolle und Mängelbeseitigungen werden ebenfalls durch die Fachdienststelle dokumentiert und überwacht. Die zentrale Vergabestelle übernimmt die formalen Aufgaben im Vergabeverfahren.

Für jede Investition über 50.000 Euro ist ein Vergabe- bzw. Baubeschluss eines politischen Gremiums erforderlich. Dazu hat die Fachdienststelle eine Wirtschaftlichkeitsberechnung für die beabsichtigte Maßnahme vorzunehmen. Darüber hinaus ist auch für Aufträge nach freihändigen Vergaben sowie beschränkten oder öffentlichen Ausschreibungen ab einem Betrag von 50.000 Euro ein politischer Beschluss erforderlich, soweit der Auftrag nicht dem preisgünstigsten Bieter erteilt wird. Das gleiche gilt, wenn das RPA einer mitwirkungspflichtigen Vergabe nicht zugestimmt hat.

Seit dem 1. Dezember 2020 ist die zentrale Vergabestelle im Umfang von einer halben Stelle in den Fachbereich 3 - Recht, Sicherheit, Ordnung, Soziales – verlagert worden. Die für die Aufgaben der zentralen Vergabestelle über die halbe Stelle hinaus erforderlichen Stellenanteile werden durch den Fachbereich 3 bereitgestellt. Die in Kapitel 5.7 betrachteten Baumaßnahmen spiegeln in weiten Teilen noch die Abläufe vor der Einführung der zentralen Vergabestelle wider. Es zeigt sich, dass die Dokumentation der Vergabeverfahren durch die Fachdienststellen Optimierungspotential hat. Mit der Abwicklung der Verfahren durch die zentrale Vergabestelle ist deren Qualität im Hinblick auf die Dokumentation und die rechtssichere Abwicklung deutlich angestiegen. Die Stadt Bad Salzuflen sollte daher die jetzt vorgenommene Umorganisation der zentralen Vergabestelle zu gegebener Zeit evaluieren. Um die übertragenen Aufgaben ausführen zu können, ist es insbesondere erforderlich, dass die zentrale Vergabestelle über die erforderlichen zeitlichen und fachlichen Ressourcen verfügt. Dazu gehört auch eine Vertretung bei Urlaub oder Krankheit.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die zentrale Vergabestelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit ausreichend personellen Ressourcen ausstatten. Innerhalb der zentralen Vergabestelle muss eine Vertretung gewährleistet sein.

Die zentrale Vergabestelle nutzt zur Abwicklung der Vergabeverfahren eine Fachsoftware. Derzeit werden nur einzelne Module der Software genutzt. Die Möglichkeit, statistische Auswertungen zu generieren, ist nur eingeschränkt möglich. Eine Vergabemanagementsoftware, welche sämtliche Arbeitsschritte der beteiligten Dienststellen und der Vergabestelle abbildet, wird noch nicht eingesetzt.

→ **Empfehlung**

Die zentrale Vergabestelle sollte mithilfe der eingesetzten Software auch in der Lage sein, Auswertungen zum Nachtragswesen zu erstellen. Die Stadt Bad Salzuflen sollte dazu die Möglichkeiten der eingesetzten Software erweitern oder eine geeignete Software über eine Markterkundung auswählen.

Das Rechnungsprüfungsamt (RPA) ist vor der Erteilung von Aufträgen ab 5.000 Euro zu beteiligen. Auftragserweiterungen sind der Rechnungsprüfung bereits ab einem Auftragswert in Höhe von 3.000 Euro vorzulegen. Darüber hinaus nimmt das RPA auch stichprobenweise Kontrollen der Vergabeverfahren vor. Die Fachdienststellen beteiligen das RPA in der Regel bereits bei der Erstellung der Leistungsverzeichnisse und –beschreibungen. Aufträge werden grundsätzlich erst nach Zustimmung des RPA erteilt. Über Submissionstermine erhält das RPA Kenntnis durch die Zugriffsmöglichkeit im Vergabeportal. Die Auswahl von Bewerbern im Losverfahren wird durch das RPA vorgenommen.

Den Prozessablauf der Vergabeverfahren hat die Stadt Bad Salzuflen in Diagrammen abgebildet. Allen Beteiligten liegen die erforderlichen Abläufe damit in übersichtlicher Form vor. Die Diagramme tragen durch die anschauliche standardisierte Abbildung der Abläufe auch zur Rechtssicherheit der Verfahren bei.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Feststellung

Die Regelungen der Stadt Bad Salzuflen zum Thema Korruptionsprävention und -bekämpfung sind gut geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. Nur in wenigen Punkten besteht noch Anpassungs-/ Regelungsbedarf.

Ziel einer Kommune muss es sein, nicht nur aufgetretene Korruptionsfälle konsequent zu verfolgen, sondern mit Hilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegenzuwirken.

Korruption kommt in vielen unterschiedlichen Variationen und Ausprägungen vor. Eine Kommune sollte die unterschiedlichen Varianten und Ausprägungen von Korruption bereits präventiv vermeiden. Hierzu sollte sie eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Dabei sind insbesondere die Regelungen des KorruptionsbG¹² 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 Bad Salzuflen** unterscheidet zwischen dem Korruptionsschutz im Vergabewesen und allgemeiner Korruptionsprävention in der Stadtverwaltung. Die speziell für die Vergabeverfahren relevanten Aspekte des Korruptionsschutzes sind in der Dienstanweisung Vergabe geregelt. Auch die Dienstanweisung zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption enthält Regelungen zu den Vergabeverfahren (Vier-Augen-Prinzip, Sicherungskopien der Angebote). Darüber hinaus enthält sie allgemeine Regelungen zur Korruptionsprävention sowie zum Sponsoring. Neben der Regelung zur Annahme von Belohnungen und Geschenken definiert die Dienstanweisung auch die korruptionsgefährdeten Bereiche innerhalb der Stadtverwaltung und benennt Korruptionsindikatoren und Kontrollmechanismen. Die Fachdienste und Abteilungen berichten über die durchgeführten präventiven Maßnahmen jährlich an den Bürgermeister.

