

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Bünde
im Jahr 2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Bünde	7
0.2.1 Strukturelle Situation	7
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	9
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	9
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	10
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bünde	18
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	22
0.5.1 Kennzahlenvergleich	22
0.5.2 Strukturen	23
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	23
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
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	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	55
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	55
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	57
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	59

1.4.4	Fördermittelmanagement	63
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	66
2.	Beteiligungen	73
2.1	Managementübersicht	73
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	74
2.3	Beteiligungsportfolio	75
2.3.1	Beteiligungsstruktur	75
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	87
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	89
3.	Hilfe zur Erziehung	91
3.1	Managementübersicht	91
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	92
3.3	Strukturen	93
3.3.1	Strukturkennzahlen	94
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	95
3.3.3	Präventive Angebote	95
3.4	Organisation und Steuerung	97
3.4.1	Organisation	97
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	98
3.4.3	Finanzcontrolling	99
3.4.4	Fachcontrolling	100
3.5	Verfahrensstandards	101
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	101
3.5.2	Prozesskontrollen	105
3.6	Personaleinsatz	105
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	107
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	107
3.7	Leistungsgewährung	108
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	108
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	117
3.7.3	Unbegleitete minderjährige Ausländer	124
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	125
4.	Bauaufsicht	130
4.1	Managementübersicht	130
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	131

4.3	Baugenehmigung	131
4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	132
4.3.2	Rechtmäßigkeit	134
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	136
4.3.4	Geschäftsprozesse	137
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	138
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	139
4.3.7	Personaleinsatz	142
4.3.8	Digitalisierung	144
4.3.9	Transparenz	146
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	148
5.	Vergabewesen	151
5.1	Managementübersicht	151
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	152
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	153
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	153
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	155
5.4	Sponsoring	158
5.5	Bauinvestitionscontrolling	159
5.6	Nachtragswesen	161
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	161
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	162
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	164
6.	gpa-Kennzahlenset	167
6.1	Inhalte, Ziele und Methodik	167
6.2	Aufbau des gpa-Kennzahlensets	167
6.3	gpa-Kennzahlenset	169
	Kontakt	176

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde

0.1.1 Managementübersicht

Als Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde 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.

Für die Stadt Bünde besteht weiterhin grundsätzlich die Notwendigkeit, die **Haushaltssituation** zu verbessern. Der Handlungsbedarf ist aber längst nicht mehr so hoch, wie bisher. Seit 2015 erzielt die Stadt Bünde Jahresüberschüsse. Wesentlicher Erfolgsfaktor ist die rechtzeitig eingegangene Selbstverpflichtung durch ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept. Das in einer Modellrechnung ermittelte positive strukturelle Ergebnis bestätigt die Anstrengungen und einen strukturell ausgeglichenen Haushalt. Die aktuellen, positiven Ergebnisse sind aber auch begünstigt durch die konjunkturelle Lage mit entsprechenden Steuereinnahmen. Das bedeutet, auch durch mögliche Auswirkungen der Corona-Pandemie, ein erhebliches Risiko für den Haushalt. Die Stadt Bünde hat das in ihren aktuellen Haushaltsplanungen bereits einkalkuliert. Die Entwürfe sehen in den Jahren 2021 und 2022 defizitäre Jahresergebnisse vor. Eine im interkommunalen Vergleich gute Eigenkapitalausstattung und eine gut gefüllte Ausgleichsrücklage erfüllen dabei ihre Funktion als Teil der Risikovorsorge. Eine zunehmende Überalterung des städtischen Gebäude- und Verkehrsinfrastrukturvermögens wird jedoch mittelfristig steigende Reinvestitionsbedarfe auslösen. Dabei gehört die Stadt Bünde schon jetzt zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Verbindlichkeiten. Auf Liquiditätskredite ist die Stadt dabei erfreulicherweise nicht angewiesen. Das konjunkturelle Risiko und ein höherer Kapitaldienst werden für die Stadt Bünde zusätzliche haushaltswirtschaftliche Herausforderungen sein. Die gpaNRW empfiehlt, vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen zu identifizieren. Die positiven Jahresergebnisse, die damit verbundene gute Eigenkapitalausstattung und der Aufbau einer Liquiditätsreserve wirken dabei entlastend.

Die Stadt Bünde überträgt mehr konsumtive **Haushaltsermächtigungen** ins Folgejahr als die meisten der Vergleichskommunen. Die gpaNRW empfiehlt, die Planungsparameter bei den investiven Auszahlungen zu überprüfen. Zukünftig sollte die Stadt im Haushalt nur Maßnahmen einplanen, die auch realistischer Weise im Haushaltsjahr abgewickelt werden können.

Die Recherche und Beantragung von **Fördermitteln** erfolgt bei der Stadt Bünde dezentral durch die Fachämter. Die Stadt sollte strategische Zielvorgaben für die Fördermittelakquise und konkrete Regelungen zum Umgang mit Fördermitteln formulieren.

Die Stadt Bünde übt auf sechs **Beteiligungen** einen Einfluss aus. Die Beteiligungsstruktur weist eine mittlere Komplexität auf. Einige der Mehrheitsbeteiligungen sind von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt Bünde und haben große Auswirkungen auf den Haushalt. Gesellschafterdarlehen, Bürgschaften und wesentliche Verpflichtungen gegenüber den kommunalen Unternehmen erfordern ein effektives Beteiligungsmanagement mit entsprechend hohen Anforderungen. Diese Anforderungen erfüllt die Stadt zum Teil nur in Ansätzen. Das Beteiligungsmanagement sollte als wichtige Steuerungsunterstützung von Politik und Verwaltung deutlich gestärkt, ausgebaut und zentral organisiert werden. Die beteiligungsrelevanten Daten sollten zentral und digital vorgehalten und gepflegt werden. Zur effizienten, zeitnahen Steuerung sollte das Beteiligungsmanagement dem Rat unterjährig berichten. Das bereits bestehende Berichtswesen der Kommunalbetriebe Bünde sollte durch einen Soll-Ist-Vergleich auf Grundlage des Vermögens- bzw. Finanzplans ergänzt werden. Die Stadt Bünde sollte dem Rat die Beteiligungsberichte 2014 bis 2018 möglichst bald nachreichen - dies ist bis Ende 2021 beabsichtigt.

Die Aufwendungen für die **Hilfen zur Erziehung** sind in der jugendhilferelevanten Zielgruppe der unter 21-jährigen ausgesprochen niedrig. Gleiches gilt auch für die Falldichte, die den Minimalwert der Vergleichskommunen abbildet. Auch ist die Verweildauer in den Einrichtungen vergleichsweise niedrig, was sich positiv auf die Falldichte und die Aufwendungen je Einwohner bis unter 21 Jahre auswirkt. Grundlage dafür ist ein differenziertes Netz an niedrigschwelligen Unterstützungs- und Beratungsangeboten, dass durch die Stadt selbst, freie Träger sowie andere öffentliche Leistungserbringer gewährleistet wird. Es richtet sich an unterschiedliche Zielgruppen und trägt maßgebend zu der ausgesprochen geringen Falldichte bei. Diese geringe Falldichte trägt entscheidend zu dem niedrigen Fehlbetrag bei. Um die fachlich und finanzwirtschaftlichen Ergebnisse nachhaltig zu sichern, sollten die Steuerungsleistungen im Jugendamt, besonders das Finanzcontrolling, weiter ausgebaut werden. Sehr positiv bewertet die gpaNRW, dass noch während der Prüfung eine Umstellung des Finanzcontrollings erfolgte und grundlegende Finanzdaten nunmehr monatlich erhoben und perspektivisch mit den Falldaten zusammengeführt werden sollen. Das ermöglicht eine umfassende kennzahlengestützte Steuerung dieses Aufgabenbereiches

Die Stadt Bünde weist bei der **Bauaufsicht** ein geringes Fallaufkommen je 10.000 Einwohner auf. Die Zahl der Bauanträge ist rückläufig. Dennoch kann die Stadt nicht immer die gesetzlichen Fristen einhalten. Auffällig ist auch die hohe Zahl der unerledigten Bauanträge. Die Bauaufsicht der Stadt Bünde ist insgesamt gut organisiert. Ansatzpunkte für Verbesserungen bieten die Regelungen zu den Verantwortungsbereichen. Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung“ liegt im Jahr 2019 im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Beim einfachen Genehmigungsverfahren bildet die Stadt Bünde das Maximum der Gesamtlaufzeit in Kalendertagen. Auch aus diesem Grund sollte Bünde die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Zudem sollte die eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträge nicht pauschal vorgegeben werden.

Die Stadt Bünde hat ihr **Vergabewesen** gut organisiert. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Zentrale Vergabe- und Submissionsstelle (ZVS). Dadurch schafft die Stadt gute Voraussetzungen für die einheitliche Anwendung der Vergaberichtlinien. Eine regelmäßige Einbeziehung der

ZVS auch in freihändige und Verhandlungsvergaben könnte dies für das gesamte Vergabewesen sicherstellen. Zusätzlich bindet die Stadt ihre örtliche Rechnungsprüfung frühzeitig und eng in die Vergaben ein. Die Stadt schafft dadurch gute Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche und rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren. Diese grundlegenden Festlegungen sollte sie daher auch bei der derzeit stattfindenden Überarbeitung ihrer Vergaberichtlinien beibehalten. In der Praxis setzt die Stadt ihre organisatorischen Vorgaben weitestgehend korrekt um. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens wertet sie allerdings die erteilten Aufträge nicht systematisch zentral aus. Dies gilt auch für eventuelle Auftrags Erweiterungen und Nachträge.

Die Aufgaben der Antikorruptionsstelle nimmt das Rechnungsprüfungsamt wahr. Konkrete Regelungen zur **Korruptionsprävention** hat die Stadt zudem in einer Dienstanweisung getroffen. Diese sollte sie um Festlegungen zur Rotation in korruptionsgefährdeten Bereichen ergänzen. Darüber hinaus ist eine Schwachstellenanalyse geboten, die die Stadt regelmäßig überprüfen und aktualisieren sollte.

Zu **Sponsoringleistungen** hat die Stadt Vorgaben gemacht. Durch eine regelmäßige Veröffentlichung der Sponsoringaktivitäten könnte Bünde für zusätzliche Transparenz in diesem sensiblen Bereich sorgen.

Die Stadt setzt bereits wesentliche Elemente eines **Bauinvestitionscontrollings** in der Praxis um. Zumindest für bedeutsame Baumaßnahmen könnte sie dieses in ein systematisches und zentral gesteuertes Verfahren ausbauen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Bünde

0.2.1 Strukturelle Situation

Das folgende Balkendiagramm zeigt die strukturellen Rahmenbedingungen der Stadt Bünde. 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 heutigen Bevölkerungsstand der abgebildeten Kommune.

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

Strukturmerkmale Stadt Bünde 2020



Im Gespräch zu den Strukturmerkmalen wird der bereits in der letzten Prüfung genannte Schwerpunkt, die Stadt Bünde auch weiterhin als eine der familienfreundlichsten Kommunen zu gestalten, bestätigt. In den letzten zehn Jahren seien allein mehr als 20 Mio. Euro in den Bereich Bildung, Erziehung und Kinderbetreuung geflossen. Kindertagesstätten seien ausgebaut und das Platzangebot erweitert worden.

Nicht nur unter der Zielsetzung Familienfreundlichkeit, sondern auch wegen der demografischen Entwicklung seien erhebliche (Re)Investitionen notwendig gewesen. Entgegen der grafischen Darstellung sei nämlich die Bevölkerungsentwicklung inzwischen positiv. Der Zuzug junger Familien und eine Tendenz höherer Kinderzahlen innerhalb der Familien habe inzwischen eine Trendumkehr bewirkt.

Dennoch sei der Anteil der älteren Bevölkerungsgruppen weiterhin überdurchschnittlich hoch. Themen wie altersgerechtes Wohnen und die Unterstützung an Demenz erkrankter Menschen seien deshalb aktueller denn je (vgl. Abschnitt interkommunale Zusammenarbeit).

Bünde wird in der eigenen Wahrnehmung als attraktiver Wohnstandort bewertet. Das Mietniveau sei unterschiedlich hoch. Den wachsenden Wohnraumbedarf decken zum Teil private Investoren durch Neubauten. Zusätzlich besteht für die Stadt selbst die Möglichkeit, Gebäude und Wohnungen ehemaliger Angehöriger der britischen Streitkräfte zu erwerben. Ein entsprechender Ratsbeschluss liege vor. Dabei gehe es der Stadt nicht darum, Immobilien zu vermarkten oder als Investor aufzutreten. Vielmehr habe dieser Gebäudebestand erhebliche Bedeutung für die Städtebauentwicklung. Zum Teil kann der Wohnraum für Flüchtlinge oder als Sozialunterkünfte genutzt werden. Letztlich strebt die Stadt im Wesentlichen eine anschließende private

Nutzung an und wird nur einen notwendigen Bestand im Eigentum selbst bewirtschaften. Problematisch sei derzeit allerdings die Zusammenarbeit mit der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA). Verhandlungen und Rückäußerungen erfordern einen aus Sicht der Stadt zu langen Zeitaufwand. Der Dialog sei ohnehin schwierig zu führen und auch nach Intervention heimischer Abgeordneter seien keine Verbesserungen eingetreten. Es wird befürchtet, dass hier Chancen in Zeiten eines angespannten Wohnungsmarktes nicht genutzt werden können.

Unabhängig von dieser Problematik hat die Stadt Bünde bereits auf eine rückläufige Entwicklung im Einzelhandel und drohende Leerstände reagiert. Nach dem geänderten Bebauungsplan werden in der zentralen Einkaufsstraße zukünftig auch im Erdgeschoss Wohnungen eingerichtet werden können.

Die Auswirkungen der Corona-Pandemie spürt die Stadt bereits. Die Gewerbesteuvorauszahlungen werden zum Teil deutlich gekürzt. Auswirkungen auf die Jahresergebnisse können aktuell noch nicht vollständig eingeschätzt werden, finden aber soweit möglich in der Haushaltsplanung 2021 berücksichtigt. Allerdings werden sich die Folgen unmittelbar auf die Liquidität der Stadt auswirken. Da sei es gut, dass die Stadt Bünde vor einigen Jahren ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept beschlossen habe. Seit 2015 schließe der Haushalt mit teilweise deutlichen Überschüssen ab. Niemals habe die Stadt Liquiditätskredite in Anspruch nehmen müssen. Die Gewerbesteuerzahlungen seien in den letzten Jahren von 16 Mio. Euro auf 28 Mio. Euro gestiegen.

Vor diesem Hintergrund habe die Stadt auch Maßnahmen durchgeführt, die den Wohn-, Gewerbe- und Lebensstandort Bünde attraktiv machen. Mit der Inanspruchnahme von Fördermitteln sei beispielsweise ein neues Freibad entstanden. Aktuell hat die Stadt das Bahnhofsgebäude gekauft. Nach der Durchführung eines Architektenwettbewerbes wird die Immobilie umgebaut und zusammen mit dem Umfeld als Visitenkarte der Innenstadt neu gestaltet. Dabei greift das Projekt auch die ehemals blühende Tabakindustrie auf und erinnert an die Zeiten der „Zigarrenstadt Bünde“.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Prüfungsberichte werden dem Rechnungsprüfungsausschuss und den Ratsmitgliedern zur Kenntnis gegeben. Nicht alle Hinweise und Empfehlungen werden als praxisgerecht und umsetzbar bewertet. Eine formelle Behandlung der Prüfungsergebnisse war bisher nicht vorgesehen.

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

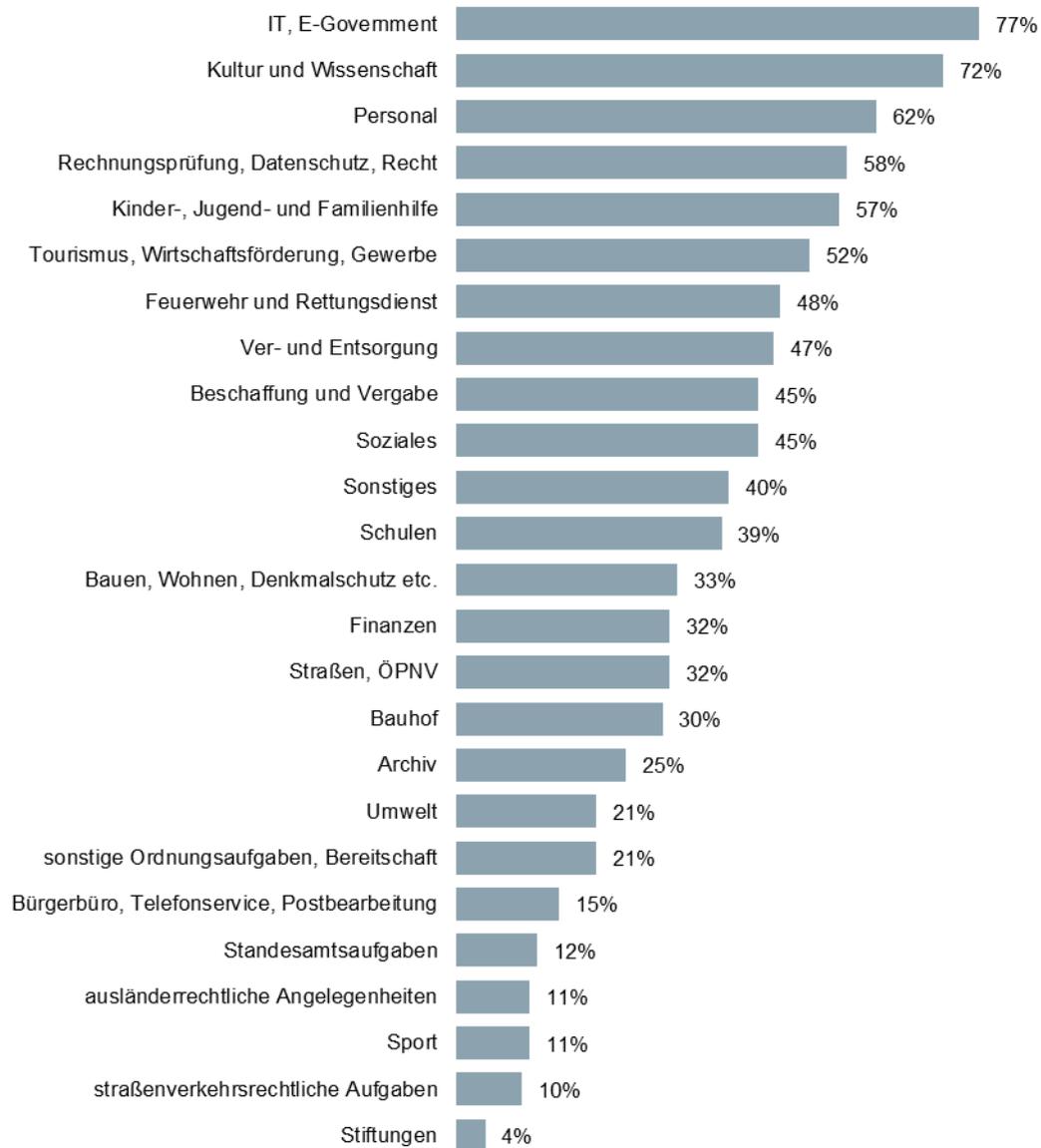
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

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

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020



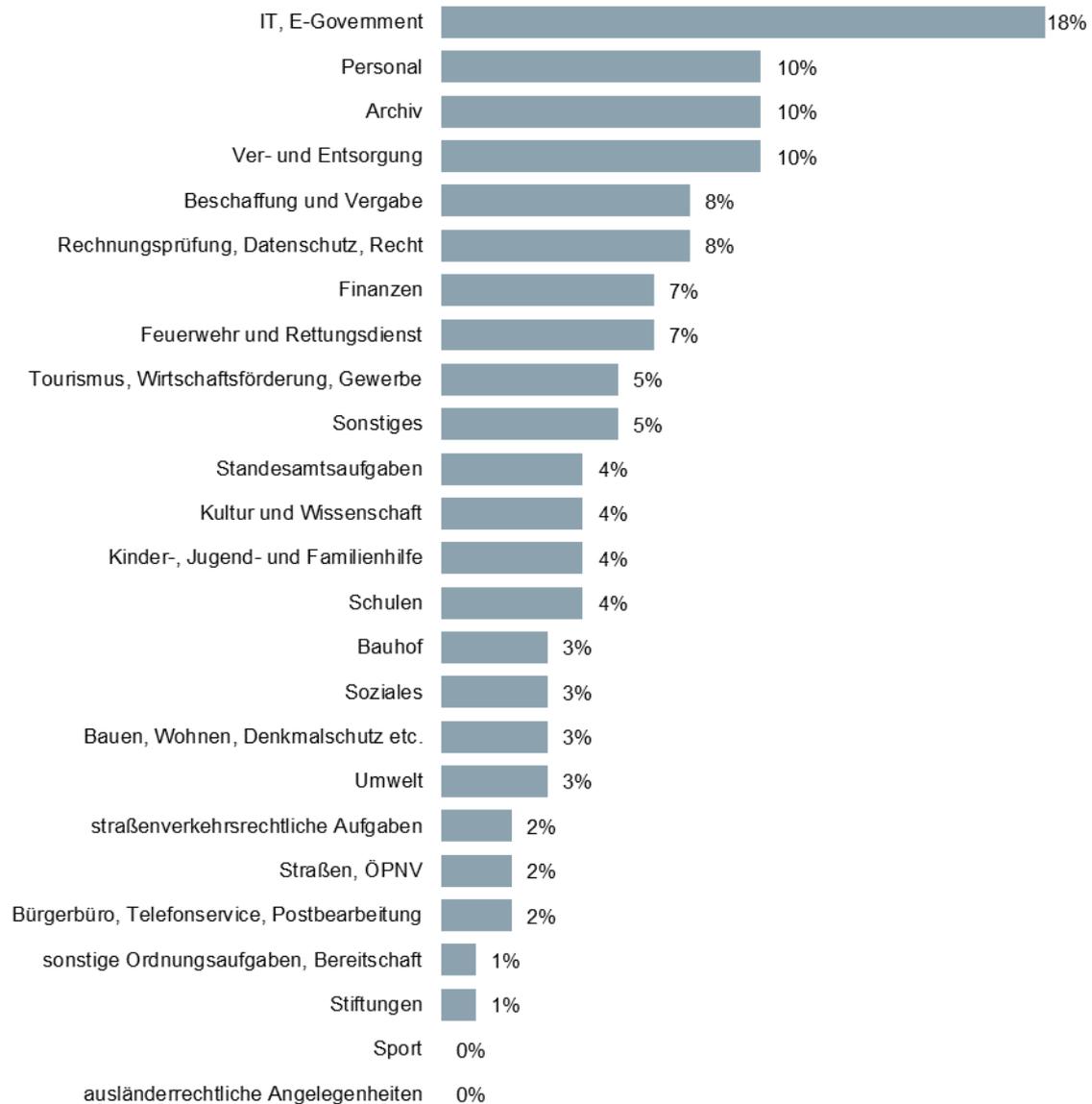
Nahezu alle bisher geprüften Kommunen sind einem Rechenzentrum angeschlossen. Entsprechend hoch ist der Anteil interkommunaler Zusammenarbeit in den Aufgabengebieten IT und E-Government.

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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

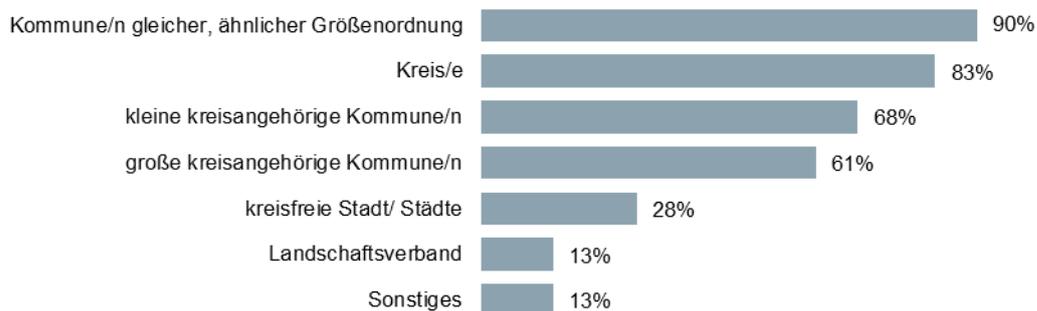
forderungen stellt, sind vermehrt Bestrebungen, bspw. auch auf Kreisebene, wahrnehmbar, gemeinsame Lösungen zu entwickeln (z.B. gemeinsame, kreisweite E-Governmentstrategie). Gerade im Bereich der internen Dienstleistungen eröffnet die Digitalisierung neue, ortsunabhängige Möglichkeiten zur interkommunalen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

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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

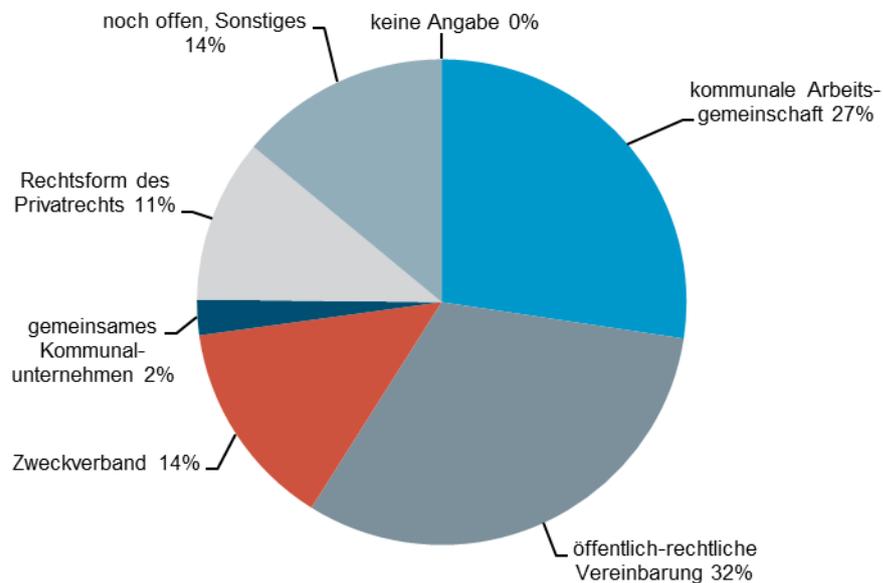


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

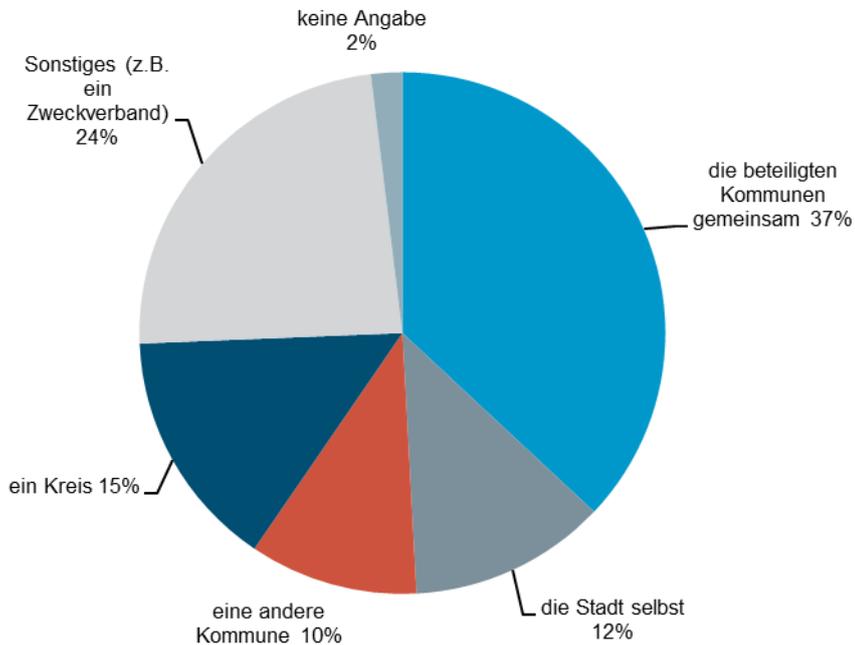


Rd. ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. 75 Prozent aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

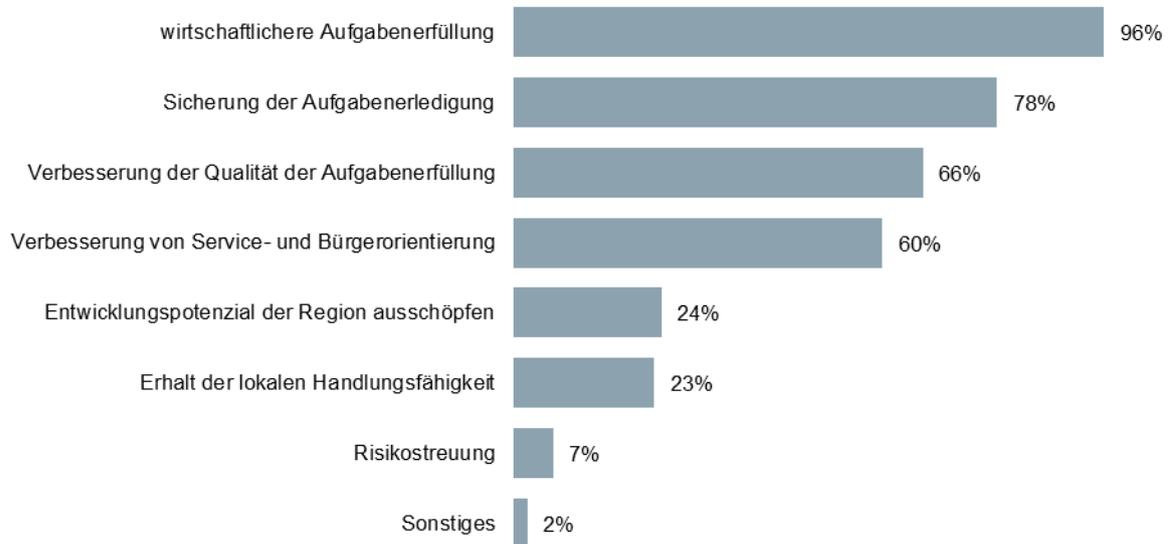


In dieser Grafik zeigt sich sehr deutlich, dass die Kommunen Organisationsformen bevorzugen, in denen sie entweder selbst, eine andere Kommune, die beteiligten Kommunen gemeinsam oder auch der Kreis die gemeinschaftlichen Aufgaben erledigen. Die auf diese Akteure entfallenden IKZ-Projekte betragen in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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten

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

Ziele IKZ



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

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

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



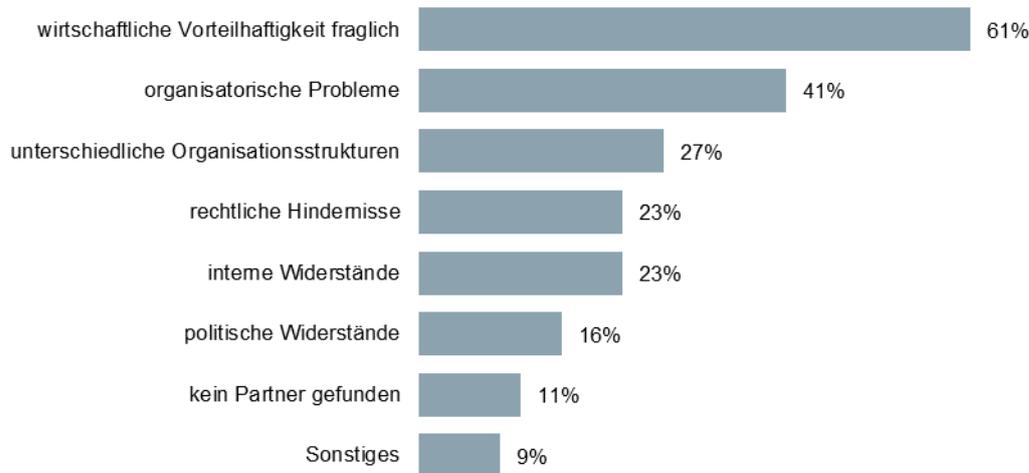
Rd. die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche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

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

0.3.1.8 Hindernisse

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

Hindernisse IKZ



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

0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Bünde

Die Stadt Bünde hat in der online-Umfrage sechs bereits umgesetzte IKZ-Projekte genannt. Eine Zusammenarbeit mit weiteren Kommunen gibt es bei der Vollstreckung. Unter Federführung des Kreises werden Rahmenverträge für gemeinsame Beschaffungen vorbereitet. In der Prozesswerkstatt OWL entwickeln etwa 14 beteiligte Kommunen ein gemeinsames Prozessmanagement zur Digitalisierung. Eine interkommunale Zusammenarbeit mit der Gemeinde Kirchlengern besteht mit dem Gesamtschulzweckverband. Die Stadt Bünde ist an der Minden-Herforder-Verkehrsgesellschaft beteiligt. Der Kreis Herford führt für alle kreisangehörigen Kommunen eine gemeinsame kommunale Statistikstelle. Sie regelt einheitlich die Datenerfassung, den Datenschutz und die Datensicherheit. Zusätzlich übernimmt sie auch die Erstellung der Kommunalstatistiken.

Die Maßnahmen und Kooperationen zur IKZ sind bei der Stadt Bünde nicht zentral zusammengefasst. Zuständig und verantwortlich sind die einzelnen Fachbereiche. Neben den genannten Maßnahmen gibt es zahlreiche weitere Vereinbarungen zur interkommunalen Zusammenarbeit. Mit dem Kreis Herford besteht eine Kooperation beim vorbeugenden Brandschutz. Vielfach findet ein Austausch in Arbeitskreisen, regelmäßigen Treffen oder Arbeitsgruppen statt. Das gilt besonders für den Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD) des Jugendamtes und den interkommunalen Austausch der Jugendämter im Rahmen von Fallbesprechungen. Das Sozialamt ist an einer Arbeitsgemeinschaft zum Integrationskonzept beteiligt. Bereits 2008 wurde das Projekt widunetz, Netzwerk für Integration und Vielfalt im Kreis Herford gegründet.

Der Demenzverbund Kreis Herford setzt sich zusammen aus ehrenamtlichen Initiativen, stationären Einrichtungen, ambulanten Diensten, Wohlfahrtsverbänden und Vertretungen aus den Städten und Gemeinden. Er vernetzt die Vielzahl an Angeboten, stärkt Ehrenamtsstrukturen und verschafft die notwendige Aufmerksamkeit und Öffentlichkeit für das Thema. Die Mitarbeit

der Stadt Bünde dokumentiert damit auch die eigene Schwerpunktsetzung im Handlungsfeld Demografie (vgl. Abschnitt strukturelle Situation).

Bei der Planung einer Entlastungsstraße arbeitet die Stadt Bünde mit anderen betroffenen Kommunen aus der Region zusammen. Mit der Kreispolizeibehörde Herford besteht eine Ordnungspartnerschaft. Mit der Stadt Herford bestehen gegenseitige Vertretungsregelungen beim Bereitschaftsdienst für Einweisungen nach PsychKG. Benachbarte Feuerwehren nutzen Spezialfahrzeuge gemeinsam. Für die Klärschlamm Entsorgung gibt es eine gemeinsame Gesellschaft und eine entsprechende Kooperation. In Randgebieten nimmt die Stadt Bünde die Abwasserentsorgung für andere Kommunen gegen Entschädigung wahr. Die Büchereien arbeiten bei der Online-Ausleihe (Onleihe) und im Sommerleseclub zusammen.

Die Stadt Bünde hat ihre schon in der letzten Prüfung geäußerte positive Haltung zur IKZ bestätigt und bereitet weitere Maßnahmen vor. Abhängig von der Ausweisung neuer Gewerbeflächen sind interkommunale Gewerbegebiete vorgesehen. Hier sieht die Stadt Handlungsbedarf. Beispielfhaft genannt wird das Scheitern einer konkreten Zusammenarbeit mit der Gemeinde Rödinghausen. Einem der größten Küchenhersteller Europas sollte die Flächenerweiterung auf dem Gebiet der Stadt Bünde ermöglicht werden. Die Vereinbarung der beiden Kommunen und des Unternehmens ist letztlich am Widerstand einzelner Anlieger gescheitert. Zumindest die vorgesehene Betriebserweiterung wurde ins benachbarte Niedersachsen verlegt.

Weitere Handlungsfelder sind Prozesse zur Digitalisierung. Die Umsetzung erfordert in den meisten Fällen einheitliche Software, passende Schnittstellen und einen interkommunalen Datenaustausch, die Insellösungen einzelner Kommunen scheitern lassen. Ein weiteres Handlungsfeld für interkommunale Zusammenarbeit sieht die Stadt Bünde in einem gemeinsamen Forderungsmanagement.

Interkommunale Zusammenarbeit sei auch Voraussetzung für regionales Marketing oder für regionale Entwicklungen. Als Beispiel wird das Radwegenetz, zusammen mit der Gemeinde Hiddenhausen genannt. Ebenso könne eine effektive Wirtschaftsförderung nur in Zusammenarbeit gestaltet werden. Hier sei man aber mit der Wirtschaftsförderung des Kreises Herford auf einem guten Weg.

Konkret geplant ist die Übernahme von Archivaufgaben durch den Kreis Herford. Zeit- und Maßnahmeplanungen gibt es dazu bisher nicht. Zurzeit werden Gespräche dazu geführt. Es besteht aber die erklärte Absicht, diese IKZ umzusetzen.

Sehr erfolgreich sei die Zusammenarbeit in der Energie- und Wasserversorgung Bünde (EWB) GmbH mit den beteiligten Kommunen. Weiteres Potenzial für interkommunale Kooperationen sieht die Stadt Bünde in einer gemeinsamen Betriebsführung der Bäder. Insbesondere bei der Personalbewirtschaftung können Synergieeffekte genutzt werden.

Die Stadt Bünde sieht weitreichende Chancen und Möglichkeiten für interkommunale Zusammenarbeit und hat in vielen Handlungsfeldern zumindest konkrete Vorstellungen zur Umsetzung. Dennoch sieht sie nach wie vor bei potenziellen Partnern aber auch eine gewisse Zurückhaltung, wenn es um konkrete Vereinbarungen geht. Kleinere Kommunen befürchten vielfach, dass nicht auf Augenhöhe ver- und gehandelt werde. Das fehlende Vertrauen lasse dann die IKZ scheitern. Rechtliche und formale Anforderungen erschweren darüber hinaus interkommunale Kooperationen.

Wenn aber die Zusammenarbeit konkret vereinbart ist, sei sie auch erfolgreich. Bisher musste in Bünde noch keine IKZ rückabgewickelt werden.

Zusätzlich zu den schon genannten Aufgabenfeldern kann aus Sicht der Stadt Bünde ein gemeinsames, interkommunales Fördermittelmanagement sinnvoll sein. Dabei steht nicht die Abwicklung einzelner Förderanträge im Vordergrund, sondern die Vorhaltung von Fachwissen, gesetzlicher Grundlagen und die Abrufmöglichkeiten von Beratung und Unterstützung bei komplexen Sachverhalten. Eine zentrale Stelle könnte auch den Überblick über alle Fördermöglichkeiten leichter organisieren und gezielt Anpassungen der Fördermöglichkeiten und –voraussetzungen aktualisieren.

So hat die Förderrichtlinie für die Stadt Bünde durchaus Bedeutung. Sie biete gute Ansätze und könnte insoweit weiter gefasst werden. Auf tatsächlich konkrete Fälle sei sie aber weniger anwendbar. Die tatsächliche Inanspruchnahme habe zudem zu bürokratische und formalistische Hürden. Insgesamt sollte das Antragsverfahren deutlich vereinfacht werden.

Die Stadt Bünde ist bei der IKZ durchaus erfolgreich. Sie erkennt die Chancen, die sich bei einer erfolgreichen Zusammenarbeit auch für langfristige Aufgaben ergeben. Sie sollte deshalb ihre guten Erfahrungen mit IKZ nutzen und die von ihr definierten Handlungsmöglichkeiten in konkrete Maßnahmen umsetzen.

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.

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in Bünde hat die gpaNRW von Juni 2020 bis April 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Bünde überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis der Finanzprüfung sind jeweils einschließlich die Jahresabschlüsse bis 2019 und die Haushaltsplanungen bis 2020 inklusive der bis 2023 reichenden mittelfristigen Planung. Für den betrachteten Zeitraum liegt lediglich der Gesamtabchluss 2013 vor. Gegen Ende der Prüfung hat die Stadt den Haushaltsplan 2021 aufgestellt. Aktualisierungen hat die gpaNRW soweit möglich im Berichtstext aufgegriffen und ergänzt.

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	Johannes Thielmann
Finanzen	Christoph Boxleitner
Beteiligungen	Sabine Jary
Hilfe zur Erziehung	Jörg Nathaus
Bauaufsicht	Hermann Ptok
Vergabewesen	Holger Pohl

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

Am 18. Mai 2021 wurden der Verwaltungsvorstand und Vertreter der beteiligten Organisationseinheiten in einem Abschlussgespräch über die wesentlichen Prüfungsergebnisse informiert.

Herne, den 12.07.2021

Im Auftrag

Im Auftrag

gez.

gez.

Thomas Nauber

Johannes Thielmann

Abteilungsleitung

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsinfrastrukturvermögens der Stadt Bünde lässt auf mittelfristig steigende Reinvestitionsbedarfe schließen. Dafür benötigt die Stadt entsprechende Finanzmittel.	E1.1	Die gpaNRW empfiehlt, die Datengrundlagen des Gebäudeportfolios stärker an die Prozesse des Kernhaushalts anzubinden. Dadurch können durch die Kernverwaltung die Gebäudedaten jederzeit zu Zwecke der Finanzsteuerung und der Optimierung des kommunalen Gebäudebestandes ausgewertet werden.
		E1.2	Die gpaNRW empfiehlt, eine aktuelle visuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen durchzuführen. Damit wird auch den gesetzlichen Anforderungen einer körperlichen Inventur nach § 30 KomHVO NRW entsprochen.

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Die Stadt Bünde hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung des Jahresabschlusses nicht ein.	E1	Die Stadt sollte es sich zum Ziel nehmen, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist anzunähern.
F2	Über den Stand wichtiger Investitionsmaßnahmen sind die kommunalen Entscheidungsträger durch entsprechende Berichte der KBB informiert. Beim Finanzcontrolling im Kernhaushalt sieht die gpaNRW jedoch noch Optimierungspotenziale.	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bünde, ein regelmäßiges Finanzberichtswesen zu implementieren. Inhalt des Berichts sollte die prognostizierte Entwicklung des Ergebnisplans sein, ein aktueller Stand der Kredite und der Liquidität sowie gegebenenfalls der Umsetzungsstand von Konsolidierungsmaßnahmen. Mindestens ein Bericht im Jahr sollte dem Verwaltungsvorstand und dem Rat vorgelegt werden.

Feststellung		Empfehlung	
F3	Die Stadt Bünde hat in den letzten Jahren von der guten konjunkturellen Entwicklung profitiert. Sie konnte aber auch durch ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept Konsolidierungsbeiträge für den Haushalt erzielen.	E3	Die Stadt Bünde sollte trotz des guten Verlaufs der letzten Jahre das Thema Haushaltskonsolidierung wieder in den Blick nehmen. Sie sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltsspositionen identifizieren. Dabei kann auf die letzte Fortschreibung des freiwilligen Haushaltskonsolidierungskonzeptes aufgesetzt werden. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.
F4	Die Stadt Bünde überträgt mehr konsumtive Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr als die meisten der Vergleichskommunen. Investitionen und deren Haushaltsermächtigung werden oft in das Folgejahr verschoben. Dadurch entsteht das Risiko, dass die Ermächtigungen für investive Auszahlungen höher sind als die Kreditermächtigung aus der Haushaltssatzung.	E4	Aufgrund des hohen Ansatzerhöhungsgrades in Verbindung mit dem niedrigen Grad der Inanspruchnahme sollte die Stadt Bünde ihre Planungsparameter überprüfen. Zukünftig sollte sie im Haushalt nur Maßnahmen einplanen, die auch tatsächlich im Haushaltsjahr abgewickelt werden können.
F5	Die Recherche und Beantragung von Fördermittel erfolgt bei der Stadt Bünde dezentral durch die Fachämter. Eine strategische Zielvorgabe für die Fördermittelakquise ist nicht vorhanden.	E5	Die Stadt Bünde sollte strategische Zielvorgaben für die Fördermittelakquise formulieren. Bei allen Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen. Durch entsprechende Vorgaben wird aufgrund der dezentralen Organisation ein einheitliches, personenunabhängiges Vorgehen gewährleistet.
F6	Der Stadt Bünde ist bisher weitgehend gelungen, Rückzahlungen zu vermeiden. Ein Fördercontrolling mit einem separaten Berichtswesen existiert derzeit nicht.	E6	Die Stadt Bünde sollte sich mit dem Aufbau einer zentralen Förderakte bzw. Förderdatenbank beschäftigen, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Darauf aufbauend sollte den kommunalen Entscheidungsträgern, wie Verwaltungsvorstand und Rat, regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen berichtet werden.
Beteiligungsmanagement			
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung im Beteiligungsmanagement entspricht nicht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bünde ergeben. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW insbesondere durch verbindliche Regelung zum Informationsaustausch mit den Beteiligungen sowie durch eine fortschreitende Digitalisierung der Beteiligungsdaten.	E1.1	Die Stadt Bünde sollte zur effizienten Steuerungsunterstützung ein zentrales Beteiligungsmanagement einrichten, das die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung, der Mandatsträgerbetreuung und des Beteiligungscontrollings wahrnimmt.
		E1.2	Die Beteiligungsverwaltung als Teil des Beteiligungsmanagements sollte alle beteiligungsrelevanten Daten zentral und möglichst digital vorhalten und pflegen.

