

ÜBERÖRTLICHE PRÜFUNG

*der Stadt Altena im Jahr
2020*

Gesamtbericht

INHALTSVERZEICHNIS

Gesamtbericht	1
0. Vorbericht	5
0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Altena	5
0.1.1 Managementübersicht	5
0.2 Ausgangslage der Stadt Altena	9
0.2.1 Strukturelle Situation	9
0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen	10
0.3 Interkommunale Zusammenarbeit	11
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse	11
0.3.2 Situation und Handlungsperspektiven für die Stadt Altena	19
0.4 Überörtliche Prüfung	20
0.4.1 Grundlagen	20
0.4.2 Prüfungsbericht	20
0.5 Prüfungsmethodik	21
0.5.1 Kennzahlenvergleich	21
0.5.2 Strukturen	22
0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten	22
0.5.4 gpa-Kennzahlenset	23
0.6 Prüfungsablauf	23
0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen	25
1. Finanzen	32
1.1 Managementübersicht	32
1.1.1 Haushaltssituation	32
1.1.2 Haushaltssteuerung	33
1.2 Inhalte, Ziele und Methodik	33
1.3 Haushaltssituation	34
1.3.1 Haushaltsstatus	35
1.3.2 Ist-Ergebnisse	37
1.3.3 Plan-Ergebnisse	40
1.3.4 Eigenkapital	44
1.3.5 Schulden und Vermögen	46
1.4 Haushaltssteuerung	53
1.4.1 Informationen zur Haushaltssituation	53
1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung	54
1.4.3 Ermächtigungsübertragungen	58

1.4.4	Fördermittelmanagement	61
1.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	63
2.	Beteiligungen	71
2.1	Managementübersicht	71
2.2	Inhalte, Ziele und Methodik	71
2.3	Beteiligungsportfolio	72
2.3.1	Beteiligungsstruktur	72
2.3.2	Wirtschaftliche Bedeutung	74
2.3.3	Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt	75
2.4	Beteiligungsmanagement	77
2.4.1	Datenerhebung und -vorhaltung	78
2.4.2	Berichtswesen	79
2.4.3	Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien	81
2.5	Anlage: Ergänzende Tabellen	83
3.	Hilfe zur Erziehung	85
3.1	Managementübersicht	85
3.2	Inhalte, Ziele und Methodik	86
3.3	Strukturen	87
3.3.1	Strukturkennzahlen	88
3.3.2	Umgang mit den Strukturen	88
3.3.3	Präventive Angebote	89
3.4	Organisation und Steuerung	90
3.4.1	Organisation	90
3.4.2	Gesamtsteuerung und Strategie	91
3.4.3	Finanzcontrolling	92
3.4.4	Fachcontrolling	93
3.5	Verfahrensstandards	95
3.5.1	Prozess- und Qualitätsstandards	95
3.5.2	Prozesskontrollen	99
3.6	Personaleinsatz	100
3.6.1	Allgemeiner Sozialer Dienst	102
3.6.2	Wirtschaftliche Jugendhilfe	102
3.7	Leistungsgewährung	103
3.7.1	Fehlbetrag und Einflussfaktoren	103
3.7.2	Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII	110
3.8	Anlage: Ergänzende Tabellen	117
4.	Bauaufsicht	122
4.1	Managementübersicht	122
4.2	Inhalte, Ziele und Methodik	123
4.3	Baugenehmigung	123

4.3.1	Strukturelle Rahmenbedingungen	123
4.3.2	Rechtmäßigkeit	125
4.3.3	Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge	126
4.3.4	Geschäftsprozesse	127
4.3.5	Prozess des einfachen Baugenehmigungsverfahrens	128
4.3.6	Laufzeit von Bauanträgen	129
4.3.7	Personaleinsatz	131
4.3.8	Digitalisierung	134
4.3.9	Transparenz	135
4.4	Anlage: Ergänzende Tabellen	136
5.	Vergabewesen	139
5.1	Managementübersicht	139
5.2	Inhalte, Ziele und Methodik	140
5.3	Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention	141
5.3.1	Organisation des Vergabewesens	141
5.3.2	Allgemeine Korruptionsprävention	144
5.4	Sponsoring	147
5.5	Bauinvestitionscontrolling	149
5.6	Nachtragswesen	151
5.6.1	Abweichungen vom Auftragswert	151
5.6.2	Organisation des Nachtragswesens	153
5.7	Anlage: Ergänzende Tabellen	155
	Kontakt	158