¹² Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Darüber hinaus hat die Stadt Bad Salzuflen eine Antikorruptionsbeauftragte bestellt. Gemäß Dienstanweisung wird diese Funktion von der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes wahrgenommen. Zu den Aufgaben der Antikorruptionsbeauftragten gehören unter anderem die Förderung der Sensibilität der Beschäftigten sowie die Hilfestellung bei der Beurteilung von Verdachtsmomenten.

Die Dienstanweisung benennt allgemein Tätigkeiten, welche grundsätzlich zu den korruptionsgefährdeten Bereichen zu zählen sind. Über die allgemeine Benennung hinaus bleibt die Identifikation von weiteren Schwachstellen im Einzelfall den Vorgesetzten, der Antikorruptionsbeauftragten und den Beschäftigten überlassen. Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt Bad Salzuflen zuletzt 2014 durchgeführt.

In allen Verwaltungsbereichen der Kommune sollten in regelmäßigen Abständen oder anlassbezogen die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festgestellt werden. Hierzu bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Mit einer Schwachstellenanalyse sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

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

Insbesondere bei organisatorischen Veränderungen sollte die Stadt Bad Salzuflen auch die Auswirkungen im Hinblick auf die Korruptionsprävention berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche eine erneute Schwachstellenanalyse durchführen und diese in regelmäßigen Abständen sowie anlassbezogen aktualisieren.

Die Dienstanweisung benennt explizit Kontrollmechanismen, welche geeignet sind, in korruptionsgefährdeten Bereichen vorbeugende Strukturen zu schaffen. Eine Rotation von Beschäftigten ist nicht vorgesehen.

Die Stadt Bad Salzuflen legt großen Wert auf die regelmäßige Sensibilisierung ihrer Beschäftigten. Zur Mitarbeiterschulung nutzt sie eine Software. Damit werden alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach festgelegten Kriterien regelmäßig zu verschiedenen Themen geschult. Die Korruptionsbekämpfung und –prävention ist ein eigenes Modul in dieser Schulungssoftware. Darüber hinaus stellt die Stadt ihren Beschäftigten weitere Informationen in Form einer Broschüre

zur Verfügung. Sie führt zudem in regelmäßigen Abständen Schulungen für neue Mitarbeiter durch. Die gpaNRW bewertet diese Vorgehensweisen positiv. Die Dienstanweisung enthält als Anlage zudem einen Verhaltenskodex. Dieser gibt den Beschäftigten Verhaltensempfehlungen zur aktiven Korruptionsvorbeugung.

Das KorruptionsbG gibt weiterhin vor, dass die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese umfasst unter anderem Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen. Die Ehrenordnung der Stadt Bad Salzuflen regelt die Auskunftspflichten der Rats- und Ausschussmitglieder. Die Regelung ist allerdings aus dem Jahr 1994 und spiegelt damit nicht die aktuellen Vorgaben des KorruptionsbG wider. Nach eigener Aussage soll die Ehrenordnung deshalb überarbeitet werden. Die Stadt Bad Salzuflen kommt ihrer Verpflichtung aus § 16 KorruptionsbG mit der Veröffentlichung in ihrem Ratsinformationssystem nach. Der Fachdienst Kommunales holt dazu mittels eines Formblattes jährlich die Erklärungen der Gremienmitglieder ein und überwacht den Rücklauf.

Der Bürgermeister der Stadt Bad Salzuflen berichtet dem Rat der Stadt jährlich über seine Gremien- beziehungsweise Nebentätigkeiten. Der in § 17 KorruptionsbG festgelegten Anzeigepflicht wird damit genüge getan.

5.4 Sponsoring

Sponsoringleistungen haben unmittelbare Auswirkungen auf das Ansehen jeder Kommune. Dies gilt insbesondere für die öffentliche Wahrnehmung der Unabhängigkeit und Neutralität der Verwaltung. Die Gewährung von Sponsoringleistungen darf niemals Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen, insbesondere Vergabeentscheidungen haben. Die Kommunen sind verpflichtet, Angebote von Sponsoringleistungen neutral und unabhängig zu bewerten.

→ Feststellung

Die Stadt Bad Salzuflen nimmt Sponsoringleistungen in Anspruch. Sie hat den Umgang mit Sponsoringleistungen in einer Dienstanweisung geregelt. Die örtliche Rechnungsprüfung wird vor jedem Vertragsabschluss beteiligt. Einzelne Aspekte können noch optimiert werden.

Eine Kommune sollte verbindliche Rahmenbedingungen für das Sponsoring festlegen. Diese sollten in einer Dienstanweisung geregelt werden. Nimmt eine Kommune Sponsoringleistungen an, sollten sie und der Sponsoringgeber Art und Umfang in einem Sponsoringvertrag schriftlich regeln. Zu regeln sind vor allem die zeitliche Befristung der Laufzeit des Sponsorings, eine Übertragung eventuell entstehender Nebenkosten auf den Sponsor und eine Begrenzung von Haftungsrisiken. Zudem sollte die Verwaltung dem Rat über die erhaltenen Sponsoringleistungen jährlich berichten.