Feststellung		Empfehlung	
		E1.3	Die zentrale Beteiligungsverwaltung sollte die Jahresabschlüsse aller unmittelbaren Beteiligungen anfordern und vorhalten, in denen die Stadt wirtschaftlich und nichtwirtschaftlich tätig ist.
		E1.4	Die Stadt Bünde sollte den Informationsaustausch und damit verbundene Qualitätsstandards mit den jeweiligen Geschäftsführungen verbindlich regeln. Eine solche Verpflichtung der Unternehmen kann durch eine Beteiligungsrichtlinie, im Gesellschaftsvertrag oder durch gemeinsame Leitlinien erreicht werden.
F2	Die bisherige Berichterstattung gegenüber Verwaltung und Rat zu den Beteiligungen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bünde ergeben. Dadurch kommt es zu Informationslücken und Steuerungsdefiziten.	E2.1	Die Stadt Bünde sollte die Beteiligungsberichte 2014 bis 2018 (als Anlage der Gesamtabschlüsse) unter Berücksichtigung der gesetzlichen Mindestanforderungen zeitnah nachholen und dem Rat vorlegen.
		E2.2	Obwohl mit der Verpflichtung, 2019 einen Gesamtabschluss aufzustellen, der Beteiligungsbericht entfällt, sollte der Rat auch zukünftig ausreichende Informationen zur effektiven Steuerung der Beteiligungen erhalten. Eine Möglichkeit ist es, den Gesamtlagebericht um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen zu ergänzen. Zukünftig sollten diese Informationen fristgerecht vorliegen; dazu sind dann auch die fristgerechten Jahresabschlüsse und Geschäftsberichte der Unternehmen erforderlich.
		E2.3	Die Stadt Bünde sollte darauf hinwirken, dass die KBB im Falle wesentlicher Baumaßnahmen die Berichterstattung um einen Soll-Ist-Vergleich auf Grundlage des Vermögens- bzw. Finanzplans ergänzt.
		E2.4	Die Stadt Bünde sollte dem Rat möglichst unterjährig über wesentliche wirtschaftliche Entwicklungen und Risiken bedeutender Beteiligungen berichten. Die Stadt sollte zudem darauf hinwirken, dass die Geschäftsführungen dem Beteiligungsmanagement regelmäßig Risikoberichte an die Hand geben.
F3	Dem Beteiligungsmanagement fehlen teilweise wesentliche Informationen, um Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sowie die Verwaltung fachlich bei ihrer Arbeit zu unterstützen.	E3	Bei Beschlussvorlagen der Mehrheitsbeteiligungen sollten die Gremienmitglieder ebenso wie die Stadt Bünde bereits vor der Gremiensitzung die Tagesordnungspunkte umfassend kennen. Die Stadt Bünde sollte bei wichtigen Tagesordnungspunkten bedeutender Mehrheitsbeteiligungen Stellungnahmen verfassen können, um den Entscheidungsprozess der Gremienvertreter und -vertreterinnen zu unterstützen. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen von Entscheidungen auf den städtischen Haushalt sollten in diesen dargestellt werden.

Feststellung		Empfehlung	
Hilfe zur Erziehung			
F1	Ein ausgewiesenes Finanzcontrolling erfolgt im Jugendamt der Stadt Bünde nicht. Eine Steuerung findet ausschließlich über die differenziert erhobenen Falldaten statt. Eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten erfolgt zurzeit noch nicht. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden noch nicht gebildet.		
F2	Das Jugendamt der Stadt Bünde ist noch während der Prüfung dazu übergegangen, die Jugendamtssoftware zu nutzen, um die für ein Controlling grundlegenden Finanzdaten zu erheben. Weiterhin wird zurzeit geprüft, ob auf dieser Basis eine Zusammenführung von Finanz- und Falldaten und die Entwicklung steuerungsrelevanter Kennzahlen möglich ist. Alternativ wird die zeitnahe Anschaffung eines geeigneten Auswertungsmoduls geprüft.	E2	Die Stadt Bünde sollte die Finanzdaten mit den erhobenen Falldaten zusammenführen. Das Jugendamt sollte steuerungsrelevante Finanzkennzahlen entwickeln und in monatlichen Abständen auswerten sowie ein differenziertes Berichtswesen einführen. Dazu sollte ein für die Jugendamtssoftware geeignetes Auswertungsmodul angeschafft werden.
F3	Das Jugendamt der Stadt Bünde hat ein Fachcontrolling installiert und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Es werden jedoch keine Kennzahlen gebildet und Zielerreichungsgrade ermittelt.	E3	Das Jugendamt sollte hilfenbezogene Kennzahlen einbeziehen, um Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, Steuerungsbedarfe zu identifizieren und geeignete Maßnahmen einzuleiten. Die Auswertungen sollten in monatlichen Abständen erfolgen. Die im Jugendamt genutzte Software sollte verstärkt eingesetzt werden, um Kriterien gestützte trägerbezogene Bewertungen zu hinterlegen.
F4	Das Jugendamt führt bislang lediglich prozessintegrierte Kontrollen durch.	E4	Das Jugendamt der Stadt Bünde sollte zukünftig unterjährig stichprobenartige und prozessunabhängige Fallprüfungen durchführen. Aufgrund der gegebenen Fachlichkeit und Weisungsbefugnis sollte dies durch die ASD-Teamleitung erfolgen.
F5	Im ASD der Stadt Bünde ist in den zurückliegenden Jahren eine weitgehende Altersfluktuation zu verzeichnen gewesen. Die Einarbeitung der neuen Beschäftigten erfolgt durch die erfahrenen Fachkräfte.	E5	Die Stadt Bünde sollte die Einarbeitung neuer Fachkräfte im ASD durch ein strukturiertes Verfahren gewährleisten und dabei an die fachliche Qualifikation und Berufserfahrung anknüpfen.
F6	Die von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe je Vollzeit-Stelle zu bearbeitenden Fälle bewegen sich mit 75 Fällen deutlich unter dem ersten Viertelwert.	E6	Wir empfehlen der Stadt Bünde, im Aufgabenbereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die derzeitige Stellenausstattung zu überprüfen und ein Stellenbemessungsverfahren durchzuführen.
F7	Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII und die Falldichte bewegen sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Dies wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.	E7	Die Stadt Bünde sollte die Prozesse, Standards und Teilziele für die Rückführung von jungen Menschen aus der Heimerziehung in ihre Herkunftsfamilien verbindlich regeln.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe nach § 41 SGB VIII liegen in der Stadt Bünde nahe am Maximum. Die Falldichte bewegt sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die bestehenden Verfahrensstandards für die Verselbständigung junger Volljähriger sind nicht verbindlich schriftlich dokumentiert.	E8	Die Stadt Bünde sollte die schon bestehenden Prozesse und Standards für die Verselbständigung junger Volljähriger verbindlich regeln und schriftlich dokumentieren.
Bauaufsicht			
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Bünde kann die gesetzlich vorgegebenen Fristen nicht immer einhalten. Schriftliche Kriterien für Ermessensentscheidungen bei der Genehmigung von Bauanträgen hat die Stadt noch nicht erstellt.	E1.1	Die Stadt Bünde sollte zeitnah die schriftlichen Regeln für das Ausüben von Ermessensentscheidungen in Kraft setzen.
		E1.2	Die Stadt Bünde sollte einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln.
F2	Die Stadt Bünde kann zurzeit Bauanträge etc. nicht medienbruchfrei bearbeiten. In der Arbeitsorganisation besteht noch Regelungsbedarf.	E2.1	Die Entscheidungsprozesse sollten in der Stadt Bünde durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können.
		E2.2	Die Stadt Bünde sollte die in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen unmittelbar nach ihrem Eingang bei der Stadt einscannen. Gegebenenfalls kann die Stadt hierdurch die Laufzeit der Bauanträge verkürzen.
		E2.3	Die Stadt Bünde sollte die geplante digitale Bauakte umsetzen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen. Damit ist eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens zu erwarten.
F3	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Bünde gut gestaltet, bietet aber noch Ansätze für Verbesserungen.	E3.1	Die Stadt Bünde sollte für nachzuliefernde Unterlagen nicht eine pauschale Frist von vier-Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Bünde nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.
		E3.2	Die Stadt Bünde sollte die Entwicklung der Fallzahlen und die Auslastung der Sachbearbeitung beobachten. Bei einer rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie den Bestand der unerledigten Anträge weiter reduzieren.
F4	Die Stadt Bünde nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte nutzt die Stadt als führendes Medium.	E4	Die Stadt Bünde sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Als ersten Schritt sollte die Stadt eingehende Bauanträge scannen. Auf diese Weise lassen sich Verfahrensabläufe beschleunigen.
F5	Die Stadt Bünde hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht definiert. Kennzahlen um die Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht zu erfassen, bildet die Stadt noch nicht ab.	E5	Die Stadt Bünde sollte in der Bauaufsicht konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.

Feststellung		Empfehlung	
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Bünde hat ihr Vergabewesen gut organisiert. Die Zentrale Vergabe- und Submissionsstelle ist allerdings entsprechend der städtischen Vergaberichtlinien nicht regelmäßig an allen Vergabeverfahren beteiligt.	E1.1	Die Stadt Bünde sollte bei Vergabeverfahren, die durch die Fachabteilungen oder die Kommunalbetriebe durchgeführt werden, ihre Zentrale Vergabe- und Submissionsstelle enger einbinden.
		E1.2	Die Stadt Bünde sollte auch nach einer Überarbeitung ihrer Vergaberichtlinien eine enge Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren und Nachträge sicherstellen. Die bisherigen Regelungen bilden dafür eine gute Grundlage.
F2	Die Stadt Bünde hat Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen. In ihrer Dienst-anweisung berücksichtigt sie allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG. Dies gilt insbesondere für die gesetzlich vorgegebene Schwachstellenanalyse.	E2.1	Die Stadt Bünde sollte ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren. Dies kann beispielsweise durch jährliche Schulungen oder Informationsveranstaltungen erfolgen.
		E2.2	Die Stadt Bünde sollte die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete gem. § 19 Abs. 2 KorruptionsbG definieren. Diese Festlegung sollte sie regelmäßig mit einer Schwachstellenanalyse überprüfen und weiterentwickeln. Dabei sollte sie auch ihre Beschäftigten einbeziehen.
		E2.3	Die Stadt Bünde sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gem. § 21 KorruptionsbG durchführen. Sofern sie dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat sie Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren.
F3	Die Stadt Bünde verfügt über Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen. Diese decken jedoch nicht alle Sachverhalte ab, um mögliche Risiken für die Stadt zu minimieren. Zudem fehlt ein Instrument zur transparenten Darstellung des Sponsorings.	E3.1	Die Stadt Bünde sollte ihre Vorgaben für Sponsoringverträge ergänzen. Dies umfasst ein Abwälzen des Kostenrisikos auf den Sponsor und eine Begrenzung der Haftungsrisiken.
		E3.2	Die Stadt Bünde sollte beim Sponsoring mögliche steuerliche Auswirkungen berücksichtigen. Dazu sollte sie regelmäßig das Amt 20 – Finanzen beim Abschluss von Sponsoringvereinbarungen beteiligen.
		E3.3	Die Stadt Bünde sollte das Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dazu sollte sie einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen. Diesen sollte sie dem Rat zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.

Feststellung		Empfehlung	
F4	Die Stadt Bünde betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne bereits umgesetzte Elemente nutzen noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	E4.1	Die Stadt Bünde sollte ihr Verfahren zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst einbetten. Für die Koordination sollte eine unabhängige Stelle zentral zuständig sein.
		E4.2	Die Stadt Bünde sollte prüfen, ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einzuführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen. Das in den Kommunalbetrieben eingeführte Berichtswesen kann dafür eine gute Grundlage sein.
F5	Die Stadt Bünde hat Regelungen zur einheitlichen Bearbeitung von Nachträgen getroffen. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	E5	Die Stadt Bünde sollte Nachträge zentral erfassen und auswerten. Dazu gehört eine systematische Analyse hinsichtlich Anlass und Umfang der Nachträge sowie beteiligter Unternehmen.
F6	Die Stadt Bünde führt die betrachteten Vergabemaßnahmen gesetzeskonform durch. Dabei hält sie sich allerdings nicht immer an die in ihren Vergaberichtlinien festgelegten Regeln.	E6.1	Die Stadt Bünde sollte darauf hinwirken, dass die ihren Vergabeverfahren zugrundeliegenden Kalkulationen die zu erwartenden Kosten wirklichkeitsnäher abbilden.
		E6.2	Die Stadt Bünde sollte sicherstellen, dass die Hinweise der örtlichen Rechnungsprüfung zu Vergabeverfahren auch in den Kommunalbetrieben umgesetzt werden. Konkret sollte ein Verzicht auf eine produktneutrale Ausschreibung regelmäßig ausreichend begründet und dokumentiert werden.
		E6.3	Die Stadt Bünde sollte sicherstellen, dass bei relevanten Abweichungen vom Auftragswert die örtliche Rechnungsprüfung regelmäßig eingebunden wird. Die Vergaberichtlinien enthalten dazu geeignete Vorgaben. Diese sollte sie konsequent einhalten bzw. durchsetzen.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde 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.

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation		▲	

Der **Handlungsbedarf** der Stadt Bünde, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist nicht so hoch wie in anderen Vergleichskommunen. Dennoch besteht noch Handlungsbedarf.

Seit 2015 kann die Stadt Bünde **ausgeglichene Haushalte** vorlegen und unterliegt daher keinen aufsichtsrechtlichen Maßnahmen, die die Handlungsfähigkeit einschränken. Der Saldo der Jahresergebnisse der Haushaltsjahre 2013 bis 2019 liegt bei 15,5 Mio. Euro. Die guten Ergebnisse der letzten Jahre waren begünstigt durch die konjunkturelle Lage, was sich vor allem positiv bei der Gewerbesteuer und den Gemeinschaftssteuern ausgewirkt hat. Auch hat die Stadt Bünde durch ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept ab 2015 den Haushalt positiv beeinflusst. Das strukturelle Ergebnis 2019 beträgt 3,8 Mio. Euro und deutet auf einen momentanen strukturell ausgeglichenen Haushalt hin.

Zum Zeitpunkt der Prüfung lag als beschlossener Haushaltsplan der Haushalt 2020 mit der mittelfristigen Planung bis 2023 vor. Danach wird für 2020 mit einem Fehlbetrag und für 2021 bis 2023 mit Überschüssen in der **Ergebnisplanung** gerechnet. Die Haushaltsplanung ist aus Sicht der gpaNRW plausibel und basiert auf nachvollziehbaren Kriterien. Der mittlerweile vorliegende Entwurf des Haushaltsplanes 2021 sieht dagegen bereits für 2021 und 2022 Fehlbeträge von 1,1 Mio. Euro und 1,6 Mio. Euro vor. Dabei sind jeweils über elf Mio. Euro coronabedingte Haushaltsbelastungen als außerordentlicher Ertrag in den Ergebnisplan aufgenommen worden.

Das **Eigenkapital** der Stadt Bünde hat sich im betrachteten Zeitraum 2013 bis 2019 um 17,6 Mio. Euro auf 150,3 Mio. Euro erhöht. Damit besitzt Bünde eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Die Ausgleichsrücklage hat Ende 2019 einen Bestand von 27,6 Mio. Euro und kann damit ihrer Funktion als Teil der Risikovorsorge wirkungsvoll nachkommen.

Der Kernhaushalt sowie der Konzern Stadt Bünde gehören zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten **Verbindlichkeiten und Schulden**. Die im Kernhaushalt ausgewiesenen Investitionskredite dienen zum größten Teil zur Finanzierung von Investitionen bei den Beteiligten. Auf Kredite zur Sicherstellung der Liquidität ist die Stadt bisher jedoch nicht angewiesen.

Bünde konnte ab 2015 nicht nur das laufende Geschäft selbstständig finanzieren, sondern sogar zum Teil deutliche Liquiditätsüberschüsse erwirtschaften.

Die bereits fortgeschrittenen Abnutzungsgrade beim städtischen **Gebäude- und Verkehrsinfrastrukturvermögens** lassen jedoch auf eine zunehmende Überalterung dieses Anlagevermögens schließen. Dadurch muss die Stadt mittelfristig mit steigende Reinvestitionsbedarfe rechnen, die aus dem Haushalt finanziert werden müssen. Eine empfohlene visuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen kann dabei als gute Grundlage für eine gezielte Unterhaltungs- und Investitionsstrategie dienen.

Die Stadt Bünde konnte in den letzten Jahren ihre Haushaltssituation verbessern. Dies wird durch die positiven Jahresergebnisse, die damit verbundene gute Eigenkapitalausstattung und den Anstieg der liquiden Mittel deutlich. Der vergleichsweise hohe Schuldenstand in Verbindung mit den anstehenden Investitionsbedarfen sowie die finanziellen Auswirkungen aus der COVID-19-Pandemie belasten jedoch die Haushaltssituation.

1.1.2 Haushaltssteuerung

Bei der Anzeige der Haushaltssatzung und der Erstellung des Jahresabschlusses kann die Stadt Bünde die **gesetzlichen Fristen** nicht einhalten. Die Stadt sollte es sich daher zum Ziel nehmen, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist zumindest anzunähern. Eine weitere Verbesserung kann durch ein bisher fehlendes **regelmäßiges Finanzberichtswesen** erreicht werden. Mindestens einmal im Jahr sollte dem Verwaltungsvorstand und dem Rat über die prognostizierte Entwicklung des Ergebnisplans, über den aktuellen Stand der Kredite und der Liquidität sowie gegebenenfalls über den Umsetzungsstand von Konsolidierungsmaßnahmen berichtet werden. Über den Stand der Ausführung von wichtigen Investitionsmaßnahmen aus den Kommunalbetrieben Bünde (KBB) wird dem Rat der Stadt Bünde regelmäßig durch die KBB berichtet. Im Teilbericht „Beteiligungen“ findet sich eine weitere Empfehlung zum unterjährigen Berichtswesen der KBB.

Der Haushalt der Stadt Bünde hat in den letzten Jahren von der guten konjunkturellen Entwicklung profitiert und den damit verbundenen Steigerungen bei der Gewerbesteuer und den Gemeinschaftssteuern. Die Stadt konnte aber auch durch ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept eigene **Konsolidierungsbeiträge** für den Haushalt erzielen. Trotz des guten Verlaufs der letzten Jahre sollte das Thema Haushaltskonsolidierung wieder verstärkt in den Blick genommen werden. Die gpaNRW empfiehlt, vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltsspositionen zu identifizieren. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

Die Stadt Bünde überträgt mehr konsumtive **Haushaltsermächtigungen** ins Folgejahr als die meisten der Vergleichskommunen. Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen hat Bünde verbindlich geregelt. Auch Investitionen und deren Haushaltsermächtigung werden oft in das Folgejahr verschoben. Dadurch entsteht das Risiko, dass die Ermächtigungen für investive Auszahlungen höher sind als die Kreditermächtigung aus der Haushaltssatzung. Die gpaNRW empfiehlt daher, die Planungsparameter bei den investiven Auszahlungen zu überprüfen. Zukünftig sollte die Stadt im Haushalt nur Maßnahmen einplanen, die auch realistischer Weise im Haushaltsjahr abgewickelt werden können.

Die Recherche und Beantragung von **Fördermitteln** erfolgt bei der Stadt Bünde dezentral durch die Fachämter. Die Stadt sollte strategische Zielvorgaben für die Fördermittelakquise und konkrete Regelungen zum Umgang mit Fördermitteln formulieren. Durch entsprechende Vorgaben wird aufgrund der dezentralen Organisation ein einheitliches, personenunabhängiges Vorgehen gewährleistet. Die Stadt Bünde sollte sich ebenfalls mit dem Aufbau einer zentralen Förderakte bzw. Förderdatenbank beschäftigen, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Darauf aufbauend sollte den kommunalen Entscheidungsträgern, wie Verwaltungsvorstand und Rat, regelmäßig über den Stand wichtiger Fördermaßnahmen berichtet werden.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:
 - Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
 - Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
 - Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
 - Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
 - Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie führen im Jahr 2020 zu Mindererträgen, insbesondere bei der Gewerbesteuer und den Gemeindeanteilen an der Einkommen- und Umsatzsteuer sowie zu Mehraufwendungen in verschiedenen Aufgabenbereichen. Diese Belastungen wurden im Jahr 2020 zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgefedert sowie durch haushaltsrechtliche Regelungen des Landes in der Ergebnisrechnung und in der Bilanz isoliert. Es ist noch unklar, inwieweit coronabedingte Effekte die kommunalen Haushalte in den kommenden Jahren belasten werden. Zum Zeitpunkt der Prüfung (September bis Dezember 2020) lagen noch keine konkreten Informationen zu den finanziellen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie für die Stadt Bünde vor. Erst am Ende der Prüfung lag der Haushaltsplan 2021 ff. im Entwurf mit den entsprechenden ausgewiesenen Mehrbelastungen vor. Die Analysen stützen sich daher grundsätzlich auf den Haushalt 2020, auf den Haushaltsentwurf 2021 wird jedoch an mehreren Stellen textlich hingewiesen.

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtab schlüsse Bünde 2013 bis 2020

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtab schluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2013	bekannt gemacht	festgestellt	bestätigt	HPI / JA / GA
2014	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2015	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2016	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2017	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2018	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA

Haushaltsjahr	Haushaltsplan (HPI)	Jahresabschluss (JA)	Gesamtabschluss (GA)	In dieser Prüfung berücksichtigt
2019	bekannt gemacht	festgestellt	noch offen	HPI / JA
2020	bekannt gemacht			HPI

In der letzten überörtlichen Prüfung wurden die Jahresabschlüsse bis 2012 berücksichtigt. Die aktuelle Prüfung beginnt daher mit dem Jahresabschluss 2013. Die im Haushalt 2020 enthaltene mittelfristige Finanzplanung der Jahre 2021 bis 2023 wird im Bericht ebenfalls mit einbezogen.

Für den betrachteten Zeitraum liegt lediglich der Gesamtabschluss 2013 vor. Für die Aufstellung der nachfolgenden Gesamtabschlüsse gibt es noch keine avisierte Zeitschiene. Auch ab 2019 ist die Stadt Bünde weiter zur Aufstellung eines Gesamtabschlusses verpflichtet.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Nur in 2013 und 2014 unterlag die Stadt Bünde aufgrund der Inanspruchnahme der allgemeinen Rücklage aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Danach können jeweils ausgeglichene bzw. fiktiv ausgeglichene Haushalte vorgelegt werden.

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 Bünde 2013 bis 2020

Haushaltsstatus	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt			X	X	X	X	X	
Fiktiv ausgeglichener Haushalt								X
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage	X	X						

Jahresergebnisse und Rücklagen Bünde 2013 bis 2019 (Ist)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jahresergebnis in Tausend Euro *	-1.378	-10.734	212	10.859	3.908	3.855	8.792
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	212	11.071	14.979	18.834	27.626
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	132.659	121.954	122.005	122.411	122.604	122.634	122.657

Grundzahlen/ Kennzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-103	0	212	10.859	3.908	3.855	8.792
Veränderung der allgemeinen Rücklage gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro		29	50	406	194	30	23
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.275	-10.734	0	0	0	0	23
Fehlbetragsquote in Prozent	1,0	8,1	pos. Ergebnis				

* Der Verwendungsbeschluss wird vorweggenommen und die Jahresergebnisse direkt der allgemeinen Rücklage bzw. der Ausgleichsrücklage zugeordnet

Jahresergebnisse und Rücklagen Bünde in Tausend Euro 2020 bis 2023 (Haushaltsplan 2020)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.448	751	345	1.199
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	26.179	26.929	27.275	28.473
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	122.657	122.657	122.657	122.657
Veränderung der Ausgleichsrücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.448	751	345	1.199
Veränderung der allgemeinen Rücklage durch das Jahresergebnis in Tausend Euro	0	0	0	0
Fehlbetragsquote in Prozent	1,0	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

Jahresergebnisse und Rücklagen in Tausend Euro 2021 bis 2024 (Haushaltsplanentwurf 2021)

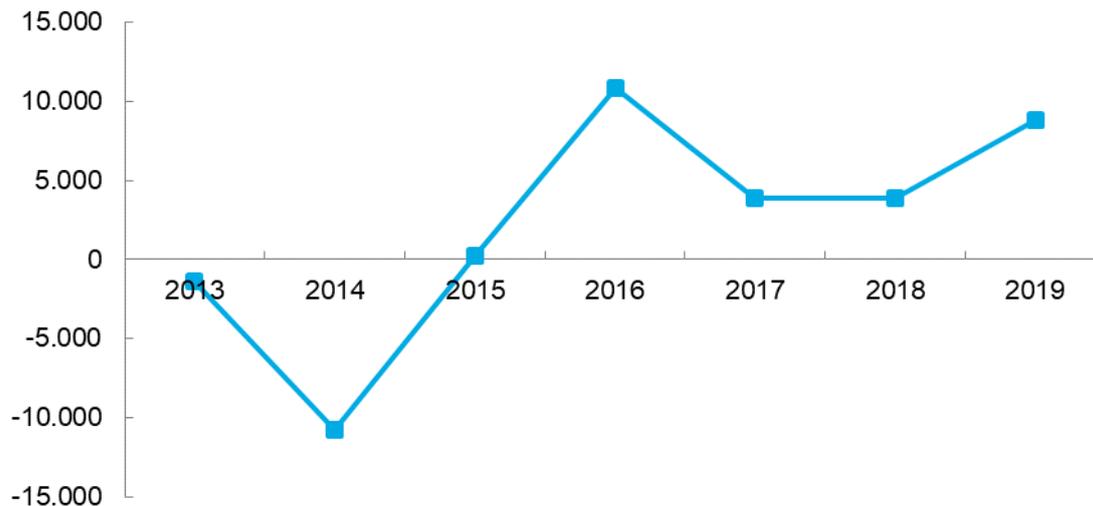
Grundzahlen/ Kennzahlen	2021	2022	2023	2024
Jahresergebnis der laufenden Verwaltungstätigkeit in Tausend Euro	-12.266	-13.314	-11.364	-7.749
Außerordentliche Erträge (Haushaltsbelastung durch COVID-19-Pandemie) in Tausend Euro	11.185	11.685	11.825	9.365
Jahresergebnis in Tausend Euro	-1.081	-1.629	461	1.616
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	25.098	23.469	23.930	25.546
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	122.657	122.657	122.657	122.657

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Die Stadt Bünde erreicht im betrachteten Zeitraum ab 2015 positive Jahresergebnisse. Diese werden durch die gute gesamtwirtschaftliche Lage begünstigt. Das Jahresergebnis 2019 ist insofern besser als die tatsächliche strukturelle Haushaltssituation der Stadt Bünde.

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.

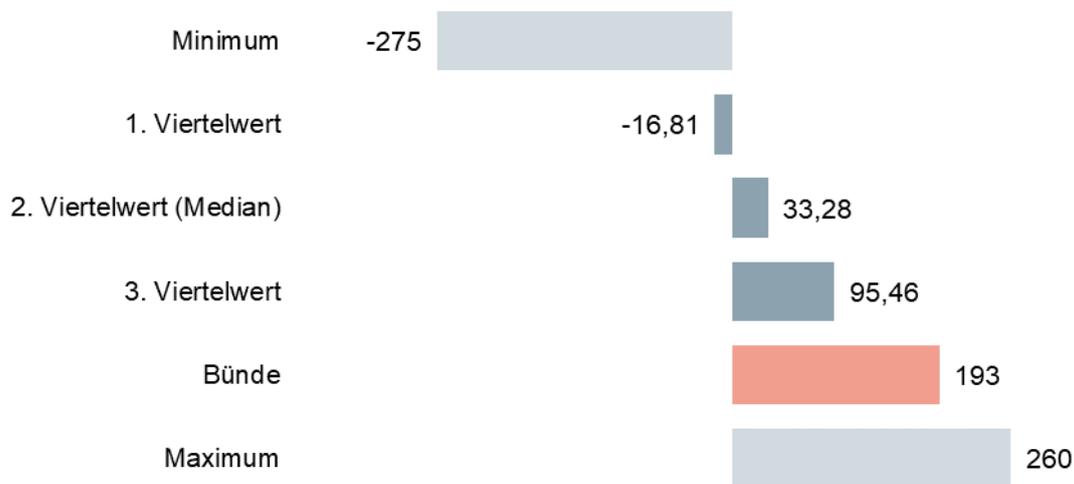
Jahresergebnisse Bünde in Tausend Euro 2013 bis 2019



Die Stadt Bünde hat seit der Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagement (NKF) negative Jahresergebnisse erzielt. Dieser Trend hat sich bis 2014 fortgesetzt. Danach haben sich die Jahresergebnisse zum Teil deutlich verbessert. Maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf der Jahresergebnisse im Betrachtungszeitraum nehmen die Gewerbesteuer und die Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern (Einkommenssteuer und Umsatzsteuer). Die Gewerbesteuer konnte von 18,9 Mio. Euro in 2013 auf 28,8 Mio. Euro in 2019 gesteigert werden. Das entspricht einer Zunahme von 53 Prozent. Die Gemeinschaftssteuern sind im gleichen Zeitraum um 34 Prozent gestiegen. Auffällig sind die beiden gegensätzlichen Jahresergebnisse 2014 mit minus 10,7 Mio. Euro und 2016 mit plus 10,9 Mio. Euro. In 2014 haben vor allem geringere Gewerbesteuererträge, höhere Personal- und Versorgungsaufwendungen sowie eine Risikorückstellung für Derivate zum Jahresfehlbetrag beigetragen. In 2016 dagegen hat die Stadt Bünde im Wesentlichen von deutlichen Steigerungen bei der Gewerbesteuer (plus 7,6 Mio. Euro gegenüber dem Vorjahr) sowie von höheren Schlüsselzuweisungen vom Land (plus 2,8 Mio. Euro) profitieren können.

Das Planung für 2019 sah einen geringen Überschuss von rund 33.000 Euro vor. Im Ergebnis konnte ein Jahresüberschuss von 8,8 Mio. Euro erzielt werden. Diese Verbesserung ist im Wesentlichen auf höhere Gewerbesteuererträge von 6,1 Mio. Euro zurückzuführen. Mit einem Jahresergebnis 2019 von 193 Euro je Einwohner reiht sich die Stadt Bünde im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bis auf 2014 mit dem hohen Jahresfehlbetrag gehört die Stadt Bünde im Betrachtungszeitraum zu den Kommunen mit den besseren Werten. In 2016 und 2019 reiht sich die Stadt sogar in der Spitzengruppe ein.

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 diese hohen Beträge zu erstatten sind. Des Weiteren können Sondereffekte die strukturelle Haushaltsituation überlagern. Die Jahresergebnisse geben daher nur bedingt einen Hinweis auf die strukturelle Haushaltssituation.

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2019, 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 2015 bis 2019 eingerechnet. Zudem haben wir Sondereffekte bereinigt, die das Jahresergebnis 2019 wesentlich beeinflusst haben. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**. Die Berechnungsgrundlagen stehen in der Tabelle 4 der Anlage dieses Teilberichtes.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2019“

Bünde	
Jahresergebnis	8.792
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich)	-39.567
Bereinigung Sondereffekt *	627
= bereinigtes Jahresergebnis	-30.148
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbesteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	33.963
= strukturelles Ergebnis	3.815

* in 2019 wurde als Sondereffekt die Zuführung zu den Pensions- und Beihilferückstellungen bereinigt

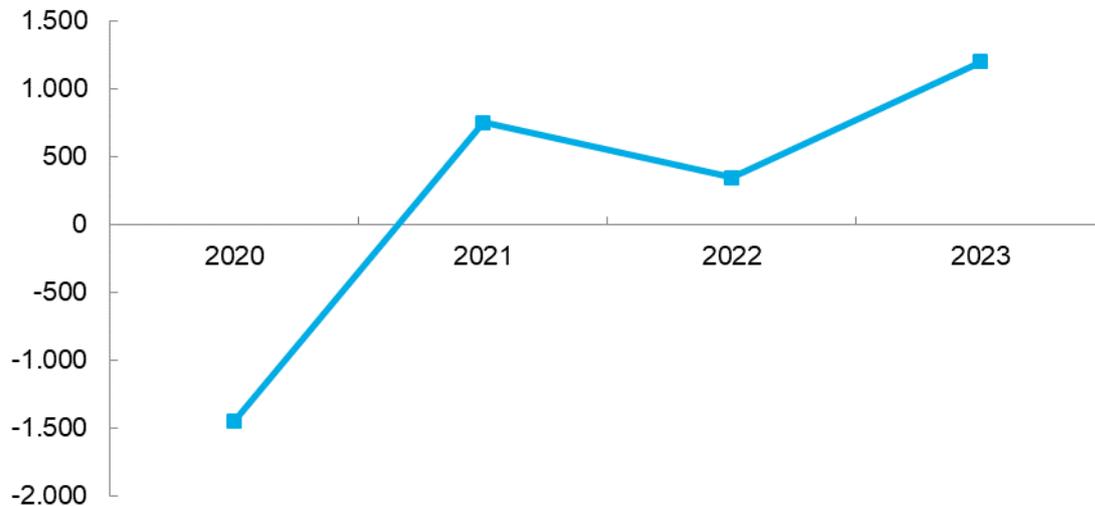
Die Modellrechnung zeigt, dass die Stadt Bünde beim Jahresergebnis 2019 von der guten konjunkturellen Lage profitiert. Vor allem die Durchschnittswerte der Jahre 2015 bis 2019 bei den Steuererträgen (Gewerbsteuer und Gemeinschaftssteuern) fallen niedriger aus als die Werte in 2019. Das strukturelle Ergebnis 2019 liegt daher fünf Mio. Euro unter dem tatsächlichen Jahresergebnis. Dennoch deutet das positive strukturelle Ergebnis von 83,80 Euro je Einwohner auf einen momentan strukturell ausgeglichenen Haushalt hin.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Planung der Stadt Bünde ist aus Sicht der gpaNRW plausibel und basiert auf nachvollziehbaren Kriterien.

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 Bünde in Tausend Euro 2020 bis 2023 (Haushaltsplan 2020)



Die Stadt Bünde plant nach dem mittlerweile vorliegenden Haushaltsplanentwurf 2021 für 2021 und für 2022 mit Fehlbeträgen von 1,1 Mio. Euro und 1,6 Mio. Euro. Für 2023 und 2024 plant die Stadt dagegen Überschüsse von 0,5 Mio. Euro und 1,6 Mio. Euro ein. Dabei sind jedoch jeweils gemäß dem NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz die durch die COVID-19-Pandemie entstandenen Haushaltsbelastungen als außerordentlicher Ertrag aufgenommen worden. Ohne diese durch den Gesetzgeber ermöglichte Isolierung beträgt der geplante Jahresfehlbetrag 2021 12,3 Mio. Euro.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert. Die Analyse stützt sich grundsätzlich auf den zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegenden beschlossenen Haushalt 2020. Auf den mittlerweile vorliegenden Haushaltsentwurf 2021 wird an einigen Stellen ergänzend hingewiesen.

Vergleich Ist-Ergebnis 2019 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tausend Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	28.835 (25.904)	(26.000)	(96)	(0,1)
Gemeindeanteile an den Gemeinschaftssteuern	24.841 (22.390)	(29.800)	(7.410)	(7,4)
Schlüsselzuweisungen	11.504 (10.485)	(11.370)	(885)	(2,0)
Übrige Erträge	57.272	49.225	-8.047	-3,7

Grundzahlen	2019 (Durchschnitt 2015 bis 2019)* in Tau- send Euro	2023 in Tausend Euro	Differenz in Tausend Euro	Jährliche Änderung in Prozent
Aufwendungen				
Personalaufwendungen	18.491	19.417	926	1,2
Allgemeine Kreisumlage	23.959 (23.150)	26.020	2.870	3,0
Sonstige Transferaufwendungen	32.656	36.264	3.608	2,7
Übrige Aufwendungen	32.961	33.495	534	0,4

* Für schwankungsanfällige Positionen hat die gpaNRW im Klammerzusatz den Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2019 ergänzt.

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

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

Die **Gewerbsteuer** unterliegt in Bünde zum Teil großen Schwankungen. Insgesamt ist aber in der Zeitreihe eine deutliche Steigerung zu verzeichnen. Die Gewerbesteuererträge sind von 18,9 Mio. Euro in 2013 auf 28,8 Mio. Euro in 2019 angewachsen. Neben den durchgeführten Hebesatzerhöhungen ist für den Zuwachs im Wesentlichen die gute konjunkturelle Entwicklung der letzten Jahre verantwortlich. Die Stadt hat bei der Ermittlung des Planansatzes einen Durchschnittswert der Jahre 2014 bis 2018 zugrunde gelegt und für die Folgejahre die Orientierungsdaten des Landes³ verwendet. Die Planung basiert damit grundsätzlich auf nachvollziehbaren Kriterien. Nach dem Haushaltsplanentwurf 2021 wird der geplante Ansatz 2020 von 23,8 Mio. Euro deutlich verfehlt. Für 2020 können diese Ertragsausfälle zum Teil über Gewerbesteuerausgleichszahlungen von Bund und Land abgedeckt werden. Für 2021 plant die Stadt Bünde nur noch mit Gewerbesteuererträgen von 16,7 Mio. Euro.

Neben der guten Entwicklung bei der Gewerbesteuer haben vor allem die Steigerungen bei den Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern (Einkommenssteuer und Umsatzsteuer) zu den guten positiven Jahresergebnissen der letzten Jahre beigetragen. Da diese Anteile jedoch unmittelbar von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängen, besteht bei der Planung ein allgemeines haushaltswirtschaftliches Risiko. Den **Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer** plant die Stadt Bünde auf Basis der regionalisierten Herbst-Steuerschätzung und der

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

Orientierungsdaten. Beim **Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer** hat Bünde zusätzlich für 2020 bereits die Auswirkungen des Integrationskostengesetzes berücksichtigt. Für die mittelfristige Planung bis 2023 plant sie mit Steigerungsraten, die unterhalb der Orientierungsdaten des Landes liegen. Allerdings hat das Land NRW am 30. Januar aktualisierte Steigerungsraten für den gemeindlichen Umsatzsteueranteil veröffentlicht⁴. Diese sehen für 2021 nur noch einen Anstieg gegenüber 2020 von 0,9 Prozent vor. Für 2022 wird mit einem Rückgang der Erträge von 12,7 Prozent gerechnet. Diese negative Entwicklung wird durch die mittlerweile vorliegenden Orientierungsdaten 2021 bis 2024 bestätigt⁵. Die Stadt Bünde hat im bereits im Haushaltsplanentwurf ihre Planannahmen nach unten korrigiert.

Die **Schlüsselzuweisungen** des Landes sind von der Stadt Bünde für 2020 nach der Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz (GFG) geplant. Danach ergeben sich aufgrund der gestiegenen eigenen Steuerkraft um 1,7 Mio. Euro niedrigere Zuweisungen als noch 2019. Für die Planung bis 2023 verwendet die Stadt nachvollziehbare Steigerungsraten, die sich auf die eigenen Planungsgrundlagen im Steuerbereich sowie auf Durchschnittssteigerungen bei der Verbundmasse stützen. Für 2021 geht die Stadt Bünde wieder von einer Steigerung von rund einer Mio. Euro gegenüber 2020 aus. Die mittlerweile vorliegende Modellrechnung zum GFG 2021 sieht jedoch deutlich geringere Schlüsselzuweisungen vor. Die Stadt Bünde hat diese aktuellen Entwicklungen bereits in der Planung des Haushaltes 2021 ff. berücksichtigt.

Bei der Planung der **Personalaufwendungen** berücksichtigt die Stadt Bünde für 2020 alle bekannten Sachverhalte wie Fluktuationen und Neueinstellungen sowie die bekannten tariflichen Erhöhungen. Für den mittelfristigen Planungszeitraum bis 2023 werden bei den zahlungswirksamen Personalaufwendungen jährliche Steigerungen von zwei Prozent berücksichtigt. Damit liegt die Stadt über den Orientierungsdaten des Landes von jährlich einem Prozent. Diese Steigerungsraten stellen jedoch nur eine Zielgröße dar, die die Kommunen erreichen sollen. Die tatsächlich erzielten Tarifabschlüsse liegen regelmäßig über diesen Steigerungsraten. Die Stadt Bünde hat die erwarteten höheren Tarifabschlüsse daher bereits einkalkuliert und versucht so, Planungsrisiken zu minimieren. Zwischenzeitlich liegt der aktuelle Tarifabschluss für die Beschäftigten des öffentlichen Diensts (TVöD VKA) ab dem 01. September 2020 vor. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie sind auch hier zu spüren, so dass die Tarifsteigerungen unter den von der Stadt Bünde eingeplanten zwei Prozent jährlich liegt. Zusätzliche Risiken sind hier nicht zu erkennen.

Die allgemeine **Kreisumlage** stellt mit 24 Mio. Euro die größte Aufwandsposition dar. Ausgehend vom Mittelwert der Jahre 2015 bis 2019 ergibt sich bis 2023 eine durchschnittliche jährliche Steigerung von drei Prozent. Die Höhe der Kreisumlage wird durch den vom Kreis Herford festgelegten Hebesatz und die Umlagegrundlagen der Stadt Bünde (Steuerkraftmesszahl und Schlüsselzuweisungen) bestimmt. Bei der Planung 2020 hat die Stadt Bünde den Hebesatz des Kreises Herford von 36,5 Prozent aus dem Doppelhaushalt 2019/2020 berücksichtigt sowie die Umlagegrundlagen nach dem GFG 2020. Die weitere Entwicklung bei der Zahllast der Kreisumlage ist auch von der Finanzkraft der anderen Kommunen im Kreis Herford abhängig. Diese ist nur schwer zu prognostizieren. Es besteht das allgemeine haushaltswirtschaftliche Risiko, dass die Finanzkraft der anderen Kommunen im Kreis Herford stärker zurückgeht als die der Stadt

⁴ Städte- und Gemeindebund NRW, Schnellbrief 25/2020 vom 30. Januar 2020

⁵ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes NRW vom 30. Oktober 2020, Az. 304-46.05.01-264/20

Bünde. Dies hätte zur Folge, dass die von der der Stadt Bünde zu leistende Kreisumlage ansteigt. Aufgrund der eingeplanten Steigerungen bis 2023 sind jedoch keine zusätzlichen Risiken ersichtlich.

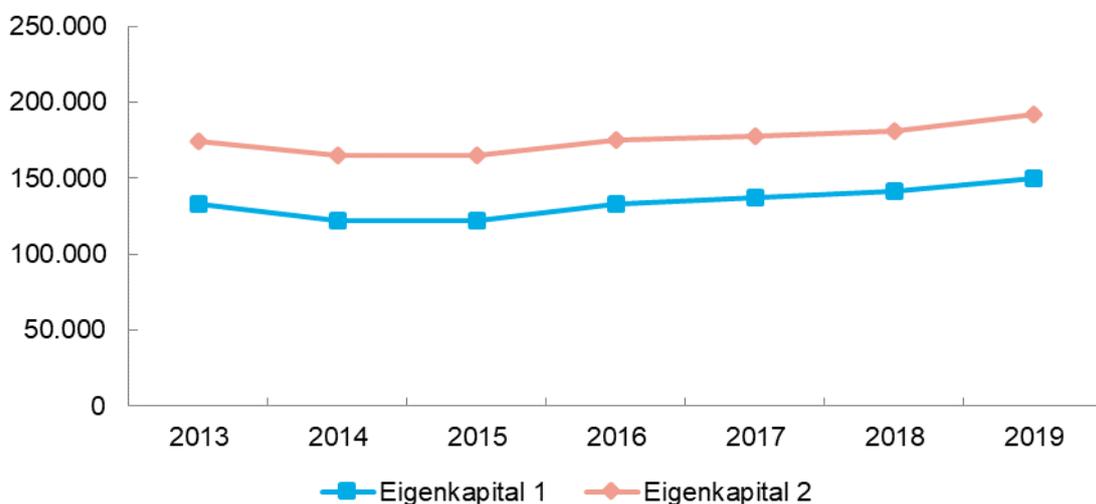
Bei den **sonstigen Transferaufwendungen** handelt sich im Wesentlichen um soziale Leistungen wie die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, Hilfen für junge Menschen und Familien und die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Die sonstigen Transferaufwendungen steigen im Eckjahresvergleich 2019 zu 2023 um 3,6 Mio. Euro, was insbesondere an den Zuschüssen für die Kindertageseinrichtungen. Den Aufwendungen in diesem Bereich stehen teilweise Erträge in Form von Umlagen, Zuschüssen und Entgelten gegenüber. Im Teilbericht „Hilfe zur Erziehung“ finden sich weitere Ausführungen zu den sozialen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Aus der Haushaltsplanung ist ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko nicht erkennbar.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Bünde hat in den letzten Jahren ihr Eigenkapital erhöhen können und verfügt über eine vergleichsweise gute Eigenkapitalausstattung. Von einer bilanziellen Überschuldung ist Bünde derzeit weit entfernt.

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 Bünde in Tausend Euro 2013 bis 2019

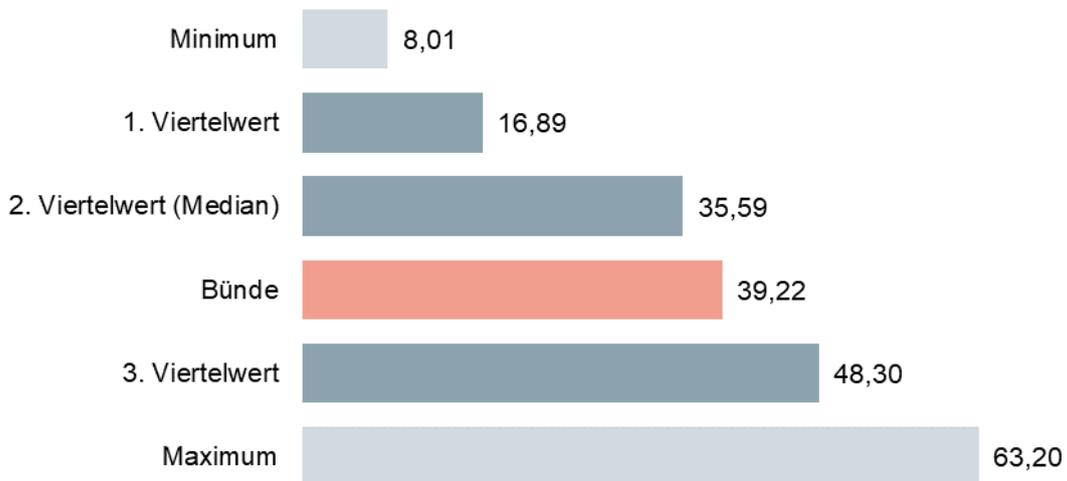


Das Eigenkapital der Stadt Bünde hat sich im Eckjahresvergleich um 17,6 Mio. Euro auf 150,3 Mio. Euro erhöht. Das entspricht einer Steigerung von 13 Prozent. Ursächlich für die Erhöhung waren im Wesentlichen die guten Jahresergebnisse der letzten Jahre, die entsprechend eigenkapitalerhöhend gewirkt haben. Die Ausgleichsrücklage hat Ende 2019 einen Bestand von 27,6 Mio. Euro und kann damit ihrer Funktion als Teil der Risikovorsorge wirkungsvoll nachkommen.

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

Seit der Eröffnungsbilanz 2009 hat bis 2014 ein jährlicher Eigenkapitalverzehr stattgefunden. Die Stadt Bünde konnte im Betrachtungszeitraum diesen Eigenkapitalverzehr stoppen und eine Trendumkehr herbeiführen.

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Bünde gehört im Betrachtungszeitraum 2013 bis 2019 durchgängig zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der besten Eigenkapitalausstattung.

Eigenkapitalquote 2 in Prozent 2019

Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
50,14	32,17	47,48	57,17	72,85	86,86	25

Berücksichtigt man zusätzlich die Sonderposten für Zuwendungen und Beiträge (Eigenkapital 2) reiht sich die Stadt Bünde in der Hälfte der Vergleichskommunen mit den schlechteren Werten ein. Die Stadt hat weniger Anlagevermögen durch Zuwendungen Dritter und Beiträge finanziert

als die meisten anderen Vergleichskommunen. So wird das Gebäudevermögen mit den entsprechenden Investitionszuschüssen nicht im Kernhaushalt bilanziert, sondern in den Kommunalbetrieben Bünde.