0. Vorbericht

0.1 Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Altena

0.1.1 Managementübersicht

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

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

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

Der Handlungsbedarf der Stadt Altena, ihre **Haushaltssituation** zu verbessern, ist sehr hoch. Die Stadt ist seit 2011 pflichtige Teilnehmerin des **Stärkungspakts Stadtfinanzen**. Das Eigenkapital ist seit dem Jahresabschluss 2013 verbraucht, wodurch die Überschuldung eingetreten ist. Selbst in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023 gelingt es der Stadt nicht, die Überschuldung zu überwinden. Somit unterliegt Altena aufsichtsrechtlichen Maßnahmen.

Die Stadt Altena hat 2016 erstmals den Haushaltsausgleich erreicht. Auch in der Haushaltsplanung bis 2023 rechnet die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. Jedoch beinhaltet die Planung zusätzliche Risiken, die die positive Entwicklung und den Haushaltsausgleich gefährden können.

Bis 2016 gelingt es der Stadt Altena, Aufwandssteigerungen durch **Haushaltskonsolidierung** auszugleichen. Vor allem die Erhöhung der Realsteuerhebesätze führt zu einer deutlichen Verbesserung der Jahresergebnisse. Das gute Jahresergebnis 2018 wird hingegen vor allem durch die positive Entwicklung nicht beeinflussbarer Ertragspositionen (Gewerbesteuer, Schlüsselzuweisungen) getragen. Ab 2018 wird der Haushalt vermehrt durch steigende Aufwendungen sozialer Pflichtaufgaben (z.B. die Schaffung von Kindertagesstätten) beschränkt. Die Haushaltskonsolidierung ist somit ein fortlaufender Prozess, um auch die Pflichtaufgaben dauerhaft finanzieren zu können. Daher sieht die gpaNRW **Handlungsbedarf** bei der Fortführung der Konsolidierung. Die positiven Ergebnisse sollten verstetigt werden, um die Überschuldung zeitnah zu überwinden. Eine besondere Herausforderung besteht hierbei, wenn die konjunkturabhängigen Ertragspositionen geringer ausfallen als geplant.

Die Überschüsse in der Finanzrechnung aus der laufenden Verwaltungstätigkeit dienen dem Abbau der **Verschuldung**, insbesondere der Liquiditätskredite. Diese betragen 2018 42,5 Mio. Euro. Sowohl die Investitionskredite als auch die Liquiditätskredite hat die Stadt im Eckjahresvergleich 2014/2018 reduziert. Jedoch deutet die hohe Altersstruktur auf einen Reinvestitionsbedarf bei den städtischen Gebäuden hin. Dieser hat das Potenzial, die Stadt in Zukunft verstärkt zu belasten.

Der Stadt Altena liegen wesentliche Informationen zur **Haushaltssteuerung** nicht fristgemäß vor. Sowohl für die Aufstellung der Jahresabschlüsse als auch der Gesamtabchlüsse hält sie die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen nicht ein. Bisher hat sie lediglich den Gesamtabchluss 2010 aufgestellt. Unterjährig überwacht sie die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Die Verwaltung berichtet in jeder Stadtratssitzung zur städtischen Finanzlage. Somit sind die Entscheidungsträger unterjährig in der Lage, falls nötig Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Die Stadt hat bis Anfang 2021 keine Grundsätze zu Art, Umfang und Dauer von **Ermächtigungsübertragungen** geregelt. Sie verstößt damit gegen die Vorgaben aus § 22 Abs. 1 KomHVO. Trotz der fehlenden Regelung überträgt die Stadt regelmäßig und umfangreich investive Ermächtigungsübertragungen ins Folgejahr. In der Summe werden die Ermächtigungsübertragungen jedoch nicht genutzt: Die Ist-Ergebnisse bleiben meistens unter den ursprünglichen Planansätzen zurück. Die Stadt sollte daher ihre Veranschlagung von investiven Auszahlungen auf die tatsächliche Umsetzbarkeit prüfen. Dadurch könnten in Zukunft auch Ermächtigungsübertragungen reduziert werden.