Die **Stadt Bad Salzuflen** hat bereits in verschiedenen Fällen Sponsoringleistungen erhalten. Zuletzt wurde ein Sponsoringvertrag zum „Erlebnisraumkonzept Sole & Kneipp“ im August 2020 abgeschlossen. Bad Salzuflen hat verbindliche Regelungen für das Sponsoring in der Dienstan-

weisung zur Vorbeugung und Bekämpfung von Korruption bei der Stadt Bad Salzuflen festgelegt. Danach sind Sponsoringverträge grundsätzlich schriftlich festzuhalten. Ein Vertragsmuster ist in der Dienstanweisung als Anlage enthalten. Dieses sieht die zeitliche Befristung der Sponsoringverträge vor, auch wenn sie in den Regelungen nach Ziffer 14 der Dienstanweisung nicht explizit erwähnt ist.

Sämtliche Sponsoringverträge sind dem Rechnungsprüfungsamt vor Vertragsabschluss zur Prüfung zuzuleiten. Soweit es sich um Geschäfte der laufenden Verwaltung handelt, richtet sich die Zuständigkeit für den Abschluss des Sponsoringvertrages nach der Verfügung des Bürgermeisters über die Entscheidung über Auftragsvergaben einschließlich der Unterzeichnung der Auftragschreiben. Ansonsten sind politische Beschlüsse nach der Zuständigkeitsordnung der Stadt Bad Salzuflen einzuholen.

Die Dienstanweisung weist darauf hin, dass je nach Art und Umfang Sponsoring eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt, die der Körperschafts-, Gewerbe- und Umsatzsteuerpflicht unterliegt. Verbindliche Vorgaben zur Beteiligung des Fachdienstes Steuern sind aber nicht festgelegt. Ebenso ist eine regelmäßige Information des Rates der Stadt Bad Salzuflen zum Sponsoring bislang nicht vorgesehen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Beteiligung des Fachdienstes Steuern bei der Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen verbindlich festlegen. Sie sollte darüber hinaus den Rat der Stadt jährlich über ihre Sponsoringaktivitäten unterrichten.

5.5 Bauinvestitionscontrolling

Investitionen im Baubereich machen einen beträchtlichen Teil kommunaler Ausgaben aus. Dank guter konjunktureller Rahmenbedingungen und aufgrund zahlreicher Förderprogramme können die Kommunen vermehrt investive Baumaßnahmen durchführen. Oberste Prämisse sollte dabei eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sein. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist dabei Voraussetzung, dieses Gebot der Kommunalverfassung in die Praxis umzusetzen. Zudem steigert eine damit verbundene Einhaltung von Kosten- und Projektlaufzeitplanungen die Glaubwürdigkeit der Verwaltung.

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen hat im Betrachtungszeitraum kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, das einen konkreten Projektauftrag aufstellt, begleitet und nach der Umsetzung auswertet. Sie berücksichtigt aber bereits viele Aspekte zum Bauinvestitionscontrolling in der Planung und Abwicklung ihrer Baumaßnahmen. Das systematische Investitionscontrolling der Bauprojekte kann in einzelnen Punkten noch verfeinert werden.

→ **Feststellung**

Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgt in Bad Salzuflen in den einzelnen Fachdiensten. Die im Vorfeld berechneten Kosten weichen bei einzelnen betrachteten Maßnahmen erheblich von den abgerechneten Summen ab. Das deutet auf einen Optimierungsbedarf in der Planungsphase hin.

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 Bad Salzuflen** machen die investiven Baumaßnahmen einen beträchtlichen Teil der Gesamtausgaben aus. Im Haushalt sind für das Jahr 2018 Auszahlungen für Baumaßnahmen in Höhe von 73,7 Mio. Euro eingeplant (fortgeschriebener Ansatz). Das sind mehr als 86 Prozent der Gesamtinvestitionen. Eine Vielzahl der geplanten Maßnahmen kann allerdings nicht im ursprünglich vorgesehenen Zeitplan durchgeführt werden. Im Jahresabschluss 2018 sind 15,9 Mio. Euro ausgewiesen. Damit hat die Stadt Bad Salzuflen nur rund 21,5 Prozent des Haushaltsansatzes in Anspruch genommen. Entsprechende Daten zum Berichtsjahr 2019 liegen aufgrund des ausstehenden Jahresabschlusses noch nicht vor.

Bauliche Maßnahmen werden bislang in der Regel durch die jeweiligen Fachdienste vollumfänglich geplant und abgewickelt. Die für ein Bauinvestitionscontrolling relevante Abstimmung mit den Beteiligten Stellen im Vorfeld der Baumaßnahme erfolgt durch die ausführende Fachdienststelle. Insbesondere das Gebäudemanagement bindet dabei auch die Nutzer der Gebäude frühzeitig ein. Bei komplexeren Vorhaben bildet die Stadt vereinzelt auch Projektgruppen. Die beschaffende Fachdienststelle stellt sicher, dass die zur Finanzierung notwendigen Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, oder in Absprache mit der Kämmerei bereitgestellt werden. Vor Einleitung eines Vergabeverfahrens ab 50.000 Euro trägt sie zudem dafür Sorge, dass der politische Beschluss für die Maßnahme vorliegt. Bei Investitionen über 50.000 Euro ist darüber hinaus die Erstellung einer Wirtschaftlichkeitsberechnung erforderlich. Die Stadt Bad Salzuflen hat dazu ein Formblatt entwickelt, in dem die Fachdienste Angaben zu den Herstellungskosten, möglichen Alternativen, dem Personalaufwand sowie den Folgekosten machen müssen. Bei Bedarf werden in politischen Gremien weitergehende Beschlüsse gefasst. Die Abteilung Controlling begleitet den Projektverlauf hinsichtlich der Mittelbereitstellung und des Mittelabflusses. Zudem erfolgt ein Baukostencontrolling in den Bedarfsstellen. Angaben zu Fördermöglichkeiten erfasst die Stadt standardisiert im Formblatt zur Wirtschaftlichkeitsberechnung für die beabsichtigte Maßnahme. Sofern zukünftig ein zentrales Fördermittelmanagement in der Stadt Bad Salzuflen erfolgt, sollten sich die Fachdienststellen dazu abstimmen und dies entsprechend im Formblatt vermerken. Wir verweisen dazu auch auf die Ausführungen zum Fördermittelmanagement im Teilbericht Finanzen.