1.3.5 Schulden und Vermögen

→ Die Stadt Bünde gehört im Kernhaushalt als auch auf Konzernebene zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Schulden. Auf Kredite zur Sicherstellung der Liquidität ist die Stadt jedoch bisher nicht angewiesen.

→ **Feststellung**

Die Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsinfrastrukturvermögens der Stadt Bünde lässt auf mittelfristig steigende Reinvestitionsbedarfe schließen. Dafür benötigt die Stadt entsprechende Finanzmittel.

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

Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein. Da der letzte vorliegende Gesamtabchluss der Stadt Bünde aus 2013 ist, verzichten wir auf die Darstellung der Gesamtschulden. Im nachfolgenden Kapitel „Verbindlichkeiten“ werden die Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen dagegen mitberücksichtigt.

Die Schulden des Kernhaushalts der Stadt Bünde haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt.

Schulden Bünde in Tausend Euro 2013 bis 2019

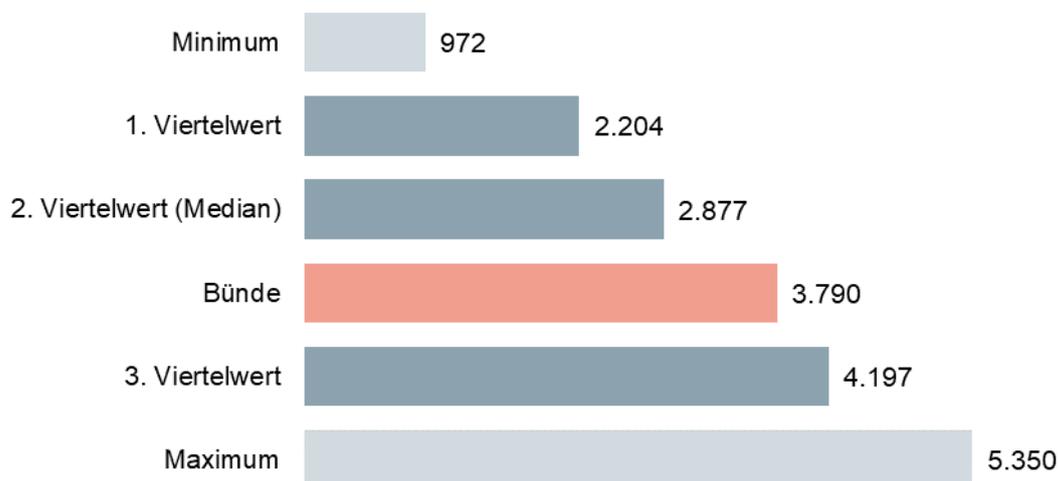
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	111.577	110.924	111.154	109.133	107.216	104.848	100.055
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	250	2.070	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	1.345	1.279	2.015	1.354	1.279	1.323	1.670
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	417	379	556	544	682	808	897
Sonstige Verbindlichkeiten	1.999	1.267	2.168	16.045	11.944	10.494	4.422
Erhaltene Anzahlungen	3.762	2.792	2.247	3.622	6.928	9.796	9.337
Verbindlichkeiten gesamt	119.350	118.711	118.140	130.699	128.048	127.269	116.381
Rückstellungen	55.347	61.049	61.968	49.206	51.278	53.298	56.151

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Schulden gesamt	174.697	179.760	180.108	179.905	179.326	180.567	172.532

Die bilanzierten Schulden im Kernhaushalt haben sich bis 2019 um 2,2 Mio. Euro reduziert. Dabei stehen den gesunkenen Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten höhere erhaltene Anzahlungen entgegen. Bei den erhaltenen Anzahlungen handelt es sich um zweckgebundene investive Zuwendungen, die noch nicht verbraucht wurden. Die Stadt Bünde hat diese noch nicht verausgabten Mittel mit der nötigen Liquidität hinterlegt. Ende 2019 stehen den erhaltenen Anzahlungen von 9,3 Mio. Euro liquide Mittel von 14,9 Mio. Euro gegenüber.

Seit 2015 ist die Stadt Bünde auf keine Kredite mehr zur Sicherstellung der Liquidität angewiesen. Dies spiegelt ebenso wie das höhere Eigenkapital den positiven finanziellen Verlauf der letzten Jahre wider und deutet auf eine momentan gute Selbstfinanzierungskraft hin. Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung ergibt sich folgendes Bild:

Schulden je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen. Die Stadt Bünde gehört im Betrachtungszeitraum ab 2013 durchgängig zur Hälfte der Vergleichskommunen mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Da für die Stadt Bünde keine aktuellen Gesamtabschlüsse vorliegen, hat die gpaNRW für die Jahre 2016 bis 2018 die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Da aus der Beteiligungsprüfung die Daten nur bis einschließlich 2018 vorliegen, wird auch hier an dieser Stelle die Zeitreihe bis 2018 dargestellt. Als interkommunales Vergleichsjahr wird ebenfalls das Jahr 2018 verwendet.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Bünde in Tausend Euro 2016 bis 2018

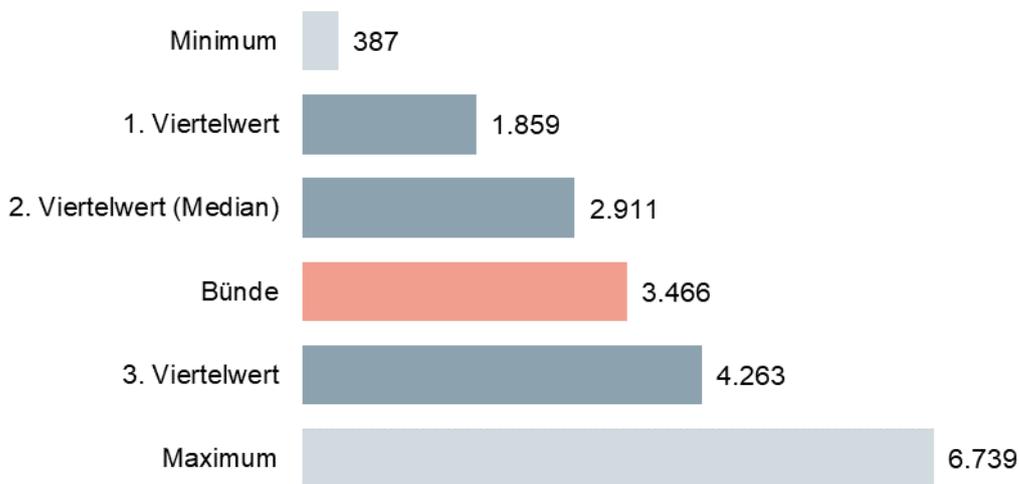
Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	130.699	128.048	127.269
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	90.688	93.020	92.587
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	88	715	3.559
Forderungen gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	117.588	123.685	127.299
Zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	157.512	157.999	158.422

* als Mehrheitsbeteiligungen wurden berücksichtigt: Bünde Bäder GmbH, Energie und Wasserversorgung Bünde GmbH, Stadtverkehrsgesellschaft Bünde mbH, Bünde Immobilien GmbH, Kommunalbetriebe Bünde AöR und Gesamtschulverband Bünde/Kirchlengern

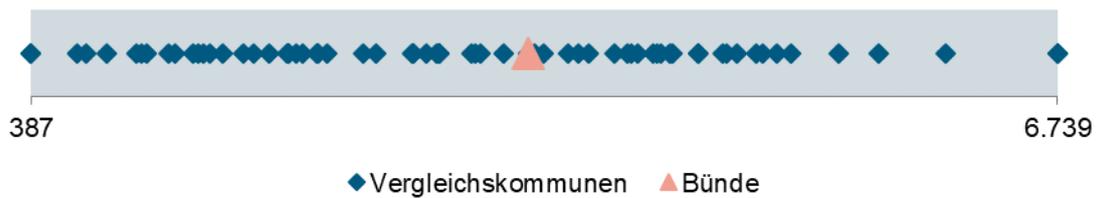
Die Gesamtverbindlichkeiten des Konzerns Kommune haben sich im dargestellten Zeitverlauf leicht um 0,9 Mio. Euro erhöht. Bei den im Kernhaushalt bilanzierten Ausleihungen an verbundene Unternehmen handelt es sich um Ausleihungen an die Kommunalbetriebe Bünde (KBB) und an die Bünde Bäder GmbH. Bei den Verbindlichkeiten der Mehrheitsbeteiligungen handelt es sich im Wesentlichen um Verbindlichkeiten der KBB (84,6 Mio. Euro in 2018), der Energie und Wasserversorgung Bünde (25,2 Mio. Euro) und der Bünde Bäder GmbH (16 Mio. Euro). Weitere Ausführungen zu den Beteiligungen der Stadt Bünde stehen im Teilbericht Beteiligungen.

Die ermittelten Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 65 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:

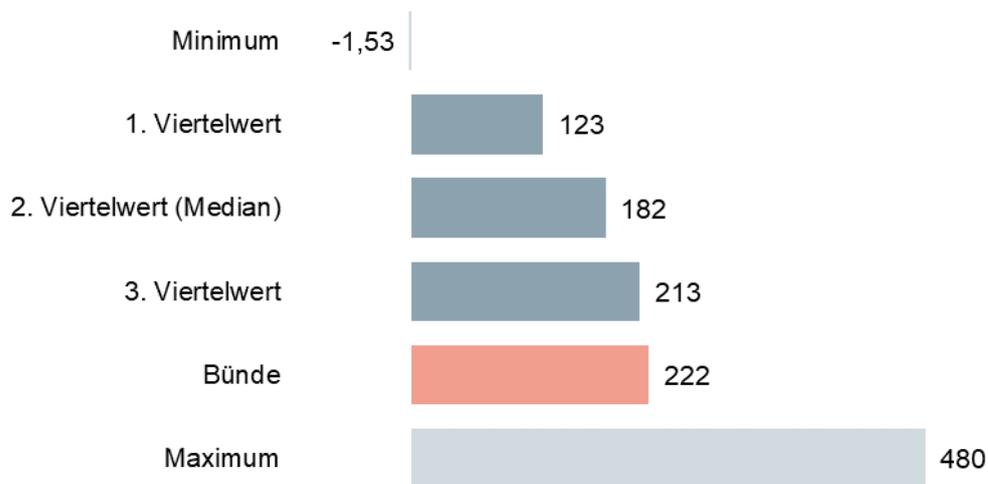


Die Stadt Bünde positioniert sich mit ihren Gesamtverbindlichkeiten in den Jahren 2016 bis 2018 jeweils oberhalb des Median und gehört damit zur Hälfte der Vergleichskommunen mit den höchsten Gesamtverbindlichkeiten je Einwohner.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Die Stadt Bünde hat von 2013 bis 2019 einen Finanzmittelüberschuss von insgesamt 31,4 Mio. Euro erzielt. Dieser setzt sich zusammen aus einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit von 25,2 Mio. Euro und einem positiven Saldo aus Investitionstätigkeit von 6,2 Mio. Euro. 2019 beträgt der Überschuss aus dem laufenden Geschäft 10,1 Mio. Euro. Der hohe Überschuss aus der Ergebnisrechnung hat sich daher auch im zahlungswirksamen Bereich widerspiegelt. Bei einer einwohnerbezogenen Betrachtung ergibt sich folgendes Bild:

Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je Einwohner in Euro 2019



Im Betrachtungszeitraum zeigt sich ein gemischtes Bild. In 2019 gehört Bünde bei 25 Vergleichswerten zum Viertel mit den höchsten Werten. In 2014, 2017 und 2018 dagegen reiht sich die Stadt Bünde in der Hälfte mit den niedrigeren Werten ein.

Salden der Finanzrechnung Bünde in Tausend Euro 2020 bis 2023

Grundzahlen	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-1.000	3.554	3.075	3.837
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-21.055	320	4.170	2.608
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-22.054	3.874	7.244	6.445
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	19.954	316	-3.470	-1.748
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-2.100	4.190	3.775	4.697

Nach dem aktuell vorliegenden Haushalt 2020 plant die Stadt Bünde im mittelfristigen Zeitraum bis 2023 mit Überschüssen aus dem laufenden Geschäft. Investive Auszahlungen sind in Höhe von 68 Mio. Euro vorgesehen, davon 22,7 Mio. Euro für Baumaßnahmen (im Wesentlichen Straßenbau). Der hohe negative Saldo aus Investitionstätigkeit für 2020 ergibt sich durch den geplanten Erwerb von Immobilien von der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) in Höhe von 12,5 Mio. Euro. Es handelt sich um ehemalige Gebäude der britischen Streitkräfte, die zur Wohnnutzung weiterentwickelt werden sollen. Zur Finanzierung ist die Aufnahme von Investitionskrediten vorgesehen. Die Verschuldung der Stadt Bünde wird sich dadurch weiter erhöhen.

Im Haushaltsplanentwurf 2021 rechnet die Stadt Bünde dagegen bereits mit deutlich negativen Salden aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die im Ergebnisplan als außerordentliche Erträge ausgewiesenen Mehrbelastungen durch die COVID-19-Pandemie spiegeln sich nicht in der Finanzplanung wider, da es sich um keine tatsächlichen Einzahlungen handelt. Der aufsummierte Fehlbetrag 2021 bis 2024 aus dem laufenden Geschäft beträgt 32,2 Mio. Euro. Der Bestand an

liquiden Mitteln wird daher deutlich zurückgehen und die Stadt wird mittelfristig wieder auf Liquiditätskredite zurückgreifen müssen.

Salden der Finanzrechnung Bünde in Tausend Euro 2021 bis 2024 (Haushaltsplanentwurf 2021)

Grundzahlen	2021	2022	2023	2024
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	-8.466	-10.286	-8.480	-4.974
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	-5.856	-1.518	5.214	3.573
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	-14.321	-11.804	-3.265	-1.401
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	7.906	-1.822	-3.580	-3.840
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	-6.416	-13.626	-6.845	-5.241

1.3.5.3 Effektivverschuldung

Den Schulden der Stadt Bünde stehen Vermögenspositionen gegenüber, die die Stadt unmittelbar liquidieren und zur Schuldenablösung einsetzen kann. Es handelt sich dabei um Umlaufvermögen wie liquide Mittel und Forderungen. Bei der Berechnung der Effektivverschuldung werden zunächst die Schulden in Höhe der aktivierten liquiden Mittel und der Forderungen bereinigt. Bei der erweiterten Effektivverschuldung werden die effektiven Schulden um weitere Positionen des Umlaufvermögens wie sonstige Vermögensgegenstände, Wertpapiere des Anlagevermögens sowie Ausleihungen bereinigt.

Effektive Schulden Bünde in Tausend Euro 2013 bis 2019

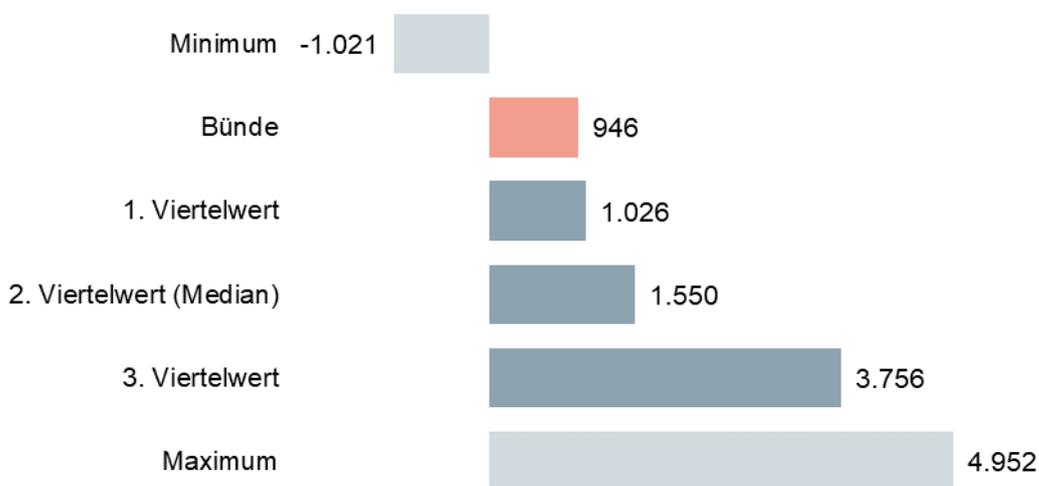
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Verbindlichkeiten	119.350	118.711	118.140	130.699	128.048	127.269	116.381
+ Rückstellungen	55.347	61.049	61.968	49.206	51.278	53.298	56.151
Schulden	174.697	179.760	180.108	179.905	179.326	180.567	172.532
- liquide Mittel	1.469	306	4.098	14.403	11.656	14.218	14.898
- Forderungen	6.172	5.270	7.766	15.112	14.590	17.671	15.836
Effektive Schulden	167.056	174.183	168.244	150.390	153.081	148.677	141.798
- sonstige Vermögensgegenstände	1.800	2.609	3.642	2.935	2.558	2.717	2.708
- Wertpapiere des Anlagevermögens	292	342	432	693	823	980	1.452
- Ausleihungen	97.437	94.418	92.317	90.987	93.286	92.820	94.585
Erweiterte Effektivverschuldung	67.528	76.815	71.854	55.774	56.413	52.159	43.053

Während sich die Schulden im Eckjahresvergleich um 2,2 Mio. Euro verringern, gehen die effektiven Schulden im gleichen Zeitraum um 25,3 Mio. Euro zurück. Dies liegt an den gestiege-

nen liquiden Mitteln und Forderungen, die bei den effektiven Schulden in Abzug gebracht werden. Für 2019 ergeben sich effektive Schulden von 141,8 Mio. Euro bzw. 3.115 Euro je Einwohner. Mit diesem Wert liegt die Stadt Bünde nach wie vor in der Hälfte der Vergleichskommunen mit der höchsten Verschuldung.

Bei der Berechnung der erweiterten Effektivverschuldung werden in Bünde vor allem die bilanzierten Ausleihungen bereinigt. Diese Ausleihungen an die KBB und die Bänder Bäder GmbH sind der Gegenposten zu den Investitionskrediten auf der Passivseite. Durch diesen Bereinigungsschritt sinkt die Verschuldung in 2019 auf 43,1 Mio. Euro bzw. 946 Euro je Einwohner.

Erweiterte Effektivverschuldung je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 25 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Stadt Bünde reiht sich ab 2016 im Viertel mit der niedrigsten erweiterten Effektivverschuldung je Einwohner ein.

Diese Betrachtung bezieht sich jedoch nur auf den Kernhaushalt. Ein Großteil der Verbindlichkeiten aus Investitionskrediten im Kernhaushalt werden als Ausleihungen an die Beteiligungen weitergegeben. Dennoch werden damit wichtige kommunale Investitionen vor allem durch die KBB finanziert. Betrachtet man daher die Stadt Bünde als Konzern, verbleibt es bei einem vergleichsweise hohen Schuldenstand. Wie sich die getätigten Investitionen auf das Gebäude- und Infrastrukturvermögen ausgewirkt haben, wird im nachfolgenden Kapitel betrachtet.

1.3.5.4 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

Als Indikator für den Zustand des Anlagevermögens zieht die gpaNRW die Altersstruktur heran. Die Altersstruktur schätzt die gpaNRW anhand der Kennzahl Anlagenabnutzungsgrad ein. Den Anlagenabnutzungsgrad errechnet sie aus Daten der Anlagenbuchhaltung. Dazu setzt die gpaNRW die Restnutzungsdauer der einzelnen Anlagegüter ins Verhältnis zur Gesamtnutzungsdauer. Hieraus ergibt sich, zu welchem Anteil die Vermögensgegenstände bereits abgenutzt sind. Den Anlagenabnutzungsgrad hat die gpaNRW nur für das im Kernhaushalt bilanzierte Verkehrsinfrastrukturvermögen errechnet und dargestellt. Dazu sind aus der Anlagenbuchhaltung der Stadt Bünde die entsprechenden Daten bereitgestellt worden.

Für das bei den KBB bilanzierte Gebäudevermögen sind dagegen keine Anlagenabnutzungsgrade errechnet worden, da von den KBB keine entsprechenden Daten aus der Anlagenbuchhaltung bereitgestellt werden konnten. Die gpaNRW hat dennoch eine Einschätzung zum Gebäudevermögen vorgenommen. Die Ausführungen stützen sich auf die Jahresabschlüsse 2016 bis 2019 der KBB sowie auf von der KBB eingeholte Einschätzungen zum Zustand des Gebäudeportfolios.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt, die Datengrundlagen des Gebäudeportfolios stärker an die Prozesse des Kernhaushalts anzubinden. Dadurch können durch die Kernverwaltung die Gebäudedaten jederzeit zu Zwecke der Finanzsteuerung und der Optimierung des kommunalen Gebäudebestandes ausgewertet werden.

Die Stadt Bünde hat bereits erste Schritte eingeleitet, die Kommunalbetriebe stärker an den Kernhaushalt anzubinden. Auf Grundlage einer noch im Einzelnen festzulegenden Zielstruktur sollen tendenziell Betriebszweige wie Baubetriebshof, Gebäudemanagement (Hochbau) und Straßenreinigung in die Kernverwaltung zurückgeführt werden. Neben den grundsätzlichen Überlegungen zur Optimierung der Konzernstruktur spielen dabei auch steuerliche Gründe eine wesentliche Rolle. Weitere Ausführungen zur Konzernstruktur sind im Teilbericht „Beteiligungen“ zu finden.

Anlagenabnutzungsgrad in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16 * von bis		GND Bünde	./ RND Bünde 31.12.2018	Anlagenab- nutzungs- grad	Restbuch- wert 31.12.2018 in Euro
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	50	14	71	40.574.869

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer jeweils in Jahren

* NKF-Rahmentabelle der Gesamtnutzungsdauer für kommunale Vermögensgegenstände (Anlage 16 der VV Muster zur GO NRW und KomHVO NRW)

Der errechnete Anlagenabnutzungsgrad beim Verkehrsinfrastrukturvermögen ist mit 71 Prozent bereits fortgeschritten. Viele der bilanzierten Straßen und Wirtschaftswege haben nur noch eine geringe Restnutzungsdauer. Bereits bei der letzten überörtlichen Prüfung wurde ein fortgeschrittener Abnutzungsgrad von 70 Prozent festgestellt. Ein weiterer Indikator für den Zustand der Verkehrsflächen ist die Investitionsquote. Im Zeitraum 2013 bis 2019 stehen dem durch Abschreibungen und Abgänge bedingten Werteverzehr von 19,7 Mio. Euro bilanzierte Investitionen von 10,5 Mio. Euro gegenüber. Das entspricht einer Investitionsquote von 53 Prozent. Größere Investitionen, die sich entsprechend bilanziell ausgewirkt haben, sind zuletzt 2014 durchgeführt worden (neuer Marktplatz). Danach gab es kaum größere Investitionen in die städtischen Verkehrsflächen. Idealerweise sollten jedoch den Abschreibungen, soweit das Vermögen zukünftig benötigt wird, Investitionen in gleicher Höhe gegenüberstehen. Der vergleichsweise hohe Abnutzungsgrad und die niedrige Investitionsquote deuten auf eine zunehmende Überalterung des Straßenvermögens hin. Daraus ergeben sich mittelfristig zu erwartende höhere Reinvestitionsbedarfe, die aus dem Haushalt finanziert werden müssen.

Die Stadt Bünde hat bereits mit dem aktuell vorliegenden Haushalt 2020 ff. die finanziellen Ressourcen für den Straßenbau deutlich erhöht. Im Produkt Gemeindestraßen sind allein für 2020 investive Auszahlungen von 4,4 Mio. Euro vorgesehen und für den mittelfristigen Zeitraum bis 2023 insgesamt 12,8 Mio. Euro. Werden die geplanten Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt, kann damit der bilanzielle Werteverzehr umgekehrt werden.

Wichtiger als eine reine Betrachtung der Bilanzwerte ist jedoch, dass eine Kommune den tatsächlichen Zustand ihrer Straßen aufgrund einer regelmäßigen visuellen Erfassung kennt. Erst dadurch zeigt sich konkret, wie der Zustand einzelner Straßenabschnitte zu beurteilen ist und welche Unterhaltungs- bzw. Investitionsbedarfe sich daraus ergeben. Eine aktuelle Zustandserfassung des Straßenvermögens ist bei der Stadt Bünde seit der Eröffnungsbilanz nicht mehr erfolgt.

→ Empfehlung

Die gpaNRW empfiehlt, eine aktuelle visuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen durchzuführen. Damit wird auch den gesetzlichen Anforderungen einer körperlichen Inventur nach § 30 KomHVO NRW entsprochen.

Ein Großteil des städtischen Gebäudeportfolios ist ausgegliedert in die Kommunalbetriebe Bünde. Der Bilanzwert des Gebäudevermögens (Bilanzposition „Grundstücke, grundstücksgleiche Rechte und Bauten einschließlich der Bauten auf fremden Grundstücken“) hat sich im Zeitraum von 2016 bis 2019 um 4,2 Mio. Euro verringert. Der durch Abgänge und Abschreibungen

bedingte Werteverzehr beträgt im gleichen Zeitraum 11,6 Mio. Euro. Die Stadt Bünde in Form der Kommunalbetriebe konnte daher einen Großteil des Werteverzehrs durch neue Investitionen ausgleichen. Hier sind insbesondere Investitionsmaßnahmen im Schulbereich zu nennen wie die Errichtung von Mensen im Freiherr-v.-Stein-Gymnasium und in der Gesamtschule, die Erweiterung der Grundschule Bünde-Mitte sowie die Erweiterung der Realschule.

Die KBB gibt die Altersstruktur ihrer Gebäude bei einer Querschnittsbetrachtung mit 50 bis 60 Jahren an. Bei einer Altersstruktur von 55 Jahren und einer zugrunde gelegten Gesamtnutzungsdauer von 80 Jahren ergibt sich ein Anlagenabnutzungsgrad von 69 Prozent. Nach Angaben der KBB sind jedoch alle Gebäude, auch jene mit einer nur noch geringen Restnutzungsdauer, aufgrund einer regelmäßigen Bauunterhaltung in einem ordentlichen und uneingeschränkt nutzbaren Zustand. Die Stadt Bünde muss dennoch aufgrund der Altersstruktur und des damit verbundenen fortgeschrittenen Abnutzungsgrades mit steigenden Reinvestitionsbedarfen in den nächsten Jahren rechnen. Diese werden nicht komplett mit Bundes- und Landesmitteln finanziert werden können, sondern auch mit eigenen Mitteln und aufzunehmenden Investitionskrediten. Dies stellt eine Belastung für den Haushalt dar.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Bünde 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 Bünde hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung des Jahresabschlusses nicht ein.

→ **Feststellung**

Über den Stand wichtiger Investitionsmaßnahmen sind die kommunalen Entscheidungsträger durch entsprechende Berichte der KBB informiert. Beim Finanzcontrolling im Kernhaushalt sieht die gpaNRW jedoch noch Optimierungspotenziale.

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

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

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

Die Haushalte der **Stadt Bünde** werden regelmäßig im Dezember des Vorjahres in den Rat eingebracht und in den Ratssitzungen Ende Januar/Anfang Februar des neuen Haushaltsjahres beschlossen. Der zum Zeitpunkt der Prüfung vorliegende aktuelle Haushalt 2020 wurde in der Ratssitzung am 06. Februar 2020 beschlossen und am 20. Februar 2020 bei der Aufsichtsbehörde angezeigt. Damit kann die Stadt die gesetzliche Frist nach § 80 Abs. 5 S. 2 GO NRW (ein Monat vor Beginn des Haushaltsjahres) nicht einhalten und unterliegt bis zur Bekanntmachung der Haushaltssatzung der vorläufigen Haushaltsführung. Durch die Einbringung im Dezember ist die Stadt allerdings in der Lage, einen aktuellen Entwurf aufzustellen, der unter anderem die Modellrechnung zum Gemeindefinanzierungsgesetz berücksichtigt. Im Haushalt 2020 weist die Stadt entsprechend der haushaltsrechtlichen Vorgabe das Ergebnis des Vorjahres (Jahresabschluss 2018) aus.

Den Entwurf der Haushaltssatzung 2021 ist dem Rat der Stadt Bünde am 27. Januar 2021 zugeleitet worden. Eine Beschlussfassung ist für März/April vorgesehen. Der Gesetzgeber hat den Kommunen in NRW durch das NKF-COVID-19-Isolierungsgesetz (NKF-CIG) die Möglichkeit eingeräumt, die Aufstellung der Haushaltssatzung 2021 zeitlich zu strecken. Nach § 4 Abs. 6 NKF-CIG darf die Anzeige der Haushaltssatzung für das Jahr 2021 spätestens bis zum 01. März 2021 erfolgen.

Der Jahresabschluss 2019 der Stadt Bünde wurde am 15. Dezember 2020 im Rat festgestellt. Damit wird die gesetzliche Frist nach § 96 Abs. 1 GO NRW eingehalten. Die Aufstellung und Zuleitung des Entwurfs des Jahresabschlusses an den Rat erfolgt jedoch nicht innerhalb der gesetzlich vorgesehenen Frist (bis 31. März), sondern regelmäßig erst im August/September des folgenden Jahres.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte es sich zum Ziel nehmen, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist anzunähern.

Die Stadt Bünde führt nach Angaben der Verwaltung ein Finanzcontrolling durch, indem die Kämmererei regelmäßig anhand der Finanzsoftware die Entwicklung der größten Ertrags- und Aufwandspositionen überwacht. Die Budgetverantwortlichen aus den Fachbereichen sind angehalten, bei sich abzeichnenden Veränderungen zur Planung die Kämmererei zu informieren. Ein regelmäßiges standardisiertes Finanzberichtswesen mit einer entsprechenden Information an den Verwaltungsvorstand und an die politischen Entscheidungsträger wird jedoch nicht durchgeführt.

→ **Empfehlung**

Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bünde, ein regelmäßiges Finanzberichtswesen zu implementieren. Inhalt des Berichts sollte die prognostizierte Entwicklung des Ergebnisplans sein, ein aktueller Stand der Kredite und der Liquidität sowie gegebenenfalls der Umsetzungsstand von Konsolidierungsmaßnahmen. Mindestens ein Bericht im Jahr sollte dem Verwaltungsvorstand und dem Rat vorgelegt werden.

Nach § 2 Abs. 2 des NKF-CIG hat der Kämmerer in den Jahren 2020 und 2021 dem für den Beschluss über die Haushaltssatzung zuständigen Organ vierteljährlich über die finanzielle Lage zu berichten. Die Stadt Bünde kann diese gesetzliche Regelung als Anlass nehmen, darauf aufbauend ein entsprechendes Finanzberichtswesen weiter fortzuführen.

Die Stadt Bünde hat große Teile des Anlagevermögens, wie die Gebäude und das Kanalvermögen, an die KBB ausgegliedert. Dementsprechend werden die Investitionen für diese Bereiche nicht im Kernhaushalt, sondern in den KBB veranschlagt und ausgeführt. Über den Stand der Ausführung von wichtigen beschlossenen Maßnahmen wird dem Rat der Stadt Bünde regelmäßig durch die KBB berichtet. Im Teilbericht „Beteiligungen“ findet sich eine weitere Empfehlung zum unterjährigen Berichtswesen der KBB.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ Feststellung

Die Stadt Bünde hat in den letzten Jahren von der guten konjunkturellen Entwicklung profitiert. Sie konnte aber auch durch ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept Konsolidierungsbeiträge für den Haushalt erzielen.

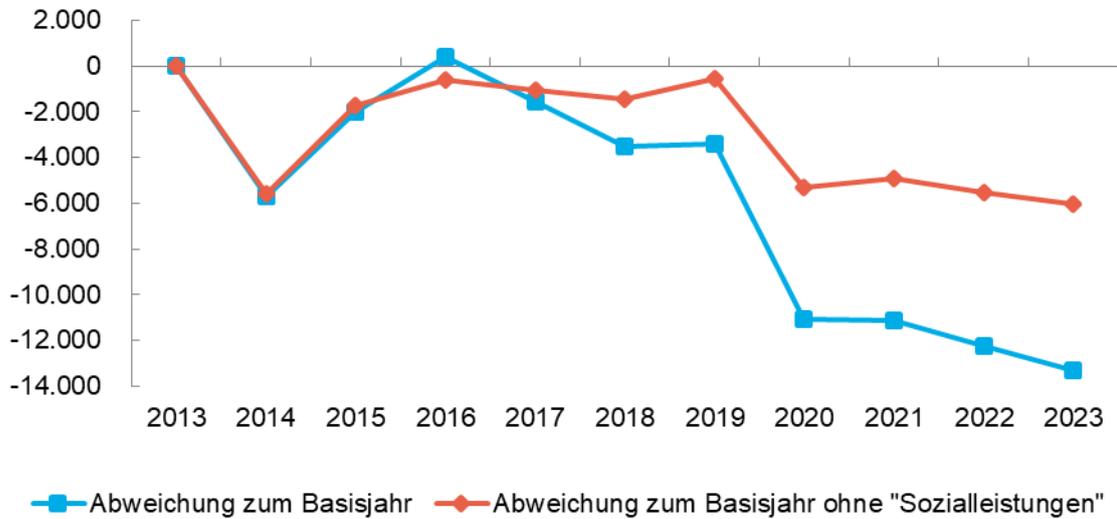
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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.

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 2013 entwickeln. Die Tabellen 6 und 7 der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Bünde in Tausend Euro 2013 bis 2023



Bis 2019 Ist-Werte, 2020 bis 2023 Plan-Werte

Der negative Verlauf von 2013 nach 2014 und der anschließende grundsätzlich positive Trendverlauf bis 2019 spiegeln den Verlauf der tatsächlichen Jahresergebnisse wider. Im Eckjahresvergleich 2013 zu 2019 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um 3,4 Mio. Euro (blauer Graph). Die Stadt konnte in diesem Zeitraum die sich ergebenden Aufwandssteigerungen (z. B. durch Tarif- und Besoldungserhöhungen, allgemeine Preissteigerungen sowie steigenden Sozialleistungen) nicht komplett durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen ausgleichen. Ein Teil der Aufwandssteigerungen konnte durch die guten konjunkturellen Entwicklungen und den damit verbundenen steigenden Steuererträgen kompensiert werden.

Die Stadt Bünde hat aber auch durch eigenes Handeln den Haushalt positiv beeinflusst. Aufgrund der negativen Jahresergebnisse bis 2014 hat die Stadt in 2015 ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept erstellt. Anlass waren die geplanten Fehlbeträge 2015 bis 2020, die bei Eintreten zu einem weiteren deutlichen Eigenkapitalverzehr geführt hätten. Durch das freiwillige Haushaltssicherungskonzept sollte dieser drohenden Entwicklung vorsorglich entgegengewirkt werden und die eigenen Handlungsmöglichkeiten erhalten werden. Ein Teil der Haushaltskonsolidierung war die Anhebung der Hebesätze zur Grundsteuer A und B sowie der Gewerbesteuer. Allein bei der Grundsteuer B konnten die Erträge von 2013 nach 2019 um 0,8 Mio. Euro gesteigert werden. Die Konsolidierungsmaßnahmen sind dabei nicht nur auf den Kernhaushalt ausgerichtet gewesen, sondern umfassten auch die Beteiligungen der Stadt Bünde (Erhöhung Eigenkapitalverzinsung Abwasserbereich sowie Gewinnausschüttung Bünde Bäder GmbH).

Ab 2019 fällt die Trendkurve stark ab, was einen bei vielen Kommunen festzustellenden Übergang von den Ist-Werten zu den Plan-Werten entspricht. Im Eckjahresvergleich 2013 zu 2023 verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis um 13,3 Mio. Euro. Bereinigt man die Entwicklung der Produktbereiche 5 und 6 (soziale Leistungen) verschlechtert sich das bereinigte Jahresergebnis im gleichen Zeitraum nur um 6,1 Mio. Euro. Die sozialen Leistungen belasten damit, wie bei anderen Kommunen, zunehmend die städtische Haushalts- und Finanzsituation.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte trotz des guten Verlaufs der letzten Jahre das Thema Haushaltskonsolidierung wieder in den Blick nehmen. Sie sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Dabei kann auf die letzte Fortschreibung des freiwilligen Haushaltskonsolidierungskonzeptes aufgesetzt werden. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

Durch die Wahl der Hebesätze kann die Kommune die Höhe ihrer Steuererträge unmittelbar beeinflussen. Bevor eine Kommune Steuern erhöht, sollte sie andere Konsolidierungsmöglichkeiten umsetzen. Dies ergibt sich aus § 77 GO NRW.

Die Stadt Bünde hat ihre Hebesätze im Betrachtungszeitraum ab 2013 wie folgt angehoben:

- Grundsteuer A in 2015 von 209 v.H. auf 213 v.H. und in 2017 auf 224 v.H.,
- Grundsteuer B in 2015 von 413 v.H. auf 440 v.H. und in 2017 auf 445 v.H. sowie
- Gewerbesteuer in 2015 von 411 v.H. auf 415 v.H. und in 2017 auf 425 v.H.

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

Hebesätze 30.06.2020 im Vergleich (Angaben in von Hundert)

	fiktiver Hebesatz	Stadt Bünde	Kreis Herford	Regierungsbezirk Detmold	gleiche Größenklasse
Grundsteuer A	223	224	250	259	298
Grundsteuer B	443	445	464	484	548
Gewerbesteuer	418	425	432	426	413

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Bünde überträgt mehr konsumtive Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr als die meisten der Vergleichskommunen. Investitionen und deren Haushaltsermächtigung werden oft in das Folgejahr verschoben. Dadurch entsteht das Risiko, dass die Ermächtigungen für investive Auszahlungen höher sind als die Kreditermächtigung aus der Haushaltssatzung.

- Die Stadt Bünde hat Grundsätze über Art, Umfang und Dauer der Ermächtigungsübertragungen verbindlich geregelt.

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

Die **Stadt Bünde** hat eine Regelung zur Übertragung von Ermächtigungen nach § 22 Abs. 1 KomHVO NRW getroffen. Danach sind Ermächtigungsübertragungen für Aufwendungen und konsumtive Auszahlungen schriftlich zu beantragen und die Notwendigkeit zu begründen. Über den Antrag entscheidet der Kämmerer und dem Rat wird eine Übersicht der Übertragungen im Rahmen des Jahresabschlusses vorgelegt.

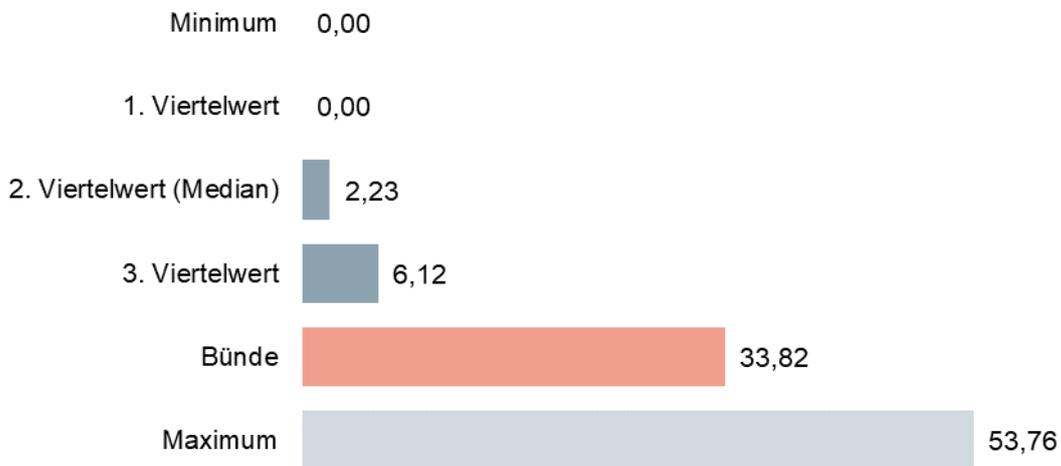
Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der Ermächtigungen, die die Stadt Bünde bei den ordentlichen Aufwendungen übertragen hat. In einem weiteren Analyseschritt wird gezeigt, inwieweit die Stadt ihre Haushaltsansätze einschließlich der Ermächtigungsübertragungen (= fortgeschriebener Ansatz) tatsächlich in Anspruch genommen hat.

Ordentliche Aufwendungen Bünde 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	86.276	87.660	97.962	100.704	103.199	104.763
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	637	371	491	751	1.340	1.540
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	0,7	0,4	0,5	0,7	1,3	1,5
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	86.913	88.031	98.453	101.456	104.539	106.302
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	0,7	0,4	0,5	0,7	1,3	1,4
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	91.914	92.698	99.370	99.996	102.513	104.914
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	105,8	105,3	100,9	98,6	98,1	98,7

Die Stadt Bünde überträgt im Betrachtungszeitraum durchschnittlich 855.000 Euro nicht in Anspruch genommene Aufwandsermächtigungen ins Folgejahr. Das entspricht einem durchschnittlichen Ansatzerhöhungsgrad von 0,9 Prozent. In den Jahren 2014 bis 2016 hat die Stadt mehr Aufwendungen geleistet als im Haushaltsplan veranschlagt hatte.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 17 Werte eingeflossen. Auch in 2018 mit 78 Vergleichswerten gehört die Stadt Bünde zum Viertel der Vergleichskommunen mit den höchsten Ermächtigungsübertragungen je Einwohner. Von diesen 78 Vergleichskommunen übertragen 31 Kommunen überhaupt keine Ermächtigungen ins Folgejahr. Das deutet daraufhin, dass ein Großteil der Vergleichskommunen restriktiver mit den Übertragungen von Haushaltsansätzen umgeht als Bünde.

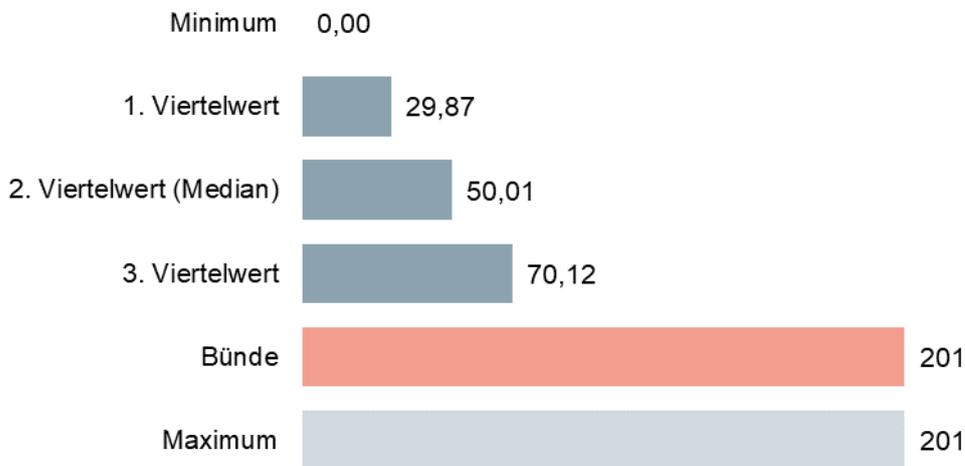
Bei den investiven Auszahlungen ergibt sich folgendes Bild:

Investive Auszahlungen Bünde 2014 bis 2019

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Haushaltsansatz in Tausend Euro	7.391	7.033	8.169	11.967	34.346	18.379
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	6.152	4.624	5.519	6.154	13.138	36.940
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	83,2	65,7	67,6	51,4	38,3	201,0
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	13.543	11.657	13.688	18.121	47.484	55.319
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	45,4	39,7	40,3	34,0	27,7	66,8
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	6.746	4.534	5.255	11.456	9.794	13.921
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	49,8	38,9	38,4	63,2	20,6	25,2

Die übertragenen Haushaltsermächtigungen bei den investiven Auszahlungen haben sich im Eckjahresvergleich von 6,2 Mio. Euro auf 37 Mio. Euro deutlich erhöht. Der Haushaltsansatz 2019 ist durch die übertragenen Ermächtigungen mehr als verdreifacht worden. Mit diesem Ansatzerhöhungsgrad reiht sich die Stadt Bünde im interkommunalen Vergleich wie folgt ein:

Ansatzserhöhungsgrad in Prozent in 2019



Die Stadt Bünde gehört durchgängig zur Hälfte der Vergleichskommunen mit dem höchsten Ansatzserhöhungsgrad. In 2019 stellt der Ansatzserhöhungsgrad von 201 Prozent den Maximalwert bei 17 Vergleichswerten dar. Von den übertragenen Ermächtigungen von 2018 nach 2019 von 37 Mio. Euro entfallen allein 15,2 Mio. Euro auf die Gewährung von Ausleihungen. Diese Ausleihungen sind zur Finanzierung von Investitionen bei den Beteiligungen vorgesehen (davon ca. 12 Mio. Euro für den Erwerb von Immobilien aus dem Bestand der BlmA).

Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent 2019

Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
25,16	19,11	35,07	43,29	45,84	90,38	17

In 2019 kann die zur Verfügung stehende Haushaltsermächtigung nur zu einem Viertel tatsächlich in Anspruch genommen werden. In den Jahren 2018 und 2019 gehört Bünde zum Viertel der Vergleichskommunen mit dem niedrigsten Grad der Inanspruchnahme.

Ein wesentlicher Grund liegt in der zeitlichen Verzögerung bei der Durchführung von investiven Maßnahmen. Diese entstehen durch längere Verhandlungen als ursprünglich geplant mit den Geschäftspartnern und durch die Planung von zu vielen Baumaßnahmen im Verhältnis zur eigenen Personalausstattung. Zudem gibt es im öffentlichen Bereich oftmals längere Planungsvorläufe bis zur tatsächlichen Umsetzung von Investitionsmaßnahmen.

→ Empfehlung

Aufgrund des hohen Ansatzserhöhungsgrades in Verbindung mit dem niedrigen Grad der Inanspruchnahme sollte die Stadt Bünde ihre Planungsparameter überprüfen. Zukünftig sollte sie im Haushalt nur Maßnahmen einplanen, die auch tatsächlich im Haushaltsjahr abgewickelt werden können.

Bei der Übertragung von Ermächtigungen für investive Auszahlungen ist zusätzlich die Auswirkung auf die Kreditermächtigung zu berücksichtigen. Diese kann nur für maximal zwei Jahre übertragen werden. Bei zu hohen Übertragungen von Haushaltsansätzen könnte es vorkommen, dass die Investitionsermächtigungen höher sind als die Kreditermächtigung in der Haushaltssatzung und damit ein Teil der Investitionen letztlich gar nicht finanziert werden kann. Die Stadt Bünde hat hier bereit gegengesteuert und wird nach Auskunft der Kämmerei für den Jahresabschluss 2020 nur die absolut notwendigen Übertragungen (begonnene Maßnahmen bzw. Maßnahmen mit Fördermitteln) vornehmen.

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 Recherche und Beantragung von Fördermittel erfolgt bei der Stadt Bünde dezentral durch die Fachämter. Eine strategische Zielvorgabe für die Fördermittelakquise ist nicht vorhanden.