Im Bereich der **Fördermittelakquise** hat die Stadt keine zentralen Regelungen und Verfahrensabläufe festgelegt. Ohne festgelegte Verfahrensabläufe steigt die Gefahr, nicht alle Fördermöglichkeiten zu nutzen. Zudem fehlt eine zentrale Datei, um die Fördermittelvorgaben und -bedingungen für alle Beschäftigten zugänglich zu verwalten. Ein Fördermittelcontrolling besteht lediglich für Klimaschutzmaßnahmen. Die Stadt sollte auch für die übrigen geförderten Maßnahmen ein Controlling sowie ein Berichtswesen einrichten.

Die Stadt Altena verfügt über eine umfangreiche **Beteiligungsstruktur**. Die Stadt ist an 17 Unternehmen beteiligt. Die Beteiligungen werden auf drei Beteiligungsebenen gehalten. Auf zehn dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus.

Aufgrund der hohen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt sowie der sich auf einem mittleren Niveau befindlichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das **Beteiligungsmanagement** der Stadt Altena nur in Ansätzen.

Zwar hält die Stadt Altena die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor. Sie sollte jedoch auf eine stärkere Zentralisierung und Digitalisierung hinwirken. Bisher wurden lediglich die Beteiligungsberichte bis 2010 in den Rat eingebracht. Kurzfristig sollten die fehlenden Beteiligungsberichte eingebracht werden. Zudem sollten dem Rat für die bedeutenden Beteiligungen unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung gestellt werden.

Die Stadt Altena bietet den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern keine Schulungen an und unterstützt diese nicht durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen. Hier besteht bei der Stadt Altena Optimierungspotential.

Die Stadt Altena gehört mit rund 17.000 Einwohnern zu den kleinen Städten im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Dies macht sich insbesondere bei der Hilfe zur Erziehung bemerkbar. Kostenintensive Einzelfälle, wie z. B. in der Heimerziehung, können das Budget des Jugendamtes und damit den Haushalt der Stadt Altena außerordentlich belasten.

Der Fehlbetrag für Hilfe zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren wird maßgeblich durch die Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung beeinflusst. Die Aufwendungen HzE bezogen auf die Einwohner bis 21 Jahre bzw. je Hilfefall erreichen in 2018 im interkommunalen Vergleich ein durchschnittliches Niveau. Betrachtet man die Aufwendungen je Hilfefall differenziert nach den ambulanten und stationären Hilfen, stellen die stationären Maßnahmen den kostenintensiven Hilfebereich dar. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt bei rund 50 Prozent. Dies bedeutet, dass die Hälfte der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist.

Die Stadt Altena verfügt über gute Grundlagen, um ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling zu entwickeln. Diese Entwicklung sollte mit der Festlegung einer Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit Verwaltung und Politik beginnen, um strategische Ziele einfließen zu lassen. Die vorhandenen Produktziele und Prozessbeschreibungen können bei der Entwicklung von Kennzahlen für ein erstes Kennzahlenset genutzt werden. Dies gilt auch für die im Teilbericht Hilfe zur Erziehung aufgeführten Kennzahlen. Die kostenintensiven Hilfen sind dabei in den Fokus zu nehmen. Für ein Berichtswesen sollten die Steuerungsdaten prägnant abgebildet werden und die wichtigsten Aussagen schnell erfassbar sein. Auswertungen zu freien Trägern sind einzubeziehen. Die kontinuierlichen Datenauswertungen über mehrere Jahre geben wichtige Anhaltspunkte für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung und unterstützen die Entscheidungen politischer Gremien.

Die Stadt Altena hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen in ihren Produkt- und Prozessbeschreibungen hinterlegt. Die Verfahrensstandards sollten insgesamt geprüft und aktualisiert bzw. z.B. um die Rückkroptionen bei den stationären Hilfen ergänzt werden.

Die Hilfen und Maßnahmen werden in Altena hauptsächlich über freie Träger ausgeführt, was eine gute Steuerung des Jugendamtes und gezielte Kontrollmechanismen erfordert. Das Jugendamt der Stadt Altena begegnet dieser Problematik erfolgreich mit vielfältigen Formen von Zusammenarbeit und Kooperationen innerhalb des Märkischen Kreises und mit den Trägern der Jugendhilfe.

Auch bei der **Bauaufsicht** spielen die niedrigen Einwohnerzahlen der Stadt eine Rolle. So ist die absolute Anzahl der Anträge auf Baugenehmigungen mit 102 Anträgen im Jahr 2019 vergleichsweise niedrig. Die Bauaufsicht der Stadt Altena ist inklusiv der Führungskraft mit 0,99 Vollzeit-Stellen besetzt.