Beim BIC geht es nicht nur um Baukostenkontrolle, sondern um die viel früher einsetzende qualifizierte strategische Investitionsplanung. Es umfasst die Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit für die Haushaltsplanung sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau (Lebenszyklus) und die Abwägung von Alternativen (Kosten-Nutzen-Analyse). Schon bei der Bedarfsprüfung sollen alle potenziell Beteiligten eingebunden werden. Das Ergebnis der durchgeführten Bauinvestition muss sich für Jahrzehnte nutzbringend in das Gesamtgefüge der Stadt integrieren. Auf dieser Basis wird die Baumaßnahme dann umgesetzt, um Personal-, Zeit- und finanzielle Ressourcen zu sparen. Auch die Haushaltsmittelplanung sollte realistisch erfolgen. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld mit einem klar definierten

Planungsauftrag notwendig. Mit dem Einsatz der durch Formulare standardisierten Dokumentation nutzt die Stadt Bad Salzuflen ein geeignetes Instrument, um auch die für das BIC relevanten Daten erfassen und berücksichtigen zu können.

Die Stadt Bad Salzuflen hat sich mit dem Bauinvestitionscontrolling ihrer Projekte bereits auseinandergesetzt. Aufgrund ihrer Erfahrungen aus einzelnen Projekten hat sich die Stadt grundsätzlich gegen die Beauftragung externer Büros mit Projektsteuerungs- und/ oder Controllingaufgaben entschieden. Insbesondere der Fachbereich Planen und Bauen sieht größere Vorteile darin, die hiermit verbundenen Aufgaben dezentral in den Fachdiensten zu erledigen. Im Betrachtungszeitraum 2019 hat die Stadt Bad Salzuflen für die von uns näher betrachteten Baumaßnahmen über die beschriebenen Abläufe hinaus daher kein systematisches und gesamtheitliches BIC installiert. Wie im folgenden Kapitel dargestellt, sind die Abweichungen der Abrechnungssummen von den ursprünglichen Auftragswerten insbesondere bei den Baumaßnahmen vergleichsweise hoch. Insgesamt lässt das darauf schließen, dass die bisherige Steuerung der Baumaßnahmen in der Stadt Bad Salzuflen optimiert werden kann.

Die Stadt hat zwischenzeitlich entsprechenden Handlungsbedarf erkannt und 2020 einen internen Investitionsausschuss zur Steuerung komplexer Maßnahmen gebildet. Ziel des Ausschusses soll es sein, Störungen im geplanten Projektablauf zu erkennen, um rechtzeitig gegensteuern zu können. Dazu berichten die einzelnen Fachdienste regelmäßig dem Bürgermeister, der Kämmerin und dem Fachbereichsleiter Finanzen über den Sachstand einzelner Maßnahmen. Die Stadt erhofft sich dadurch eine solidere Grundlage sowohl für die Abwicklung laufender als auch die Planung neuer Maßnahmen. Mittelfristig soll dadurch auch der Umfang der Ermächtigungsübertragungen zurückgehen. In diesem Zusammenhang verweisen wir auch auf die korrespondierenden Ausführungen im Teilbericht Finanzen. Für ein Gesamtprojekt ist es aus Sicht der gpaNRW entscheidend, dass alle Informationen an einer zentralen Stelle zusammengeführt werden. Mit dem neu gebildeten Investitionsausschuss hat die Stadt Bad Salzuflen dazu eine geeignete zentrale Steuerungsgruppe geschaffen. Das bewertet die gpaNRW positiv. Inwieweit diese organisatorische Veränderung künftig die in sie gesetzten Ziele und Erwartungen erfüllt, sollte die Stadt zu gegebener Zeit evaluieren.

Nach Abschluss einer Maßnahme sollte es deshalb auch ein abschließendes Berichtswesen mit einem systematischen Soll-Ist-Vergleich und detaillierten Abweichungsanalysen geben. Dabei sollten die hieraus gewonnenen Erkenntnisse ausgewertet und als Planungsgrundlage für künftige Investitionen und Maßnahmen dienen.

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

Dazu sollte sie zumindest Regelungen darüber treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,

- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen und
- wann und wie gegebenenfalls Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

→ **Empfehlung**

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Bad Salzuflen für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling implementieren und zentral organisieren. Dazu sollte sie in einer Dienstanweisung die Verantwortlichkeiten und Aufgaben regeln.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“. Hier finden sich auch Beispiele für Inhalte von Dienstanweisungen und in Anlage 5 mehrere Musterdienstanweisungen für verschiedene Größenklassen und Ausprägungen.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage bzw. des freien Wettbewerbs ergibt. Eine Kommune sollte daher den Umfang der Nachträge begrenzen. Dazu sollten diese systematisch und gut strukturiert bearbeitet sowie zentral ausgewertet werden.

Die dynamische Entwicklung der Corona-Pandemie wird auch Auswirkungen auf die Vergabeverfahren haben. Inwieweit sich die Abweichungen von den Auftragswerten und die Zahl der Nachträge dadurch verändern, kann derzeit noch nicht abgeschätzt werden.

Die gpaNRW untersucht im Folgenden, inwieweit Nachträge in der Stadt Bad Salzuflen vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Nachträge haben in der Stadt Bad Salzuflen einen deutlichen Einfluss auf die Abrechnungssummen. Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Betrachtungsjahr vergleichsweise groß.

Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

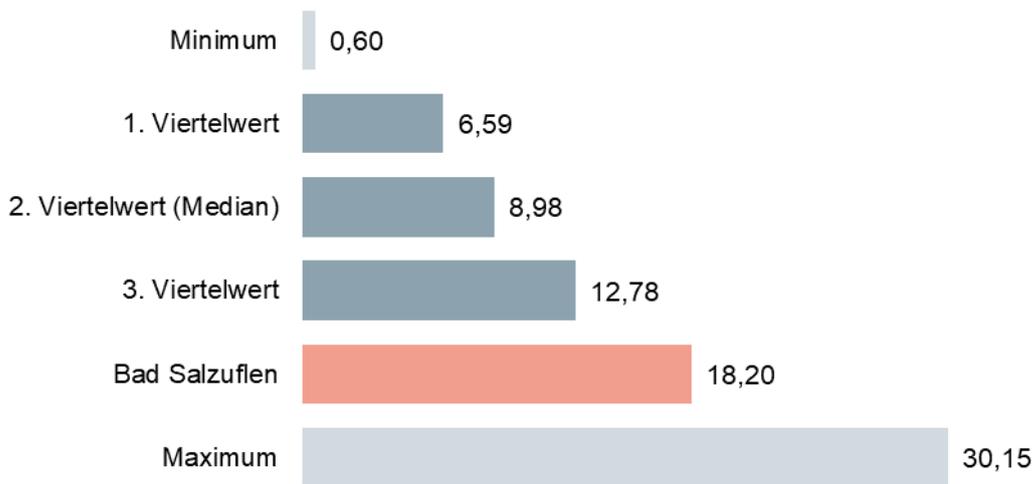
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Vergleich der Auftragswerte mit den Abrechnungssummen 2018 bis 2020

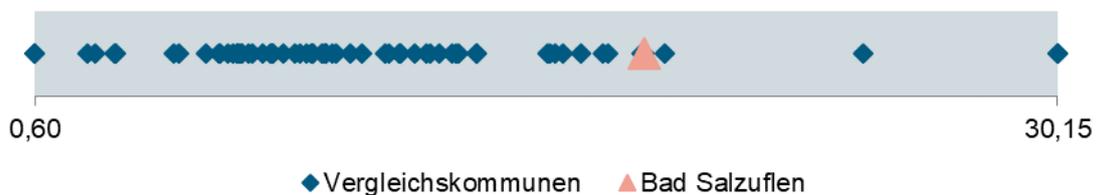
	in Euro	in Prozent der Auftragswerte
Auftragswerte	15.891.236,56	
Abrechnungssummen	16.413.393,95	
Summe der Unterschreitungen	788.078,70	4,96
Summe der Überschreitungen	1.310.236,09	8,25

Im Vergleichsjahr 2019 hat die **Stadt Bad Salzuflen** 27 Maßnahmen mit mehr als 50.000 Euro netto abgerechnet. Dabei kam es zu Über- und Unterschreitungen der ursprünglichen Auftragswerte in Höhe von 612.686 Euro. Im interkommunalen Vergleich ordnet sich die Stadt Bad Salzuflen damit wie folgt ein.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Abweichung von den Auftragswerten über alle Auftragsarten hinweg¹³ liegt im interkommunalen Vergleich deutlich über dem dritten Viertelwert. Die Stadt Bad Salzuflen hat damit größere Abweichungen als drei Viertel der Vergleichskommunen. Dabei sind die Abweichungen bei den einzelnen Auftragsarten deutlich unterschiedlich.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019

Auftragsart	Bad Salzuflen	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Bauaufträge	27,18	0,78	7,45	10,25	14,43	28,84	64
Lieferaufträge	0,26	0,00	0,20	1,93	6,77	55,85	60
Dienstleistungsaufträge	13,95	0,00	1,27	4,46	10,67	45,45	45

Die vergleichsweise hohe Abweichung bei den Dienstleistungsaufträgen resultiert überwiegend aus der Überschreitung des Auftragswertes bei den Fachplanungsleistungen für eine Maßnahme zur technischen Gebäudeausstattung-. Sie machen in Summe allerdings nur rund sechs Prozent der Gesamtabweichungen aus.

- Die hohe Abweichung der Abrechnungssummen vom Auftragswert der Stadt Bad Salzuflen ist im Wesentlichen auf die Abweichungen bei den Bauaufträgen zurückzuführen.

Im Betrachtungsjahr 2019 sind die Abweichungen vom Auftragswert maßgeblich auf wenige einzelne Bauvorhaben zurückzuführen.

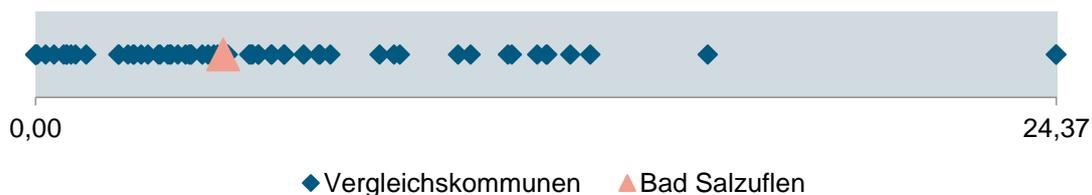
Auch 2018 sind die Abweichungen bei den Bauaufträgen maßgeblich für die Gesamtabweichung. Diese liegt mit 15,73 Prozent ebenfalls über dem dritten Viertelwert. Für 2020 liegt für einen interkommunalen Vergleich noch keine ausreichende Anzahl von Vergleichswerten vor. Nach den bisherigen Daten sind die Abweichungen der Stadt Bad Salzuflen 2020 vergleichsweise unterdurchschnittlich. Nachtragsaufträge hat die Stadt 2019 ausschließlich bei Bauaufträgen erteilt.