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

Bei der Stadt Bünde gibt es keine zentrale Fördermittelstelle, sondern die Recherche und Beantragung von Fördermittel erfolgt in den einzelnen Fachämtern. Für die Fördermittelakquise sind bisher keine strategischen Vorgaben, z. B. in Form von Zielvorgaben, getroffen und es gibt diesbezüglich keine Richtlinien oder Dienstanweisungen. Die Fachämter sind angehalten, sich bei der Haushaltsbewirtschaftung an den allgemeinen Haushaltsgrundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu orientieren. Das schließt das Prüfen und Ausschöpfen von Fördermöglichkeiten ein. Durch strategische Festlegungen wird jedoch der Fördermittelakquise eine größere Bedeutung eingeräumt und eine gewisse Verbindlichkeit geschaffen.

→ Empfehlung

Die Stadt Bünde sollte strategische Zielvorgaben für die Fördermittelakquise formulieren. Bei allen Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen. Durch entsprechende Vorgaben wird aufgrund der dezentralen Organisation ein einheitliches, personenunabhängiges Vorgehen gewährleistet.

Aufgrund der dezentralen Organisation bei Fördermitteln fehlt der Stadt Bünde ein zentraler Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen der Stadt. Dadurch wird auch eine Koordinierung und Abstimmung von Fördermaßnahmen innerhalb der Verwaltung erschwert. Möchte man die dezentrale Organisation beim Fördermittelmanagement beibehalten, sollte die Einrichtung von zentralen (möglichst digitalen) Förderakten überprüft werden.

Durch die Kämmerei wird der unterschiedliche Antragsprozess bei Fördermaßnahmen kritisch gesehen. Eine Vereinfachung wäre es unter anderem, wenn bei Feststehen einer Fördersumme auf einzelne Förderanträge verzichtet werden könnte.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ Feststellung

Der Stadt Bünde ist bisher weitgehend gelungen, Rückzahlungen zu vermeiden. Ein Fördercontrolling mit einem separaten Berichtswesen existiert derzeit nicht.

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.

Auch die Fördermittelbewirtschaftung erfolgt bei der Stadt Bünde dezentral durch die Fachämter. Die Einhaltung der Auflagen, Bedingungen und Fristen aus den Förderbescheiden sowie der rechtzeitige Mittelabruf wird von den Fachämtern sichergestellt und nachgehalten. Bisher konnte die Stadt Bünde bis auf wenige Ausnahmen die Rückzahlung von Fördermitteln vermeiden. Diese Rückzahlungen sind aufgrund der Verwendungsnachweisprüfung entstanden bzw. in einem Fall aufgrund einer geänderten politischen Beschlusslage. Durch die Einrichtung von zentralen (möglichst digitalen) Förderakten kann, wie im Kapitel Fördermittelakquise beschrieben, nicht nur ein Gesamtüberblick über alle Fördermaßnahmen der Stadt erreicht werden. Dadurch wird auch die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen erleichtert und ein personenunabhängiger Wissensstand zu den Förderprojekten gewährleistet.

Ein förderbezogenes Controlling mit einem entsprechenden Berichtswesen hat die Stadt Bünde bisher nicht etabliert. Ein Fördermittelcontrolling unterstützt bei der Beschaffung, Aufbereitung und Analyse von Fördermitteldaten und bietet eine gute Grundlage für zielsetzungsgerechte Entscheidungen. Aus dem Fördermittelcontrolling heraus können entsprechende Daten und Informationen für ein Berichtswesen generiert werden.

→ Empfehlung

Die Stadt Bünde sollte sich mit dem Aufbau einer zentralen Förderakte bzw. Förderdatenbank beschäftigen, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Darauf aufbauend sollte den kommunalen Entscheidungsträgern, wie Verwaltungsvorstand und Rat, regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen berichtet werden.

Im Kapitel „Informationen zur Haushaltssituation“ wurde die Empfehlung gegeben, ein standardisiertes Finanzberichtswesen für den Ergebnis- und Finanzplan zu implementieren. Während das Finanzberichtswesen in der Regel zu festgelegten Stichtagen (z. B. 30. Juni oder 30. Sep-

tember) erfolgt, sollte sich das förderbezogenen Berichtswesen anlassbezogen am Projektfortschritt orientieren. Zum unterjährigen Berichtswesen der KBB wird außerdem auf den Teilbericht „Beteiligungen“ hingewiesen.

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Schulden und Vermögen					
F1	Die Altersstruktur des Gebäude- und Verkehrsinfrastrukturvermögens der Stadt Bünde lässt auf mittelfristig steigende Reinvestitionsbedarfe schließen. Dafür benötigt die Stadt entsprechende Finanzmittel.	16	E1.1	Die gpaNRW empfiehlt, die Datengrundlagen des Gebäudeportfolios stärker an die Prozesse des Kernhaushalts anzubinden. Dadurch können durch die Kernverwaltung die Gebäudedaten jederzeit zu Zwecke der Finanzsteuerung und der Optimierung des kommunalen Gebäudebestandes ausgewertet werden.	23
			E1.2	Die gpaNRW empfiehlt, eine aktuelle visuelle Zustandserfassung der Verkehrsflächen durchzuführen. Damit wird auch den gesetzlichen Anforderungen einer körperlichen Inventur nach § 30 KomHVO NRW entsprochen.	24

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Die Stadt Bünde hält die gesetzlichen Fristen zur Anzeige der Haushaltssatzung und zur Aufstellung des Jahresabschlusses nicht ein.	55	E1	Die Stadt sollte es sich zum Ziel nehmen, sich bei der Erstellung des Jahresabschlusses der gesetzlichen Frist anzunähern.	56

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F2	Über den Stand wichtiger Investitionsmaßnahmen sind die kommunalen Entscheidungsträger durch entsprechende Berichte der KBB informiert. Beim Finanzcontrolling im Kernhaushalt sieht die gpaNRW jedoch noch Optimierungspotenziale.	55	E2	Die gpaNRW empfiehlt der Stadt Bünde, ein regelmäßiges Finanzberichtswesen zu implementieren. Inhalt des Berichts sollte die prognostizierte Entwicklung des Ergebnisplans sein, ein aktueller Stand der Kredite und der Liquidität sowie gegebenenfalls der Umsetzungsstand von Konsolidierungsmaßnahmen. Mindestens ein Bericht im Jahr sollte dem Verwaltungsvorstand und dem Rat vorgelegt werden.	56
F3	Die Stadt Bünde hat in den letzten Jahren von der guten konjunkturellen Entwicklung profitiert. Sie konnte aber auch durch ein freiwilliges Haushaltssicherungskonzept Konsolidierungsbeiträge für den Haushalt erzielen.	57	E3	Die Stadt Bünde sollte trotz des guten Verlaufs der letzten Jahre das Thema Haushaltskonsolidierung wieder in den Blick nehmen. Sie sollte vorsorglich Konsolidierungspotenziale bei beeinflussbaren Haushaltspositionen identifizieren. Dabei kann auf die letzte Fortschreibung des freiwilligen Haushaltskonsolidierungskonzeptes aufgesetzt werden. Bei einer absehbaren Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage, müssen die Einbußen durch eigene Konsolidierungsmaßnahmen kompensiert werden.	59
F4	Die Stadt Bünde überträgt mehr konsumtive Haushaltsermächtigungen ins Folgejahr als die meisten der Vergleichskommunen. Investitionen und deren Haushaltsermächtigung werden oft in das Folgejahr verschoben. Dadurch entsteht das Risiko, dass die Ermächtigungen für investive Auszahlungen höher sind als die Kreditermächtigung aus der Haushaltssatzung.	59	E4	Aufgrund des hohen Ansatzserhöhungsgrades in Verbindung mit dem niedrigen Grad der Inanspruchnahme sollte die Stadt Bünde ihre Planungsparameter überprüfen. Zukünftig sollte sie im Haushalt nur Maßnahmen einplanen, die auch tatsächlich im Haushaltsjahr abgewickelt werden können.	62
F5	Die Recherche und Beantragung von Fördermitteln erfolgt bei der Stadt Bünde dezentral durch die Fachämter. Eine strategische Zielvorgabe für die Fördermittellakquise ist nicht vorhanden.	63	E5	Die Stadt Bünde sollte strategische Zielvorgaben für die Fördermittellakquise formulieren. Bei allen Unterhaltungs- und Investitionsmaßnahmen sollte standardisiert eine Prüfung auf Fördermöglichkeiten erfolgen. Durch entsprechende Vorgaben wird aufgrund der dezentralen Organisation ein einheitliches, personenunabhängiges Vorgehen gewährleistet.	63
F6	Der Stadt Bünde ist bisher weitgehend gelungen, Rückzahlungen zu vermeiden. Ein Fördercontrolling mit einem separaten Berichtswesen existiert derzeit nicht.	64	E6	Die Stadt Bünde sollte sich mit dem Aufbau einer zentralen Förderakte bzw. Förderdatenbank beschäftigen, in der sie die wesentlichen Informationen aller Förderprojekte einpflegt. Darauf aufbauend sollte den kommunalen Entscheidungsträgern, wie Verwaltungsvorstand und Rat, regelmäßig über den Stand der abgeschlossenen, laufenden und geplanten Fördermaßnahmen berichtet werden.	64

Tabelle 3: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	105	92,08	99,29	101	103	108	25
Eigenkapitalquote 1	39,22	8,01	18,70	37,41	48,75	63,20	25
Eigenkapitalquote 2	50,14	32,67	49,27	59,90	72,89	86,86	25
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	17,02	0,06	24,74	30,88	36,41	48,29	25
Abschreibungsintensität	2,69	2,69	5,05	6,92	9,20	12,69	24
Drittfinanzierungsquote	61,91	12,32	49,22	59,10	66,72	93,66	23
Investitionsquote	140	29,41	68,74	108	146	238	24
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	91,83	68,70	83,38	91,18	97,98	109	25
Liquidität 2. Grades	103	8,64	34,48	99,63	268	129.555	25
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	14,33	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	7,00	0,00	2,74	5,77	9,64	19,90	25
Zinslastquote	2,23	0,00	0,52	1,12	1,50	2,80	25
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	55,68	35,29	48,31	55,68	60,61	72,28	24
Zuwendungsquote	22,93	11,05	14,65	19,58	23,77	37,09	25
Personalintensität	17,63	13,13	17,23	20,46	23,41	31,24	25
Sach- und Dienstleistungsintensität	15,30	11,66	16,19	18,25	23,58	31,64	25

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Transferaufwandsquote	53,96	37,05	39,43	42,63	45,95	53,96	25

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) Bünde in Tausend Euro 2015 bis 2019

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Gewerbsteuern (4013)	20.697	28.297	26.230	25.461	28.835	25.904
Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer (4021)	17.675	18.249	19.304	20.261	20.929	19.284
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	2.441	2.515	3.132	3.529	3.912	3.106
Ausgleichsleistungen (405)	1.771	1.827	1.881	1.919	1.973	1.874
Schlüsselzuweisungen (4111)	9.735	12.491	8.248	10.449	11.504	10.485
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	0	179	779	816	856	526
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	0	0	0	0	0	0
Summe der Erträge	52.320	63.559	59.574	62.435	68.009	61.180
Steuerbeteiligungen (534)	3.348	3.941	4.124	4.436	4.484	4.067
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	21.793	22.002	23.554	24.442	23.959	23.150
Solidaritätumlage nach dem Stärkungspaktgesetz (5351)	0	0	0	0	0	0

Ergebnisse der Vorjahre	2015	2016	2017	2018	2019	Durchschnittswerte
Summe der Aufwendungen	25.141	25.943	27.678	28.878	28.443	27.217
Saldo	27.179	37.616	31.896	33.557	39.567	33.963

Tabelle 5: Eigenkapital Bünde in Tausend Euro 2013 bis 2019

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Eigenkapital	132.659	121.954	122.217	133.482	137.583	141.468	150.284
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	0	0	0	0	0	0	0
Eigenkapital 1	132.659	121.954	122.217	133.482	137.583	141.468	150.284
Sonderposten für Zuwendungen	20.125	21.935	22.683	22.512	22.121	22.450	24.356
Sonderposten für Beiträge	21.714	21.006	20.198	19.064	17.890	17.232	17.498
Eigenkapital 2	174.498	164.895	165.099	175.057	177.594	181.150	192.138
Bilanzsumme	363.318	359.254	361.705	374.505	372.250	378.915	383.167

Tabelle 6: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Bünde in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-1.378	-10.734	212	10.859	3.908	3.855	8.792	-1.448	751	345	1.199
Gewerbesteuer	18.879	16.742	20.697	28.297	26.230	25.461	28.835	23.800	24.700	25.300	26.000
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	16.269	17.194	17.675	18.249	19.304	20.261	20.929	22.090	22.930	24.170	25.480
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	2.261	2.333	2.441	2.515	3.132	3.529	3.912	4.060	4.160	4.240	4.320

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Ausgleichsleistungen	1.711	1.780	1.771	1.827	1.881	1.919	1.973	2.040	2.120	2.180	2.250
Schlüsselzuweisungen vom Land	9.952	9.421	9.735	12.491	8.248	10.449	11.504	9.830	10.870	10.990	11.370
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag	0	574	0	179	779	816	856	1.090	800	0	0
Summe der Erträge	49.073	48.044	52.320	63.559	59.574	62.435	68.010	62.910	65.580	66.880	69.420
Steuerbeteiligungen	3.265	2.754	3.348	3.941	4.124	4.436	4.484	1.960	2.040	2.100	2.150
Allgemeine Kreisumlage	21.183	22.223	21.793	22.002	23.554	24.442	23.959	24.550	24.890	25.410	26.020
Solidaritätsumlage nach dem Stärkungspaktgesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Summe der Aufwendungen	24.448	24.977	25.141	25.943	27.678	28.878	28.443	26.510	26.930	27.510	28.170
Saldo der Bereinigungen	24.625	23.067	27.179	37.616	31.896	33.557	39.567	36.400	38.650	39.370	41.250
Saldo der Sondereffekte	756	-1.322	1.775	-405	326	548	-627	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-26.759	-32.479	-28.741	-26.352	-28.314	-30.250	-30.148	-37.848	-37.899	-39.025	-40.051
Abweichung vom Basisjahr	0	-5.720	-1.982	407	-1.555	-3.491	-3.389	-11.089	-11.140	-12.266	-13.292

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Bünde in Tausend Euro 2013 bis 2023

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-26.759	-32.479	-28.741	-26.352	-28.314	-30.250	-30.148	-37.848	-37.899	-39.025	-40.051
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-1.734	-2.062	-1.403	-431	-1.070	-1.967	-1.830	-3.008	-3.094	-3.208	-3.318

Grundzahlen	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familien- hilfe	-8.386	-8.203	-8.989	-8.656	-9.532	-10.196	-11.121	-12.875	-13.246	-13.637	-14.042
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-16.639	-22.213	-18.349	-17.265	-17.712	-18.087	-17.197	-21.965	-21.559	-22.180	-22.691
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	-5.574	-1.710	-626	-1.072	-1.447	-558	-5.326	-4.919	-5.541	-6.052

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde 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 Bünde** übt auf sechs von 25 Beteiligungen einen beherrschenden und auf eine weitere einen maßgeblichen Einfluss aus. Die Beteiligungsstruktur weist damit eine mittlere Komplexität auf. Einige der Mehrheitsbeteiligungen sind von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt Bünde. Diese Beteiligungen halten im Vergleich zum Kernhaushalt hohes Anlagevermögen, gleich hohe Verbindlichkeiten und erwirtschaften wesentliche Erträge. Die Beteiligungen der Stadt Bünde belasten durchschnittlich mit 9,3 Mio. Euro jährlich den kommunalen Haushalt. Es bestehen zahlreiche Leistungsbeziehungen und Zahlungsströme zwischen der Stadt und den Kommunalbetrieben Bünde (KBB), die als Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) geführt werden. Liquiditätsengpässe, erforderliche Reinvestitionen oder drohende Verluste können erhebliche finanzwirtschaftliche Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben. Die Stadt Bünde ist zudem durch hohe Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften wesentliche Verpflichtungen und damit Risiken gegenüber den KBB und der Bänder Bäder GmbH (BB) eingegangen.

Die Steuerung der Unternehmensbeteiligungen setzt ein effektives Beteiligungsmanagement voraus. Wichtig ist eine strategisch ausgerichtete Beteiligungssteuerung, die finanzwirtschaftliche Risiken mit in den Blick nimmt. Es bestehen somit hohe Anforderungen an das Beteiligungsmanagement der Stadt Bünde.

Diese Anforderungen erfüllt die Stadt jedoch nur in Ansätzen, daher sieht die gpaNRW eine Reihe von Handlungsmöglichkeiten:

Das Beteiligungsmanagement sollte als wichtige Steuerungsunterstützung von Politik und Verwaltung deutlich gestärkt und ausgebaut werden. Hierzu sollte ein zentrales Beteiligungsmanagement eingerichtet werden. Um strategisch steuern zu können, sollte zudem der Informationsaustausch mit den Beteiligungen und die Berichterstattung an den Rat erheblich intensiviert werden.

Das Beteiligungsmanagement muss in die Lage sein, auf Grundlage qualifizierter Unterlagen wesentliche Tagesordnungspunkte von Gremiensitzungen vorab zu analysieren und zu kommentieren. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen von Entscheidungen auf den städtischen Haushalt sollten dargestellt werden. Den Gremienmitgliedern sollten die städtischen Interessen bekannt sein und Beschlussempfehlungen an die Hand gegeben werden. Um dies zu erreichen,

sollte die Stadt Bünde verbindliche Vereinbarungen mit den Beteiligungen treffen oder mit diesen Beteiligungsrichtlinien abstimmen.

Die beteiligungsrelevanten Daten sollten zentral und digital vorgehalten und gepflegt werden. Die Stadt Bünde sollte dem Rat die Beteiligungsberichte 2014 bis 2018 möglichst bald nachreichen - dies ist bis Ende 2021 beabsichtigt. Zur effizienten, zeitnahen Steuerung sollte das Beteiligungsmanagement dem Rat unterjährig berichten. Das bereits bestehende Berichtswesen der KBB sollte durch einen Soll-Ist-Vergleich auf Grundlage des Vermögens- bzw. Finanzplans ergänzt 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. Wesentliche Änderungen in der Beteiligungsstruktur haben sich laut Auskunft der Verwaltung nach 2018 nicht ergeben.

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Die Stadt Bünde übt auf sechs von insgesamt 25 Beteiligungen einen beherrschenden Einfluss aus. Im Falle des Volkshochschulzweckbandes besteht zudem ein maßgeblicher Einfluss. Die betrachteten Beteiligungen verteilen sich insgesamt auf vier Beteiligungsebenen, wobei die Stadt zwölf Beteiligungen unmittelbar hält. Die Stadt Bünde hat diverse kommunale Aufgaben auf ihre Beteiligungen übertragen. Die Beteiligungsstruktur weist eine mittlere Komplexität auf.

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 Bünde** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 25 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf vier Beteiligungsebenen, wobei zwölf dieser Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Die Beteiligungen werden in sieben verschiedenen Rechtsformen gehalten. Zumeist handelt es sich um Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) und sogenannte Komplementär-GmbHs (GmbH & Co. KG). Zu dieser Gesellschaftsform hat sich die Stadt Bünde im Falle ihrer privatrechtlich-wirtschaftlichen Betätigung bewusst entschieden, um gegenüber der Gesellschaft umfassende Rechte ausüben zu können.

Zu den unmittelbaren Beteiligungen der Stadt Bünde gehört auch die Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG. Hieran ist die Stadt nur mit sehr geringen Anteilen von 1,0 Prozent beteiligt. Das Unternehmen verfügt über zahlreiche Tochter- und Enkelgesellschaften. Die effektive Beteiligungsquote für die Stadt Bünde ist jedoch unwesentlich. Finanz- und Leistungsbeziehungen zwischen der Stadt und diesen Beteiligungen bestehen nicht. Auf eine Erhebung dieser mittelbaren Unternehmen haben wir daher verzichtet. Dies gilt auch für Tochterunternehmen der

Volksbank Bad Oeynhausen-Herford eG (eingetragene Genossenschaft). Die Genossenschaft ist Ende 2020 zur Volksbank Herford-Mindener Land eG fusioniert.

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

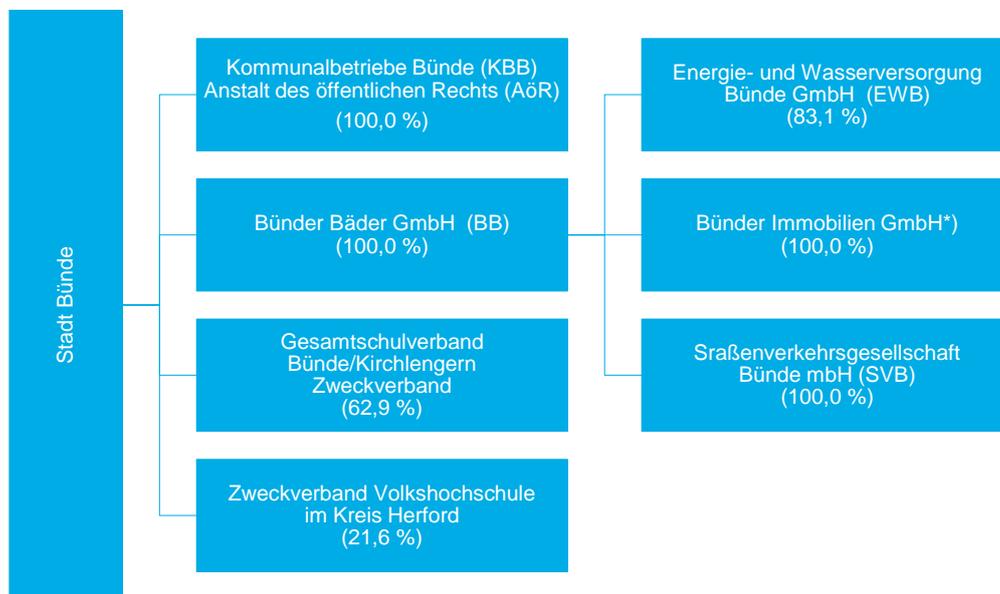
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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 und bei über 50,0 einen 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 Bünde** handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote⁶ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



⁶ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

*) Bis zum vierten Quartal 2018 firmiert als Energienetze Bünde GmbH

Der Kommunalbetriebe Bünde AöR sind folgende Aufgaben übertragen worden:

- Abwasserbeseitigung sowie Errichtung und Betrieb von Kläranlagen,
- Gewässerunterhaltung,
- Gebäudemanagement einschließlich dem Betrieb der Stadthalle (Restauration), dem Museum und einer Fotovoltaik-Anlage,
- Betrieb des Baubetriebshofes mit folgenden Sparten:
 - Umweltberatung,
 - Abfallentsorgung,
 - Straßenreinigung und
 - Markt.

Damit führen die Kommunalbetriebe eine Vielzahl der kommunalen Aufgaben aus und nehmen damit für die Stadt einen hohen Stellenwert ein.

Eine weitere wichtige Säule der Stadt ist die Bänder Bäder GmbH (BB), die zusätzlich zum Bäderbetrieb als Holding für drei Unternehmen aus den Bereichen Energie, Verkehr und Immobilienwirtschaft fungiert. Der Geschäftsführer bzw. seit Dezember 2019 die Geschäftsführerin der BB führt auch die Geschäfte der Energie- und Wasserversorgung Bünde GmbH (EWB) und der Bänder Immobilien GmbH. Zwischen der BB und der EWB besteht ein Ergebnisabführungsvertrag. Das Versorgungsunternehmen liefert stadtweit Strom, Gas, Trinkwasser und (Fern-)Wärme. Auch mit der Stadtverkehrsgesellschaft Bünde mbH (SVB) hat die BB einen Ergebnisabführungsvertrag geschlossen. Aus diesen Verträgen erhält die BB einerseits Beteiligungserträge der EWB (2018: rund 4,3 Mio. Euro) und ist andererseits gegenüber der SVB zum Verlustausgleich verpflichtet (2018: 1,4 Mio. Euro). Insgesamt gelingt es der BB jährlich Jahresüberschüsse zu erzielen, obwohl es sich aufgabenbedingt um einen Verlustbetrieb handelt.

Die SVB erbringt Leistungen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und bietet zusätzlich Personenbeförderungen nach der Freistellungs-Verordnung (FrStllgV).

Mit der Umfirmierung der ehemaligen Energienetze Bünde GmbH in die Bänder Immobilien GmbH ist auch eine Änderung des Unternehmensgegenstandes erfolgt. Die bisher getätigten Netzgeschäfte sind in Immobiliengeschäfte umgewandelt worden. Die damit umfirmierte Gesellschaft ist erst seit 2019 operativ tätig. Zweck der Gesellschaft ist insbesondere der Erwerb, die Verwaltung und die Veräußerung von unbebauten und bebauten Grundstücken, Wohnungsbauten und grundstücksgleichen Rechten.

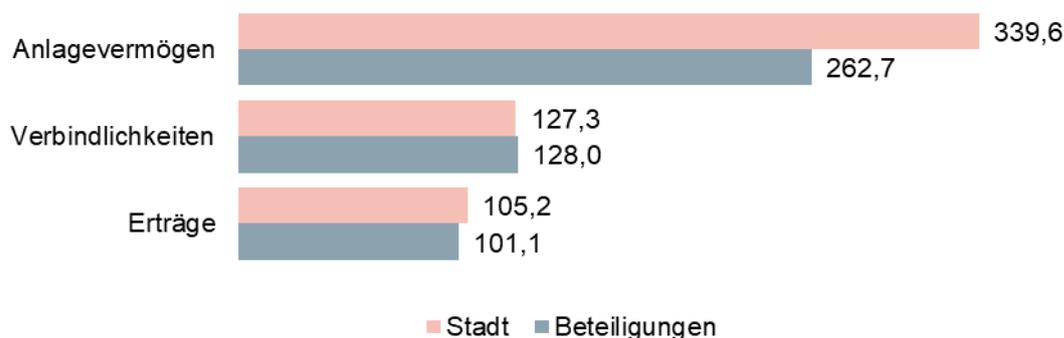
2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

- Die Mehrheitsbeteiligungen der Stadt Bünde halten im Vergleich zum Kernhaushalt zumeist hohes Anlagevermögen und weisen gleich hohe Verbindlichkeiten aus. Damit bestehen höhere Risiken hinsichtlich außerordentlicher Abschreibungen und notwendiger Reinvestitionen. Zudem ist die Investitions- und Finanzplanung von besonderer Bedeutung. Dies gilt insbesondere für die KBB, die BB und die EWB. Insbesondere die EWB und die KBB erwirtschaften hohe Erträge. Insgesamt sind die Mehrheitsbeteiligungen von hoher wirtschaftlicher Bedeutung für die Stadt Bünde.

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 (mit einer Beteiligungsquote von mindestens 20,0 Prozent) der **Stadt Bünde** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Zusätzlich zu dem städtischen Anlagevermögen verfügen die Beteiligungen über hohe Vermögenswerte von 262,7 Mio. Euro. Maßgeblich handelt es sich mit rund 199,4 Mio. Euro um das Anlagevermögen der Kommunalbetriebe. Die Stadt hat die Entwässerungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen sowie sämtliche städtische Gebäude und dazugehörigen Grundstücke auf die KBB übertragen. Weiteres Anlagevermögen von rund 24,4 Mio. Euro besteht bei der Bänder Bäder GmbH. Neben den Bänderanlagen handelt es sich um die dort gehaltenen Finanzanlagen. Die EWB als Tochter der BB hat zum Bilanzstichtag 2018 Anlagevermögen von 37,0 Mio. Euro aktiviert. Überwiegend sind dies zur Aufgabenerledigung benötigte Versorgungsanlagen und Grundstücke.

In den Beteiligungen bestehen in gleicher Höhe Verbindlichkeiten wie bereits bei der Stadt Bünde. Zwei Drittel der ausgegliederten Verbindlichkeiten befinden sich mit 84,6 Mio. Euro in der KBB, wobei fast 81,8 Mio. Euro dieser Kredite gegenüber der Stadt Bünde selbst bestehen.

Die Stadt Bünde hat entsprechend hohe Ausleihungen gegenüber ihren verbundenen Unternehmen aktiviert. Überwiegend handelt es sich um langfristige Darlehnsverbindlichkeiten für Investitionen in das Kanal- und Gebäudevermögen.⁷ Weitere Verbindlichkeiten von 25,2 Mio. Euro bestehen bei der EWB sowie knapp 16,0 Mio. Euro bei der BB.

Im Vergleich zum Kernhaushalt reichen die in den Beteiligungen erwirtschafteten Erträge nahezu an die städtischen Erträge heran und sind demnach von hoher Bedeutung. Die meisten Erträge erzielt die EWB 2018 mit 59,3 Mio. Euro aus Entgelten und Abgaben ihrer Versorgungsleistungen. Mit 27,6 Mio. Euro trägt die KBB den zweitgrößten Anteil. Ein großer Teil der Umsatzerlöse entfällt auf die Gebührenhaushalte Abwasser und Abfall. Die Umsatzerlöse aus dem Gebäudemanagement resultieren überwiegend aus Mietentgelten und Kostenerstattungen der Stadt Bünde. Auch die Dienstleistungen des Baubetriebshofes werden durch die Stadt beauftragt und (budgetiert) bezahlt.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Die Beteiligungen der Stadt Bünde wirken sich mit durchschnittlich 9,3 Mio. Euro jährlich belastend auf den kommunalen Haushalt aus. Die Auswirkungen auf den Haushalt sind demnach hoch. Durch langfristig gewährte Gesellschafterdarlehen und Bürgschaften ist die Stadt Bünde wesentliche Verpflichtungen gegenüber den Kommunalbetrieben und der Bänder Bänder GmbH eingegangen. Diese beinhalten entsprechend hohe Haftungsrisiken.

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

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben, auf die die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt. Die Sparkasse Herford und deren Träger, den Sparkassenzweckverband des Kreises Herford und der Städte Bünde, Herford, Löhne und Vlotho, beziehen wir ebenfalls in die Betrachtung ein.

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

⁷ Bei der Betrachtung der Gesamtverbindlichkeiten auf Konzernebene (Teilbericht Finanzen) bleiben Ausleihungen an Beteiligungen unberücksichtigt.

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	1.979	1.994	2.055
Steuererträge	326	287	334
Konzessionsabgaben	1.082	1.042	2.469
Gewinnausschüttungen und Dividenden	1.874	1.601	2.997
Sonstige Erträge	10	404	399
Gesamtsumme	5.271	5.328	8.254

Insgesamt generiert die Stadt Bünde rund 7,8 Prozent ihrer Erträge⁸ aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit bereits um einen beachtlichen Anteil an den städtischen Erträgen. Erträge aus Leistungsbeziehungen erhält die Stadt überwiegend aus der KBB aufgrund von Personalkostenerstattungen im Zuge der Personalgestellung.

Die EWB entrichtet jährlich Konzessionsabgaben (Gas und Trinkwasser) von circa 1,1 Mio. Euro an die Stadt Bünde. 2018 hat die Stadt der Westfalen Weser Energie GmbH & Co. KG die Konzession für Strom erteilt und erhält hieraus knapp 1,4 Mio. Euro jährlich.

Die KBB leistet jährlich eine Gewinnausschüttung von rund 0,8 Euro an die Stadt Bünde. Zusätzlich erhält die Stadt Bünde jährlich eine Gewinnausschüttung der Sparkasse Herford. Die Ausschüttung ist von den Verbandsmitgliedern zur Erfüllung gemeinwohlorientierter, örtlicher Aufgaben des Trägers oder für gemeinnützige Zwecke zu verwenden. Ausgeschüttet wird der Jahresüberschuss der Sparkasse entsprechend der Anteile der Verbandsmitglieder. 2018 hat die Sparkasse eine außergewöhnlich hohe Gewinnausschüttung von fast 2,2 Mio. Euro an die Stadt Bünde geleistet. Das positive Ergebnis der Sparkasse Herford in 2018 ist allerdings auf einen einmaligen Sondereffekt zurückzuführen.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	9.594	9.954	9.733
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	1.871	1.929	1.914
Verlustübernahmen und -abdeckungen	200	200	200
Sonstige Aufwendungen	3.815	3.683	3.760
Gesamtsumme	15.480	15.766	15.607

Insgesamt sind 2018 circa 15,2 Prozent der ordentlichen Aufwendungen der Stadt auf Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen zurückzuführen. Es handelt sich damit um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt Bünde.

Der Stadt Bünde entstehen überwiegend Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen mit der KBB von circa 8,9 Mio. Euro jährlich. Hauptsächlich handelt es sich um die von der Stadt zu

⁸ Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge (Gewinnausschüttungen).

entrichtenden Straßentwässerungsgebühren sowie Nutzungsentgelte für angemietete Grundstücke und Gebäude. Zur Nutzung der jeweiligen Grundstücke und Gebäude hat die Stadt jeweils einzelvertraglich eine Nutzungsvereinbarung mit den Kommunalbetrieben geschlossen. Des Weiteren erstattet die Stadt den Kommunalbetrieben Aufwendungen für beauftragte Dienstleistungen des Bauhofes (z. B. Gebäudeunterhaltung, Straßenreinigung und Winterdienst). Auch die vollständig an die Kommunalbetriebe entrichteten sonstigen Aufwendungen resultieren aus Dienstleistungsvereinbarungen. Zudem leistet die Stadt Bünde an die KBB jährlich eine Verlustübernahme von 0,2 Mio. Euro für die Sparte Stadthalle.

Bei den geleisteten Zuschüssen und Umlagen handelt es sich maßgeblich um die Zweckverbandsumlage an den Gesamtschulverband Bünde/Kirchlengern. Die Stadt Bünde entrichtet an diesen annähernd 1,5 Mio. Euro jährlich.

Im Saldo der Erträge und Aufwendungen ergibt sich 2018 eine Haushaltsbelastung von 7,2 Mio. Euro. Dieser Saldo wird durch die einmalige Gewinnausschüttung der Sparkasse Herford erheblich verbessert. In den Vorjahren 2016 und 2017 fiel die Belastung mit über 10,0 Mio. Euro jährlich wesentlich höher aus. Durchschnittlich ergibt sich eine Belastung für den städtischen Haushalt von 9,3 Mio. Euro, die auch weiterhin zu erwarten ist.

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

Sonstige Auswirkungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Auswirkungen	2016	2017	2018
Geleistete Kapitaleinlagen	0	1.504	0
Gesellschafterdarlehen (Stand 31.12.)	90.760	93.092	92.659
Bürgschaften (Stand 31.12.)	3.537	3.278	3.017
Gesamtsumme	94.297	97.874	95.676

Die **Stadt Bünde** hat 2017 das Eigenkapital der Bänder Bäder GmbH um einen Betrag von 1,5 Mio. Euro durch Bareinlage verstärkt. Hintergrund ist ein Ratsbeschluss, dass die Stadt Bünde sich mittelbar über die Bäder GmbH als Kommanditist an der Westfalen Weser GmbH & Co. KG (WWE) beteiligt. Nach Kapitalerhöhung hat die BB entsprechend einen Kommanditanteil der WWE von 1,0 Prozent erworben. Die damit verbundene Haftungseinlage der BB betrug rund 0,7 Mio. Euro, hinzu kamen Zuzahlungen von 6,3 Mio. Euro. Ziel ist die weitere Verbesserung der Ertragslage der BB, die als Kommanditistin der WWE ab 2018 nunmehr Beteiligungserträge (rund 0,4 Mio. Euro jährlich) erhält.

Die Finanzierung des Anteilserwerbes erfolgte in Höhe von 3,0 Mio. Euro aus dem Eigenkapital der BB. Der zu leistende Restbetrag ist über ein Gesellschafterdarlehen der Stadt Bünde an die Bäder GmbH entrichtet worden. Dieses hat die Stadt Bünde wiederum durch Kreditaufnahmen finanziert. Hierzu war der Erlass einer Nachtragssatzung erforderlich.

2020 verstärkt die Stadt Bünde erneut das Eigenkapital der BB um 1,5 Mio. Euro. Diese Kapitalerhöhung dient dazu, das im Aufsichtsrat beschlossene Bauvorhaben „Bänder Freibad“ mit zu finanzieren. Die Bareinlage leistet die Stadt Bünde aus ihren liquiden Mitteln.

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

Bedeutende Gesellschafterdarlehen bestehen gegenüber der KBB mit 80,9 Mio. Euro und der BB mit 11,7 Mio. Euro (Stand 31. Dezember 2018). Darüber hinaus tritt die Stadt Bünde gegenüber mehreren Beteiligungen als Bürge auf. Den größten Anteil an den Bürgschaften hat die Sicherung von Darlehen der KBB zur Finanzierung von Investitionen mit insgesamt 1,4 Mio. Euro. Die Stadt hat zudem einen Liquiditätskredit der BB durch eine Bürgschaft von 1,0 Mio. Euro gesichert. Gegenüber der Stadtverkehrsgesellschaft Bünde GmbH besteht eine weitere Bürgschaft von circa 0,5 Mio. Euro. Damit ist die Stadt Bünde insbesondere wesentliche, langfristige Verpflichtungen gegenüber der KBB und der BB eingegangen.

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 im Beteiligungsmanagement entspricht nicht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bünde ergeben. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW insbesondere durch verbindliche Regelung zum Informationsaustausch mit den Beteiligungen sowie durch eine fortschreitende Digitalisierung der Beteiligungsdaten.

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 Bünde** hat die Aufgabenwahrnehmung des Beteiligungsmanagements dezentral organisiert. Die Beteiligungssteuerung und Interessenvertretung der Stadt erfolgt maßgeblich durch die Bürgermeisterin und den Ersten Beigeordneten und Kämmerer.

Die Bürgermeisterin ist im Falle der Mehrheitsbeteiligungen in allen Gesellschafterversammlungen bzw. Aufsichtsräten Mitglied. Die BB und ihre drei Tochtergesellschaften verfügen jeweils über einen eigenen Aufsichtsrat, der sich aus gewählten Ratsmitgliedern zusammensetzt. Hinsichtlich der Besetzung der Gremienmitglieder besteht Personenidentität. Nur im Falle der EWB entsendet die zweite Gesellschafterin, die Gemeinde Kirchlengern, weitere Mitglieder. Im Aufsichtsrat der BB und der EWB führt aktuell die Bürgermeisterin den Vorsitz. Die Geschäftsführung der SVB ist derzeit bei der städtischen Stabsstelle für den Öffentlichen Personennahverkehr angesiedelt.

Organe der KBB sind der Vorstand und der Verwaltungsrat, der sich ebenfalls aus gewählten Ratsmitgliedern zusammensetzt. Die Bürgermeisterin leitet die Verwaltungsratssitzungen. Der Kämmerer ist zudem zum 01. Juli 2020 zum Vorstand der KBB bestellt worden. Darüber hinaus ist der Kämmerer Verbandsvorsteher des Gesamtschulverbandes Bünde/Kirchlengern. Insoweit besteht eine enge Verzahnung mit den politischen Vertretern, dem städtischen Verwaltungsvorstand und den Organen der Mehrheitsbeteiligungen.

Die Stadt Bünde beabsichtigt, die bisher weitgehend verselbständigte KBB stärker in die organisatorischen und politischen Abläufe der Stadt Bünde einzubinden. Damit wird auch drohenden Risiken zusätzlicher Steuerbelastungen im Zuge der Neuregelung der Umsatzsteuer entgegengesteuert. Ziel ist die Zusammenführung der Aufgaben-, Durchführungs- und Finanzierungsverantwortung, so dass klare Verantwortlichkeiten bestehen. Dadurch soll auch die Transparenz der Prozesse erhöht werden. Derzeit bestehen zahlreiche Leistungsbeziehungen und Zahlungsströme zwischen der Stadt und den KBB (siehe Kapitel.2.3.3 des Berichtes). Es ist beabsichtigt, die weitere Umsetzung in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe aus Vertretern der Stadt und der KBB unter Leitung des Ersten Beigeordneten und Kämmerers zu beraten. Die politische Arbeitsgruppe „Neuorganisation Konzernstruktur“ wird dann mit eingebunden.

Die geplante engere Vernetzung der Stadt mit der KBB und die damit beabsichtigte stärkere Einflussnahme begrüßt die gpaNRW. Dieser Prozess wird durch den aktuellen Vorstandswechsel im KBB unterstützt bzw. bietet eine gute Grundlage.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte zur effizienten Steuerungsunterstützung ein zentrales Beteiligungsmanagement einrichten, das die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung, der Mandatsträgerbetreuung und des Beteiligungscontrollings wahrnimmt.

Auf operativer Ebene hält die Kämmererei (Amt Finanzen) des Dezernates II wesentliche Daten und Unterlagen der Beteiligungen vor und übernimmt damit Aufgaben einer Beteiligungsverwaltung. Anstellungsverträge und Personalakten werden aus Datenschutzgründen im Haupt- und Rechtsamt bzw. Personal- und Organisationsamt des Dezernates I archiviert. Das Haupt- und Rechtsamt führt und aktualisiert die Listen der jeweiligen Gremienvertreter anhand der Ratsbeschlüsse.

Die Kämmererei hält als weitere grundlegende Unternehmensdaten Gesellschaftsverträge, Gründungsunterlagen, Geschäftsordnungen und Satzungen vor. Auch die Beschlussvorlagen und Sitzungsprotokolle der jeweiligen Gremiensitzungen werden gesammelt. Teilweise stehen die Dokumente digital, teilweise in Papierform zur Verfügung. Weitere Verträge (z. B. Ergebnisabführungsverträge, Konsortialverträge, Verträge zu Gesellschafterdarlehen oder Bürgschaften) werden in verschiedenen Ämtern oder den Gesellschaften selbst verwaltet. Diese stehen somit

nicht vollständig im allgemeinen Zugriff der Kämmerei bzw. der Beteiligungsverwaltung. Die Beteiligungsverwaltung als Teil des Beteiligungsmanagements sollte jedoch alle Beteiligungsunterlagen zentral und möglichst digital vorhalten und bereitstellen. Der Zugriff auf die Daten kann durch ein Rollenkonzept gesteuert werden.

→ **Empfehlung**

Die Beteiligungsverwaltung als Teil des Beteiligungsmanagements sollte alle beteiligungsrelevanten Daten zentral und möglichst digital vorhalten und pflegen.

Darüber hinaus hält die Beteiligungsverwaltung der Kämmerei die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne für alle Mehrheitsbeteiligungen vor. Soweit diesbezüglich Unterlagen fehlen, fordert die Kämmerei diese spätestens im Rahmen der Haushaltsplanaufstellung an. Die Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse der Mehrheitsbeteiligungen werden gem. § 1 Abs. 2 Nr. 8 Gemeindehaushaltsverordnung (GemHVO) dem Haushaltsplan als Anlage beigefügt (ab 2019 gem. § 1 Abs. 2 Nr. 8 und 9 Kommunalhaushaltsverordnung (KomHVO NRW)).

Die Beteiligungsverwaltung sollte zudem auch die Jahresabschlüsse aller unmittelbaren städtischen Beteiligungen möglichst digital archivieren. Diese werden derzeit nicht angefordert, werden aber spätestens für Angaben gem. § 117 Abs. 1 Gemeindeordnung Nordrhein-Westfalen (GO NRW) im Beteiligungsbericht benötigt. Danach sind auch alle Unternehmen und Einrichtungen zu erläutern, in denen die Stadt gem. § 107 und 108 GO NRW wirtschaftlich und nichtwirtschaftlich tätig ist. Hierzu gehört gemäß § 52 GemHVO bzw. § 53 KomHVO u. a. auch die Entwicklung der Gewinn- und Verlustrechnungen bzw. Jahresergebnisse (siehe Kapitel Berichtswesen).

→ **Empfehlung**

Die zentrale Beteiligungsverwaltung sollte die Jahresabschlüsse aller unmittelbaren Beteiligungen anfordern und vorhalten, in denen die Stadt wirtschaftlich und nichtwirtschaftlich tätig ist.

Die Weitergabe der Unterlagen durch die Geschäftsführungen wird derzeit nicht einheitlich gehandhabt und erfolgt teilweise digital, teilweise in Papierform. Regelungen hinsichtlich der Informationsflüsse bzw. der hierfür erforderlichen Prozessabläufe und Berichtsinhalte gibt es bisher nicht. Dadurch fehlen dem Beteiligungsmanagement bei der Vorbereitung von Gremiensitzungen oftmals Informationen, um Sachverhalte bzw. finanzwirtschaftliche Risiken für die Stadt bewerten zu können.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte den Informationsaustausch und damit verbundene Qualitätsstandards mit den jeweiligen Geschäftsführungen verbindlich regeln. Eine solche Verpflichtung der Unternehmen kann durch eine Beteiligungsrichtlinie, im Gesellschaftsvertrag oder durch gemeinsame Leitlinien erreicht werden.

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

Die bisherige Berichterstattung gegenüber Verwaltung und Rat zu den Beteiligungen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bünde ergeben. Dadurch kommt es zu Informationslücken und Steuerungsdefiziten.

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 Bünde** hat zuletzt den Beteiligungsbericht für das Jahr 2013 als Anlage des Gesamtabschlusses erstellt und im Rat deutlich zeitverzögert am 12. Dezember 2017 bestätigt. Der bis 2013 jährlich erstellte Beteiligungsbericht orientiert sich im Falle der Mehrheitsbeteiligungen an den gesetzlichen Mindestanforderungen gem. § 52 GemHVO. Bei den darüber hinaus dargestellten unmittelbaren Beteiligungen fehlen Angaben zur Entwicklung der Gewinn- und Verlustrechnung und den Bilanzen.

Die Beteiligungsberichte 2014 bis 2018 als Anhang der Gesamtabschlüsse stehen noch aus. Die Stadt Bünde beabsichtigt nach eigener Aussage, zur Aufstellung der noch fehlenden Gesamtabschlüsse die sogenannte „Erleichterungsregelung“ zu nutzen. Grundlage ist das „Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse“. Das Gesetz ist bis zum 31. Dezember 2021 gültig. Der zu prüfende Gesamtabschluss 2018 kann danach gemeinsam mit den (von der Bürgermeisterin bestätigten, ungeprüften) Gesamtabschlüssen 2014 bis 2017 angezeigt werden. Die Beteiligungsberichte sind gem. § 117 Abs. 1 GO NRW a. F. dem Gesamtabschluss als Anlage beizufügen.

Derzeit fehlt den kommunalen Entscheidungsträgern somit ein aktueller Überblick über das gesamte kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung aller städtischen Beteiligungen. Dieser Informationsmangel erschwert oder verhindert schlimmstenfalls eine strategische Steuerung der Beteiligungen. Vor dem Hintergrund der hohen finanzwirtschaftlichen Auswirkungen und den hohen Risiken aus Darlehens- und Bürgschaftsverpflichtungen besteht aus Sicht der gpaNRW diesbezüglich ein dringender Handlungsbedarf.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die Beteiligungsberichte 2014 bis 2018 (als Anlage der Gesamtabschlüsse) unter Berücksichtigung der gesetzlichen Mindestanforderungen zeitnah nachholen und dem Rat vorlegen.