Der **Prozess der Bearbeitung** von einfachen Bauanträgen ist in Altena klar strukturiert. Gleichwohl konnte die gpaNRW in ihrer Prüfung noch Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen. So ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen hoch. Durch eine optimierte Bauberatung sowie eine Verbesserung des Internetauftritts könnte dieser Anteil reduziert werden.

Die **Digitalisierung** der Bauaufsicht ist in Altena noch nicht sehr weit fortgeschritten. Der überwiegende Teil der Bearbeitung erfolgt papiergebunden. Eine vollständige Digitalisierung bringt

die Vorteile, 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. Hierdurch könnte der Prozessablauf beschleunigt werden. Die Stadt Altena sollte daher, auch in Hinblick auf das Onlinezugangsgesetz, die Digitalisierung in der Bauaufsicht vorantreiben.

Bei der Gebührenerhebung wendet die Stadt eine mit dem Märkischen Kreis abgestimmte Gebührenordnung an. Die Stadt erzielt hiermit einen hohen Aufwandsdeckungsgrad. Für die Anforderung zur Vervollständigung von Bauanträgen wird noch keine Gebühr erhoben. Diese sollte von der Stadt eingeführt werden.

Bei der Prüfung des **Vergabewesens** hat die gpaNRW mehrere Optimierungsmöglichkeiten festgestellt. Darüber hinaus sieht sie dringenden Handlungsbedarf zur Verbesserung der Organisation des Bereiches.

Die Stadt Altena hat keine eigene **zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Die Vergaben obliegen den jeweiligen Abteilungen. In Altena werden nur bestimmte Gegenstände des Allgemeinbedarfs (zum Beispiel ADV- und Bürobedarf, Büromöbel etc.) zentral beschafft.

Seit Juli 2018 besteht zwischen der Stadt Altena und dem Märkischen Kreis eine interkommunale Zusammenarbeit. Dieser Zusammenarbeit haben sich insgesamt sechs Städte und Gemeinden des Märkischen Kreises angeschlossen. Eine interkommunale Vergabestelle (IKVS) wurde eingerichtet. Allerdings wird diese von der Stadt Altena nur in einzelnen Verfahren in Anspruch genommen. Dies liegt unter anderem daran, dass es den Abteilungen der Stadtverwaltung freigestellt ist, ob sie die Vergaben über die IKVS oder selbst abwickeln. Verbindliche Regelungen hierzu sollten dringend festgelegt werden.

Die **Vergaberichtlinien** der Stadt sind vom 10. Juli 2002. Sie entsprechen nicht mehr den heutigen Ansprüchen und sollten dringend überarbeitet werden.

Bei der Maßnahmenprüfung hat die gpaNRW zwei Maßnahmen eingehend vergaberechtlich untersucht. Die Stadt hat die betrachteten Maßnahmen im Wesentlichen rechtskonform durchgeführt. In Bezug auf die vergaberechtliche Abwicklung und Dokumentation der Maßnahmen zeigt sich noch Optimierungspotenzial.

Die vorhandene Dienstanweisung **Korruptionsprävention** regelt die essentiellen Bereiche und gibt wichtige Hinweise zum Umgang mit Korruption. Die Annahme von Geldgeschenken ist grundsätzlich untersagt. Das Vieraugenprinzip ist in der Dienstanweisung verpflichtend für die Entscheidung über Vergaben und die Auswahl des Vergabeverfahrens vorgeschrieben.

Die Stadt Altena macht vom Instrument des **Sponsorings** nur in geringem Umfang Gebrauch. Sponsoring wird in einer schriftlichen Vereinbarung geregelt. Die Stadt sollte eine Dienstanweisung Sponsoring erarbeiten.