¹³ Lieferaufträge, Dienstleistungsaufträge und Bauaufträge

Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten in Prozent 2019 - Bauaufträge



In den interkommunalen Vergleich sind 64 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Das Verhältnis der Nachträge zu den Auftragswerten ist in Bad Salzuflen im Vergleich etwas höher als der Durchschnitt. Die Nachträge haben damit einen spürbaren Einfluss auf die Abrechnungssummen der Maßnahmen. Grundsätzlich ist ein großer Anteil von Nachträgen für sich genommen nicht problematisch. Er zeigt vielmehr auf, dass die Stadt Bad Salzuflen ihre Abweichungen in der Regel systematisch über ein Nachtragswesen abwickelt. Dennoch können große Abweichungen und damit hohe Nachträge auf einen Optimierungsbedarf bei der Bedarfsermittlung beziehungsweise der Erstellung der Leistungsverzeichnisse hinweisen.

Sowohl Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte sowie Nachträge können nicht grundsätzlich vermieden werden. Allerdings kann die Stadtverwaltung besonders bei Bauaufträgen durch eine ausreichende Bereitstellung von fachlichen und zeitlichen Ressourcen in der Vorbereitung Einfluss auf eine möglichst geringe Anzahl und den Umfang der erforderlichen Leistungsänderungen nehmen. Liefer- und Dienstleistungsaufträge werden meist ohne größere Differenzen abgerechnet. Eine abgeschlossene Entwurfsplanung und Grundlagenermittlung sind ein wesentlicher Ansatzpunkt für möglichst geringe Differenzen zwischen Auftragswert und Schlussrechnungssumme bei Bauaufträgen. Sie sind auch maßgeblich für die spätere reibungslose Vertragsausführung. Kostenerhöhende Nachträge und damit verbundene Zeitverzögerungen können weitgehend vermieden werden. Darüber hinaus sind die Nachbereitung von Baumaßnahmen und die Auswertung von Nachträgen zur Qualitätsverbesserung späterer Ausschreibungen hilfreich. Wir betrachten im Kapitel 5.7 einzelne Vergabeverfahren genauer.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Abweichungen insbesondere bei den Bauaufträgen kritisch hinterfragen. Ziel sollte eine Verringerung der Abweichungen sein. Gegebenenfalls ist der Bedarfsermittlung vor der Ausschreibung mehr Zeit einzuräumen.

Einen weiteren Beitrag zur Begrenzung der Nachträge kann ein zentral organisiertes, systematisches Nachtragswesen leisten. Darauf geht die gpaNRW im folgenden Kapitel ein.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Bad Salzuflen beteiligt die örtliche Rechnungsprüfung bereits bei Nachtragsaufträgen ab einem Auftragswert von 3.000 Euro, das bewertet die gpaNRW positiv. Eine systematische Auswertung aller Nachträge hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen findet nicht statt.

Eine Kommune sollte ihr Vergabewesen so organisieren, dass Nachträge in einem standardisierten Verfahren rechtssicher bearbeitet und dokumentiert werden. Sie sollte dazu über ein zentrales Nachtragsmanagement verfügen. Dieses sollte mindestens folgende Verfahrensweisen sicherstellen:

- *Die Kommune erfasst und wertet Nachträge zentral aus, um gleichartige Nachtragsleistungen zu minimieren.*
- *Sie bearbeitet die Nachträge mittels standardisierter Vorlagen (für Beauftragung, sachliche und preisliche Prüfung, Verhandlungsprotokolle).*
- *Vor der Beauftragung führt die zentrale Vergabestelle eine vergaberechtliche Prüfung durch.*
- *Die Kommune dokumentiert die Notwendigkeit von Nachträgen und*
- *sie berücksichtigt Nachtragsaufträge beim Bauinvestitionscontrolling.*

Wie bereits im Kapitel 5.3.1 dargestellt, sind in der **Stadt Bad Salzuflen** Auftragserweiterungen ab einem Auftragswert in Höhe von 3.000 Euro der örtlichen Rechnungsprüfung vorzulegen. Die Regelungen zum Umgang mit Nachträgen hat die Stadt in der Dienstanweisung Vergabe und der Vergabeordnung getroffen. Auftragsanpassungen und –erweiterungen werden danach eigenverantwortlich durch die Bedarfsstellen bearbeitet. Bei Bedarf tauscht sich die Bedarfsstelle dazu schon im Vorfeld mit dem RPA aus. Die zentrale Vergabestelle ist nicht in das Verfahren eingebunden. Der ausführende Fachdienst legt dem RPA einen Vorschlag zur Zuschlagserteilung zur Prüfung vor. Darin sind neben dem Vergabevorschlag auch Angaben zur Verfügbarkeit der Haushaltsmittel zu machen. Der Auftrag wird nach Zustimmung des RPA durch das Fachamt erteilt. Das RPA berücksichtigt jedoch auch die vergaberechtlichen Aspekte bei seiner Entscheidung. Durch das standardisierte Verfahren ist die fachliche Überprüfung der Nachtragsaufträge bereits ab einem Wert von 3.000 Euro sichergestellt. Das bewertet die gpaNRW positiv.

Für die Dokumentation der Nachträge ist ebenfalls das Fachamt verantwortlich. Die Maßnahmenbetrachtungen in Kapitel 5.7 zeigen, dass Umfang und Qualität der Dokumentationen in den verschiedenen Fachdiensten qualitativ sehr unterschiedlich sind.

Ein zentrales Nachtragsmanagement im oben beschriebenen Sinne hat die Stadt Bad Salzuflen bisher nicht umgesetzt. Neben der zuvor beschriebenen standardisierten Abwicklung der Baumaßnahme und der Nachträge nimmt das RPA jedoch eine statistische Auswertung zum Umfang von Nachträgen ab einer bestimmten Höhe vor. Die örtliche Rechnungsprüfung beschränkt sich dabei auf Nachträge mit einem Auftragsvolumen (inklusive der Nachträge) von 50.000 Euro. Diese machten im letzten Berichtszeitraum von September 2019 bis September 2020 rund 3,5 Prozent des Auftragsvolumens aus. Nachträge die unter der festgelegten Grenze von 50.000 Euro bleiben, werden bislang nicht ausgewertet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bad Salzuflen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung aller Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen.