Nach eigener Prüfung der Kämmerei ist die Stadt Bünde weiterhin verpflichtet, einen Gesamtabschluss aufzustellen (§ 116 GO NRW n. F.). Dieser ist gemäß § 116 Abs. 8 GO NRW binnen neun Monaten nach dem Abschlussstichtag zu erstellen. Die Stadt ist gehalten, zukünftig diese Frist einzuhalten, um den Ratsmitgliedern zeitnah einen Überblick über den Konzern Stadt Bünde zu verschaffen.

Nach neuer Rechtslage entfällt in diesem Fall ab dem Berichtsjahr 2019 die Verpflichtung, einen Beteiligungsbericht aufzustellen. Stattdessen ist nach § 52 Abs. 1 Satz 6 KomHVO NRW i. V. m. § 53 KomHVO künftig im Gesamtlagebericht über alle verselbstständigten Aufgabenbereiche in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Form zu berichten. Die verpflichtenden Angaben umfassen die Beteiligungsverhältnisse, die Ziele der Beteiligungen und die Erfüllung des öffentlichen Zwecks.

Aus Sicht der gpaNRW sollte darüber hinaus mindestens einmal jährlich über die wirtschaftliche Entwicklung aller Beteiligungen berichtet werden. Nur so ist sichergestellt, dass die kommunalen Entscheidungsträger vollständig über den Geschäftsverlauf aller Beteiligungen informiert werden. Daher bietet es sich an, diese Angaben im Gesamtlagebericht mit aufzunehmen.

→ **Empfehlung**

Obwohl mit der Verpflichtung, 2019 einen Gesamtabchluss aufzustellen, der Beteiligungsbericht entfällt, sollte der Rat auch zukünftig ausreichende Informationen zur effektiven Steuerung der Beteiligungen erhalten. Eine Möglichkeit ist es, den Gesamtlagebericht um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen zu ergänzen. Zukünftig sollten diese Informationen fristgerecht vorliegen; dazu sind dann auch die fristgerechten Jahresabschlüsse und Geschäftsberichte der Unternehmen erforderlich.

Unterjährig erstellt die Beteiligungsverwaltung der Kämmerei keine Berichte über die Entwicklung ihrer Beteiligungen.

Im Falle der KBB ist eine unterjährige Berichtserstattung in der Verordnung über kommunale Unternehmen und Einrichtungen als Anstalt des öffentlichen Rechts geregelt (Kommunalunternehmensverordnung - KUV). Nach § 21 Abs. 1 Satz 1 KUV hat der Vorstand den Verwaltungsrat vierteljährlich über die Abwicklung des Vermögens- und Erfolgsplanes schriftlich zu unterrichten. Diese Regelung ist auch in der örtlichen Satzung für das Kommunalunternehmen aufgenommen worden (§ 9 Abs. 5).

Dieser Berichtspflicht kommt der Vorstand der KBB hinsichtlich der Entwicklung des Erfolgsplans regelmäßig nach. Die Quartalsberichte beinhalten einen Soll-Ist-Vergleich sowie eine Prognose zum erwarteten Jahresergebnis. Hierbei werden die einzelnen Betriebszweige sowie eine Gesamtübersicht dargestellt. Wesentliche Abweichungen werden mündlich in der Gremiensitzung erläutert. Optimal wäre es, wenn Abweichungen zur besseren Nachvollziehbarkeit bereits schriftlich dokumentiert würden.

Die öffentlichen Sitzungen des Verwaltungsrates sind im Ratsinformationssystem der Stadt hinterlegt und damit für alle Ratsmitglieder einsehbar. Die Sitzungsprotokolle, Unterlagen und Niederschriften können durch die Ratsmitglieder damit als Informationsquelle genutzt werden.

Zudem berichtet die KBB in regelmäßig stattfindenden Ratssitzungen über die Ausführung beschlossener Baumaßnahmen an den dort gehaltenen Gebäuden. Die Berichte liefern anhand von Spiegelstrichlisten Informationen zum Stand der Genehmigungs- und Planungsverfahren sowie zum jeweiligen Baufortschritt der Investitionen. Ab 2019 werden diese Berichte auf Wunsch des Rates schriftlich eingereicht. Zum Tagesordnungspunkt beantwortet ein Vertreter der KBB zusätzlich Fragen.

Zur Verbesserung der Transparenz und Übersichtlichkeit bietet es sich an, die Berichterstattung durch weitere Zahlen und Ziele zu ergänzen. Hierzu könnte als Erfolgskontrolle zum Beispiel ein Soll-Ist-Vergleich für Investitionen in den Bericht aufgenommen werden. Auf Möglichkeiten der Darstellung im Rahmen eines Bauinvestitionscontrollings gehen wir im Teilbericht „Vergabe“ näher ein. Damit könnte sich auch die Planungssicherheit bei Investitionen und gewährten Ausleihungen erhöhen und die Übertragung von Ermächtigungen für investive Auszahlungen gemindert werden. Im Teilbericht „Finanzen“ stellen wir die Inanspruchnahme von Ermächtigungsübertragungen ausführlicher dar.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte darauf hinwirken, dass die KBB im Falle wesentlicher Baumaßnahmen die Berichterstattung um einen Soll-Ist-Vergleich auf Grundlage des Vermögens- bzw. Finanzplans ergänzt.

In den übrigen Beteiligungen werden die jeweiligen Gremienvertreter durch – teilweise mündliche - Zwischenberichte in den Gremiensitzungen über die Geschäftsverläufe informiert. Der Aufsichtsrat der BB tagt hierzu circa vier bis fünfmal im Jahr. In diesen Sitzungen berichtet der Geschäftsführer bzw. die jetzige Geschäftsführerin u.a. über die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft bzw. des Konzerns. Dies gilt auch im Falle wesentlicher Planabweichungen und Risiken. Die Bürgermeisterin wird als Mitglied dieser Gremien regelmäßig informiert. Im Falle der KBB unterrichtet der Kämmerer als derzeitiger Vorstand bei wesentlichen Planabweichungen und Risiken unverzüglich den Verwaltungsrat. Hierbei sollte der Informationsfluss zum Beteiligungsmanagement stets sichergestellt sein.

Nicht nur vor dem Hintergrund der fehlenden Beteiligungsberichte, sondern auch angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung und eines hohen Risikos sehen wir in einer unterjährigen Berichterstattung eine wichtige und notwendige Steuerungsunterstützung. Auch hierzu sollten Regelungen vereinbart werden. Die Stadt Bünde könnte auch darauf hinwirken, dass die Geschäftsführung geeignete Maßnahmen trifft, um Risiken frühzeitig zu erkennen. Eine Möglichkeit der Risikoüberwachung ist ein unterjähriges Controlling. Hierüber sollte dann eine regelmäßige Berichterstattung an das Beteiligungsmanagement erfolgen. Inhalt eines solchen Risikoberichtes wären z. B. die Beschreibung und Bewertung der einzelnen Risiken. Hierzu sollte die Stadt geeignete Kriterien festlegen, bei denen Risiken mitgeteilt werden müssen (u.a. Schadenshöhe, wesentliche Planabweichungen usw.). Ziel sollte es sein, mindestens einmal jährlich in den jeweiligen Aufsichtsräten hierzu zu berichten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte dem Rat möglichst unterjährig über wesentliche wirtschaftliche Entwicklungen und Risiken bedeutender Beteiligungen berichten. Die Stadt sollte zudem darauf hinwirken, dass die Geschäftsführungen dem Beteiligungsmanagement regelmäßig Risikoberichte an die Hand geben.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Dem Beteiligungsmanagement fehlen teilweise wesentliche Informationen, um Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sowie die Verwaltung fachlich bei ihrer Arbeit zu unterstützen.

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

Vertreter in den Gremien die Sichtweise der Kommune kennen und es kann auf Beschlüsse und strategische Ziele verwiesen werden.

Die **Stadt Bünde** beabsichtigt, den neu gewählten Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern eine Schulung zum Thema „Rechte und Pflichten“ anzubieten. Diese ist als „Inhouse“-Seminar geplant und wird durchgeführt, sobald die aktuelle Erlasslage zur Corona-Pandemie dies zulässt. Darüber hinaus erhalten die Gremienmitglieder bei Bedarf die Möglichkeit zu vertiefenden Fortbildungen, zum Beispiel bei Gesetzesänderungen. Auch auf Themenwünsche geht die Stadt ein und organisiert entsprechende Schulungen. Die Kosten werden dann durch die Stadt übernommen.

Die Stadt Bünde fasst bisher keine Stellungnahmen zu den Tagesordnungen der jeweiligen Gremiensitzungen der Beteiligungen. Die Beschlussvorlage liefert oftmals vorab keine ausreichenden substantiellen Informationen für die Abgabe einer Stellungnahme. Hintergrund ist, dass insbesondere bei Gremiensitzungen des Bäderkonzerns Tagesordnungspunkte mündlich vorgetragen werden. Hierdurch fehlen den Gremienmitgliedern dann wesentliche Informationen zu den Auswirkungen der Beschlüsse auf den städtischen Haushalt bzw. zu Pro und Contra der Entscheidungsalternativen.

Grundsätzlich sollte jedoch sichergestellt werden, dass die städtischen Gremienvertreter nicht nur über ausreichende Fachkenntnisse, sondern auch über ausreichend Hintergrundwissen hinsichtlich der städtischen Interessen verfügen. Dadurch kann der Mandatsträger sich kritisch mit den Interessen der Stadt und denen der jeweiligen Beteiligung auseinandersetzen und diese bestmöglich abwägen. Durch Stellungnahmen kann die Stadt Bünde den Gremienvertretern notwendige Informationen und Sichtweisen der Kommune an die Hand geben. Dennoch bleiben die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen dabei in ihrer Entscheidung frei.

→ **Empfehlung**

Bei Beschlussvorlagen der Mehrheitsbeteiligungen sollten die Gremienmitglieder ebenso wie die Stadt Bünde bereits vor der Gremiensitzung die Tagesordnungspunkte umfassend kennen. Die Stadt Bünde sollte bei wichtigen Tagesordnungspunkten bedeutender Mehrheitsbeteiligungen Stellungnahmen verfassen können, um den Entscheidungsprozess der Gremienvertreter und –vertreterinnen zu unterstützen. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen von Entscheidungen auf den städtischen Haushalt sollten in diesen dargestellt werden.

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 im Beteiligungsmanagement entspricht nicht den hohen Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bünde ergeben. Verbesserungsmöglichkeiten sieht die gpaNRW insbesondere durch verbindliche Regelung zum Informationsaustausch mit den Beteiligungen sowie durch eine fortschreitende Digitalisierung der Beteiligungsdaten.	82	E1.1	Die Stadt Bünde sollte zur effizienten Steuerungsunterstützung ein zentrales Beteiligungsmanagement einrichten, das die Aufgaben der Beteiligungsverwaltung, der Mandatsträgerbetreuung und des Beteiligungscontrollings wahrnimmt.	83
			E1.2	Die Beteiligungsverwaltung als Teil des Beteiligungsmanagements sollte alle beteiligungsrelevanten Daten zentral und möglichst digital vorhalten und pflegen.	84
			E1.3	Die zentrale Beteiligungsverwaltung sollte die Jahresabschlüsse aller unmittelbaren Beteiligungen anfordern und vorhalten, in denen die Stadt wirtschaftlich und nichtwirtschaftlich tätig ist.	84
			E1.4	Die Stadt Bünde sollte den Informationsaustausch und damit verbundene Qualitätsstandards mit den jeweiligen Geschäftsführungen verbindlich regeln. Eine solche Verpflichtung der Unternehmen kann durch eine Beteiligungsrichtlinie, im Gesellschaftsvertrag oder durch gemeinsame Leitlinien erreicht werden.	84
F2	Die bisherige Berichterstattung gegenüber Verwaltung und Rat zu den Beteiligungen entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Bünde ergeben. Dadurch kommt es zu Informationslücken und Steuerungsdefiziten.	84	E2.1	Die Stadt Bünde sollte die Beteiligungsberichte 2014 bis 2018 (als Anlage der Gesamtabchlüsse) unter Berücksichtigung der gesetzlichen Mindestanforderungen zeitnah nachholen und dem Rat vorlegen.	85

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E2.2 Obwohl mit der Verpflichtung, 2019 einen Gesamtabschluss aufzustellen, der Beteiligungsbericht entfällt, sollte der Rat auch zukünftig ausreichende Informationen zur effektiven Steuerung der Beteiligungen erhalten. Eine Möglichkeit ist es, den Gesamtlagebericht um Angaben zur wirtschaftlichen Entwicklung der Beteiligungen zu ergänzen. Zukünftig sollten diese Informationen fristgerecht vorliegen; dazu sind dann auch die fristgerechten Jahresabschlüsse und Geschäftsberichte der Unternehmen erforderlich.	86
			E2.3 Die Stadt Bünde sollte darauf hinwirken, dass die KBB im Falle wesentlicher Baumaßnahmen die Berichterstattung um einen Soll-Ist-Vergleich auf Grundlage des Vermögens- bzw. Finanzplans ergänzt.	87
			E2.4 Die Stadt Bünde sollte dem Rat möglichst unterjährig über wesentliche wirtschaftliche Entwicklungen und Risiken bedeutender Beteiligungen berichten. Die Stadt sollte zudem darauf hinwirken, dass die Geschäftsführungen dem Beteiligungsmanagement regelmäßig Risikoberichte an die Hand geben.	87
F3	Dem Beteiligungsmanagement fehlen teilweise wesentliche Informationen, um Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien sowie die Verwaltung fachlich bei ihrer Arbeit zu unterstützen.	87	E3 Bei Beschlussvorlagen der Mehrheitsbeteiligungen sollten die Gremienmitglieder ebenso wie die Stadt Bünde bereits vor der Gremiensitzung die Tagesordnungspunkte umfassend kennen. Die Stadt Bünde sollte bei wichtigen Tagesordnungspunkten bedeutender Mehrheitsbeteiligungen Stellungnahmen verfassen können, um den Entscheidungsprozess der Gremienvertreter und –vertreterinnen zu unterstützen. Die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen von Entscheidungen auf den städtischen Haushalt sollten in diesen dargestellt werden.	88

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Bünde 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. Die verhängten Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie haben Auswirkungen auf zahlreiche Lebens- und Gesellschaftsbereiche. Auch die Kinder- und Jugendhilfe ist hiervon betroffen. Die Einschätzungen und Erfahrungen der Jugendämter zum Umgang und zu den Auswirkungen der Pandemie sind unterschiedlich. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 die Jugendämter vor neue Herausforderungen in der Organisation und Steuerung der Hilfen zur Erziehung. Die Arbeitsweise im Bereich der Hilfen zur Erziehung hat sich u.a. durch eine eingeschränkte persönliche Zusammenarbeit mit den Familien und den Leistungsanbietern sowie fehlende Frühwarnsysteme aufgrund von geschlossenen Schulen und Tageseinrichtungen für Kinder verändert. Das zeigen auch verschiedene Untersuchungen und Befragungen.

Es ist derzeit nicht abzuschätzen und zu beurteilen, wie sich die Auswirkungen der Pandemie künftig auf die Fallzahlen und Aufwendungen in der Hilfe zur Erziehung auswirken werden. Sie können daher nicht in die Analyse der Kennzahlen der geprüften Jahre 2018 und 2019 und die Ergebnisse der überörtlichen Prüfung in der Hilfe zur Erziehung einfließen.

Hilfe zur Erziehung

Die **Stadt Bünde** ist im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine geringe Kinderarmut und einen vergleichsweise niedrigen Anteil an Alleinerziehenden strukturell begünstigt. Die Stadt verzeichnet bei den Hilfen zur Erziehung mit 292 Euro je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren einen Fehlbetrag, der den Minimalwert der Vergleichskommunen darstellt.

Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung, die im Wesentlichen aus den Transferleistungen an die freien Träger bestehen, wirken sich erheblich auf den Fehlbetrag aus. Auf die Aufwendungen wirken sich wiederum die Anzahl der Hilfeplanfälle und die Aufwendungen je Fall aus. Die Aufwendungen für die Hilfen zur Erziehung sind in der jugendhilferelevanten Zielgruppe der unter 21-jährigen ausgesprochen niedrig. Gleiches gilt auch für die Falldichte, die den Minimalwert der Vergleichskommunen abbildet.

In der Stadt Bünde besteht ein differenziertes Netz an niedrigschwelligen Unterstützungs- und Beratungsangeboten, das durch die Stadt selbst, freie Träger sowie andere öffentliche Leistungserbringer gewährleistet wird. Es richtet sich an unterschiedliche Zielgruppen und trägt

maßgebend zu der ausgesprochen geringen Falldichte bei. Diese geringe Falldichte trägt entscheidend zu dem niedrigen Fehlbetrag bei.

Der Anteil der ambulanten Hilfefälle ist wiederum ausgesprochen gering und wirkt sich somit belastend auf den Fehlbetrag aus. Auch die fallbezogenen Aufwendungen, die den dritten Viertelwert überschreiten, wirken sich nachteilig auf den Fehlbetrag je Einwohner aus. Der Anteil der Vollzeitpflege-Fälle liegt am Median und beeinflusst den Fehlbetrag insoweit nicht positiv. Bei differenzierter Betrachtung ist erkennbar, dass sowohl die fallbezogenen Aufwendungen für ambulante wie auch für stationäre Hilfen nahe am Median liegen. Innerhalb der stationären Hilfen bewegen sich die fallbezogenen Aufwendungen für die Vollzeitpflege ebenfalls nahe am Median, während die Aufwendungen je Hilfefall für die Heimerziehung deutlich unter dem ersten Viertelwert und damit auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau liegen.

Auch ist die Verweildauer in den Einrichtungen vergleichsweise niedrig, was sich positiv auf die Falldichte und die Aufwendungen je Einwohner bis unter 21 Jahre auswirkt. Die Stadt Bünde sollte insbesondere die Standards, Prozesse und Teilziele für die Rückführung von jungen Menschen aus der Heimerziehung in ihre Herkunftsfamilien verbindlich regeln.

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII liegen über dem Median. Allerdings ist die Falldichte ausgesprochen niedrig.

Zwar bewegen sich auch die fallbezogenen Aufwendungen der Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII nahe am Maximalwert. Dies ist allerdings auf einen kostenintensiven Fall zurückzuführen, in dem stationäre Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII zu erbringen waren. Daneben ist die Fallzahl bei den ambulanten Hilfen in 2019 ausgesprochen gering gewesen.

Die Steuerungsleistungen im Jugendamt sollten weiter ausgebaut werden. Dies gilt besonders für das Finanzcontrolling. Die Stadt Bünde sollte sowohl für das Finanz- wie auch für das Fachcontrolling steuerungsrelevante Kennzahlen entwickeln und regelmäßige Controllingberichte für die Amtsleitung erstellen. Sehr positiv bewerten wir, dass noch während der Prüfung eine Umstellung des Finanzcontrollings erfolgte und grundlegende Finanzdaten nunmehr monatlich erhoben und perspektivisch mit den Falldaten zusammengeführt werden sollen. Dies würde eine umfassende kennzahlengestützte Steuerung dieses Aufgabenbereiches ermöglichen.

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 Finanzstatistik⁹ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

⁹ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVP)

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 Stadt Bünde ist im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen durch eine geringe Kinderarmut und einen vergleichsweise niedrigen Anteil der Alleinerziehenden soziostrukturell begünstigt.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Bünde** ist dem Jugendamtstyp sechs und der Belastungsklasse vier nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁰ zugeordnet. Studien haben gemäß dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ ergeben, dass sich die familiäre Lebenssituation, zu der auch eine materielle Belastung gehört, auf das Aufwachsen von Kindern auswirkt. Armut und damit verbundene schwierige Lebenslagen wirken sich auf Risiken in der Erziehung aus. Deshalb ist bei der Stadt Bünde insgesamt von einer geringen strukturellen Belastung der ganzen Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist, auszugehen.

¹⁰ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Bünde im Jahr 2019

Kennzahlen	Bünde	Mini- mum	1. Vier- telwert	2. Vier- telwert (Median)	3. Vier- telwert	Maxi- mum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	20,00	17,39	19,17	20,00	20,81	24,63	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	4,60	1,70	3,10	3,75	5,03	7,80	92
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,82	12,05	17,43	18,84	20,15	25,29	129

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

Der Anteil an Einwohnerinnen und Einwohnern von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung bildet in der **Stadt Bünde** den Median der Vergleichskommunen. Der Anteil dieser Bevölkerungsgruppe wirkt sich somit weder be- noch entlastend auf die einwohnerbezogenen Kennzahlen aus.

Die Einwohnerzahlen der Stadt Bünde sind rückläufig. In den Prognosen von IT.NRW wird bis zum Jahr 2040 ein Rückgang von rund drei Prozent erwartet. Die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner bis unter 21 Jahre soll um rund sechs Prozent sinken. Aktuell stellt steigen allerdings die Einwohnerzahlen und auch der Anteil jüngerer Bevölkerungsgruppen (vgl. Vorbericht, Abschnitt Strukturelle Situation).

Jugendarbeitslosenquote

Die Arbeitslosenquote in der Altersgruppe der 15- bis unter 25-jährigen ist in der Stadt Bünde vergleichsweise hoch und bewegt sich unter dem dritten Viertelwert, der von 75 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten wird. Dies kann sich negativ auf das Leistungsspektrum des Jugendamtes und die Hilfen zur Erziehung auswirken. Die Jugendarbeitslosenquote betrifft mit den über 15-jährigen Jugendlichen jedoch nur einen Teil der Altersgruppe, die Adressat der Hilfen zur Erziehung ist.

Anteil alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften an den Bedarfsgemeinschaften SGB II

Der Anteil der alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften mit SGB II-Bezug ist niedrig und überschreitet in der Stadt Bünde gerade einmal den ersten Viertelwert. Laut dem Bericht „Monitor Hilfen zur Erziehung 2018“ der AKJ wirken sich der Familienstatus und der Bezug von Transferleistungen auf die Inanspruchnahme von Hilfen zur Erziehung aus. Diesem Bericht zufolge werden ambulante und stationäre Hilfen vermehrt von Alleinerziehenden in Anspruch genommen.

Gleiches gilt noch verstärkt bei parallelem Bezug von Transferleistungen. Da der Anteil an Alleinerziehenden mit Transferleistungen in Bünde vergleichsweise gering ist, kann sich dies auf die Hilfen zur Erziehung positiv auswirken.

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

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Der Stadt Bünde sind die demografische Entwicklung sowie soziostrukturelle Merkmale bekannt und sie nutzt diese für die Entwicklung sozialraumbezogener Maßnahmen. Die Bündelung dieser Daten aus benachbarten Aufgabenbereichen im Rahmen des Sozialmonitoring stellt eine sehr gute Grundlage für die Planung und Gestaltung des mit dem demografischen Wandel verbundenen Anpassungsprozesses dar.

Das Jugendamt der **Stadt Bünde** bezieht demografische Daten und soziale Strukturdaten aufgabenübergreifend in seine Planungen ein. So werden auch altersdifferenzierte und sozialraumbezogene Bevölkerungsdaten als Planungsgrundlage für den Ressourceneinsatz herangezogen. Diese Daten werden in jährlich erscheinenden Berichten aufbereitet. Für das Jahr 2019 erfolgte erstmals eine Zusammenführung „Grund- und Strukturdaten der Jugendhilfe“ sowie der „Daten der sozialen Lage“ im Bericht „Sozialmonitoring der Stadt Bünde 2019“. Hier werden insbesondere Daten aus den Bereichen Jugend, Pflege und Behinderung, Wohnen, Bildung, Arbeit dargestellt. Im Rahmen dieses Sozialmonitorings werden zukünftig aufgabenübergreifend relevante demografische und soziale Strukturdaten erfasst, aufbereitet und als Grundlage für sozialraumbezogene Maßnahmen genutzt.

3.3.3 Präventive Angebote

- In der Stadt Bünde besteht ein ausdifferenziertes Netzwerk mit niedrighschwelligem Beratungs- und Unterstützungsangeboten für unterschiedliche Ziel- und Altersgruppen. Dabei legt die Stadt Bünde besondere Aufmerksamkeit auf die Einbeziehung der Schulen. Die „Bünder Materialien“ erscheinen sehr geeignet, insbesondere Lehr- und Fachkräfte in die Lage zu versetzen, auffällige Verhaltenssignale frühzeitig zu erkennen, einzuordnen und bedarfsentsprechende Unterstützungsmaßnahmen anzubieten.

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

Die **Stadt Bünde** hat in Kooperation mit anderen öffentlichen und freien Trägern ein differenziertes Netz an Beratungs- und Unterstützungsangeboten aufgebaut und gewährleistet einen frühen Zugang für Kinder und Familien. Im Rahmen der Netzwerkarbeit „Frühe Hilfen“, die vom Jugendamt koordiniert wird, findet einmal im Jahr eine Präventionskonferenz zu aktuellen Themen der Frühen Hilfen und des Kinderschutzes statt. Daran nehmen insbesondere Kinder- und

Jugendärzte, Gesundheitsamt, Krankenhäuser, Beratungsstellen, Schulen (insbesondere die Offenen Ganztagschulen), Kindertageseinrichtungen und Tagespflegepersonen teil. Daneben bestehen intensive informelle Kontakte der Netzwerkakteure, durch die ein unbürokratischer Informationsfluss gewährleistet ist.

Weiterhin findet zweimal im Jahr eine Veranstaltung statt („Neugeborenenbegrüßung“), bei der das Jugendamt sowie die vor Ort tätigen freien Träger über die Hilfs- und Unterstützungsangebote für junge Familien in der Stadt Bünde informieren und die Eltern unmittelbar Kontakt zu den freien Trägern aufnehmen können. Die Resonanz wird als sehr positiv beschrieben.

Einen besonderen Stellenwert besitzen die neun Familienzentren, die über das Stadtgebiet verteilt sind und in denen zahlreiche niedrigschwellige Beratungsangebote vorgehalten werden. So bietet die Erziehungsberatungsstelle des Kreises Herford ihre Leistungen in ausgesuchten Familienzentren an. Weiterhin finden Elternkurse und Familiencafés („Pädagogisches Familienfrühstück“) statt und es besteht ein enger Kontakt der Einrichtungen zu der für den jeweiligen Bezirk zuständigen Fachkraft des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD). Auch wurde aufgrund eines bestehenden Bedarfes im Sozialraum in einem Familienzentrum ein besonderes Beratungs- und Betreuungsangebot für Kinder mit besonderen Verhaltenssignalen geschaffen.

In Zusammenarbeit mit freien Trägern und unter Einbeziehung fachlich geschulter und begleiteter Ehrenamtlicher besteht im Rahmen der Frühen Hilfen ein niedrigschwelliges Unterstützungsangebot („Familienpatenschaft“), das sich an Familiensysteme richtet, deren Ressourcen begrenzt sind, und die insbesondere bei der Alltagsorganisation und bei Fragen der Erziehung Hilfestellung benötigen. Auch hierbei ist ein enger Austausch mit dem Jugendamt gewährleistet.

Für neu zugezogene Familien mit Migrationshintergrund und mit Kindern unter sechs Jahren ist ein Besuchsdienst eingerichtet worden, der über die beiden Stadtteilbüros in Bünde-Mitte und in Hunnebrock bereits eine fachliche Beratung gewährleistet oder auch weitere Beratungs- und Unterstützungsangebote vermittelt. Auch hier besteht ein enger Kontakt zum Jugendamt sowie zu den Offenen Ganztagschulen. Bei dieser Gelegenheit werden auch Kontakte zu Integrationshelferinnen und Integrationshelfern sowie Sprachpaten und Sprachpatinnen vermittelt.

Daneben gewährleistet die Stadt Bünde gemeinsam mit anderen Trägern ein umfassendes Beratungs- und Unterstützungsangebot für psychisch kranke oder Suchtmittel konsumierende Eltern. Hier werden die Möglichkeiten der verschiedenen Hilfesysteme genutzt, um die Kinder und Jugendlichen vor Schädigungen zu bewahren.

Darüber hinaus bestehen Strukturen, durch die bereits frühzeitig Beratungsbedarfe von Familien mit Kindern in Kindertageseinrichtungen erkannt und aufgegriffen werden können. Weiterhin besteht eine Kooperation mit dem Jobcenter, um junge alleinerziehende Mütter zu fördern.

Es findet ein regelmäßiger Austausch des Jugendamtes mit den Schulleitungen und den Trägern des Offenen Ganztags in der Stadt Bünde statt. Daneben besteht eine enge Vernetzung der Fachkräfte des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) mit den Schulen in ihren Bezirken. Es erfolgen ein regelmäßiger Austausch mit den Fachkräften in der Schulsozialarbeit sowie gemeinsame Fortbildungen. Zweimal im Jahr finden Sitzungen der ASD-Fachkräfte mit den Fachkräften der Schulsozialarbeit und den Mitarbeitenden der Offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie der Flüchtlingsarbeit statt. An einigen Grundschulen werden Elternkurse angeboten, durch die Eltern in ihrer Erziehungskompetenz unterstützt werden. Daneben finden an Bünnder Schulen Projekte zu Cybermobbing, Deeskalationstraining sowie sozialem Kompetenztraining statt.

Ergänzende Angebote finden im Rahmen der Offenen Kinder- und Jugendarbeit im städtischen Kinder- und Jugendzentrum „Atlantis“ statt.

Einen besonderen Schwerpunkt bildet in der Stadt Bünde die Professionalisierung in der Wahrnehmung und Beurteilung von Verhaltensauffälligkeiten von Kindern durch Lehrkräfte an den Bündler Schulen. Hierdurch sollen nicht nur Kindeswohlgefährdungen frühzeitig erkannt werden. Vielmehr sollen die Lehr- und Fachkräfte in den Schulen dafür sensibilisiert werden, auf der Basis von Indikatoren Verhaltensauffälligkeiten zutreffend einordnen zu können und die Entwicklung von Lösungen innerhalb des Systems Schule zu ermöglichen.

Dazu wurden im Rahmen eines interdisziplinären Qualitätszirkels die ursprünglich für Kinder in Kindertageseinrichtungen entwickelten „Bünder Materialien“ für die Grundschulen und Offenen Ganztagschulen sowie die Schulen der Sekundarstufe I weiterentwickelt. Damit soll die Wahrnehmung und Einordnung von „besonderen Verhaltenssignalen“ von Kindern durch Schulleitungen, Lehr- und Fachkräfte unter Einbeziehung der Eltern und Schülerinnen und Schüler auf Grundlage standardisierter Beobachtungs- und Einschätzungsbögen sowie von Protokollen und weitergehenden Materialien geschärft werden. Auf diesem Wege soll den Kindern möglichst frühzeitig ein bedarfsentsprechendes Unterstützungs- und Hilfeangebot erschlossen werden. Mit jeder Schule wurde dazu eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen. Lehr- und Fachkräfte aller beteiligten Schulen in Bünde haben an Fortbildungen teilgenommen.

Darüber hinaus finden regelmäßige Treffen der Jugendamtsleitungen sowie der ASD-Leitungen auf Kreisebene statt. Daneben erfolgen Kooperationsgespräche der Jugendämter im Kreis Herford mit der Polizei.

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

- Das Jugendamt der Stadt Bünde ist im gleichen Dezernat angesiedelt wie das Schulverwaltungsamt. Dies erleichtert aufgrund der gleichen Zielgruppe die Zusammenarbeit und ermöglicht Synergien.

Das Jugendamt der **Stadt Bünde** gehört zum Dezernat II. Zum 01. April 2021 erfolgt eine Umstrukturierung. Danach wird das Jugendamt aus den Sachgebieten „Soziale Dienste“, „Offene Kinder- und Jugendarbeit, Jugendhilfeplanung, Schulsozialarbeit“ sowie „Verwaltung, Wirtschaftliche Hilfen, Kindertageseinrichtungen, Kindertagespflege“ bestehen.

Der ASD ist dem Sachgebiet „Soziale Dienste“ zugeordnet. Er ist sozialräumlich ausgerichtet und in acht Bezirke aufgeteilt. Für die Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII ist ein Spezialdienst eingerichtet worden. Der ASD ist zentral im Jugendamt der Stadt Bünde untergebracht, was sich aufgrund der Größe des Siedlungsgebiete-

tes und der Ortsteile bewährt hat. Durch die feste Zuordnung der ASD-Fachkräfte zu den Bezirken wird eine enge Verzahnung mit den im Sozialraum tätigen Akteuren gewährleistet. Zum Informationsaustausch finden wöchentliche Teamsitzungen des ASD statt.

Das Schulverwaltungsamt gehört ebenfalls zum Dezernat II. Zwischen beiden Organisationseinheiten besteht ein enger Austausch und eine gute Zusammenarbeit. In der Stadt Bünde bestehen keine Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

- Das Jugendamt der Stadt Bünde verfügt über Leitlinien, die der Stadt eine gute Gesamtsteuerung ermöglichen.

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

Das Jugendamt der **Stadt Bünde** verfügt über eine Gesamtstrategie, die als Leitlinien beschrieben werden. Diese Leitlinien sind eine strategische und fachliche Orientierung für die Kinder- und Jugendhilfe in der Stadt Bünde und richten sich zum einen an das Jugendamt und die Stadtverwaltung selbst. Zum anderen verdeutlichen sie das gemeinsame Anliegen für die Förderung und Kooperation mit den freien Trägern.

Die Leitlinien lauten:

- **Alltagsorientierung**
Betrachtung der Kinder, Jugendlichen und Familien in ihren sozialen Bezügen und Ausrichtung an ihren Stärken und Kompetenzen
- **Partizipation**
Stärkung der Kinder, Jugendlichen und Familien in ihrer Fähigkeit, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen; Erschließung von Möglichkeiten der Beteiligung, Mitbestimmung und Teilhabe
- **Prävention**
Vorbeugung von Krisen und Konflikten durch Schaffung eines kinderfreundlichen Umfeldes und Hilfsangeboten für besondere Lebenssituationen
- **Regionalisierung/Dezentralisierung**
Einbettung von Angeboten und Hilfen in die Infrastruktur vor Ort, damit sie für Kinder, Jugendliche und Familien leicht erreichbar und zugänglich sind

3.4.3 Finanzcontrolling

→ Feststellung

Ein ausgewiesenes Finanzcontrolling erfolgt im Jugendamt der Stadt Bünde nicht. Eine Steuerung findet ausschließlich über die differenziert erhobenen Falldaten statt. Eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten erfolgt zurzeit noch nicht. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden noch nicht gebildet.

→ Feststellung

Das Jugendamt der Stadt Bünde ist noch während der Prüfung dazu übergegangen, die Jugendamtssoftware zu nutzen, um die für ein Controlling grundlegenden Finanzdaten zu erheben. Weiterhin wird zurzeit geprüft, ob auf dieser Basis eine Zusammenführung von Finanz- und Falldaten und die Entwicklung steuerungsrelevanter Kennzahlen möglich ist. Alternativ wird die zeitnahe Anschaffung eines geeigneten Auswertungsmoduls geprüft.

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.

Bei der **Stadt Bünde** erfolgen keine monatlichen Auswertungen der Finanzdaten. Stattdessen erfolgt eine Auswertung der Falldaten, die die Hilfearten einbezieht. Die zugrundeliegenden Daten werden aus der Jugendamtssoftware gewonnen. Diese Software im ASD ist Anfang 2020 in den Echtbetrieb übergegangen. Diese Software ermöglicht allerdings auch die nach Hilfearten differenzierte Gewinnung der steuerungsrelevanten Finanzdaten.

Das Jugendamt der Stadt Bünde ist noch während der Prüfung dazu übergegangen, die Jugendamtssoftware als Grundlage für eine Steuerung dieses Aufgabenbereiches auch zur Generierung der Finanzdaten einzusetzen. Gleichzeitig beabsichtigt die Stadt Bünde, ein Auswertungsmodul zu implementieren, durch das die Fall- und Finanzdaten zusammengeführt und differenzierte und kennzahlengestützte Auswertungen ermöglicht werden. Die Aufgaben des Finanzcontrollings werden durch die Amtsleitung, die ASD-Teamleitung sowie die Wirtschaftliche Jugendhilfe gewährleistet. In monatlichen Abständen werden alle Falldaten zusammengestellt. Die fallbezogenen Auswertungen beziehen sich auch auf die ASD-Bezirke und sollen Überlastungen von Fachkräften frühzeitig aufzeigen.

Eine Verknüpfung von Finanz- und Falldaten und eine darauf fußende Entwicklung steuerungsrelevanter Kennzahlen (zum Beispiel fallbezogene Aufwendungen für ambulante und stationäre Hilfen und innerhalb der einzelnen Hilfearten, Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung je Einwohner bis zum 21. Lebensjahr, fallbezogene Aufwendungen für ambulanten Hilfefälle nach § 35a SGB

VIII) ist bislang nicht erfolgt. Eine kennzahlengestützte monatliche Auswertung würde der Amtsleitung allerdings ermöglichen, Entwicklungen abzulesen und frühzeitig Handlungsnotwendigkeiten zu erkennen.

Die Kennzahlen sollten auf die Leitlinien des Jugendamtes und die Handlungsziele der jeweiligen Produkte ausgerichtet sein. Es sollten Zielwerte formuliert und Zielerreichungsgrade ermittelt werden. Dieses Steuerungssystem über Ziele und Kennzahlen dient der Erreichung der strategischen Ziele und der Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung. Die wesentlichen Kennzahlen sollten im Haushalt dargestellt und erläutert werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die Finanzdaten mit den erhobenen Falldaten zusammenführen. Das Jugendamt sollte steuerungsrelevante Finanzkennzahlen entwickeln und in monatlichen Abständen auswerten sowie ein differenziertes Berichtswesen einführen. Dazu sollte ein für die Jugendamtssoftware geeignetes Auswertungsmodul angeschafft werden.

3.4.4 Fachcontrolling

→ **Feststellung**

Das Jugendamt der Stadt Bünde hat ein Fachcontrolling installiert und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Es werden jedoch keine Kennzahlen gebildet und Zielerreichungsgrade ermittelt.

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.

Im Jugendamt der **Stadt Bünde** ist ein Fachcontrolling installiert, das durch die ASD-Teamleitung gewährleistet wird. Hier werden in monatlichen Abständen differenziert nach Hilfearten und Bezirken die Fallzahlen ermittelt und ausgewertet. Die Daten werden aus der Jugendamtssoftware gewonnen. Die Fallzahlen fließen in den jährlich erscheinenden Bericht „Sozialmonitoring der Stadt Bünde“ ein.

Bei der Fortschreibung des Hilfeplans wird die Zielerreichung der vorher gemeinsam formulierten Teilziele mit allen Beteiligten besprochen. Der Hilfeplan orientiert sich grundsätzlich an Zielen. In den Hilfeplangesprächen wird auch geklärt, ob und inwieweit die Hilfe für die Zielerreichung weiterhin geeignet und notwendig ist. Bei Bedarf werden Ziele verändert und Handlungsschritte angepasst.

Nach Beendigung einer Hilfe erfolgt eine Evaluation des Hilfeprozesses, der Ziele und Zielerreichungsgrade unter Einbeziehung aller Akteure einschließlich der Leistungsempfänger und Personensorgeberechtigten. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für die Qualitätsdialoge des Jugendamtes mit den freien Trägern.

In der Jugendamtssoftware sind Angaben zu den Leistungsanbietern hinterlegt. Daneben sollten die mit den freien Trägern gesammelten Erfahrungen (insbesondere Zusammenarbeit, Qualität der Arbeit, Verweildauern, Abbrüche) dargestellt werden. Hier könnten auch die Ergebnisse der mit den Trägern geführten Qualitätsdialoge berücksichtigt werden.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt sollte hilfenbezogene Kennzahlen einbeziehen, um Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, Steuerungsbedarfe zu identifizieren und geeignete Maßnahmen einzuleiten. Die Auswertungen sollten in monatlichen Abständen erfolgen. Die im Jugendamt genutzte Software sollte verstärkt eingesetzt werden, um Kriterien gestützte trägerbezogene Bewertungen zu hinterlegen.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Die Stadt Bünde hat für die Hilfen zur Erziehung Zuständigkeiten und wesentliche Abläufe festgelegt. Durch die Nutzung der im Jugendamt eingesetzten Software besteht eine geeignete Grundlage für eine einheitliche und qualifizierte Bearbeitung.

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

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

Die **Stadt Bünde** hat Zuständigkeiten und wesentliche Abläufe beschrieben und über Vordrucke verbindlich festgelegt. Es ist beabsichtigt, weitere Prozesse, Standards und Fristen für die Produkte des ASD zu beschreiben, produktbezogene Ziele zu definieren und Indikatoren zur Ermittlung des Zielerreichungsgrades darzustellen. Diese sollen in einem Handbuch für die Erzieherischen Hilfen zusammengefasst werden.

In der Stadt Bünde wird die Jugendamtssoftware Prosoz 14 plus für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe eingesetzt. Sämtliche Arbeitsschritte der Antragsbearbeitung, des Hilfeplanverfahrens und der Bewilligung werden durch das Programm abgedeckt. Die Vordrucke sind hinterlegt und werden durch das System ausgefüllt. Die Prozesse und Entscheidungen sind im System nachvollziehbar, so dass auch eine Vertretung durch andere Fachkräfte des ASD sowie eine Kontrolle durch Vorgesetzte möglich sind.

Die Stadt Bünde betreibt die Einführung eines elektronischen Prozessmanagementsystems. Im Zusammenhang mit einer damit verbundenen Geschäftsprozessoptimierung werden sämtliche Vordrucke und Informationen digitalisiert. Schulungen von Beschäftigten des Jugendamtes haben bereits stattgefunden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Die Stadt Bünde hat den Hilfeplanprozess transparent und nachvollziehbar gestaltet.

Für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII ist die Durchführung eines Hilfeplanverfahrens nach § 36 Absatz 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.*

Bei der **Stadt Bünde** findet im Rahmen des Hilfeplanverfahrens nach Klärung des Bedarfs durch die fallführende Fachkraft eine Sitzung des Planungsteams statt. Darin wird auf Grundlage eines umfassenden Fachberichtes der Entscheidungsvorschlag über die in Betracht kommende geeignete und notwendige Hilfe beraten. Anschließend wird eine Entscheidung getroffen, die sich auch auf den Leistungsanbieter bezieht.

An der Sitzung nimmt neben der fallführenden Fachkraft noch eine weitere ASD-Fachkraft sowie die ASD-Teamleitung teil. Eine kollegiale Entscheidung erfolgt bei jeder Hilfe nach §§ 27 ff. SGB VIII. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft bereits unmittelbar nach Antragstellung die Zuständigkeit und bestehende Kostenerstattungsansprüche.

Bei der Stadt Bünde werden ambulante Hilfen in der Regel nach sechs Wochen überprüft. Auf Grundlage eines Berichts des Trägers und unter Berücksichtigung der formulierten Ziele und der Zielerreichung erfolgt dann eine Fortschreibung des Hilfeplans. Eine weitere Fortschreibung erfolgt auf Grundlage des Trägerberichts und der erreichten Ziele nach sechs Monaten.

In der Stadt Bünde besteht für ambulante Hilfen die Zielperspektive, dass diese Hilfen regelmäßig nach zwölf Monaten beendet werden sollten. Nach spätestens 18 Monaten ist die Hilfege-
währung allerdings abzuschließen. Soll eine Hilfe im Einzelfall darüber hinaus gewährt werden, so erfolgt ein weiteres Fachgespräch unter Einbeziehung der ASD-Teamleitung. Die ambulante Hilfe wird dann längstens für weitere drei Monate mit einem Stundenkontingent von höchstens dreißig Stunden gewährt.

Spätestens zwölf Wochen nach Beendigung der ambulanten Hilfe erfolgt als sogenannte „Nachsorgeeinheit“ ein Hausbesuch durch die zuständige Fachkraft, bei dem geprüft wird, ob das Familiensystem weiterhin stabil ist.

Die Entscheidung über die Gewährung von stationären Hilfen erfolgt ebenfalls nach kollegialer Beratung im Team. Hierbei muss jede stationäre Maßnahme durch die Amtsleitung genehmigt werden. Die Fortschreibung der Hilfepläne erfolgt in der Regel nach sechs Monaten, fallabhängig auch früher. Dabei ist die Einbeziehung von Rückkehroptionen und bei älteren Jugendlichen sowie jungen Volljährigen auch die Verselbständigung fester und verbindlicher Bestandteil der fachlichen Arbeit.

Der Hilfeplan wird gemeinsam mit den Personensorgeberechtigten, den Jugendlichen/ jungen Volljährigen und dem Leistungserbringer erstellt. Dabei wird das Wunsch- und Wahlrecht der Personensorgeberechtigten in die Entscheidung einbezogen. Dies erhöht die Bereitschaft, sich auf die Hilfe einzulassen. In allen Phasen erfolgt eine intensive Beratung der Personensorgeberechtigten und des Kindes, des Jugendlichen oder des jungen Volljährigen, um eine hohe Akzeptanz zu erzielen.

Über die kollegiale Beratung und Entscheidung, die Hilfeplangespräche und weitere Gespräche werden Protokolle digital erstellt. Das Hilfeplanverfahren wird über die Jugendamtssoftware abgebildet, so dass die vorgesetzten Ebenen jederzeitigen Zugriff auf das gesamte Hilfeplanverfahren besitzen.

3.5.1.2 Fallsteuerung

- Bei der Stadt Bünde erfolgt die Fallsteuerung auf Grundlage standardisierter Prozesse und unter Einbeziehung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

Jeder Hilfsfall 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 zum Beispiel 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 beziehungsweise schrittweise Reduzierung der Hilfe eingeleitet.*

Bei der **Stadt Bünde** nimmt die ASD-Fachkraft in der Falleingangsphase im Erstkontakt das Anliegen auf. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe prüft die sachliche und örtliche Zuständigkeit. Bei einer möglichen Kindeswohlgefährdung wird ein besonderer Prozess eingeleitet. Ansonsten wird im Rahmen der Auftragsklärung zunächst geprüft, ob der mögliche Bedarf durch Beratungsangebote des ASD oder anderer Träger abgedeckt werden kann. Und hierbei kann das Jugendamt auf ein sehr differenziertes Netz an Beratungs- und Unterstützungsangeboten aufsetzen, die es ermöglichen, durch niedrighschwellige Maßnahmen kostenintensive Leistungen der Hilfen zur Erziehung zu vermeiden.

Erst danach wird ein Fall der Hilfen zur Erziehung angelegt und das formelle Hilfeplanverfahren eingeleitet. Die fallzuständige Fachkraft ermittelt den erzieherischen Bedarf und die geeignete und notwendige Hilfe. Auf Grundlage der fallbezogenen Vorlage findet im Fallteam eine kollegiale Beratung und Entscheidung statt. Der Teilnehmendenkreis ist verbindlich festgelegt.