Damit könnte die Stadt Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung und den Leistungsbeschreibungen gewinnen, sowohl für die jeweilige Baumaßnahme als auch über alle erteilten Aufträge hinweg. Ebenso könnte die Stadt Bieterstrategien besser erkennen und bei künftigen Ausschreibungen berücksichtigen.

Das Nachtragsmanagement unterstützt zudem bei:

- der Schaffung von Transparenz (auch Korruptionsprävention) und
- der Sicherheit bei der Kalkulation von Nachträgen.

Es bietet zudem

- Hilfestellung bei der Formulierung von Ausschreibungstexten,
- Sicherheit beim Umgang mit neuer Architektur und Technik und
- Hilfestellung bei der Qualitätskontrolle von Planungsleistungen

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention				
F1	Das Vergabewesen der Stadt Bad Salzuflen ist zum Prüfungszeitpunkt sehr gut organisiert. In ihrer Vergabeordnung und der Dienstanweisung hat die Stadt die notwendigen Regelungen getroffen sowie die Zuständigkeiten und Aufgaben klar formuliert. Die Regelungen sind gut geeignet, die rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren zu gewährleisten.	155		
F2	Das örtliche Rechnungsprüfungsamt ist in die Vergabeverfahren der Stadt Bad Salzuflen sehr gut eingebunden. Die Regelungen sind gut geeignet, die fachliche Richtigkeit der Vergabeverfahren zu gewährleisten.	155	E2.1	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die zentrale Vergabestelle zur Erfüllung ihrer Aufgaben mit ausreichend personellen Ressourcen ausstatten. Innerhalb der zentralen Vergabestelle muss eine Vertretung gewährleistet sein.
			E2.2	Die zentrale Vergabestelle sollte mithilfe der eingesetzten Software auch in der Lage sein, Auswertungen zum Nachtragswesen zu erstellen. Die Stadt Bad Salzuflen sollte dazu die Möglichkeiten der eingesetzte Software erweitern oder eine geeignete Software über eine Markterkundung auswählen.
F3	Die Regelungen der Stadt Bad Salzuflen zum Thema Korruptionsprävention und -bekämpfung sind gut geeignet, die Vorgaben des Korruptionsbekämpfungsgesetzes zu erfüllen. Nur in wenigen Punkten besteht noch Anpassungs-/ Regelungsbedarf.	158	E3	Die Stadt Bad Salzuflen sollte zur Identifizierung ihrer korruptionsgefährdeten Bereiche eine erneute Schwachstellenanalyse durchführen und diese in regelmäßigen Abständen sowie anlassbezogen aktualisieren.

Feststellung		Seite		Empfehlung	Seite
Sponsoring					
F4	<p>Die Stadt Bad Salzuflen nimmt Sponsoringleistungen in Anspruch. Sie hat den Umgang mit Sponsoringleistungen in einer Dienstanweisung geregelt. Die örtliche Rechnungsprüfung wird vor jedem Vertragsabschluss beteiligt. Einzelne Aspekte können noch optimiert werden.</p> <p>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.</p>	160	E4	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Beteiligung des Fachdienstes Steuern bei der Inanspruchnahme von Sponsoringleistungen verbindlich festlegen. Sie sollte darüber hinaus den Rat der Stadt jährlich über ihre Sponsoringaktivitäten unterrichten.	161
Bauinvestitionscontrolling					
F5	Die Stadt Bad Salzuflen hat bisher kein systematisches Bauinvestitionscontrolling aufgebaut, das einen konkreten Projektauftrag aufstellt, begleitet und nach der Umsetzung auswertet. Sie berücksichtigt aber bereits viele Aspekte zum Bauinvestitionscontrolling in der Planung und Abwicklung ihrer Baumaßnahmen. Das systematische Investitionscontrolling der Bauprojekte kann in einzelnen Punkten noch verfeinert werden.	161			
F6	Die Bedarfsfeststellung für die Baumaßnahmen erfolgen in Bad Salzuflen in den einzelnen Fachbereichen. Die im Vorfeld berechneten Kosten weichen bei einzelnen betrachteten Maßnahmen erheblich von den abgerechneten Summen ab. Das deutet auf einen Optimierungsbedarf in der Planungsphase hin.	161	E6	Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Bad Salzuflen für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein systematisches Bauinvestitionscontrolling implementieren und zentral organisieren. Dazu sollte sie in einer Dienstanweisung die Verantwortlichkeiten und Aufgaben regeln.	164
Nachtragswesen					
F7	Nachträge haben in der Stadt Bad Salzuflen einen deutlichen Einfluss auf die Abrechnungssummen. Die Abweichungen vom Auftragswert sind im Betrachtungsjahr vergleichsweise groß.	164	E7	Die Stadt Bad Salzuflen sollte die Abweichungen insbesondere bei den Bauaufträgen kritisch hinterfragen. Ziel sollte eine Verringerung der Abweichungen sein. Gegebenenfalls ist der Bedarfsermittlung vor der Ausschreibung mehr Zeit einzuräumen.	168

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F8	Die Stadt Bad Salzuflen beteiligt die örtliche Rechnungsprüfung bereits bei Nachtragsaufträgen ab einem Auftragswert von 3.000 Euro, das bewertet die gpaNRW positiv. Eine systematische Auswertung aller Nachträge hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen findet nicht statt.	168	E8	Die Stadt Bad Salzuflen sollte ein zentrales Nachtragsmanagement einrichten. Dazu gehört eine systematische Auswertung aller Nachträge und Abweichungen hinsichtlich Umfang, Ursachen und beteiligter Unternehmen.	169