Die Leistungserbringer haben dem Jugendamt vor jeder Fortschreibung des Hilfeplans, bei Beendigung der Maßnahme oder bei sonstigen Veränderungen einen Bericht vorzulegen, dem sich die erbrachten Leistungen und der Grad der Erreichung der im Hilfeplan festgelegten Ziele entnehmen lassen müssen.

Bei der Stadt Bünde besteht ein digitales Anbieterverzeichnis, in dem auch die angebotenen Leistungen, die inhaltlichen Schwerpunkte und die Kosten hinterlegt sind.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

- Die Wirtschaftliche Jugendhilfe wird frühzeitig in den Hilfeplanprozess eingebunden. Damit ist die zeitnahe Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen gewährleistet.

Grundsätzlich ist für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung das örtliche Jugendamt zuständig. Die örtliche Zuständigkeit ist in §§ 86 ff. SGB VIII geregelt. Unter bestimmten Voraussetzungen hat das Jugendamt, das die Hilfen zur Erziehung gewährt, gegenüber einem anderen örtlichen oder überörtlichen Träger der Jugendhilfe gemäß §§ 89 ff. SGB VIII einen Kostenerstattungsanspruch auf Erstattung der Aufwendungen. Die Prüfung und Geltendmachung von

Kostenerstattungsansprüchen erfolgt in der Regel durch die Wirtschaftliche Jugendhilfe. Diese sollte deshalb möglichst früh in den Hilfeplanprozess einbezogen werden. Für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen sollten Prozesse und Standards definiert sein, um zu gewährleisten, dass diese zeitnah und umfassend geltend gemacht werden.

In der **Stadt Bünde** wird die Wirtschaftliche Jugendhilfe nach Abschluss der Falleingangsphase in den Verfahrensprozess zum Hilfeplanverfahren eingebunden. Hier erfolgt eine Prüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit und nach der Hilfestellung auch die Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen. Die Zuständigkeit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sowie die Abläufe in der Zusammenarbeit mit den Fachkräften des ASD werden durch die vorliegenden Vordrucke und geübte Verwaltungspraxis strukturiert. Durch das im Jugendamt eingesetzte Fachverfahren wird die rechtzeitige Wiedervorlage der Fälle gewährleistet.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Das Jugendamt führt bislang lediglich prozessintegrierte Kontrollen durch.

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.

Im Jugendamt der **Stadt Bünde** gibt es im System prozessintegrierte Kontrollmechanismen. Im Fachverfahren ist die Reihenfolge der Fallbearbeitung hinterlegt, die zwingend eingehalten werden muss. Diese orientiert sich an den festgesetzten Verfahrensstandards. Die elektronische Wiedervorlage sichert die Weiterbearbeitung beziehungsweise Fortschreibung des Falls. Die Teamleitung hat jederzeitigen Zugriff auf alle Fälle mit Wiedervorlage und Fristen. Durch die bestehende Kostenhierarchie sind Kontrollen im Prozess vorhanden.

Das Jugendamt wird im Zuge der Einführung eines elektronischen Prozessmanagementsystems auch elektronische Prozesskontrollen implementieren.

→ **Empfehlung**

Das Jugendamt der Stadt Bünde sollte zukünftig unterjährig stichprobenartige und prozessunabhängige Fallprüfungen durchführen. Aufgrund der gegebenen Fachlichkeit und Weisungsbefugnis sollte dies durch die ASD-Teamleitung erfolgen.

3.6 Personaleinsatz

Zum Personaleinsatz im Handlungsfeld Hilfe zur Erziehung betrachtet die gpaNRW schwerpunktmäßig die Stellenausstattung im ASD und in der Wirtschaftlichen Jugendhilfe.

→ **Feststellung**

Im ASD der Stadt Bünde ist in den zurückliegenden Jahren eine weitgehende Altersfluktuation zu verzeichnen gewesen. Die Einarbeitung der neuen Beschäftigten erfolgt durch die erfahrenen Fachkräfte.

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 Bünde** verfügt für den ASD und die Wirtschaftliche Jugendhilfe über keine detaillierte Personalbemessung. Für die Stellenbemessung werden die monatlich ausgewerteten Fallzahlen herangezogen. Auf dieser Grundlage lassen sich mögliche Überlastungen frühzeitig erkennen und kann zeitnah gegengesteuert werden.

Seit dem Jahr 2016 ist im Jugendamt der Stadt Bünde im ASD eine hohe Altersfluktuation zu verzeichnen gewesen, die zu einer weitgehenden Neubesetzung der ASD-Stellen in den Bezirken geführt hat. Bei der Personalbedarfsplanung im ASD und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden im Jugendamt die altersbedingten und damit planbaren Fluktuationen berücksichtigt. Anhand der Erfahrungswerte aus den letzten Jahren –auch vor 2016- könnte die Stadt Bünde jedoch eine Quote für die ungeplante Fluktuation ermitteln und in die Bedarfsplanung einfließen lassen. Da es in diesem Bereich keine Wiederbesetzungssperren gibt und offene Stellen –mit Ausnahme der Stellen für die Vertretung in Elternzeit- unbefristet ausgeschrieben werden, kann die Stadt Bünde diese Stellen bislang mit qualifiziertem Fachpersonal nachbesetzen. Dazu trägt auch die Nähe zu den beiden Fachhochschulen in Osnabrück und Bielefeld mit ihren Studiengängen „Soziale Arbeit“ bei.

Gerade die erfolgte weitgehende Altersfluktuation hat deutlich gemacht, wie wichtig ein rechtzeitig erfolgender Wissenstransfer ist, um eine Kontinuität in der Aufgabenerfüllung zu erreichen. Zur Gewährleistung einer strukturierten Einarbeitung neuer Beschäftigter sollte das Jugendamt einen Leitfaden entwickeln. Dieser sollte modular aufgebaut sein und an die Vorerfahrungen der neuen Fachkräfte anknüpfen. Durch dieses Vorgehen, das durch eine erfahrene Fachkraft begleitet wird, kann die Einarbeitung nach sechs Monaten abgeschlossen sein.

Das Jugendamt der Stadt Bünde legt großen Wert auf regelmäßige Fortbildungen und auch Weiterqualifizierungen seiner Fachkräfte.

Personaleinsatz 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD	28	11	25	29	33	53	26
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	75	53	108	136	154	212	26

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.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die Einarbeitung neuer Fachkräfte im ASD durch ein strukturiertes Verfahren gewährleisten und dabei an die fachliche Qualifikation und Berufserfahrung anknüpfen.

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

- Im Jahr 2019 bearbeiten die Mitarbeitenden des ASD 28 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle. Dieser Wert liegt nahe am Median.

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

Aufgrund der in den zurückliegenden Jahren zu verzeichnenden rückläufigen Fallzahlen in der **Stadt Bünde** hat sich auch das Verhältnis zu den Vollzeit-Stellen verändert. Waren im Jahr 2017 noch 34 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle ASD zu verzeichnen, so waren es im Jahr 2018 noch 30 Fälle. Im Jahr 2019 ergibt sich nun eine Fallzahl von 28 Hilfeplanfällen je Vollzeit-Stelle ASD. Damit liegt die Stadt Bünde nahe am Median.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ **Feststellung**

Die von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe je Vollzeit-Stelle zu bearbeitenden Fälle bewegen sich mit 75 Fällen deutlich unter dem ersten Viertelwert.

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

Im Jahr 2019 werden von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in der **Stadt Bünde** 75 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle bearbeitet. Damit liegt die Stadt Bünde deutlich unter dem ersten Viertelwert, der von 25 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten wird. Aufgrund der rückläufigen Fallzahlen lässt sich hier eine ähnliche Entwicklung wie beim ASD feststellen. Aufgrund eines geringen Stellenrückgangs stagniert die Zahl der Hilfefälle je Vollzeit-Stelle im Jahr 2019.

→ **Empfehlung**

Wir empfehlen der Stadt Bünde, im Aufgabenbereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die derzeitige Stellenausstattung zu überprüfen und ein Stellenbemessungsverfahren durchzuführen.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

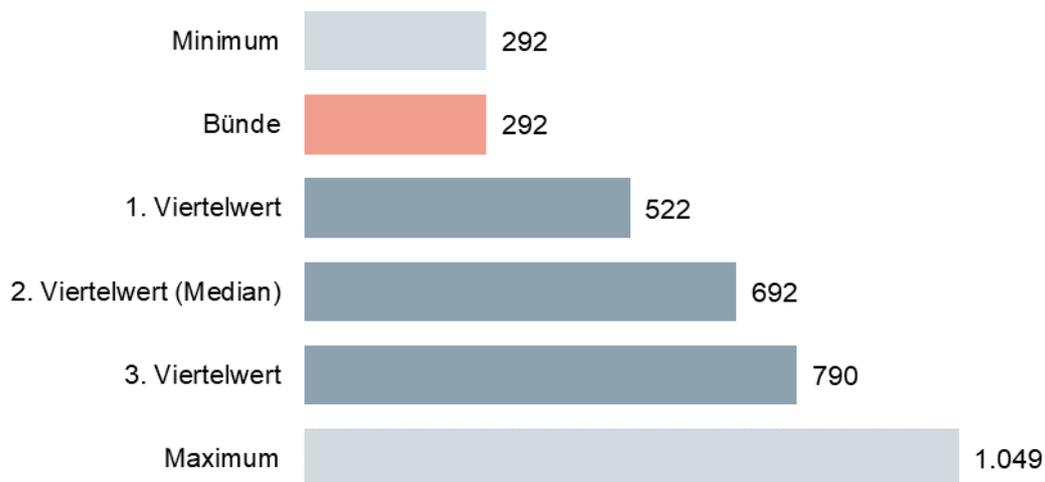
- Der Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren ist in der Stadt Bünde außergewöhnlich niedrig und bildet im interkommunalen Vergleich das Minimum ab.

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

Die gpaNRW hat das Produkt Hilfe zur Erziehung einheitlich definiert. Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für die Hilfe zur Erziehung ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis der Produktgruppe 1.06.04 (Hilfen für junge Menschen und Familien) im Haushaltsplan der Stadt Bünde gleichzusetzen. Zu dieser Produktgruppe zählt die Stadt Bünde auch die Trennungs- und Scheidungsberatung, die gemeinsamen Wohnformen für Mütter/Väter und Kinder, die Schulsozialarbeit, die Vormund- und Beistandschaften sowie die Pflegerschaften. Die damit verbundenen Erträge und Aufwendungen bleiben bei unserer Betrachtung unberücksichtigt. Der Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung beinhaltet allerdings das ordentliche Ergebnis zuzüglich der internen Leistungsverrechnungen für Gebäudeaufwendungen.

Der absolute Fehlbetrag für die Hilfe zur Erziehung steigt vom Jahr 2017 nach 2019 um rund 16 Prozent auf 2,66 Mio. Euro an. Auf der Aufwandsseite wird der Fehlbetrag im Wesentlichen durch die Transferaufwendungen und die Personalaufwendungen beeinflusst. Während die Transferaufwendungen im Betrachtungszeitraum um rund neun Prozent sinken (2,87 Mio. Euro in 2019), steigen die Personalaufwendungen um rund zehn Prozent auf 560 Tsd. Euro. Auf der Ertragsseite sind die Kostenerstattungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge gemäß § 89d SGB VIII die größte Einzelposition. Im Jahr 2019 sind hier rund 502 Tsd. Euro vereinnahmt worden.

Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019



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



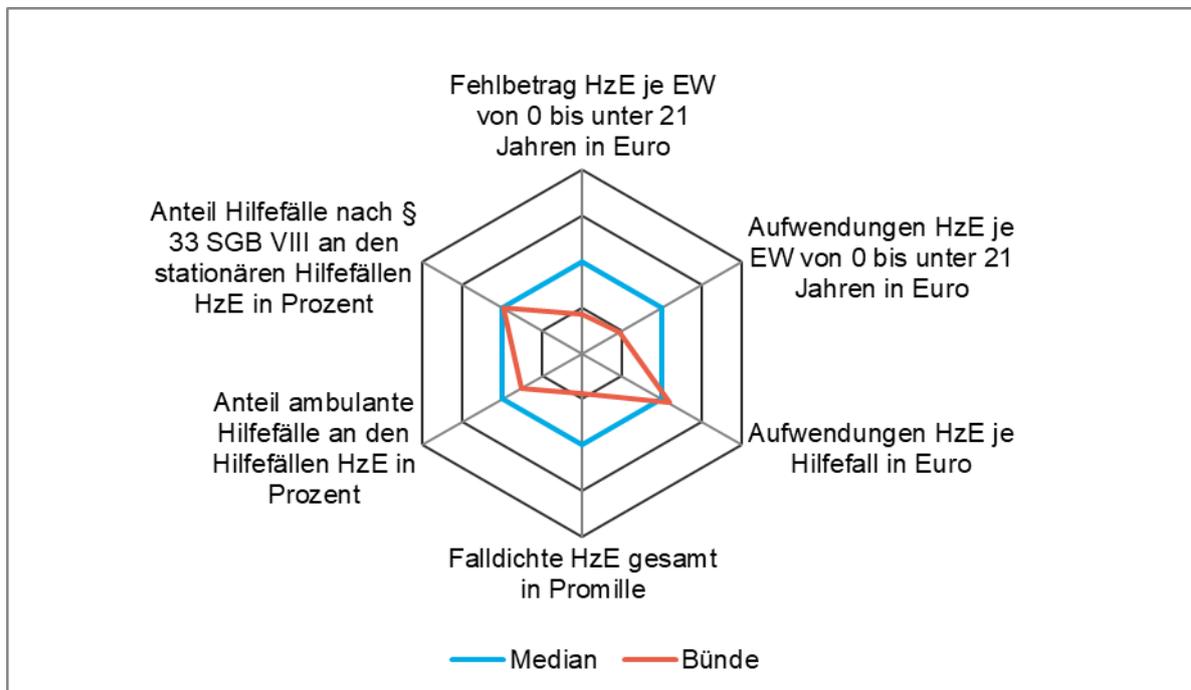
Der Fehlbetrag je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in der Stadt Bünde bildet den Minimalwert ab.

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

2017	2018	2019
245	256	292

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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2019



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

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

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

Der ausgesprochen geringe „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro“ sowie die sehr niedrigen „Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren in Euro“ werden deutlich durch die Kennzahl „Falldichte HzE gesamt“ positiv beeinflusst. Der „Anteil Hilfsfälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfsfällen HzE in Prozent“ liegt am Median und beeinflusst den Fehlbetrag insoweit nicht positiv. Belastend wirken sich dagegen ein ausgesprochen niedriger „Anteil ambulante Hilfsfälle an den Hilfsfällen HzE in Prozent“ und damit verbunden vergleichsweise hohe „Aufwendungen HzE je Hilfsfall in Euro“ aus.

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

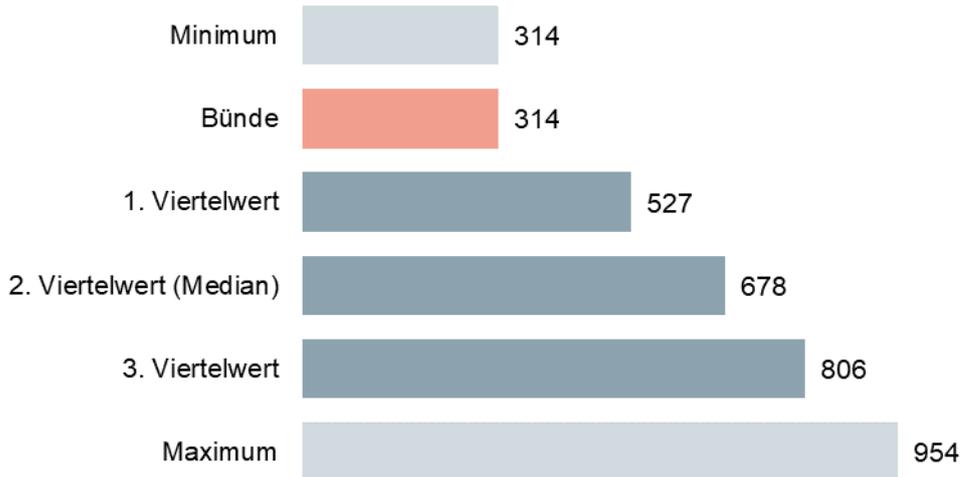
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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 zu berücksichtigen. Sollten keine internen Leistungsverrechnungen ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet. In Bünde werden keine ambulanten Hilfen durch eigenes Personal erbracht.

- ➔ Die Aufwendungen für Erzieherische Hilfen je Einwohner in der jugendhilferelevanten Zielgruppe der unter 21-jährigen bildet den Minimalwert ab. Dagegen liegen die fallbezogenen Aufwendungen über dem dritten Viertelwert der Vergleichskommunen.

Aufwendungen HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro 2019

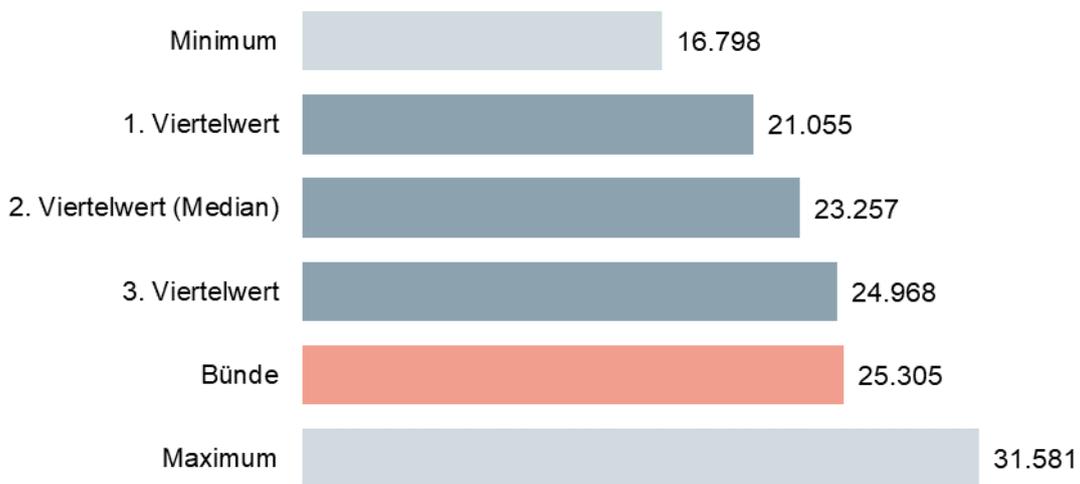


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kommunen eingeflossen.



Die Aufwendungen für die Erzieherischen Hilfen je Einwohner in der jugendhilferelevanten Zielgruppe der unter 21-jährigen in der Stadt Bünde bilden den Minimalwert. Diese Aufwendungen sinken zwischen 2017 und 2019 um rund drei Prozent. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit einer außergewöhnlich geringen Falldichte, worauf weiter unten (3.7.1.4 Falldichte) noch eingegangen wird.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 27 Kommunen eingeflossen.



Aufwendungen HzE je Hilfefall ambulant und stationär 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.900	7.673	9.891	10.908	12.354	17.908	27
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	36.499	31.351	35.985	39.843	42.451	50.460	27

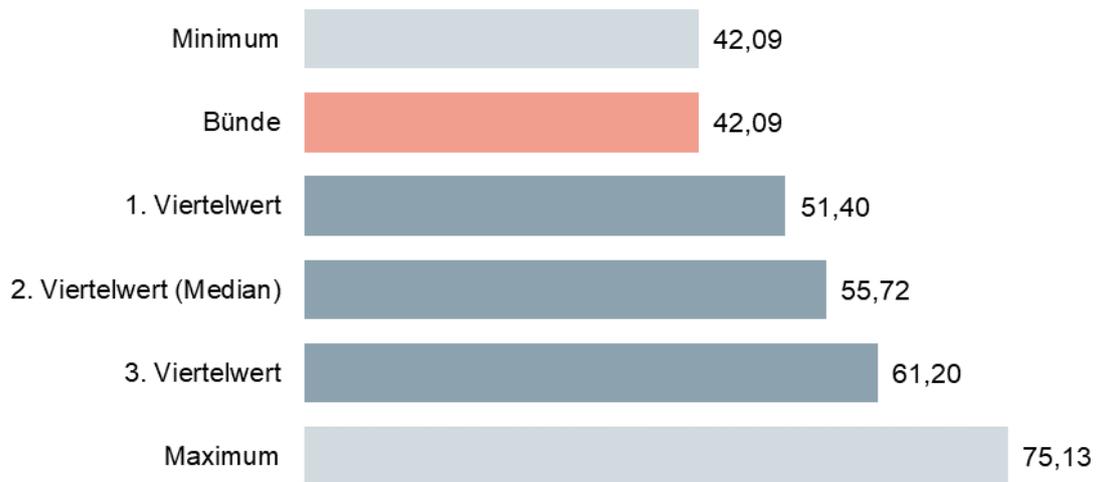
Die fallbezogenen Aufwendungen für die ambulanten Hilfen bewegen sich nahe am ersten Viertelwert. Die stationären Aufwendungen je Hilfefall liegen über dem ersten Viertelwert. Dagegen sind die fallbezogenen Aufwendungen für die Erzieherischen Hilfen insgesamt in der Stadt Bünde vergleichsweise hoch. Sie liegen am dritten Viertelwert, der von 75 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten wird. Dies ist allein auf einen vergleichsweise geringen Anteil ambulanter Hilfefälle zurückzuführen. Der hohe Anteil stationärer Hilfefälle, die zu deutlich hö-

heren fallbezogenen Aufwendungen führen, tragen ganz entscheidend zu den hohen Gesamtaufwendungen je Fall bei. Darauf wird weiter unten noch eingegangen (3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle).

3.7.1.2 Anteil ambulanter Hilfefälle

- Durch den geringen Anteil ambulanter Hilfefälle liegen die fallbezogenen Aufwendungen für die Erzieherischen Hilfen auf einem vergleichsweise hohen Niveau.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 28 Kommunen eingeflossen.



Für das Jahr 2019 haben wir 48 ambulante Hilfefälle bei einer Gesamtzahl von 113 Hilfefällen zugrunde gelegt.

Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent

2017	2018	2019
39,31	40,65	42,09

Der Anteil der ambulanten Hilfefälle an der Gesamtzahl der Hilfefälle bei den Erzieherischen Hilfen bildet in der Stadt Bünde den Minimalwert ab. Im Jahr 2017 lag dieser Wert bei rund 39

Prozent und im Jahr 2018 bei rund 41 Prozent. Damit wurde der jeweilige Minimalwert nur leicht überschritten.

Grundsätzlich ist ein höherer Anteil ambulanter Hilfen bei einer gleichzeitig niedrigen Falldichte erstrebenswert, da dadurch kostenintensive stationäre Hilfefälle vermieden werden können. Die Stadt Bünde weist eine ausgesprochen geringe Falldichte auf. Sie bildet insgesamt und für die ambulanten Hilfen jeweils den Minimalwert; bei den stationären Hilfen liegt sie unterhalb des ersten Viertelwertes. Nur eine Vergleichskommune weist einen geringeren Wert bei den stationären Hilfen aus.

Wie im Kapitel 3.3.3 (Präventive Angebote) schon ausgeführt wurde, zeichnet sich die Stadt Bünde durch ein differenziertes Netz an niedrigschwelligen Beratungs- und Unterstützungsangeboten aus. Im Jugendamt wird in der Zugangsphase großer Wert auf eine umfassende Beratung gelegt und geprüft, ob das Anliegen der Hilfesuchenden nicht auch durch eine Maßnahme außerhalb der kostenintensiven Erzieherischen Hilfen abgedeckt werden kann. Durch die intensive Beratung wird eine hohe Passgenauigkeit der durch andere Träger erbrachten niedrigschwelligen Angebote erzielt. Dies trägt wesentlich dazu bei, dass im Vergleich mit anderen Kommunen ein sehr geringer Anteil an ambulanten Hilfen gewährt wird.

Eine Erhöhung des Anteils der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt ließe sich im Wesentlichen durch einen weiteren Ausbau der ambulanten Hilfen erreichen. Dies würde allerdings zu einer Erhöhung des einwohnerbezogenen Fehlbetrags beitragen. Auf der anderen Seite ist eine weitere Verringerung der Zahl der stationären Fälle aufgrund der geringen Fallzahlen sowohl bei der Heimerziehung wie auch der Vollzeitpflege nicht einfach herbeizuführen.

Auf die Falldichte gehen wir im Kapitel 3.7.1.4 (Falldichte) noch ein.

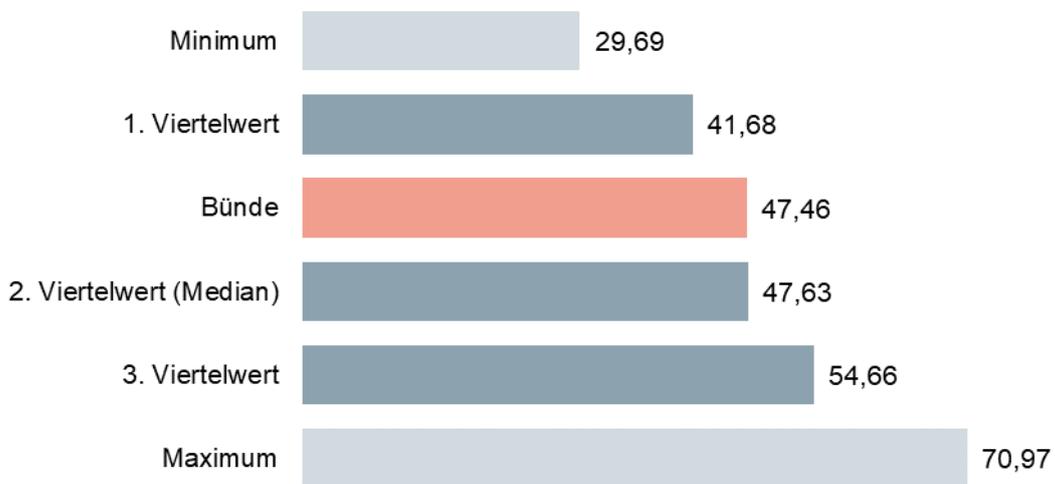
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt am Median und stagniert auf diesem Niveau. Allerdings konnte die Stadt Bünde die Fallzahlen deutlich verringern. Dies wird sich nachhaltig positiv auf den Fehlbetrag der Hilfen zur Erziehung auswirken.

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. Die fallbezogenen Aufwendungen für die Vollzeitpflege sind in der Regel deutlich niedriger als die Aufwendungen für andere stationäre Maßnahmen. Dies verringert den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung.

Von den rund 65 stationären Hilfefällen waren in 2019 in der Stadt Bünde 31 Vollzeitpflegefälle.

Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 28 Kommunen eingeflossen.



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

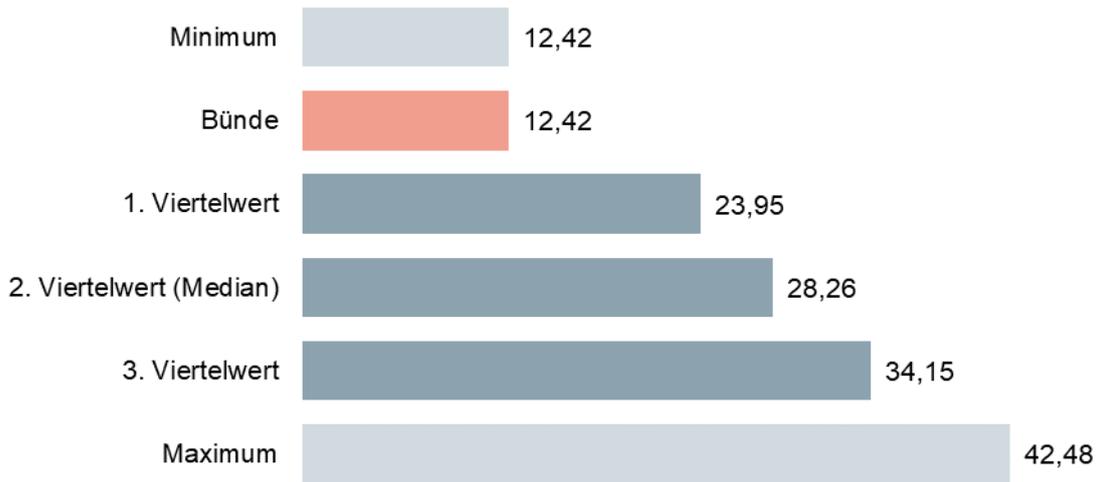
	2017	2018	2019
Stationäre Hilfefälle gesamt	81,83	71,07	65,49
davon Hilfefälle Vollzeitpflege	39,84	35,19	31,08
Anteil Vollzeitpflegefälle	48,69	49,51	47,46

Während die Zahl der stationären Hilfefälle in der **Stadt Bünde** insgesamt um rund 20 Prozent zurückgeht, verringert sich die Zahl der Vollzeitpflege-Fälle auf niedrigem Niveau um rund 22 Prozent. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle liegt im interkommunalen Vergleich im mittleren Bereich und stagniert auf diesem Niveau.

3.7.1.4 Falldichte

- Die ausgesprochen niedrige Falldichte trägt in der Stadt Bünde zu dem sehr geringen einwohnerbezogenen Fehlbetrag bei.

Falldichte HzE gesamt in Promille 2019



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 28 Kommunen eingeflossen.



Die Falldichte der **Stadt Bünde** bildet den Minimalwert ab.

Anzahl der Hilfeplanfälle

	2017	2018	2019
ambulante Hilfeplanfälle	53,01	48,68	47,59
stationäre Hilfeplanfälle	81,83	71,01	65,49
Hilfeplanfälle gesamt	134,84	119,75	113,08

Die Zahl der Hilfeplanfälle ist in der Stadt Bünde im Betrachtungszeitraum um 16 Prozent zurückgegangen. Mit den Fallzahlen hat sich in den zurückliegenden Jahren auch die Falldichte verringert. Die Stadt Bünde erreicht auch in den Jahren 2017 und 2018 die geringste Falldichte der Vergleichskommunen.

Falldichte HzE in Promille 2019

	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant	5,23	5,23	12,98	16,71	19,62	29,48	28
Falldichte HzE stationär	7,19	4,63	8,95	12,64	14,92	21,76	28

Wie oben (3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren) bereits ausgeführt, trägt die ausgesprochen niedrige Falldichte entscheidend zu dem sehr niedrigen Fehlbetrag je Einwohner unter 21 Jahren bei. Eine Verringerung des Fehlbetrags ließe sich durch eine Erhöhung des Anteils ambulanter Hilfefälle oder durch eine weitere Verringerung der ohnehin schon niedrigen Fallzahlen erreichen. Gerade im stationären Bereich konnte die Stadt Bünde die Fallzahlen in den zurückliegenden Jahren deutlich verringern. Nur eine der Vergleichskommunen weist eine geringere Falldichte bei den stationären Hilfen aus. Hinzu kommt, dass die Falldichte sowohl bei der Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII als auch bei der Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform unter den jeweiligen ersten Viertelwerten liegen, die von 25 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten werden.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

3.7.2.1 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII

- Die fallbezogenen Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe bilden in der Stadt Bünde das Minimum. Auch die Falldichte ist vergleichsweise gering.

Die Sozialpädagogische Familienhilfe 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 2019

Kennzahl	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	5.608	5.608	7.326	8.514	10.299	13.108	24
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	2,75	0,00	3,08	5,70	6,71	14,10	27

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Sozialpädagogische Familienhilfe bilden in der **Stadt Bünde** das Minimum. Auch die Falldichte erscheint günstig und liegt unterhalb des ersten Viertelwertes. Positiv hervorzuheben ist auch, dass der Anteil der Fälle mit einer Betreuungsdauer von bis zu 18 Monaten mit 70 Prozent vergleichsweise hoch ist und deutlich über dem Median liegt.

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

3.7.2.2 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die fallbezogenen Aufwendungen für die Vollzeitpflege liegen in der Stadt Bünde nahe am Median. Dies geht im Wesentlichen zurück auf einen hohen Anteil an professionellen Pflegeverhältnissen.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2019

Kennzahl	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	17.603	11.562	12.976	17.339	18.173	26.000	27
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	3,41	1,76	4,08	6,22	7,77	11,87	28

Die fallbezogenen Aufwendungen liegen in der **Stadt Bünde** nahe am Median. Dagegen bewegt sich die Falldichte unterhalb des ersten Viertelwertes und damit auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau.

Ein vergleichsweise hoher Anteil dieser Vollzeitpflegefälle ist durch professionelle Pflegefamilien (Westfälische Pflegefamilien) geprägt. Die Westfälischen Pflegefamilien werden durch einen freien Träger betreut. Neben dem Pflegegeld für die Pflegepersonen entstehen auch Personalaufwendungen des freien Trägers. Die Anzahl der durch eine Fachkraft betreuten Pflegefamilien kann zwischen 10, 15 und 20 variieren (Betreuungsschlüssel 1:10, 1:15, 1:20). In der Stadt Bünde handelt es überwiegend um Fälle mit hoher Beratungsintensität (Betreuungsschlüssel von 1:10 und 1:15), die somit besonders kostenintensiv sind. Im Jahr 2019 beträgt der

Anteil der Westfälischen Pflegefamilien an der Gesamtzahl der Vollzeitpflege-Fälle rund 45 Prozent.

Wie oben (3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle) bereits ausgeführt, liegt der Anteil der Vollzeitpflege-Fälle an der Gesamtzahl der stationären Hilfefälle in 2019 mit 47,46 Prozent nahe am Median. Gleichzeitig ist der Anteil der Pflegeverhältnisse, die auf Zuständigkeitswechsel zurückgehen, vergleichsweise gering. In diesen Fällen geht die Grundzuständigkeit insbesondere durch Zuzug der Pflegeperson nach zwei Jahren auf die Stadt Bünde über, die allerdings einen Kostenerstattungsanspruch gegenüber dem bisherigen Jugendamt besitzt. Dieser Anteil liegt in der Stadt Bünde bei 42 Prozent und damit deutlich unter dem Median von 51 Prozent.

Die Stadt Bünde kann im Bedarfsfall Kinder und Jugendliche in einer besonders qualifizierten Bereitschaftspflege-Familie unterbringen. Hierbei handelt es sich um eine kostenintensive Unterbringungsform. Allerdings erfolgt die Vergütung dieser Pflegestelle nicht über einen Dauervertrag mit Sockelfinanzierung. Vielmehr wird der Pflegesatz nur im Fall einer tatsächlichen Belegung gezahlt.

Das Jugendamt der Stadt Bünde hat keinen eigenen Pflegekinderdienst eingerichtet. Die damit verbundenen Aufgaben werden von einer Fachkraft mit Vertiefungsgebiet Pflegekinderwesen wahrgenommen. Hierbei erfolgt eine intensive Zusammenarbeit der für den jeweiligen Bezirk zuständigen ASD-Fachkraft mit der Fachkraft für das Pflegekinderwesen. Die im Zuge der Bewerbung, Auswahl und Begleitung erforderlichen Gespräche und Hausbesuche erfolgen im Tandem. Die Pflegefamilien erhalten eine bedarfsentsprechende sozialpädagogische Begleitung, die durch einen freien Träger über Fachleistungsstunden gewährleistet wird.

Das Jugendamt in Bünde kooperiert bei der Auswahl und Vermittlung von Pflegeverhältnissen mit den benachbarten Jugendämtern. Darüber hinaus erfolgt eine Mitarbeit im regionalen Arbeitskreis „Pflegekinderwesen“, denen auch Jugendämter außerhalb des Kreises Herford angehören.

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

3.7.2.3 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ Feststellung

Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII und die Falldichte bewegen sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Dies wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.

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 in die Familie das Ziel der Hilfe sein und eine hohe Priorität haben. Diese sollte dann von vornherein als Ziel in die Hilfeplanung aufgenommen werden.

Die Aufwendungen für die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnformen nach § 34 SGB VIII sind in der **Stadt Bünde** von 1,57 Mio. Euro in 2017 auf 1,39 Mio. Euro in 2019 zurückgegangen. In diesem Zeitraum haben sich auch die Fallzahlen von 33,17 Hilfefälle in 2017 auf 25,08 Hilfefälle in 2019 verringert.

Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform nach § 34 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	55.314	50.477	60.814	64.996	69.564	78.070	27
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	2,76	0,87	3,27	4,44	5,58	7,39	28

In der Stadt Bünde bewegen sich sowohl die fallbezogenen Aufwendungen als auch die Falldichte auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Auch in den zurückliegenden Jahren lagen die Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte zwischen dem Minimum und dem ersten Viertelwert.

Die Fallzahlen für die Heimerziehung und sonstige betreute Wohnform sind von 33,17 Hilfefälle in 2017 auf 25,08 Hilfefälle in 2019 zurückgegangen. Dies ist maßgebend auf eine Verringerung der Fallzahlen bei den unbegleiteten minderjährigen Ausländern zurückzuführen.

Die Stadt Bünde ist bestrebt, eine Hilfe nach § 34 SGB VIII in der Regel wohnortnah zu erbringen, um eine intensive Elternarbeit zu gewährleisten, sofern eine Rückführungsoption besteht. Dies wird durch ein umfangreiches Angebot an Einrichtungen und Wohngruppen in Bünde und im Nahbereich erleichtert.

In der Stadt Bünde weisen 56,25 Prozent der im Jahr 2019 beendeten Hilfefälle eine Laufzeit von bis zu 12 Monate auf, was wir als positiv bewerten. Damit bewegt sich die Stadt Bünde zwischen dem Median und dem dritten Viertelwert. Der Anteil der langdauernden Hilfefälle, die in 2019 beendet wurden, bewegt sich dagegen auf einem ausgesprochen niedrigen Niveau.

Das vom Jugendamt der Stadt Bünde betriebene Rückführungsmanagement ist insofern ausgesprochen erfolgreich. Allerdings ist es bislang noch nicht verbindlich geregelt worden.

Bei einer neu zu installierenden Hilfe wird auf die im Anbieterverzeichnis hinterlegten Leistungsbeschreibungen und regelmäßig aktualisierten Entgeltkataloge zurückgegriffen. Die Auswahl der Anbieter erfolgt primär nach fachlichen Gesichtspunkten und unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts der Leistungsberechtigten. Bei besonderen Betreuungsbedarfen oder wenn eine Unterbringung außerhalb des Nahbereichs der Stadt Bünde erfolgen soll, werden Trägern –teilweise unter Einbeziehung des Landesjugendamtes- anonymisierte Falldarstellungen zugeleitet. Die Auswahl des Trägers erfolgt dann nach fachlichen Erfordernissen und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten.

→ Empfehlung

Die Stadt Bünde sollte die Prozesse, Standards und Teilziele für die Rückführung von jungen Menschen aus der Heimerziehung in ihre Herkunftsfamilien verbindlich regeln.

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

3.7.2.4 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII liegen über dem Median. Aufgrund einer ausgesprochen niedrigen Falldichte sind die einwohnerbezogenen Aufwendungen vergleichsweise niedrig.

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

Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35a SGB VIII 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	35,40	20,46	54,79	68,34	110,87	163,27	27
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	19.250	9.599	13.935	17.991	22.162	29.430	27
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	12.592	4.292	11.409	13.112	14.928	25.604	27
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	76.654	54.651	69.275	77.401	93.654	196.953	20
Falldichte § 35a SGB VIII in Promille	1,84	1,63	2,74	3,77	5,57	9,13	28

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII liegen oberhalb des Medians. Dagegen liegen die Aufwendungen sowohl für die ambulanten wie auch für die stationären Hilfen unter dem jeweiligen Median. Die Falldichte liegt nahe am Minimum und wird nur von zwei Vergleichskommunen unterschritten.

Die Stadt Bünde hat für die Bearbeitung der Hilfefälle nach § 35a SGB VIII zum 01. Januar 2020 einen Spezialdienst eingerichtet. Die Prozesse und Standards sind in der „Dienstanweisung bei Anträgen auf Eingliederungshilfe gemäß § 35 a SGB VIII“ geregelt. Hier sind auch die verbindlich zu nutzenden Vordrucke hinterlegt, durch die ein einheitliches Vorgehen gewährleistet wird.

Als Voraussetzung für die Prüfung einer Teilhabebeeinträchtigung dient eine fachärztlich diagnostizierte seelische Störung. Zur Beurteilung einer bestehenden Teilhabebeeinträchtigung betrachtet die Stadt Bünde die Teilhabe des Minderjährigen in allen Lebensbereichen und erstellt einen ausführlichen Bericht. Dies geschieht mit einem standardisierten Planungs- und Diagnosebogen. Dieser Bericht dient als Grundlage für die Entscheidung des Jugendamtes. Bei einer möglichen Teilleistungsstörung erfolgt eine Begutachtung durch die Beratungsstelle für Eltern, Jugendliche und Kinder des Kreises Herford. Daneben wird ein standardisierter Bericht der Schule eingeholt und es erfolgt eine Hospitation der fallführenden Fachkraft des Spezialdienstes. Dies gilt sowohl bei Erstanträgen wie auch bei Verlängerungsanträgen.

Die kollegiale Beratung und Entscheidung erfolgt in einem Planungsgespräch, an dem die ASD-Teamleitung, die Fachkraft für Eingliederungshilfe sowie die ASD-Fachkraft teilnimmt, in deren Bezirk die antragstellende Familie lebt. Hilfeplangespräche, die schulbezogene Hilfen zum Gegenstand haben, finden in den Schulen statt. Bei stationären Hilfen nach § 35a SGB VIII trifft die Amtsleiterin nach erfolgter kollegialer Beratung die abschließende Entscheidung.

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

3.7.2.5 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ Feststellung

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe nach § 41 SGB VIII liegen in der Stadt Bünde nahe am Maximum. Die Falldichte bewegt sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die bestehenden Verfahrensstandards für die Verselbständigung junger Volljähriger sind nicht verbindlich schriftlich dokumentiert.

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 Bünde** leistet Hilfen nach § 41 SGB VIII in folgendem Umfang:

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren in Euro	211	87,82	361	478	632	793	27

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	41.621	14.825	24.796	28.116	35.795	41.759	27
Anteil Hilfefälle nach § 41 SGB VIII an den Hilfefällen HzE in Prozent	6,93	4,33	7,20	9,47	11,51	14,42	28
Ambulante Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	15.036	2.016	5.350	8.081	12.029	16.030	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	42.496	17.175	40.483	42.815	50.947	88.607	27
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	18.155	7.116	11.773	16.550	18.155	34.021	21
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Heimerziehung VIII je Hilfefall in Euro	51.889	31.074	40.137	48.972	56.537	81.618	24

Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfen nach § 41 SGB VIII liegen in der Stadt Bünde nahe dem Maximum. Dies liegt im Wesentlichen in einem kostenintensiven Fall begründet, in dem stationäre Leistungen der Eingliederungshilfe nach § 35a SGB VIII erbracht worden sind. Aufgrund der vergleichsweise geringen Falldichte sind die Aufwendungen je Einwohner von 18 bis unter 21 Jahren allerdings ebenfalls vergleichsweise gering. Die Aufwendungen für die ambulanten Hilfen liegen deutlich über dem dritten Viertelwert, der von 75 Prozent der Vergleichskommunen unterschritten wird. Dagegen bewegen sich die fallbezogenen Aufwendungen für die stationären Hilfen unterhalb des Medians.

Bei der Stadt Bünde erfolgt die Gewährung von Leistungen nach § 41 SGB VIII auf Grundlage der für die Hilfeplanung geltenden Standards, d.h. dass die Gewährung von ambulanten Hilfen nach kollegialer Beratung und Entscheidung unter Einbeziehung der ASD-Teamleitung erfolgt. Eine stationäre Hilfe für junge Volljährige bedarf dagegen der abschließenden Zustimmung durch die Amtsleitung. In Bünde besteht kein Konzept für eine systematische Verselbständigung junger Volljähriger. Allerdings wird die Erschließung von Verselbständigungsperspektiven als Aufgabe und Anforderung bei der Gestaltung von Hilfeplanprozessen Einzelfall bezogen thematisiert und in geeigneten Fällen auch umgesetzt. Dies erfolgt in der Regel ein Jahr vor der Entlassung aus der weiterführenden Schule (in der Regel dem 16. Lebensjahr). Die Hilfen nach § 41 SGB VIII werden in der Regel nur bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres gewährt. Im Zusammenhang mit der Verselbständigung erfolgt bei Bedarf eine Nachbetreuung in Form einer befristeten niedrigschwelligen ambulanten Hilfe.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die schon bestehenden Prozesse und Standards für die Verselbständigung junger Volljähriger verbindlich regeln und schriftlich dokumentieren.

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

3.7.3 Unbegleitete minderjährige Ausländer

- Die Fallzahlen der unbegleiteten minderjährigen Ausländer sind rückläufig. Der Anteil der Hilfefälle an der Gesamtzahl der Hilfefälle für Erzieherische Hilfen liegt nahe am ersten Viertelwert.

Unbegleitete minderjährige Ausländer 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 unbegleitete minderjährige Ausländer Hilfen erhalten haben.

Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer nach §§ 27 ff. SGB 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil Hilfefälle UMA an den Hilfefällen HzE in Prozent	3,79	1,28	3,74	4,96	6,23	15,97	28
Falldichte HzE für UMA in Promille	0,47	0,31	0,99	1,49	1,93	2,86	28

Der Anteil der unbegleiteten minderjährigen Ausländer an der Gesamtzahl der Hilfefälle liegt nahe am ersten Viertelwert. Die Falldichte liegt leicht über dem Minimum der Vergleichskommunen. Die Zahl der Hilfefälle ist von 12,66 Fälle in 2017 auf 4,29 Hilfefälle in 2019 gesunken.

Die Ermittlung der Aufwendungen, die für die Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Ausländer entstehen, wäre für die **Stadt Bünde** mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden gewesen. Durch die Jugendamtssoftware, die mit einem angepassten Auswertungsmodul versehen werden sollte, werden auch finanzwirtschaftliche Auswertungen nach Hilfeempfängern und Hilfearten einfach möglich sein. Die Aufwendungen für Hilfen zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer werden vom Land Nordrhein-Westfalen erstattet, so dass sie sich nicht auf den Fehlbetrag auswirken.