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 Bad Salzuflen

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bad Salzuflen 2012/2013	Bad Salzuflen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-128	-3,27	-200	3,86	52,45	127	732	102	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	22,4	21,67	-29,11	13,21	26,53	42,10	74,35	102	2018	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	52,5	50,53	-11,32	40,35	53,97	70,17	89,03	102	2018	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	./.	3.274	370	1.872	2.911	4.311	6.928	83	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	173	236	-330	84,33	177	266	2.263	102	2018	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	7,44	7,95	4,23	7,47	8,54	9,51	13,80	57	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	5,37	6,04	4,17	5,26	5,73	6,57	8,21	57	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	k. A.	3.959	2.565	3.869	4.619	5.151	7.136	84	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	4.115	3.866	2.810	3.280	3.605	3.989	5.382	39	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bad Salzuflen 2012/2013	Bad Salzuflen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	1.778	1.674	979	1.642	1.767	1.978	2.312	41	2019	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	261	255	43	132	186	238	368	41	2019	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	516	468	23	144	195	295	723	40	2019	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	262	299	153	243	297	351	498	41	2019	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	122	108	5	108	138	180	271	41	2019	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	783	709	70	160	245	293	723	41	2019	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	72	112	56	133	250	311	736	41	2019	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	45	0	24	53	188	736	40	2019	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	321	196	19	190	305	516	1.255	41	2019	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	1.931	2.774	1.209	1.965	2.439	2.733	3.929	44	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	189	212	97	130	149	182	333	42	2019	./.
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen	329	348	234	318	352	394	620	86	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bad Salzuflen 2012/2013	Bad Salzuflen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
je Klasse in qm										
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	./.	./.	204	371	450	668	2.185	39	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	./.	./.	0	307	361	439	1.770	57	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	./.	./.	217	311	391	462	656	24	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	./.	./.	190	264	318	367	491	80	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	./.	./.	124	331	395	447	707	43	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	11,33	12,94	7,55	10,36	12,82	16,50	29,10	84	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	22,83	./.	4,15	18,80	24,04	30,60	110,36	58	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	11,12	12,94	7,03	9,78	11,19	12,84	17,61	77	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	1,76	./.	0,00	0,00	6,40	42,56	100	86	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	6,87	7,55	0,00	6,82	7,75	9,31	24,99	83	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	./.	96,3	61,44	88,23	102	117	166	83	2018	./.
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	22,6	18,8	7,16	12,94	14,33	17,93	27,14	85	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bad Salzuflen 2012/2013	Bad Salzuflen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	128	136	82,08	114	134	163	342	85	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	185	188	42,65	150	205	298	578	87	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	448	484	258	480	546	630	902	87	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	./.	./.	334	470	535	618	1.019	85	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	302	146	314	386	535	964	58	2019	./.
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	./.	553	331	573	731	912	1.155	35	2018	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	20.154	22.417	16.039	21.391	23.115	26.187	32.501	36	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	53,10	53,76	34,75	48,05	54,75	58,68	71,55	36	2018	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	47,30	43,54	35,24	40,80	45,78	52,17	66,16	36	2018	Hilfe zur Erziehung
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre	24,7	23,70	13,51	27,29	34,19	40,26	63,22	36	2018	Hilfe zur Erziehung

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bad Salzuflen 2012/2013	Bad Salzuflen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
(Falldichte HzE gesamt)										
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	2.386	2.493	1.490	2.311	2.522	2.828	3.996	48	2018	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	11,0	12,3	2,9	12,7	14,5	15,7	18,8	48	2018	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	3.498	3.596	2.101	3.144	3.438	3.711	4.731	48	2018	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsport halls je Klasse in qm	./.	85	55	77	85	98	208	86	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	./.	353	235	342	382	425	562	86	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	4,64	4,38	1,67	3,20	4,35	6,22	9,14	56	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	2,26	2,07	0,56	1,28	2,07	2,95	5,04	56	2019	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	124	50	88	120	144	192	80	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	8,99	0,00	2,46	4,35	6,73	20,00	78	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	55	53	81	109	130	275	40	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren)	k. A.	54	31	61	70	101	148	43	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bad Salzuflen 2012/2013	Bad Salzuflen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
in Kalendertagen										
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k.A.	k.A.	1,64	2,73	3,22	4,03	4,81	53	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	k.A.	184	314	400	459	691	48	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	k.A.	58,68	155	231	286	500	45	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	k.A.	78,80	15,65	50,97	75,92	98,15	192	77	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k.A.	k.A.	290	548	725	905	1.375	52	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	244	241	68	179	208	266	426	92	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	7,65	8,42	0,26	2,73	5,64	8,50	21,02	43	2019	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	0,96	0,88	0,13	0,91	1,45	2,22	9,83	40	2019	./.
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	15,13	14,96	1,36	8,74	11,75	14,48	27,80	43	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bad Salzuflen 2012/2013	Bad Salzuflen aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	2,93	3,53	1,80	3,34	4,33	6,36	9,77	41	2019	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	2,36	2,47	1,60	4,00	7,39	17,49	58,84	37	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	4,00	5,97	0,17	0,83	1,70	2,49	6,24	32	2019	./.

*EW = Einwohner

**Sofern für das Vergleichsjahr kein Gesamtabschluss vorlag, hat die gpaNRW die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung der wesentlichen Verflechtungen ermittelt.

***Nähere Informationen zum Benchmark stehen auf unserer Internetseite unter „Service“ - "Handlungsmöglichkeiten und Gute Beispiele".

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, Haus 4, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de