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

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Ein ausgewiesenes Finanzcontrolling erfolgt im Jugendamt der Stadt Bünde nicht. Eine Steuerung findet ausschließlich über die differenziert erhobenen Falldaten statt. Eine Verknüpfung von Fall- und Finanzdaten erfolgt zurzeit noch nicht. Steuerungsrelevante Kennzahlen werden noch nicht gebildet.	99			
F2	Das Jugendamt der Stadt Bünde ist noch während der Prüfung dazu übergegangen, die Jugendamtssoftware zu nutzen, um die für ein Controlling grundlegenden Finanzdaten zu erheben. Weiterhin wird zurzeit geprüft, ob auf dieser Basis eine Zusammenführung von Finanz- und Falldaten und die Entwicklung steuerungsrelevanter Kennzahlen möglich ist. Alternativ wird die zeitnahe Anschaffung eines geeigneten Auswertungsmoduls geprüft.	99	E2	Die Stadt Bünde sollte die Finanzdaten mit den erhobenen Falldaten zusammenführen. Das Jugendamt sollte steuerungsrelevante Finanzkennzahlen entwickeln und in monatlichen Abständen auswerten sowie ein differenziertes Berichtswesen einführen. Dazu sollte ein für die Jugendamtssoftware geeignetes Auswertungsmodul angeschafft werden.	100
F3	Das Jugendamt der Stadt Bünde hat ein Fachcontrolling installiert und betrachtet die Wirksamkeit von Hilfen. Es werden jedoch keine Kennzahlen gebildet und Zielerreichungsgrade ermittelt.	100	E3	Das Jugendamt sollte hilfenbezogene Kennzahlen einbeziehen, um Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, Steuerungsbedarfe zu identifizieren und geeignete Maßnahmen einzuleiten. Die Auswertungen sollten in monatlichen Abständen erfolgen. Die im Jugendamt genutzte Software sollte verstärkt eingesetzt werden, um Kriterien gestützte trägerbezogene Bewertungen zu hinterlegen.	101
Verfahrensstandards					
F4	Das Jugendamt führt bislang lediglich prozessintegrierte Kontrollen durch.	105	E4	Das Jugendamt der Stadt Bünde sollte zukünftig unterjährig stichprobenartige und prozessunabhängige Fallprüfungen durchführen. Aufgrund der gegebenen Fachlichkeit und Weisungsbefugnis sollte dies durch die ASD-Teamleitung erfolgen.	105

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Personaleinsatz					
F5	Im ASD der Stadt Bünde ist in den zurückliegenden Jahren eine weitgehende Altersfluktuation zu verzeichnen gewesen. Die Einarbeitung der neuen Beschäftigten erfolgt durch die erfahrenen Fachkräfte.	105	E5	Die Stadt Bünde sollte die Einarbeitung neuer Fachkräfte im ASD durch ein strukturiertes Verfahren gewährleisten und dabei an die fachliche Qualifikation und Berufserfahrung anknüpfen.	107
F6	Die von der Wirtschaftlichen Jugendhilfe je Vollzeit-Stelle zu bearbeitenden Fälle bewegen sich mit 75 Fällen deutlich unter dem ersten Viertelwert.	107	E6	Wir empfehlen der Stadt Bünde, im Aufgabenbereich der Wirtschaftlichen Jugendhilfe die derzeitige Stellenausstattung zu überprüfen und ein Stellenbemessungsverfahren durchzuführen.	107
Leistungsgewährung					
F7	Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 34 SGB VIII und die Falldichte bewegen sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Dies wirkt sich entlastend auf den Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung aus.	119	E7	Die Stadt Bünde sollte die Prozesse, Standards und Teilziele für die Rückführung von jungen Menschen aus der Heimerziehung in ihre Herkunftsfamilien verbindlich regeln.	120
F8	Die fallbezogenen Aufwendungen für die Hilfe nach § 41 SGB VIII liegen in der Stadt Bünde nahe am Maximum. Die Falldichte bewegt sich auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau. Die bestehenden Verfahrensstandards für die Verselbständigung junger Volljähriger sind nicht verbindlich schriftlich dokumentiert.	122	E8	Die Stadt Bünde sollte die schon bestehenden Prozesse und Standards für die Verselbständigung junger Volljähriger verbindlich regeln und schriftlich dokumentieren.	123

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Einwohner gesamt	45.615	45.639	45.712	45.521
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	7.689	7.717	7.641	7.553
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	9.317	9.316	9.241	9.103

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro				
Aufwendungen HzE gesamt in Euro	*	3.024.063	2.738.730	2.861.459
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	*	325	296	314
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	*	22.427	22.870	25.305
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro	*	592.864	349.226	471,152
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	*	11.184	7.174	9.900
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	*	2.431.199	2.389.504	2.390.306
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	*	29.710	33.622	36.499
Falldichte HzE gesamt				
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	*	14,47	12,96	12,42
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent				
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	*	39,31	40,65	42,09
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent				
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	*	48,69	49,51	47,46

* Daten nicht erhoben

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

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Flexible erzieherische Hilfen § 27 Abs. 2 und 3 SGB VIII				

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Aufwendungen flexible erzieherische Hilfen gesamt in Euro	*	58.847	5.553	8.668
Anzahl der Hilfefälle	*	3,00	1,17	1,00
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII				
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro	*	146.183	133.272	140.208
Anzahl der Hilfefälle	*	24,21	26,54	25,00
Erziehung in einer Tagesgruppe § 32 SGB VIII				
Aufwendungen Erziehung in einer Tagesgruppe gesamt in Euro	*	172.534	40.512	99.294
Anzahl der Hilfefälle	*	5,13	1,13	2,88
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII				
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	*	627.081	551.329	547.103
Anzahl der Hilfefälle	*	39,84	35,19	31,08
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII				
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	*	1.573.562	1.582.938	1.387.279
Anzahl der Hilfefälle	*	33,17	28,29	25,08
Intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung § 35 SGB VIII				
Aufwendungen INSPE gesamt in Euro	*	45.382	29.658	22.435
Anzahl der Hilfefälle	*	6,75	5,92	2,71
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII				
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	*	192.738	242.814	322.250
Anzahl der Hilfefälle	*	12,07	13,34	16,74
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII				
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	*	207.736	152.654	326.305
Anzahl der Hilfefälle	*	10,67	8,17	7,84

Grundzahlen	2016	2017	2018	2019
Falldichte (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 18 bis unter 21)	*	6,67	5,11	5,06
Hilfe zur Erziehung für unbegleitete minderjährige Ausländer				
Aufwendungen für UMA in Euro	*	*	*	*
Anzahl der Hilfefälle	*	12,66	9,53	4,29

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

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

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

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

Bauaufsicht

Die Stadt Bünde weist ein geringes Fallaufkommen je 10.000 Einwohner aus. Zudem ist die Zahl der Bauanträge – wie auch in den Vergleichskommunen – rückläufig. Gleichwohl kann die Stadt nicht immer die gesetzlichen Fristen einhalten. Auffällig ist auch die hohe Zahl der unerledigten Bauanträge in den Jahren 2018/2019. Dagegen weist die Stadt Bünde im Betrachtungsjahr 2019 keine Bauanträge zurück. Hierzu tragen auch die Informationen auf der Homepage der Stadt bei. Die Zahl der eingeholten Stellungnahme je Bauantrag ist in Bünde unauffällig.

Den Prozess für Bearbeitung von Bauanträgen hat Bünde noch nicht vollständig elektronisch organisiert. Für die Bauaufsicht setzt die Stadt Bünde eine fachspezifische Software ein. Allerdings kann die Stadt Bünde zurzeit Bauanträge etc. nicht medienbruchfrei bearbeiten. Maßgeblich arbeitet die Bauaufsicht noch mit einer Papierakte. Bauanträge und Stellungnahmen von anderen Behörden kann die Stadt nicht elektronisch annehmen bzw. bearbeiten.

Die Bauaufsicht der Stadt Bünde ist insgesamt gut organisiert, bietet jedoch noch einzelne Ansatzpunkte für Verbesserungen. Die Stadt Bünde sollte schriftliche Regeln für die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht erarbeiten. Zudem sollte Bünde auch die Entscheidungsbefugnisse im Fachbereich schriftlich definieren.

In den Jahren 2018/2019 hat die Stadt Bünde unter anderem die Stelle für die Leitung der Bauaufsicht neu besetzt. Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung“ liegt im Jahr 2019 im Durchschnitt der Vergleichskommunen. Der Stellenanteil für den Overhead ist in Bünde im interkommunalen überdurchschnittlich.

Im interkommunalen Vergleich weist die Stadt Bünde für das einfache Genehmigungsverfahren das Maximum der Gesamtlaufzeit in Kalendertagen auf. Auch aus diesem Grund sollte Bünde die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Zudem sollte die eingeräumte Frist für nachzuliefernde Unterlagen bei unvollständigen oder mangelhaften Bauanträge nicht pauschal vorgegeben werden. Außerdem sollte die Stadt einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln.

Die Stadt Bünde hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht definiert. Diese kann die Stadt noch erweitern und mittels Kennzahlen überprüfen. Als Grundlage können die Kennzahlen in diesem Bericht dienen.

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

Die **Stadt Bünde** ist nach Angaben von IT.NRW zum 31. Dezember 2019 mit 45.521 Einwohnern eine überdurchschnittlich große mittlere kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. In der Prognose geht IT.NRW von leicht steigenden Einwohnerzahlen bis zum Jahr 2040 aus. Mit einer Fläche von 59,3 qkm ist das Stadtgebiet vergleichsweise klein.

Für die Berechnung der nachfolgenden Kennzahlen hat die gpaNRW für die Stadt Bünde 244 Fälle ermittelt. Diese resultieren aus 27 Vorlagen für die Genehmigungsfreistellung sowie 25 Anträge im normalen und 192 Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	54	31	55	67	76	98	48
Fälle je qkm	4	1	2	3	4	15	48
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	10,25	2,44	6,93	10,42	13,31	40,94	33
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	78,69	53,54	80,70	85,00	88,33	96,18	33
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	11,07	0,00	1,75	5,37	8,98	25,61	48

Die Stadt Bünde weist in Bezug zur Einwohnerzahl weniger Baugenehmigungen aus als 75 Prozent der Vergleichskommunen. Da die Fläche des Stadtgebietes in Bünde unterdurchschnittlich ist, zeigt sich eine hohe Fallzahl an Baugenehmigungen je Quadratkilometer. Dagegen ist der Anteil der Anträge im einfachen und normalen Genehmigungsverfahren im Jahr 2019 im interkommunalen Vergleich nahezu unauffällig. Im Vorjahr waren die obigen Strukturkennzahlen ähnlich verteilt. Lediglich der Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren ist von auf ca. drei Prozent auf elf Prozent im Jahr 2019 gestiegen.

Nach Auskunft der Verwaltung erhält die Stadt Bünde jährlich Bauanträge von größeren Unternehmen. Zudem erschließt Bünde regelmäßig neue Baugebiete, die Bebauungspläne sind auf der Homepage der Stadt einsehbar. Mittelfristig plant Bünde ein großes Bauprojekt am Bahnhof sowie die Erschließung eines Baugebietes mit 50 Wohnhäusern und bis zu 100 Wohneinheiten.

Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in Prozent 2019



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

Entwicklung der Fallzahlen für Bünde

Grundzahlen	2018	2019
Vorlagen im Freistellungsverfahren	10	27
Bauanträge	313	217
Davon Bauanträge im einfachen Verfahren	282	192
Davon Bauanträge im normalen Genehmigungsverfahren	31	25

Das Inkrafttreten der neuen Landesbauordnung (BauO NRW 2018) zum 01. Januar 2019 hat dazu geführt, dass bestimmte Vorhaben nach der neuen Rechtslage genehmigungsfrei sind. Bis Ende 2018 musste für diese Vorhaben noch ein Bauantrag gestellt werden. Zudem haben Bauherren gegebenenfalls bewusst noch Anträge im Jahr 2018 gestellt, um eine Entscheidung nach altem Recht zu erhalten. Dagegen wurden Bauanträge eventuell erst im Jahr 2019 gestellt, um von der neuen Rechtslage zu profitieren.

In **Bünde** ist die Anzahl der Bauanträge im einfachen Genehmigungsverfahren um 90 Fälle gesunken. Eine Reduzierung der Bauanträge im Jahr 2019 ist auch in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen feststellbar. Während der Rückgang 2019 in Bünde ca. 31 Prozent beträgt, liegt der Durchschnitt der Vergleichskommunen bei ca. 22 Prozent.

Neben der Anzahl und Art der zu bearbeitenden Fälle beeinflussen auch Strukturen wie Naturschutz- oder Trinkwassergebiete die Arbeit der Bauaufsicht. Außerdem wirken sich Einrichtungen wie Bahnanlagen sowie Denkmäler auf die Betätigung der Bauaufsicht aus. Dadurch sind unterschiedliche Behörden/ Ämter am Baugenehmigungsverfahren zu beteiligen. Diese Rahmenbedingungen für die Bauaufsicht drücken sich in der Anzahl der einzuholenden Stellungnahmen aus. Grundsätzlich sollte die Zahl der eingeholten bauaufsichtlichen Stellungnahmen auf das notwendige Maß beschränkt werden, damit das Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich abläuft.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	2,54	1	1	2	3	6	27
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,73	0	1	1	1	2	28
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	3,27	1	2	3	4	7	33

Nach Auskunft der Stadt Bünde gibt es viele Baumaßnahmen im Außenbereich der Stadt. Diese erfordern vielfach eine Stellungnahme der Unteren Naturschutzbehörde. Zudem ist im Bereich von Gewässern die Stellungnahme der Unteren Wasserschutzbehörden erforderlich. Auch durch den Verlauf der Autobahn A 30 sowie der Bahnlinie Amsterdam/Hannover sind nach Rückmeldung der Stadt entsprechende Stellungnahmen notwendig. Im Innenbereich der Stadt Bünde ist häufig eine Beteiligung der Immissionsschutzbehörde nach Auskunft der Verwaltung unerlässlich.

Die Anzahl der intern oder extern eingeholten Stellungnahmen hat Auswirkungen auf die Bearbeitungsdauer der Genehmigungsverfahren. Für das Jahr 2018 verzeichnet die Stadt 968 Stellungnahmen, im Jahr 2019 sind es 259 Stellungnahmen weniger. Die geringere Anzahl der Stellungnahmen im Jahr 2019 begründet die Stadt Bünde damit, dass die Bauherren eine Prüfung und Genehmigung ihres Bauvorhabens nach der alten Landesbauordnung angestrebt haben. Dementsprechend ist auch die Anzahl der Stellungnahmen für die Genehmigung der Bauanträge im Jahr 2019 gesunken. Im interkommunalen Vergleich positioniert sich Bünde bei den intern und extern eingeholten Stellungnahmen nahezu durchschnittlich.

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Bauaufsicht der Stadt Bünde kann die gesetzlich vorgegebenen Fristen nicht immer einhalten. Schriftliche Kriterien für Ermessensentscheidungen bei der Genehmigung von Bauanträgen hat die Stadt noch nicht erstellt.

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 **Stadt Bünde** hält die Frist von zwei Wochen gemäß § 71 Abs. 1 der BauO NRW nach Eingang des Bauantrages zur Überprüfung der Vollständigkeit ein. Nur während der Urlaubszeit kann es zu einer Fristüberschreitung kommen. Das Stadtgebiet hat Bünde für die Verteilung der

Bauanträge auf die Sachbearbeiter in vier Bezirke unterteilt. Die Vertretung der Sachbearbeiter untereinander ist in Bünde geregelt.

Das Einhalten der gesetzlich vorgegebenen Arbeitsschritte und Fristen schafft Rechtssicherheit und kann ein Klageverfahren verhindern. Gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW hat die Bauaufsicht innerhalb einer Frist von sechs Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrages über den Antrag im einfachen Genehmigungsverfahren zu entscheiden. Durch Personalwechsel und das Bearbeiten von Altfällen kann die Stadt Bünde die Frist von sechs Wochen im einfachen Baugenehmigungsverfahren selten einhalten (siehe Kapitel: „Laufzeiten von Bauanträgen“). Aus diesem Grund nimmt die Bauaufsicht der Stadt Bünde die Verlängerungsmöglichkeit gemäß § 64 Abs. 2 BauO NRW häufig in Anspruch. Bei kleineren Bauvorhaben überschreitet Bünde nach eigener Aussage die Sechs-Wochenfrist nicht. Durch eine wöchentliche Besprechung der Bauanträge mit dem Amtsleiter und allen Sachbearbeitern entspricht die Stadt dem Vier-Augen-Prinzip. Diese Besprechung dient auch der Korruptionsprävention.

Entscheidungen und Stellungnahmen gemäß § 72 Abs. 2 BauO NRW 2000 holt die Bauaufsicht der Stadt Bünde immer gleichzeitig ein, um Verzögerungen zu minimieren. Die Angrenzer benachrichtigt die Stadt Bünde gem. § 72 BauO NRW nur, wenn nachbarrechtliche Belange berührt werden oder auf Antrag des Bauherrn.

Um das Erlöschen von Genehmigungen nachzuhalten, überwacht die Stadt Bünde den Baubeginn gem. § 75 BauO NRW. In der bereits genannten wöchentlichen Besprechung stellt die Stadt eine einheitliche Ermessensentscheidung bei den Bauanträgen sicher. Schriftliche Regelungen zur Ausübung von Ermessensentscheidungen für die Sachbearbeiter hat die Bauaufsicht der Stadt allerdings noch nicht festgelegt. Nach Auskunft der Stadt befinden sich diese Regelungen aber im Aufbau.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte zeitnah die schriftlichen Regeln für das Ausüben von Ermessensentscheidungen in Kraft setzen.

Die Bauaufsicht der Stadt schöpft den im Kreis Herford festgelegten Gebührenrahmen vom 23. Oktober 2019 aus, um eine möglichst hohe Aufwandsdeckung zu erzielen.

Für fehlende Unterlagen/Nachweise, bei Baubeginn oder bei der abschließenden Abnahme, erhebt die Stadt Bünde eine Gebühr. Dies gilt auch für die Nachforderung im laufendem Genehmigungsverfahren bei der fiktiven Rücknahme.

Einen Aufwandsdeckungsgrad der Bauaufsicht berechnet die Stadt Bünde nicht. Um Besonderheiten zu erkennen, kann es jedoch sinnvoll sein, diesen im Haushaltsplan zu dokumentieren und jährlich fortzuschreiben (siehe Kapitel: „Transparenz“).

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

- Die Stadt Bünde weist im Jahr 2019 keine Bauanträge zurück. Auch der Anteil der Rücknahmen ist im interkommunalen Vergleich unterdurchschnittlich. Die Informationen auf der Internetseite der Stadt Bünde tragen dazu bei.

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	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgewiesener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	17,54	44
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	2,76	0,00	1,74	3,99	6,68	20,00	47

Durch § 71 BauO NRW 2018 erfolgte eine Anpassung an die Musterbauordnung. Im Gegensatz zur BauO NRW 2000 ist eine Zurückweisung von unvollständigen Bauanträgen entfallen. Werden Mängel an einem Bauantrag innerhalb der vorgesehenen Frist durch den Antragsteller bzw. die Antragstellerin nicht behoben, gilt der Bauantrag als zurückgenommen.

Die Kennzahl „Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge“ bezieht sich auf eingegangene Anträge aus 2018, die noch nach altem Recht behandelt und entsprechend in 2019 zurückgewiesen wurden.

Die vorgenannten Kennzahlen können nur als Indikator für die Qualität der eingereichten Bauanträge gelten. Hierbei sind gute Vorabinformationen oder eine umfangreiche Beratung meist ein Schlüssel zur Qualitätssteigerung. Gleichwohl stellt dies eine freiwillige Leistung der Kommunen dar. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass eine gute Information der Bauwilligen nicht zwingend von der Höhe des Personaleinsatzes in den Bauberatungen von Kommunen abhängt. Die gpaNRW konnte keine Korrelation zwischen dem Anteil der zurückgewiesenen Bauanträge und dem Personaleinsatz feststellen. Als günstige und wichtige Informationsquelle können daher Beratungsbroschüren oder das Internet dienen.

Auf der Homepage veröffentlicht die **Stadt Bünde** gute Informationen zum Baugenehmigungsverfahren. Neben dem „Formular-Download“ findet der Bauherr die Kontaktdaten der Ansprechpartner. Zudem beantwortet die Stadt „häufige Fragen“ sehr umfassend.

Die Stadt Bünde hat lediglich im Jahr 2018 zwei Bauanträge zurückgewiesen. Dagegen wurden in den Jahren 2018/19 insgesamt 19 Bauanträge durch die Antragssteller zurückgenommen. Im

Ablehnungsverfahren gibt die Stadt Bünde den Bauherren die Möglichkeit den Bauantrag zurück zu ziehen. Da die Gebühr hierfür in der Regel geringer ist als bei einer Ablehnung, entscheiden sich einige Bauherren für eine Rücknahme des Bauantrages.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ **Feststellung**

Die Stadt Bünde kann zurzeit Bauanträge etc. nicht medienbruchfrei bearbeiten. In der Arbeitsorganisation besteht noch Regelungsbedarf.

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 Verantwortungsbereiche der Sachbearbeiter hat die **Stadt Bünde** noch nicht in einer Dienstanweisung oder Arbeitsanleitung schriftlich geregelt. Zudem gibt es zurzeit noch keine schriftlichen Regelungen zu Entscheidungsbefugnissen bzw. deren Grenzen. Prüfbögen für die Genehmigungsfreistellung wie auch für das Genehmigungsverfahren (normal und einfach) liegen in Bünde ebenfalls noch nicht schriftlich vor. Dies erschwert eine einheitliche Vorgehensweise bei der Prüfung der Anträge.

→ **Empfehlung**

Die Entscheidungsprozesse sollten in der Stadt Bünde durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können.

Die Stadt Bünde hat das Stadtgebiet für die Bearbeitung der eingehenden Bauanträge in vier Bezirke aufgeteilt. Je nach Auslastung der Mitarbeiter verteilt der Amtsleiter die Bauanträge aber auch losgelöst von den Bezirken auf die Sachbearbeitung. Die Bezirksaufteilung führt in der Regel dazu, dass der Bauherr im Vorfeld des Bauantrages darüber informiert ist, wer seinen Antrag bearbeitet. Zudem bearbeiten und entscheiden die Sachbearbeiter über die Bauanträge überwiegend eigenverantwortlich. Das ist unter dem Aspekt der Korruptionsprävention nicht optimal. Für die Ablehnungen von Anträgen und Anhörungen ist eine Verwaltungsfachangestellte zuständig sind.

Die maßgebliche Bauakte führt die Stadt Bünde in Papierform. Eine elektronische Aktenführung ist für das Jahr 2022 geplant. Zur Unterstützung der Sachbearbeiter setzt Bünde eine fachspezifische Software ein. Jedoch ist die Annahme eines elektronisch eingereichten Antrages in Bünde zurzeit nicht möglich. Die Baugenehmigungsanträge, Sachstandsanfragen, Stellungnahmen etc. erhält die Stadt in Papierform oder über E-Mail. Damit entsteht durch das Einarbeiten der Informationen aus der Papierakte in die Software ein Medienbruch. Aktuell scannt die Stadt Bünde eingehende Bauanträge noch nicht ein.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen unmittelbar nach ihrem Eingang bei der Stadt einscannen. Gegebenenfalls kann die Stadt hierdurch die Laufzeit der Bauanträge verkürzen.

Das digitale Bearbeiten von elektronisch eingereichten Stellungnahmen ist in Bünde zurzeit nicht möglich. Dagegen holt die Stadt die Stellungnahme und Beteiligungen gem. § 71 Abs. 2 BauO NRW) ausschließlich in Papierform ein. Durch einen externen Anbieter lässt die Stadt die Alt-Akten digitalisieren, die Papierakten vernichtet die Stadt Bünde. Ein Aktenplan ist in Bünde in der Fachsoftware hinterlegt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die geplante digitale Bauakte umsetzen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen. Damit ist eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens zu erwarten.

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 des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Bünde gut gestaltet, bietet aber noch Ansätze für Verbesserungen.

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

Bei der **Stadt Bünde** geht der Bauantrag in Papierform in der Poststelle ein. Teilweise reichen die Bauherren die Anträge auch persönlich bei der Stadt ein. Wie bereits beschrieben, kann die Stadt digitale Bauanträge noch nicht annehmen. Auch die Digitalisierung der Anträge direkt nach dem Eingang erfolgt in Bünde nicht. Diese sofortige Digitalisierung bietet den Vorteil, dass zu beteiligenden Stellen innerhalb der Verwaltung zeitgleich die Information über den Bauantrag erhalten.

Zunächst sichtet der Amtsleiter die eingegangenen Bauanträge. Anschließend erhalten die Sachbearbeiter die Bauanträge entsprechend der eingerichteten Stadtbezirke (siehe Kapitel: „Geschäftsprozesse“) Im Anschluss an die Sichtung durch die Sachbearbeiter legt die Registratur eine Akte an. Der Versand der Eingangsbestätigung erfolgt wiederum durch die Sachbearbeiter. In einem wöchentlichen Austausch zwischen Amtsleitung und Sachbearbeitung werden die eingegangenen Bauanträge besprochen. Hierdurch wird eine einheitliche Vorgehensweise bei Ermessensentscheidungen gewährleistet (siehe Kapitel: „Rechtmäßigkeit“).

Ist der Bauantrag nicht vollständig, fordert die Sachbearbeitung weitere Unterlagen innerhalb einer pauschalen vierwöchigen Frist nach. Diese Frist gewährt die Stadt nach eigener Aussage aus „Bürgerfreundlichkeit“. Gemäß den Handlungsempfehlungen des Landes NRW sollen die

Unterlagen innerhalb einer angemessenen Frist (§ 71 Absatz 1 Satz 2 BauO NRW 2018¹¹) vervollständig bzw. Mängel beseitigt werden. Diese Frist sollte nicht pauschal festgelegt werden, da sich diese negativ auf die Gesamtlaufzeit auswirkt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte für nachzuliefernde Unterlagen nicht eine pauschale Frist von vier Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Bünde nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.

Werden die erforderlichen Unterlagen vom Bauherrn in Bünde nicht nachgereicht, gilt der Antrag als zurückgenommen und die Sachbearbeitung erstellt den Gebührenbescheid. Den Versand der Unterlagen erledigt die Registratur. Sind die Unterlagen für den Bauauftrag vollständig und die Prüfung durch die zu beteiligenden Stellen abgeschlossen, erstellt die Sachbearbeitung den Genehmigung- und Gebührenbescheid.

Sofern ein Bauantrag in Bünde abgelehnt werden muss, führt die Verwaltungsfachangestellte eine Anhörung durch. Den Gebühren- und Ablehnungsbescheid versendet die Registratur. Trägt der Bauherr Gründe vor, die eine Genehmigung des Bauantrages rechtfertigen, wird das Verfahren wieder von der Sachbearbeitung übernommen.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

- Die Stadt Bünde weist bei den Bauanträgen im normalen Genehmigungsverfahren unterdurchschnittliche Gesamtlaufzeiten aus, bei den einfachen Verfahren bildet die Stadt das Maximum ab.

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

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

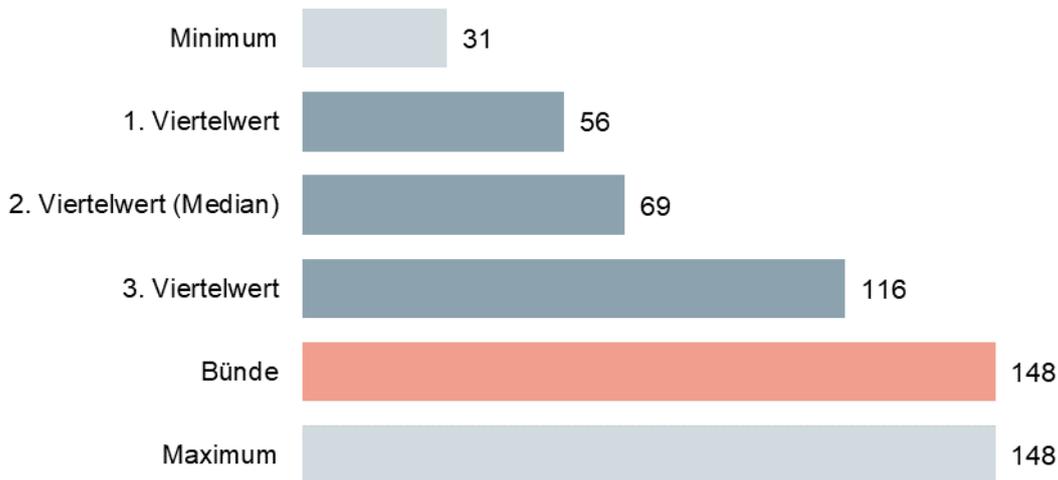
Die gpaNRW hat die Laufzeit von Bauanträgen für das einfache und das normale Antragsverfahren in jeweils zwei Varianten erhoben:

- 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.

¹¹ Handlungsempfehlung BauO MHKBG NRW 2018

In der Regel gehen Bauanträge nicht vollständig bei einer Stadt ein. Die Sachbearbeitung muss dann Unterlagen nachfordern. Erst wenn alle wesentlichen Unterlagen vorliegen, kann die Kommune Stellungnahmen anfordern und ggf. andere Behörden beteiligen.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 29 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die **Stadt Bünde** bildet im interkommunalen Vergleich das neue Maximum ab und überschreitet damit die Orientierungsgröße für eine durchschnittliche Laufzeit von zwölf Wochen deutlich. Im Vorjahr 2018 waren die Gesamtlaufzeiten in der Stadt Bünde mit 190 Tagen noch länger. Das bisherige Maximum für ein einfaches Genehmigungsverfahren im Vergleichsjahr 2019 betrug 145 Kalendertage. Einerseits ist der geringe Grad der Digitalisierung die Ursache für die langen Laufzeiten in Bünde (siehe Kapitel: „Geschäftsprozesse“, „Digitalisierung“). Andererseits weist die Stadt Bünde Personalwechsel sowie eine Stellenvakanz in der Leitung in den Jahren 2018/2019 aus. Die Einarbeitung der Mitarbeiter kann zu längeren Gesamtlaufzeiten führen. Gleichwohl sollte die Stadt den Grad der Digitalisierung erhöhen, um die Gesamtlaufzeiten positiv zu beeinflussen. Im Jahr 2020 sind alle Stellen in der Bauaufsicht der Stadt Bünde besetzt und eine neue Leitung installiert.

Auf die Gesamtlaufzeiten wirken sich auch externe Faktoren, wie lange Wartezeiten für Stellungnahmen und das Nachreichen von Unterlagen durch die Antragsteller mit möglichen Fristverlängerungen, aus.

Ist ein Bauantrag unvollständig oder weist erhebliche Mängel auf, fordert die Bauaufsicht den Bauherrn zur Behebung der Mängel innerhalb einer angemessenen Frist auf (§ 71 Absatz 1

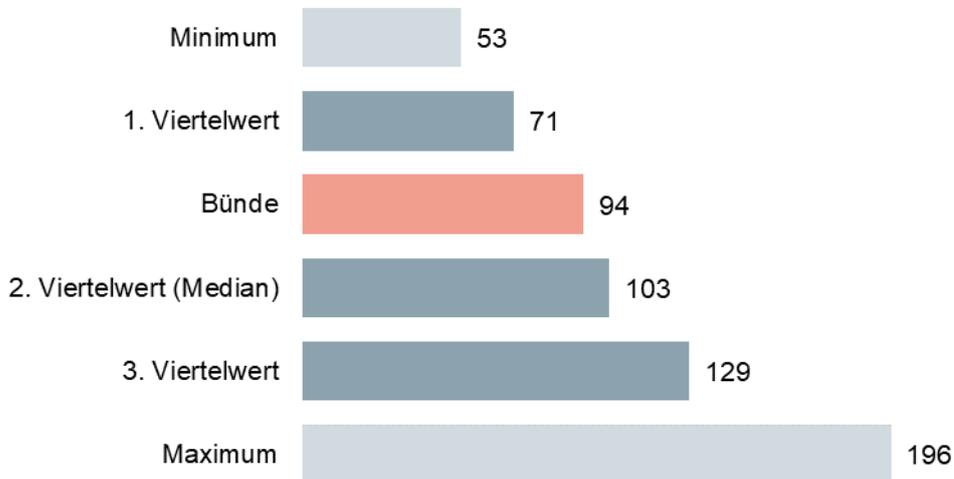
Satz 2 BauO NRW 2018). Die pauschale Vier-Wochen-Frist in Bünde wirkt sich negativ auf die Gesamtlaufzeit aus.

Mit der neuen Landesbauordnung besteht erstmals eine Berichtspflicht der Bauaufsichtsbehörden an die obersten Bauaufsichtsbehörden über die durchschnittliche Verfahrensdauer. Diese erfolgt jährlich zum 31. Dezember. Allerdings gibt es bisher noch keine Kriterien zur Ermittlung der Laufzeiten und noch keine Rechtsverordnung, die die Berichtspflicht näher konkretisiert. Weniger als die Hälfte der bisher geprüften Kommunen konnten Angaben zu den Laufzeiten für die verschiedenen Verfahrensarten (einfaches oder normales Genehmigungsverfahren) machen.

Im Jahr 2019 betragen in Bünde die internen Laufzeiten für das einfache Baugenehmigungsverfahren 46 Kalendertage. Mit diesem Wert liegt die Stadt Bünde im interkommunalen Durchschnitt. 2018 waren es noch 53 Kalendertage. Im Ergebnis benötigt die Stadt jedoch mehr als 100 Tage für die Vervollständigung der Unterlagen. Durch eine angemessene Frist für das Nachfordern von Unterlagen kann die Stadt die Gesamtlaufzeiten für das einfache Baugenehmigungsverfahren positiv beeinflussen (siehe Kapitel: „Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens“).

Neben den dargestellten Gesamtlaufzeiten von einfachen Genehmigungsverfahren, die den größten Anteil an Anträgen in Bünde betreffen, gibt es normale Genehmigungsverfahren.

Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Die Gesamtlaufzeit im Jahr 2019 bei den normalen Genehmigungsverfahren beträgt in der **Stadt Bünde** 94 Kalendertage, ca. acht Wochen kürzer als bei dem bereits dargestellten einfachen Verfahren. Mit diesem Wert liegt die Stadt Bünde bei den normalen Genehmigungsverfahren zwar unter dem 2. Quartil, dennoch über dem Orientierungswert von 84 Kalendertagen. Im Jahr 2018 war die Gesamtlaufzeit bei den normalen Genehmigungsverfahren zwölf Tage länger. Die interne Laufzeit betrug 2019 in Bünde 60 Kalendertage. Sie liegt damit im Durchschnitt der bereits geprüften Vergleichskommunen.

4.3.7 Personaleinsatz

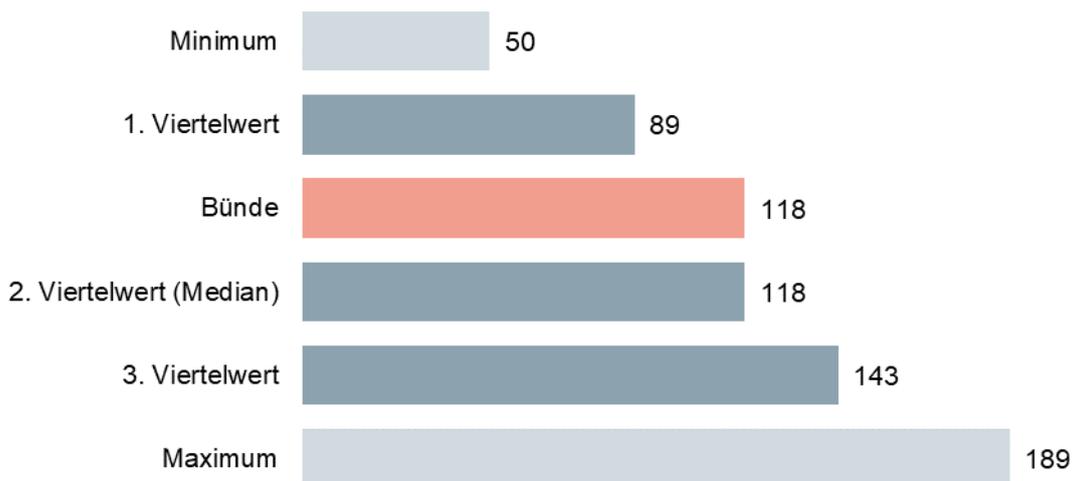
Die gpaNRW betrachtet das gesamte Personal, das für Baugenehmigungen eingesetzt ist – auch wenn die Kommune es organisatorisch selbst nicht direkt der Baugenehmigung zugeordnet hat. Durch diese aufgabenorientierte Personalerfassung werden die Daten vergleichbar.

- Die Personalkennzahl „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ ist in Bünde unterdurchschnittlich.

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.

Auf der Basis von 274 Fällen aus der Genehmigungsfreistellung, der Bauanträge sowie der förmlichen Bauanfrage hat die gpaNRW die nachfolgende Kennzahl für die **Stadt Bünde** ermittelt. In die Berechnung sind 2,32 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung eingeflossen. Im Jahr 2020 weist die Bauaufsicht 2,34 Vollzeit-Stellen in der Sachbearbeitung aus.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Bauaufsicht 2019



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



Im Jahr 2018 weist die Stadt Bünde mit 167 Fällen je Stelle eine höhere Zahl an Anträgen aus und lag mit dem Wert über dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Allerdings hat die Stadt im Jahr 2018 ca. 0,20 Vollzeit-Stellen weniger eingesetzt als im Jahr 2019. Für das Jahr 2020. Bleibt die Zahl der Bauanträge gegenüber dem Jahr 2019 (274 Anträge) unverändert, errechnen sich 117 „Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung“ für das Jahr 2020.

Eine geringere Antragszahl je Vollzeit-Stelle bedeutet nicht zwangsläufig weniger belastete Sachbearbeiter. Vielmehr sollte es das Ziel sein, Arbeiten der Bauaufsicht, wie die Umsetzung der Digitalisierung der Bauverwaltung oder ggf. bauordnungsrechtliche Prüfaufgaben usw. dann verstärkt zu erledigen. Zum Stichtag 01. Januar 2019 weist die Stadt Bünde 205 unerledigte Bauanträge aus. Rechnet man diese zu den 274 Fällen aus der Genehmigungsfreistellung, der Bauanträge sowie der förmlichen Bauanfrage dazu ergeben sich insgesamt 479 Fälle. Im Ergebnis entfallen dann 206 Bauanträge auf jede Vollzeit-Stelle in der Sachbearbeitung.

Die Personalkennzahl darf nie isoliert betrachtet werden. Vielmehr ist diese im Zusammenhang mit den anderen von der gpaNRW erhobenen Daten zu sehen. Hier spielen neben der bereits beschriebenen Laufzeit auch die Prozessgestaltung eine wichtige Rolle. Gleichzeitig wirkt sich die Zahl an unerledigten Fälle aus Vorjahren und der Digitalisierungsgrad auf die Fälle je Vollzeitstelle in der Sachbearbeitung aus. In Bünde hat es zudem Personalwechsel gegeben, dieser kann sich auch auf die Personalkennzahl auswirken.

Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	94,47	6,87	23,25	34,10	70,78	450	30
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	16,55	2,73	8,35	13,68	18,59	26,47	48

Die Kennzahl für die **Stadt Bünde** weist einen hohen Wert im Verhältnis der unerledigten Bauanträge zum 01. Januar 2019 aus. Lediglich eine Kommune hat einen höheren prozentualen Anteil an unerledigten Bauanträgen. Die Anzahl der unerledigten Bauanträge ist in Bünde von 161 Anträgen im Jahr 2018 auf 205 Anträge im Jahr 2019 gestiegen. Nach Auskunft der Stadt Bünde resultieren die Bauanträge noch aus Vorjahren. Die bereits beschriebene Personalfluktu- ation kann die Bearbeitung der Bauanträge erschweren. Zurzeit arbeitet die Bauaufsicht verstärkt die Altfälle ab.

Für den Overhead setzt die Stadt Bünde 0,46 Vollzeit-Stellen in den Jahren 2018/2019 ein. Damit ist der Overhead-Anteil in Bünde im interkommunalen Vergleich überdurchschnittlich.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die Entwicklung der Fallzahlen und die Auslastung der Sachbearbeitung beobachten. Bei einer rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie den Bestand der unerledigten Anträge weiter reduzieren.

Grundsätzlich stellt die gpaNRW auch die Baugenehmigungen ins Verhältnis zum hierfür eingesetzten Personal. Die Stadt Bünde konnte ihren Personaleinsatz in der Bauaufsicht jedoch nicht zwischen Baugenehmigungen und der Bearbeitung von förmlichen Bauvoranfragen/Vorbescheiden differenzieren. Daher bilden wir auch die nachfolgenden Werte der Vergleichskommunen nur informativ ab.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung

Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
k.A.	62	102	127	152	181	22

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Bünde	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	5,00	40,94	74,48	106	233	22
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	k.A.	11,67	72,73	115	157	444	21
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k.A.	0,00	10,53	17,95	21,74	45,45	21

4.3.8 Digitalisierung

→ **Feststellung**

Die Stadt Bünde nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte nutzt die Stadt als führendes Medium.

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

Perspektivisch sollen die 212 unteren Bauaufsichtsbehörden in NRW ein digitales Baugenehmigungsverfahren nutzen. In den hierfür erforderlichen Prozess bezieht das MHKBG die drei kommunalen Spitzenverbände und die beiden Baukammern ein. Sechs Modellkommunen unterschiedlicher Struktur und Größe wirken an diesem Projekt mit. Ziel soll es sein, dass

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

Die **Stadt Bünde** verwendet derzeit noch keine Software, die die Austauschstandards XBau oder XPlanung berücksichtigt. Diese Verfahren standardisieren die elektronische Datenübermittlung in bauaufsichtlichen Verfahren. Die Verwendung dieses Verfahrens hat die Stadt Bünde mittelfristig nicht geplant.

Die Bauanträge nimmt die Sachbearbeitung in der Stadt Bünde grundsätzlich nur in Papierform entgegen. Elektronische Bauanträge kann die Stadt nicht entgegennehmen. Die Stellungnahmen aus der Ämterbeteiligung gehen in Bünde digital ein, von anderen Behörden erhält die Stadt diese auf dem Postweg oder elektronisch.

Aus Sicht der gpaNRW können elektronisch eingereichte Bauanträge grundsätzlich den Erfassungs- und Bearbeitungsaufwand reduzieren. Eingehende Anträge können medienbruchfrei weiterverarbeitet werden. Durch ein digitales Beteiligungsverfahren lassen sich zudem die Durchlaufzeiten der Bauanträge reduzieren und Doppelerfassungen vermeiden.

Neben der Übernahme der von den Antragstellern eingereichten Daten in die Fachsoftware können im Beteiligungsverfahren die zu beteiligenden Stellen in anderen Kommunen mittlerweile ihre Stellungnahmen unmittelbar in die Fachsoftware der Bauaufsicht eingeben. Insofern führt die Digitalisierung an dieser Stelle ebenfalls zu einer Reduzierung des Eingabeaufwands der Sachbearbeitung in der Bauaufsicht.

Das Onlinezugangsgesetz (OZG) verpflichtet Bund und Länder, alle rechtlich und tatsächlich geeigneten Verwaltungsleistungen auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und sie miteinander zu einem Portalverbund zu verknüpfen. Dies bedeutet, dass z.B. Baugenehmigungen und Bauvorbescheide etc. bis zum 31. Dezember 2022 digitalisiert sein müssen.

Die Bauakten lässt die Stadt Bünde nach der Schlussabnahme von einem externen Dienstleister digitalisieren.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Als ersten Schritt sollte die Stadt eingehende Bauanträge scannen. Auf diese Weise lassen sich Verfahrensabläufe beschleunigen.

4.3.9 Transparenz

→ Feststellung

Die Stadt Bünde hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht definiert. Kennzahlen um die Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht zu erfassen, bildet die Stadt noch nicht ab.

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 Bünde** bildet im Haushaltsplan für das Jahr 2020 allgemeine Produktziele ab. Hierzu zählen unter anderem die „Genehmigung von planungs- und baurechtlich zulässigen Bauvorhaben und die „Beratung und Information der Zielgruppen“. Neben diesen allgemeinen Zielen stellt Bünde die Anzahl für Bauanfragen, Baugenehmigungen (einfaches und normales) im Haushaltsplan dar. Der Haushaltsplan der Stadt weist auch den „Zuschussbedarf je Einwohner“ in der Bauaufsicht aus.

Als messbare Ziele setzen einige Kommune einen Zielwert auf die gewonnenen Klageverfahren oder die Höhe der Klagequote. Zudem kann eine Kommune als Vorgabe das Einhalten der Genehmigungsfrist definieren und die Einhaltung auswerten.

Durch eine klare Definition des Soll-Zustandes und den Einsatz von Kennzahlen zum Abbilden des Ist-Zustandes werden Stärken oder Schwachstellen deutlich. Somit werden Optimierungsmöglichkeit im Soll-Ist-Vergleich erkennbar. Sinnvolle Kennzahlen sind beispielweise:

- Finanzkennzahlen,
 - Ergebnis pro Einwohner,
 - Aufwand Personalkosten zum Ertrag,
 - Grundaufwand je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet),
- Wirtschaftlichkeitskennzahlen,
 - Kostendeckungsgrad,
 - Aufwandsdeckungsgrad Bauaufsichtliche Verfahren in Prozent,
- Personal/Leistungskennzahlen,
 - Verzeichnete Anträge je Sachbearbeiter,
 - Fälle je Mitarbeiter (vollzeitverrechnet),
 - Overheadanteil,
 - Innerhalb Genehmigungszeiten BauO NRW erteilte Genehmigungen in Prozent,
 - Fristgemäße Bearbeitung von Anträgen in Prozent.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte in der Bauaufsicht konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

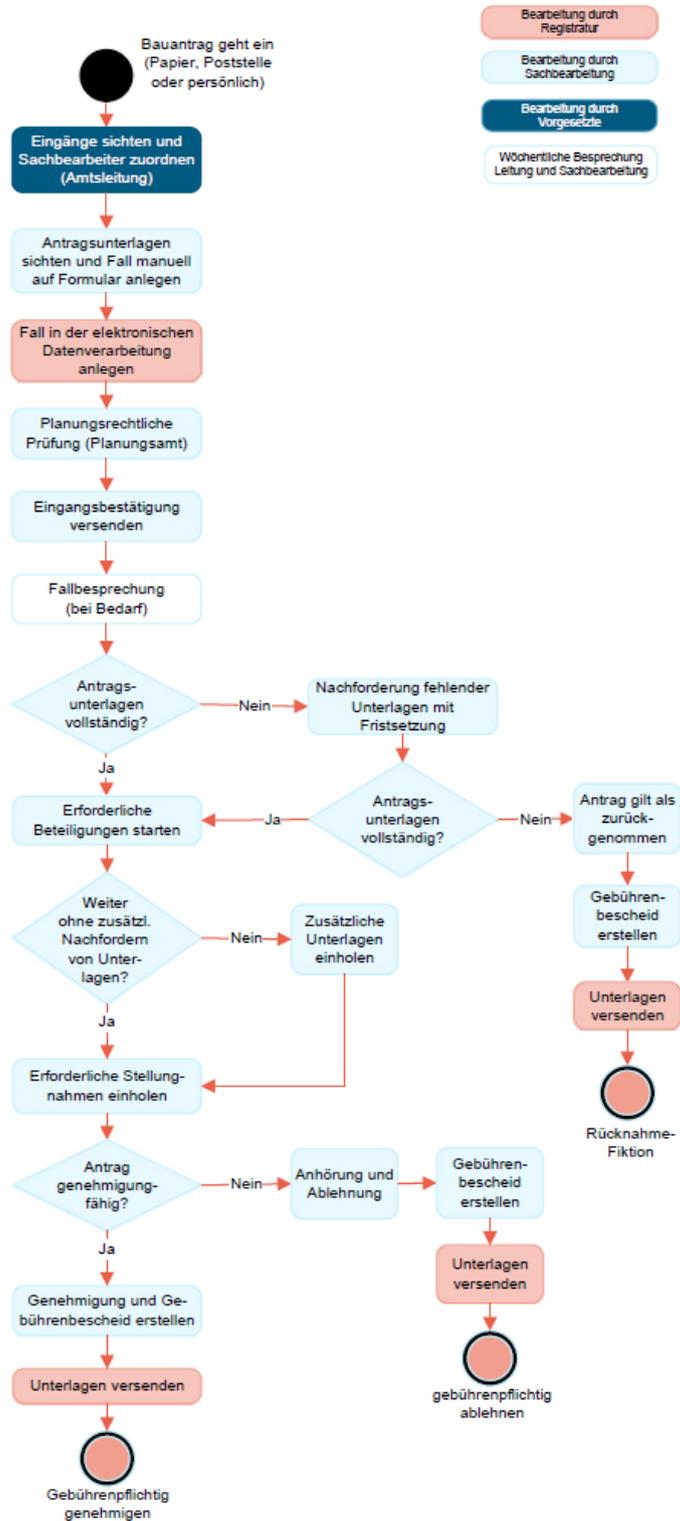
Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - Bauaufsicht

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Baugenehmigung					
F1	Die Bauaufsicht der Stadt Bünde kann die gesetzlich vorgegebenen Fristen nicht immer einhalten. Schriftliche Kriterien für Ermessensentscheidungen bei der Genehmigung von Bauanträgen hat die Stadt noch nicht erstellt.	134	E1.1	Die Stadt Bünde sollte zeitnah die schriftlichen Regeln für das Ausüben von Ermessensentscheidungen in Kraft setzen.	135
			E1.2	Die Stadt Bünde sollte einen Aufwandsdeckungsgrad ermitteln.	135
F2	Die Stadt Bünde kann zurzeit Bauanträge etc. nicht medienbruchfrei bearbeiten. In der Arbeitsorganisation besteht noch Regelungsbedarf.	137	E2.1	Die Entscheidungsprozesse sollten in der Stadt Bünde durch Checklisten/Arbeitshilfen vereinheitlicht werden, um Entscheidungen rechtssicher treffen zu können.	137
			E2.2	Die Stadt Bünde sollte die in Papierform eingereichten Anträge und Antragsunterlagen unmittelbar nach ihrem Eingang bei der Stadt einscannen. Gegebenenfalls kann die Stadt hierdurch die Laufzeit der Bauanträge verkürzen.	137
			E2.3	Die Stadt Bünde sollte die geplante digitale Bauakte umsetzen, um eine medienbruchfreie Bearbeitung des Antrages sowie dessen Archivierung zu ermöglichen. Damit ist eine Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens zu erwarten.	138
F3	Der Prozessablauf des einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der Stadt Bünde gut gestaltet, bietet aber noch Ansätze für Verbesserungen.	138	E3.1	Die Stadt Bünde sollte für nachzuliefernde Unterlagen nicht eine pauschale Frist von vier-Wochen vorgeben. Diese Frist sollte Bünde nach einer Einzelfallbeurteilung angemessen kurz wählen, um das Verfahren zu beschleunigen.	139
			E3.2	Die Stadt Bünde sollte die Entwicklung der Fallzahlen und die Auslastung der Sachbearbeitung beobachten. Bei einer rückläufigen Anzahl neuer Bauanträge sollte sie den Bestand der unerledigten Anträge weiter reduzieren.	144

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F4	Die Stadt Bünde nutzt bisher nur in geringem Maße die bestehenden Möglichkeiten der Digitalisierung. Die Papierakte nutzt die Stadt als führendes Medium.	144	E4	Die Stadt Bünde sollte die Digitalisierung in der Bauaufsicht forcieren. Als ersten Schritt sollte die Stadt eingehende Bauanträge scannen. Auf diese Weise lassen sich Verfahrensabläufe beschleunigen.	145
F5	Die Stadt Bünde hat allgemeine Ziele für die Bauaufsicht definiert. Kennzahlen um die Leistungsfähigkeit der Bauaufsicht zu erfassen, bildet die Stadt noch nicht ab.	146	E5	Die Stadt Bünde sollte in der Bauaufsicht konkrete Ziele definieren und deren Einhaltung mittels Kennzahlen überprüfen.	147

Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

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



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

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

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

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

Vergabewesen

Die Stadt Bünde hat ihr Vergabewesen gut organisiert. Arbeitsabläufe und Zuständigkeiten hat sie eindeutig geregelt. Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Zentrale Vergabe- und Submissionsstelle (ZVS). Ein großer Anteil der Vergaben wird in den Kommunalbetrieben Bünde abgewickelt. Die ZVS ist dabei sowohl für die städtischen Vergaben als auch die der Kommunalbetriebe zuständig. Dadurch schafft die Stadt gute Voraussetzungen für die einheitliche Anwendung der Vergaberichtlinien. Eine regelmäßige Einbeziehung der ZVS auch in freihändige und Verhandlungsvergaben könnte dies für das gesamte Vergabewesen sicherstellen.

Zusätzlich bindet die Stadt ihre örtliche Rechnungsprüfung frühzeitig und eng in die Vergaben ein. Dies gilt auch für erforderliche Änderungen und Nachträge. Die Stadt schafft dadurch gute Rahmenbedingungen für eine wirtschaftliche und rechtssichere Durchführung der Vergabeverfahren. Diese grundlegenden Festlegungen sollte sie daher auch bei der derzeit stattfindenden Überarbeitung ihrer Vergaberichtlinien beibehalten.

In der Praxis setzt die Stadt ihre organisatorischen Vorgaben weitestgehend korrekt um. Nach Abschluss des Vergabeverfahrens wertet sie allerdings die erteilten Aufträge nicht systematisch zentral aus. Dies gilt auch für eventuelle Auftragserweiterungen und Nachträge.

Die Stadt verfügt über eine Antikorruptionsstelle. Deren Aufgaben nimmt das Rechnungsprüfungsamt wahr. Konkrete Regelungen zur Korruptionsprävention hat die Stadt zudem in einer Dienstanweisung getroffen. Diese sollte sie um Festlegungen zur Rotation in korruptionsgefährdeten Bereichen ergänzen. Darüber hinaus ist eine Schwachstellenanalyse geboten, die die Stadt regelmäßig überprüfen und aktualisieren sollte.

Neben Korruption können auch Sponsoringleistungen das Ansehen einer Kommune beschädigen. Die Stadt hat auch dazu bereits hilfreiche Vorgaben gemacht. Durch eine regelmäßige Veröffentlichung der Sponsoringaktivitäten könnte Bünde für zusätzliche Transparenz in diesem sensiblen Bereich sorgen.

Die Stadt setzt bereits wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings in der Praxis um. Zumindest für bedeutsame Baumaßnahmen könnte sie dieses in ein systematisches und zentral gesteuertes Verfahren ausbauen.

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 Bünde aufzuzeigen. Dabei geht es insbesondere um eine rechtssichere und wirtschaftliche Durchführung sowie die Vermeidung von Korruption. Aufgrund der engen inhaltlichen Verflechtungen bezieht dies auch das Sponsoring und das Bauinvestitionscontrolling mit ein. Die Analyse unterstützen wir dabei durch standardisierte Fragenkataloge.

Im Handlungsfeld Nachtragswesen analysieren wir Abweichungen von der ursprünglichen Auftragssumme. Dabei stellen wir die Nachträge in den interkommunalen Vergleich. Der Umfang der Nachträge ist ein wichtiges Kriterium für die Auswahl der Maßnahmen für eine Einzelbetrachtung.

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestellungen. Eine bautechnische Prüfung der Vergabemaßnahmen ist damit nicht verbunden. Insofern kann die Maßnahmenprüfung kein Testat der Vergabe von Bauleistungen in der Kommune liefern.

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Bünde hat ihr Vergabewesen gut organisiert. Die Zentrale Vergabe- und Submissionsstelle ist allerdings entsprechend der städtischen Vergaberichtlinien nicht regelmäßig an allen Vergabeverfahren beteiligt.

- Die örtliche Rechnungsprüfung ist eng in die Vergabeverfahren eingebunden. Dies gilt auch für die in den Kommunalbetrieben Bünde (AöR) durchgeführten Vergaben. Eine rechtssichere Durchführung von Vergaben wird dadurch wirkungsvoll unterstützt.

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.

Grundlage für die Durchführung von Vergaben in der **Stadt Bünde** sind die Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2016. Naturgemäß entsprechen die darin getroffenen Regelungen teilweise nicht mehr der aktuellen Rechtslage. Die Stadt arbeitet derzeit an einer Neufassung der Dienstanweisung. Die Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart hat sie übergangsweise durch eine Verfügung des Bürgermeisters angepasst. Sie nutzt dabei die in den Kommunalen Vergabegrundsätzen des Landes¹² festgelegten vereinfachten Wertgrenzen für Vergaben unterhalb der Schwellenwerte vollumfänglich aus.

Die Richtlinien sind lediglich für die im Kernhaushalt abgewickelten Vergabeverfahren formuliert. Die Stadt Bünde hat wesentliche Vermögensteile ausgegliedert. Dazu gehören auch die Gebäude. Diese stehen im Eigentum der Kommunalbetriebe Bünde (AöR). Eine große Anzahl von Vergaben findet damit in einem ausgegliederten Bereich statt. Für diesen Bereich gilt eine eigene Vergaberichtlinie.

Die Stadt hat eine Zentrale Vergabe- und Submissionsstelle (ZVS) eingerichtet. Deren Aufgaben und Zuständigkeiten hat sie in der Dienstanweisung und einer zugehörigen Anlage geregelt. Dies gilt auch für die Abgrenzung gegenüber den Zuständigkeiten der Fachabteilungen. Die ZVS ist dabei federführend für den formalen Ablauf der Vergabeverfahren. Die Fachabteilungen übernehmen den fachtechnischen, auftragsbezogenen Teil. Freihändige Vergaben führen die Fachabteilungen in der Regel in Eigenverantwortung durch. Dazu gehört dann auch die Pflicht zur Dokumentation des Vergabeprozesses in einem Vergabevermerk. Wesentliche darüber hinaus einzeln festgelegte Aufgaben der ZVS sind:

- Die Unterstützung oder Durchführung von freihändigen Vergaben nach Absprache mit den Fachabteilungen,
- die Beratung der Fachabteilungen und der Kommunalbetriebe bei der Vorbereitung von Vergabeverfahren,
- die Kommunikation mit Bietern und Bewerbern,
- die Veröffentlichung von Vergabeunterlagen und ggf. von Änderungsbekanntmachungen,
- die Entgegennahme der Angebote und Durchführung der Submission,
- die formale und rechnerische Prüfung der Angebote sowie

¹² Vergabegrundsätze für Gemeinden nach § 26 der Kommunalhaushaltsverordnung Nordrhein-Westfalen (Kommunale Vergabegrundsätze) – Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung 304-48.07.01/01-169/18 vom 28. August 2018, geändert durch Runderlass vom 29. März 2019 (MBL. NRW. 2019 S. 168), geändert durch Runderlass vom 12. Juni 2020 (MBL. NRW. S.325)

- die Wahrnehmung der Informations- und Veröffentlichungspflichten.

Positiv hervorzuheben ist zudem, dass die Stadt explizit die Schriftform für die Auftragserteilung vorschreibt. Dies gilt auch für die Beauftragung von Nachträgen und Auftragserweiterungen. Zudem gibt sie das Vier-Augen-Prinzip für alle Vergaben mit einem Auftragswert von mehr als 500 Euro (netto) verbindlich vor.

In der Praxis begleitet und unterstützt die ZVS auch die in den Kommunalbetrieben durchgeführten Vergaben. Dies stellt grundsätzlich eine einheitliche Vorgehensweise sicher. Mit der Anhebung der Wertgrenzen für die Wahl der Verfahrensart hat die Anzahl der freihändigen Vergaben und der Verhandlungsvergaben zugenommen. Deshalb führen die Fachabteilungen und die Kommunalbetriebe vermehrt Vergabeverfahren in Eigenregie durch. Die ZVS ist dabei nicht immer im erforderlichen Umfang zeitgerecht beteiligt. Dies gilt insbesondere für die Übermittlung der Angaben, welche für die Wahrnehmung der Informations- und Veröffentlichungspflichten erforderlich sind.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte bei Vergabeverfahren, die durch die Fachabteilungen oder die Kommunalbetriebe durchgeführt werden, ihre Zentrale Vergabe- und Submissionsstelle enger einbinden.

Die Vergaberichtlinien enthalten ergänzend Regelungen zur Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung. Danach sind alle Vergaben ab einem Auftragswert von 10.000 Euro (netto) dem Rechnungsprüfungsamt rechtzeitig vor Auftragserteilung vorzulegen. Damit unterliegen auch Direktaufträge einer vergaberechtlichen Kontrolle. Diese sind gem. der Dienstanweisung für Vergaben mit einem Auftragswert bis 15.000 Euro (netto) zulässig. Bei freiberuflichen Leistungen sowie Architekten- und Ingenieurleistungen liegt die festgelegte Grenze bei 25.000 Euro (netto). Die örtliche Rechnungsprüfung ist zudem bei Nachträgen und Auftragserweiterungen eingebunden. Dies gilt sofern der diesen Maßnahmen zugrundeliegende Ursprungsauftrag bereits unter Beteiligung des Rechnungsprüfungsamtes vergeben wurde.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte auch nach einer Überarbeitung ihrer Vergaberichtlinien eine enge Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren und Nachträge sicherstellen. Die bisherigen Regelungen bilden dafür eine gute Grundlage.

Jährlich veröffentlicht das Rechnungsprüfungsamt einen Bericht über die Prüfung von Vergaben. Dabei bezieht sie auch die in dem Kommunalbetrieb Bünde (AöR) abgewickelten Maßnahmen mit ein. Die Darstellung liefert einen guten Überblick über den Umfang der Vergaben und deren Abwicklung mittels der verschiedenen Verfahrensarten. Zugleich ermöglicht der Bericht eine Einschätzung hinsichtlich der Qualität des Vergabewesens. Die Stadt kann dadurch konkrete Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten oder –notwendigkeiten erlangen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ **Feststellung**

Die Stadt Bünde hat Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen. In ihrer Dienstanweisung berücksichtigt sie allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG. Dies gilt insbesondere für die gesetzlich vorgegebene Schwachstellenanalyse.

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 KorruptionsbG¹³ 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 Bünde** verfügt über eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention. Diese ist im Juli 2012 in Kraft getreten. Die Stadt geht darin auf die Bedeutung der Korruption ein und gibt konkrete Verhaltensregeln für den Verdachtsfall. Auch die Annahme von Geschenken, Belohnungen oder sonstige Vergünstigungen ist gut geregelt. Konkrete Beispiele für Annahmeverbote und Ausnahmen erleichtern den Beschäftigten den korrekten Umgang mit entsprechenden Sachverhalten.

Die Stadt hat zudem eine Antikorruptionsstelle (AKS) eingerichtet. Die Zuständigkeit dafür hat sie dem Rechnungsprüfungsamt zugeordnet. Zu den Aufgaben gehören

- die Sensibilisierung der Beschäftigten durch Beratung und Aufklärung,
- die Information über Hilfe- und Selbstschutzmaßnahmen gegen Korruption und
- die Funktion als Anlaufstelle für Bedienstete, die einen Anfangsverdacht auf Korruption haben.

¹³ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

Bei der Neueinstellung werden die Beschäftigten auch über die Regelungen zur Korruptionsprävention informiert. Darüber hinaus finden derzeit keine regelmäßigen anlassunabhängigen Maßnahmen zur Sensibilisierung und Information statt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren. Dies kann beispielsweise durch jährliche Schulungen oder Informationsveranstaltungen erfolgen.

Das KorruptionsbG gibt vor, dass die Mitglieder der städtischen Organe und Ausschüsse sowie die sachkundigen Bürgerinnen und Bürger gegenüber dem Bürgermeister eine schriftliche Auskunftspflicht haben. Diese umfasst u.a. Angaben zum Beruf, den Mitgliedschaften in Kontrollgremien und Organen von Unternehmen und verselbständigten Aufgabenbereichen sowie Funktionen in Vereinen. Diese Angaben sind jährlich zu veröffentlichen. Die Stadt fragt diese Daten regelmäßig von den betroffenen Personen ab. Die Veröffentlichung erfolgt auf der städtischen Internetseite.

Eine Kommune hat die korruptionsgefährdeten Bereiche und die entsprechenden Arbeitsplätze intern festzulegen (vgl. § 19 Abs. 2 KorruptionsbG). Diese Festlegung sollte in regelmäßigen Abständen überprüft werden. Dafür bietet sich das Instrument einer Schwachstellenanalyse an. Damit sollten insbesondere folgende Fragestellungen beantwortet werden:

- In welchen Bereichen besteht Korruptionsgefahr?
- Sind in der Stadt Verdachtsfälle auf Korruption bekannt geworden?
- Sind ggf. aus anderen Kommunen Korruptionsfälle bekannt?
- Haben sich bereits vorhandene Sicherungsmaßnahmen (z.B. Vier- oder Mehraugenprinzip, Fortbildungen, Berichtspflichten, Job-Rotation) bewährt?

Die Stadt Bünde hat bisher keine Schwachstellenanalyse durchgeführt. Sie hat auch ihre Bediensteten nicht über mögliche Schwachstellen und Verbesserungsmöglichkeiten befragt. Die Antikorruptionsstelle hat allerdings Unterlagen und Instrumente für die Identifizierung korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete entworfen. Diese stehen derzeit in der Diskussion.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete gem. § 19 Abs. 2 KorruptionsbG definieren. Diese Festlegung sollte sie regelmäßig mit einer Schwachstellenanalyse überprüfen und weiterentwickeln. Dabei sollte sie auch ihre Beschäftigten einbeziehen.

In besonders korruptionsgefährdeten Bereichen soll eine Kommune ihre Beschäftigten nicht länger als fünf Jahre ununterbrochen einsetzen. Sofern dies aus zwingenden Gründen nicht anders möglich ist, hat eine Kommune dies zu dokumentieren. Dies gilt auch für die zur Kompensation getroffenen Maßnahmen. Sie hat zudem die Aufsichtsbehörde darüber zu unterrichten (vgl. § 21 KorruptionsbG). Die Stadt Bünde praktiziert derzeit keine systematische Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gem. § 21 KorruptionsbG durchführen. Sofern sie dies aus zwingenden Gründen

nicht umsetzen kann, hat sie Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren.

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 Bünde verfügt über Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen. Diese decken jedoch nicht alle Sachverhalte ab, um mögliche Risiken für die Stadt zu minimieren. Zudem fehlt ein Instrument zur transparenten Darstellung des Sponsorings.

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.

In ihrer Dienstanweisung zur Korruptionsprävention trifft die **Stadt Bünde** auch Regelungen zum Sponsoring. Sie formuliert darin sinnvolle Leitlinien, die durch die Verwaltung zu beachten sind. Dazu gehört, dass eine Sponsoringvereinbarung in einem schriftlichen Vertrag zu regeln ist. Leistung und Gegenleistung sind darin genau zu benennen. Zudem ist eine Laufzeit festzulegen und eine Kündigungsregelung aufzunehmen.

Grundsätzlich ist ein Sponsoringvertrag kostenneutral abzuwickeln. Sofern Nebenkosten nicht zu vermeiden sind, sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Zudem sollte die Stadt die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung. Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors sollten ausgeschlossen werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte ihre Vorgaben für Sponsoringverträge ergänzen. Dies umfasst die Übertragung des Kostenrisikos auf den Sponsor und eine Begrenzung der Haftungsrisiken.

Sponsoringaktivitäten können zudem finanzwirtschaftliche und steuerliche Auswirkungen haben. Um Folgekosten für den städtischen Haushalt zu vermeiden, sind die ertrag- und umsatzsteuerlichen Aspekte zu berücksichtigen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte beim Sponsoring mögliche steuerliche Auswirkungen berücksichtigen. Dazu sollte sie regelmäßig das Amt 20 – Finanzen beim Abschluss von Sponsoringvereinbarungen beteiligen.

In ihrer Dienstanweisung weist die Stadt zurecht darauf hin, dass Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar sein muss. Eine transparente Vorgehensweise gewährleistet das Vertrauen in die Unabhängigkeit und Neutralität der öffentlichen Verwaltung. Konkrete Maßnahmen zur Schaffung von Transparenz bezüglich des Sponsorings sieht die Dienstanweisung allerdings nicht vor. Die Stadt könnte dies durch einen jährlichen Bericht über alle Sponsoringleistungen umsetzen. Der Bericht sollte folgende Angaben enthalten:

- Umfang der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring,
- Ziel, Zweck und Art der Sponsoringleistungen sowie
- personenbezogene Daten der Sponsoringgeber.

Die Sponsoringpartner sind im Sponsoringvertrag darüber zu informieren, dass zur Korruptionsprävention und zur Gewährleistung der Objektivität und Neutralität der öffentlichen Verwaltung die erforderlichen personenbezogenen Daten erhoben, verarbeitet und verwaltungsintern gespeichert werden und im jährlichen Bericht erscheinen. Sollte ein Sponsor den ausdrücklichen Wunsch nach Anonymität seiner Person äußern und davon sein Sponsoring abhängig machen, so ist der Sponsor als „anonym“ zu melden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte das Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dazu sollte sie einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen. Diesen sollte sie dem Rat zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.

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 Bünde betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne bereits umgesetzte Elemente nutzen noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte eine Kommune ein Bauinvestitionscontrolling implementiert haben. Dabei sollte sie das BIC zentral organisieren und Verantwortlichkeiten sowie Aufgaben in einer Dienstanweisung regeln.

Die Kommune sollte vor einer Investitionsentscheidung eine systematische Bedarfsfeststellung und –planung durchführen. Diese sollte sie unabhängig, qualifiziert und falls möglich fachübergreifend sicherstellen. Gemäß § 13 Abs.1 Satz 2 KomHVO hat sie dabei auch die künftige Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen.

Die **Stadt Bünde** verfügt über keine formellen Regelungen für ein Bauinvestitionscontrolling. Baumaßnahmen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur wickelt das Amt für Verkehrsplanung und Straßenbau ab. Grundlage dafür ist das Straßeninvestitionsprogramm. Dieses beinhaltet die Baumaßnahmen für fünf Jahre und wird jährlich fortgeschrieben. Durch die Beratung im Verkehrsausschuss ist die Politik in den Entscheidungsprozess eingebunden. Jährlich findet zudem ein Koordinierungsgespräch mit den Versorgungsunternehmen und den Kommunalbetrieben statt. Dies dient der Abstimmung mit den in den Bereichen Energieversorgung und Abwasserbeseitigung geplanten Baumaßnahmen. In der Ausführungsphase führt die Stadt kein baubegleitendes Controlling durch. Sie praktiziert auch kein abschließendes Berichtswesen mit einem Soll-Ist-Vergleich. Ein solches könnte Rückschlüsse auf die Qualität der Planungs- und Ausführungsschritte ermöglichen.

Den größeren Teil der Baumaßnahmen setzt die Stadt in den Kommunalbetrieben um. Dabei handelt es sich um die Instandsetzung und die Investitionen in das Gebäudevermögen. Bei der Bedarfsermittlung arbeiten die jeweiligen Fachämter und die Kommunalbetriebe zusammen. Die Planung der Maßnahmen erfolgt unter Federführung der Kommunalbetriebe. Insbesondere bei komplexeren Vorhaben ziehen diese dafür externe Büros hinzu. In der Ausführungsphase erfolgt ein baubegleitendes Controlling. Darin berichten die Betriebe über den Stand der Baufortschritte an den Verwaltungsrat und die politischen Gremien der Stadt. Ziel ist es, dadurch die ursprünglich geplanten Bauzeiten und –kosten besser einhalten zu können. Die Kommunalbetriebe beabsichtigen, das Controlling künftig weiter auszubauen.

Die Stadt Bünde setzt damit wesentliche Elemente eines Bauinvestitionscontrollings bereits in der täglichen Praxis um. Das Steuerungspotenzial einer qualifizierten fachdienstübergreifenden Bedarfsplanung nutzt sie dabei allerdings noch nicht vollumfänglich aus. Durch eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung kann sie wesentliche Ziele und Bedingungen des Bauprojektes entwickeln und vorgeben. Dadurch lassen sich kostenintensive Veränderungen oder Nachbesserungen in späteren Umsetzungsphasen vermeiden. Aus Sicht der gpaNRW ist es dabei entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Diese sollte auch den Prozess zentral steuern. Dazu ist das BIC sinnvollerweise organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte ihr Verfahren zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst einbetten. Für die Koordination sollte eine unabhängige Stelle zentral zuständig sein.

In ihrem Haushalt 2020 plant die Stadt investive Baumaßnahmen von rund 6,2 Mio. Euro ein. Die Kommunalbetriebe haben im gleichen Zeitraum dafür rund 8,6 Mio. Euro vorgesehen. Die investiven Auszahlungen für Baumaßnahmen machen damit fast 40 Prozent der städtischen Investitionen in 2020 aus. Ein systematisches Bauinvestitionscontrolling würde damit in einem Bereich wirken, der wesentlichen Einfluss auf die städtische Finanzlage nimmt. Zu den finanzwirtschaftlichen Auswirkungen der Beteiligungsunternehmen, zum Berichtswesen und zum Controlling enthält der Teilbericht Beteiligungen weitere Ausführungen. Die Stadt Bünde gehört mit rund 45.500 Einwohnern zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen. Für diese ist es häufig schwierig, ein durchgängiges BIC für alle Baumaßnahmen umzusetzen. In diesem Fall kann es sinnvoll sein, das BIC auf kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen zu beschränken.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte prüfen, ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einzuführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen. Das in den Kommunalbetrieben eingeführte Berichtswesen kann dafür eine gute Grundlage sein.

5.6 Nachtragswesen

Die Abwicklung vergebener Aufträge ist häufig von Veränderungen des ursprünglich vereinbarten Vertragsumfangs begleitet. Dies ist insbesondere bei Baumaßnahmen der Fall. Handelt es sich dabei um eine wesentliche Änderung des öffentlichen Auftrags, muss eine Kommune ein neues Vergabeverfahren durchführen. Häufig können die Auftragsänderungen während der Vertragslaufzeit jedoch mit einem oder mehreren Nachträgen abgewickelt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich der Preis der jeweiligen Nachtragsposition dabei nicht unmittelbar unter dem Einfluss einer Marktabfrage 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 Bünde vorkommen und hierbei ein Nachtragswesen zur Anwendung gelangt.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

- In der Stadt Bünde erfolgt keine zentrale Erfassung der Abrechnungssummen abgeschlossener Vergabeverfahren. Die große Anzahl an Maßnahmen wird in den Kommunalbetrieben Bünde abgewickelt. Die ermittelten Abweichungen vom Auftragswert von Maßnahmen des Kernhaushalts sind daher nicht repräsentativ. Die gpaNRW hat deshalb die Abweichungen vom Auftragswert nicht in den interkommunalen Vergleich aufgenommen.

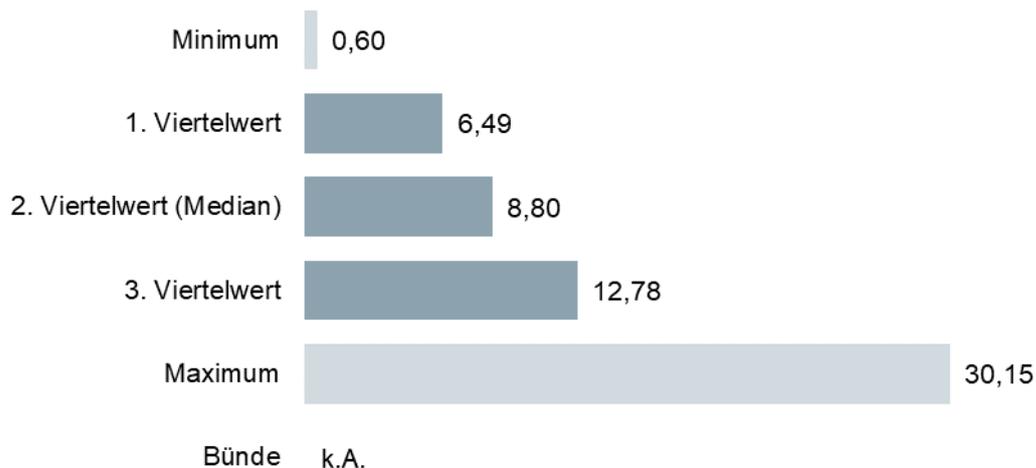
Eine Kommune sollte aus wirtschaftlichen Erwägungen, aber auch aus Transparenzgründen, eine geringe Abweichung der Auftrags- von den Abrechnungssummen anstreben. Abweichungen ergeben sich häufig aus Mengenänderungen. Sind diese gering, können sie formlos über Auftragsanpassungen abgewickelt werden. Zusatzleistungen oder Mengenänderungen in größerem Umfang erfordern stattdessen eine Nachtragsvereinbarung.

Die **Stadt Bünde** wickelt wert- und mengenmäßig den Großteil ihrer Vergabeverfahren außerhalb des Kernhaushalts ab. Dies betrifft insbesondere die Vergaben im Zusammenhang mit den städtischen Gebäuden. Die von der gpaNRW in dieser Prüfung betrachteten Maßnahmen repräsentieren damit nur einen Ausschnitt aus den der Stadt zuzurechnenden Vergaben.

Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro. Dies

betrifft 51 Vergaben seit dem 01. Januar 2018. Dabei handelt es sich in 23 Fällen um Baumaßnahmen – vornehmlich im Bereich des Straßen- und Wegebbaus. Aufgrund der geringen Zahl der Vergabeverfahren konnte die gpaNRW die Werte der Stadt Bünde nicht in den interkommunalen Vergleich einbeziehen. Wir stellen die Auswertung für das Jahr 2019 trotzdem dar. Die Stadt hat dadurch die Möglichkeit, die Abweichungen vom Auftragswert durch eigene ergänzende Berechnungen interkommunal einzuordnen.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 56 Werte eingeflossen.

5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Bünde hat Regelungen zur einheitlichen Bearbeitung von Nachträgen getroffen. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens 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.*

Die **Stadt Bünde** hat die Bearbeitung von Abweichungen vom Auftragswert nicht einzeln geregelt. In den Vergaberichtlinien hat sie allerdings wichtige Grundsätze festgelegt. So sind Nachträge und Auftrags Erweiterungen generell schriftlich zu erteilen. Muss im Ausnahmefall eine mündliche oder fernmündliche Auftragserteilung erfolgen, ist eine schriftliche Bestätigung nachzuholen. Positiv ist zudem die vorgeschriebene Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung. Dies gilt für alle Nachträge und Auftrags Erweiterungen, deren Ursprungsantrag bereits unter Beteiligung der örtlichen Rechnungsprüfung vergeben wurde. Darüber hinaus sind auch Aufträge, die erst unter Berücksichtigung der Nachträge einen Netto-Auftragswert von mehr als 10.000 Euro erreichen, vorzulegen. Die Stadt sorgt so dafür, dass auch bei der Bearbeitung von Nachträgen vergaberechtliche Standards eingehalten werden.

Ein zentrales Nachtragsmanagement hat die Stadt bisher nicht umgesetzt. Es findet keine systematische Auswertung des Umfangs der Nachträge statt. Dies könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch nicht hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Bünde sollte Nachträge zentral erfassen und auswerten. Dazu gehört eine systematische Analyse hinsichtlich Anlass und Umfang der Nachträge sowie beteiligter Unternehmen.

5.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention					
F1	Die Stadt Bünde hat ihr Vergabewesen gut organisiert. Die Zentrale Vergabe- und Submissionsstelle ist allerdings entsprechend der städtischen Vergaberichtlinien nicht regelmäßig an allen Vergabeverfahren beteiligt.	153	E1.1	Die Stadt Bünde sollte bei Vergabeverfahren, die durch die Fachabteilungen oder die Kommunalbetriebe durchgeführt werden, ihre Zentrale Vergabe- und Submissionsstelle enger einbinden.	155
			E1.2	Die Stadt Bünde sollte auch nach einer Überarbeitung ihrer Vergaberichtlinien eine enge Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung in die Vergabeverfahren und Nachträge sicherstellen. Die bisherigen Regelungen bilden dafür eine gute Grundlage.	155
F2	Die Stadt Bünde hat Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen. In ihrer Dienstanweisung berücksichtigt sie allerdings nicht alle Regelungen des KorruptionsbG. Dies gilt insbesondere für die gesetzlich vorgegebene Schwachstellenanalyse.	155	E2.1	Die Stadt Bünde sollte ihre Beschäftigten regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention sensibilisieren. Dies kann beispielsweise durch jährliche Schulungen oder Informationsveranstaltungen erfolgen.	157
			E2.2	Die Stadt Bünde sollte die korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete gem. § 19 Abs. 2 KorruptionsbG definieren. Diese Festlegung sollte sie regelmäßig mit einer Schwachstellenanalyse überprüfen und weiterentwickeln. Dabei sollte sie auch ihre Beschäftigten einbeziehen.	157
			E2.3	Die Stadt Bünde sollte eine Rotation der Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen gem. § 21 KorruptionsbG durchführen. Sofern sie dies aus zwingenden Gründen nicht umsetzen kann, hat sie Maßnahmen zur Kompensation der Korruptionsgefahr zu treffen und zu dokumentieren.	157

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Sponsoring					
F3	Die Stadt Bünde verfügt über Regelungen für die Annahme von Sponsoringleistungen. Diese decken jedoch nicht alle Sachverhalte ab, um mögliche Risiken für die Stadt zu minimieren. Zudem fehlt ein Instrument zur transparenten Darstellung des Sponsorings.	158	E3.1	Die Stadt Bünde sollte ihre Vorgaben für Sponsoringverträge ergänzen. Dies umfasst ein Abwälzen des Kostenrisikos auf den Sponsor und eine Begrenzung der Haftungsrisiken.	158
			E3.2	Die Stadt Bünde sollte beim Sponsoring mögliche steuerliche Auswirkungen berücksichtigen. Dazu sollte sie regelmäßig das Amt 20 – Finanzen beim Abschluss von Sponsoringvereinbarungen beteiligen.	158
			E3.3	Die Stadt Bünde sollte das Sponsoring für die Öffentlichkeit erkennbar machen. Dazu sollte sie einen jährlichen Bericht über die erhaltenen Sponsoringleistungen erstellen. Diesen sollte sie dem Rat zur Kenntnis geben und in geeigneter Form veröffentlichen.	159
Bauinvestitionscontrolling					
F4	Die Stadt Bünde betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling. Einzelne bereits umgesetzte Elemente nutzen noch nicht das vollumfängliche Steuerungspotenzial einer koordinierten Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung im Vorfeld einer Baumaßnahme.	159	E4.1	Die Stadt Bünde sollte ihr Verfahren zur Bedarfsfeststellung und Entwurfsplanung in ein übergreifendes organisatorisches Gerüst einbetten. Für die Koordination sollte eine unabhängige Stelle zentral zuständig sein.	160
			E4.2	Die Stadt Bünde sollte prüfen, ein zentral gesteuertes Bauinvestitionscontrolling einzuführen. Dieses kann sie auf bedeutsame Baumaßnahmen beschränken. Durch ein abschließendes Berichtswesen sollte sie die Qualität ihrer Maßnahmensteuerung systematisch überprüfen. Das in den Kommunalbetrieben eingeführte Berichtswesen kann dafür eine gute Grundlage sein.	161
Nachtragswesen					
F5	Die Stadt Bünde hat Regelungen zur einheitlichen Bearbeitung von Nachträgen getroffen. Eine systematische Auswertung des Nachtragswesens findet nicht statt.	162	E5	Die Stadt Bünde sollte Nachträge zentral erfassen und auswerten. Dazu gehört eine systematische Analyse hinsichtlich Anlass und Umfang der Nachträge sowie beteiligter Unternehmen.	163

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
Maßnahmenbetrachtung				
F6	Die Stadt Bünde führt die betrachteten Vergabemaßnahmen gesetzeskonform durch. Dabei hält sie sich allerdings nicht immer an die in ihren Vergaberichtlinien festgelegten Regeln.	Fehler! Textmarke nicht definiert.	E6.1 Die Stadt Bünde sollte darauf hinwirken, dass die ihren Vergabeverfahren zugrundeliegenden Kalkulationen die zu erwartenden Kosten wirklichsnäher abbilden.	Fehler! Textmarke nicht definiert.
			E6.2 Die Stadt Bünde sollte sicherstellen, dass die Hinweise der örtlichen Rechnungsprüfung zu Vergabeverfahren auch in den Kommunalbetrieben umgesetzt werden. Konkret sollte ein Verzicht auf eine produktneutrale Ausschreibung regelmäßig ausreichend begründet und dokumentiert werden.	Fehler! Textmarke nicht definiert.
			E6.3 Die Stadt Bünde sollte sicherstellen, dass bei relevanten Abweichungen vom Auftragswert die örtliche Rechnungsprüfung regelmäßig eingebunden wird. Die Vergaberichtlinien enthalten dazu geeignete Vorgaben. Diese sollte sie konsequent einhalten bzw. durchsetzen.	Fehler! Textmarke nicht definiert.

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 Bünde

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bünde 2012	Bünde aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Haushaltssituation										
Jahresergebnis je EW* in Euro	-22	193	-275	-16,81	33,28	95,46	260	25	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 1 in Prozent	36,3	39,22	8,01	16,89	35,59	48,30	63,20	25	2019	Finanzen
Eigenkapitalquote 2 in Prozent	47,1	50,14	32,17	47,48	57,17	72,85	86,86	25	2019	Finanzen
Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je EW in Euro**	3.018	3.466	387	1.859	2.911	4.263	6.739	65	2018	Finanzen
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit je EW in Euro	44	222	-1,53	123	182	213	480	25	2019	Finanzen
Personal										
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 1 (Personalquote 1)	7,35	7,98	4,23	7,36	8,21	9,62	13,80	84	2019	./.
Vollzeit-Stellen je 1.000 EW 2 (Personalquote 2)	5,13	5,70	4,05	5,24	5,71	6,57	8,25	84	2019	./.
Informationstechnik (IT)										
IT-Kosten je Arbeitsplatz mit IT-Ausstattung der Kernverwaltung in Euro	4.814	5.265	2.565	3.848	4.619	5.169	7.136	74	2018	./.
Gebäudeportfolio										
Bruttogrundfläche gesamt je 1.000 EW in qm	k. A.	k. A.	2.810	3.347	3.600	4.038	4.758	24	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bünde 2012	Bünde aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Bruttogrundfläche Schulen je 1.000 EW in qm	k. A.	2.312	1.417	1.650	1.774	1.981	2.312	26	2019	./.
Bruttogrundfläche Jugend je 1.000 EW in qm	k. A.	43	43	121	179	233	368	26	2019	./.
Bruttogrundfläche Sport und Freizeit je 1.000 EW in qm	k. A.	k. A.	95	150	196	309	723	25	2019	./.
Bruttogrundfläche Verwaltung je 1.000 EW in qm	k. A.	249	213	245	288	348	498	26	2019	./.
Bruttogrundfläche Feuerwehr und Rettungsdienst je 1.000 EW in qm	k. A.	127	5	106	138	169	271	26	2019	./.
Bruttogrundfläche Kultur je 1.000 EW in qm	k. A.	345	70	164	242	285	723	26	2019	./.
Bruttogrundfläche Soziales je 1.000 EW in qm	k. A.	528	56	121	238	289	528	26	2019	./.
Bruttogrundfläche Wohngebäude je 1.000 EW in qm	k. A.	0	0	25	50	156	526	25	2019	./.
Bruttogrundfläche sonstige Nutzungen je 1.000 EW in qm	k. A.	82	74	197	302	512	1.255	26	2019	./.
Einwohnermeldeaufgaben										
Fälle je Vollzeit-Stelle Einwohnermeldeaufgaben	2.090	2.338	1.209	1.979	2.394	2.663	3.929	66	2019	./.
Personenstandswesen										
Fälle je Vollzeit-Stelle Personenstandswesen	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	k. A.	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bünde 2012	Bünde aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Schulen Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Grundschulen je Klasse in qm	343	371	234	319	350	378	620	58	2018	./.
Bruttogrundfläche Hauptschulen je Klasse in qm	477	687	204	392	457	608	1.606	29	2018	./.
Bruttogrundfläche Realschulen je Klasse in qm	279	326	0	309	351	444	1.770	42	2018	./.
Bruttogrundfläche Sekundarschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	217	299	372	409	546	15	2018	./.
Bruttogrundfläche Gymnasien je Klasse in qm	217	232	190	279	321	371	491	55	2018	./.
Bruttogrundfläche Gesamtschulen je Klasse in qm	k. A.	k. A.	124	315	404	453	707	31	2018	./.
Schulen Bewirtschaftung										
Aufwendungen Gesamtreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	14,78	17,95	7,55	10,35	12,27	16,28	29,10	57	2018	./.
Aufwendungen Eigenreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	18,4	21,96	4,15	17,28	23,57	26,06	60,54	37	2018	./.
Aufwendungen Fremdreinigung je qm Reinigungsfläche in Euro	12,8	14,82	7,55	9,78	10,93	12,00	16,10	53	2018	./.
Anteil Eigenreinigung an Gesamtreinigung in Prozent	35	43,81	0,00	0,00	6,40	43,53	100	58	2018	./.
Aufwendungen Hausmeisterdienste je qm Bruttogrundfläche in Euro	6,26	6,93	0,15	6,71	7,86	9,27	24,99	57	2018	./.
Wärmeverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	112	95,3	61,44	89,91	103	117	163	57	2018	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bünde 2012	Bünde aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Stromverbrauch je qm Bruttogrundfläche in kWh	13,5	11,2	9,98	12,93	14,56	18,00	27,14	58	2018	./.
Wasserverbrauch je qm Bruttogrundfläche in Liter	127	127	98,98	114	135	162	342	58	2018	./.
Schülerbeförderung										
Aufwendungen Schülerbeförderung je Schüler in Euro	249	227	42,65	139	193	283	578	59	2018	./.
Schulsekretariate										
Schüler je Vollzeit-Stelle Schulsekretariate Grundschulen (gpa-Benchmark: 650 Schüler)***	k. A.	555	305	488	546	634	800	59	2018	./.
Schüler je Vollzeit-Stelle weiterführende Schulen (gpa-Benchmark: 630 Schüler)***	k. A.	721	334	469	531	633	1.019	59	2018	./.
Wohngeld										
Fälle je Vollzeit-Stelle Wohngeld	k. A.	272	146	304	384	510	964	75	2019	./.
Hilfe zur Erziehung										
Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	k. A.	292	292	522	692	790	1.049	26	2019	Hilfe zur Erziehung
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung je Hilfefall in Euro	18.525	25.305	16.798	21.055	23.257	24.968	31.581	27	2019	Hilfe zur Erziehung
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	40	42,09	42,09	51,40	55,72	61,20	75,13	28	2019	Hilfe zur Erziehung
Anteil Hilfefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen Hilfe zur Erziehung gesamt in Prozent	66	47,46	29,69	41,68	47,63	54,66	70,97	28	2019	Hilfe zur Erziehung

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bünde 2012	Bünde aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Hilfefälle Hilfe zur Erziehung je 1.000 EW von 0 bis unter 21 Jahre (Falldichte HzE gesamt)	15	12,42	12,42	23,95	28,26	34,15	42,48	28	2019	Hilfe zur Erziehung
Tagesbetreuung für Kinder										
Fehlbetrag Tagesbetreuung für Kinder je EW von 0 bis unter 6 Jahre in Euro	k. A.	2.604	2.238	2.506	2.612	3.042	3.586	19	2019	./.
Verhältnis Elternbeiträge zu den Aufwendungen Tageseinrichtungen für Kinder (Elternbeitragsquote) in Prozent	k. A.	13,3	10,0	13,1	14,8	16,8	23,2	19	2019	./.
Fehlbetrag Tageseinrichtungen für Kinder je Platz in Euro	k. A.	3.522	2.855	3.128	3.522	3.908	4.907	19	2019	./.
Sport Flächenmanagement										
Bruttogrundfläche Schulsporthallen je Klasse in qm	72	83	55	73	85	98	141	58	2018	./.
Bruttogrundfläche Sporthallen je 1.000 EW in qm	444	406	235	335	386	425	562	58	2018	./.
Fläche Sportplätze je EW in qm	7,99	3,98	1,79	3,61	4,41	6,49	9,05	33	2019	./.
Fläche Spielfelder je EW in qm	2,09	2,23	0,56	1,46	2,19	3,19	4,55	34	2019	./.
Bauaufsicht										
Fälle je Vollzeit-Stelle Bauaufsicht	k. A.	118	50	89	118	143	189	47	2019	Bauaufsicht
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in Prozent	k. A.	2,76	0,00	1,74	3,99	6,68	20,00	47	2019	Bauaufsicht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	94	53	71	103	129	196	28	2019	Bauaufsicht

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bünde 2012	Bünde aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Gesamtlaufzeit von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) in Kalendertagen	k. A.	148	31	56	69	116	148	29	2019	Bauaufsicht
Straßenbeleuchtung										
Leuchtenstandorte je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche	k.A.	3,57	1,99	2,76	3,22	4,11	4,81	45	2018	./.
Aufwendungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	341	184	322	400	468	691	42	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in Euro	k.A.	174	58,68	163	223	303	500	40	2018	./.
Unterhaltungsaufwendungen und Abschreibungen Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in Euro	53,88	48,80	15,65	50,97	72,91	98,15	214	65	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je 1.000 qm beleuchtete Verkehrsfläche in kWh	k.A.	752	316	536	723	889	1.375	45	2018	./.
Stromverbrauch Straßenbeleuchtung je Leuchtenstandort in kWh	332	211	68	178	205	252	426	75	2018	./.
Park- und Gartenanlagen										
Fläche Park- und Gartenanlagen je EW in qm	2,59	2,68	0,26	2,64	5,64	8,40	21,02	31	2019	./.
Aufwendungen Park- und Gartenanlagen je qm in Euro	2,17	2,13	0,14	0,92	1,52	2,66	9,83	28	2019	./.

Handlungsfelder / Kennzahlen	Bünde 2012	Bünde aktuell	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte	Vergleichsjahr	Teilbericht
Spiel- und Bolzplätze										
Fläche Spiel- und Bolzplätze je EW unter 18 Jahre in qm	6,74	6,15	1,36	8,96	13,58	14,52	33,52	30	2019	./.
Aufwendungen Spiel- und Bolzplätze je qm in Euro	4,50	3,53	0,85	3,34	4,11	6,36	9,39	28	2019	./.
Straßenbegleitgrün										
Fläche Straßenbegleitgrün je EW in qm	23,03	22,43	2,39	4,24	9,89	18,59	58,84	28	2019	./.
Aufwendungen Straßenbegleitgrün je qm in Euro	k.A.	0,46	0,17	0,78	1,56	2,28	6,24	23	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