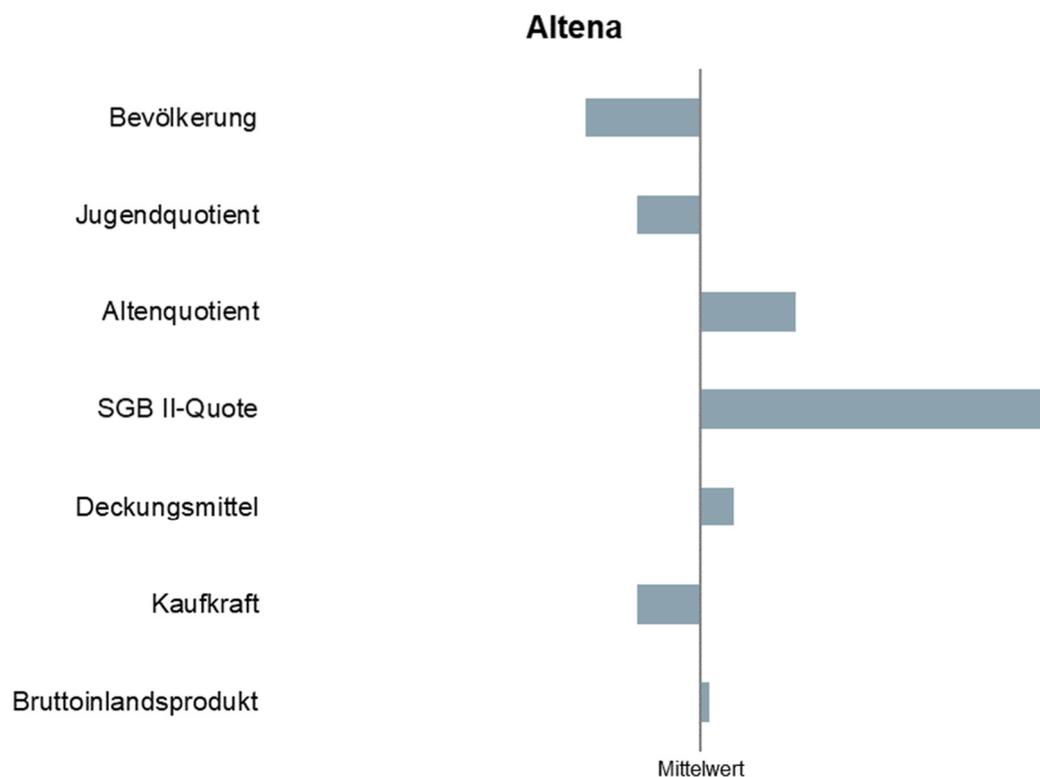
Ein **zentrales Bauinvestitionscontrolling (BIC)** ist in der Stadt Altena nicht vorhanden. Bei der Größe der Stadt ist es nach Auffassung der gpaNRW nicht zwingend erforderlich, ein umfassendes BIC zu installieren. Dennoch sollte die Stadt für besonders umfangreiche oder wirtschaftlich bedeutsame Projekte ein BIC einführen.

0.2 Ausgangslage der Stadt Altena

0.2.1 Strukturelle Situation

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

Strukturmerkmale Stadt Altena 2018



Altena ist eine mittlere kreisangehörige Kommune im Märkischen Kreis. Sie gehört zu den einwohnerschwächsten mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Dies macht sich bei der Aufgabenerledigung in fast jedem Bereich der Verwaltung bemerkbar. Diese besondere Herausforderung wird in den einzelnen Teilberichten zur überörtlichen Prüfung aufgegriffen und thematisiert.

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

Altena ist in besonderem Maße vom demografischen Wandel betroffen, der bereits in den 1970er Jahren vor allem aufgrund des schleichenden Niedergangs der Metallindustrie eingesetzt hat. Betrug die Einwohnerzahl 1987 noch 23.170, so leben laut IT.NRW zum 31. Dezember 2019 nur noch 16.718 Einwohner in Altena. Nach der derzeitigen Prognose von IT.NRW wird die Bevölkerung bis zum Jahr 2040 um rund 14 Prozent sinken. Nach Angaben des Bürgermeisters der Stadt wird der Einwohnerrückgang nicht ganz so drastisch ausfallen wie von IT.NRW prognostiziert. Allerdings bereitet das sehr niedrige Mietniveau in Altena Sorge. Bereits heute ist die Stadt durch die sozialen Aufwendungen, die sie leisten muss, stark belastet. Die SGB II Quote ist im Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen hoch. Sie liegt mit 11,9 Prozent deutlich über der durchschnittlichen Quote von 8,4 Prozent. Zudem besitzt die Altenaer Bevölkerung eine geringere Kaufkraft im Vergleich.

Neben der Bevölkerungsentwicklung spielen auch der Jugend- und Altenquotient eine entscheidende Rolle bei demografischen Aspekten. Der Altenquotient 2017, also der Anteil der über 65-jährigen an der Bevölkerung mit einem Alter von 20 bis unter 65 Jahren (= mittlere Generation) liegt in Altena mit 40,8 Prozent deutlich über dem Mittelwert der vergleichbaren Kommunen von 36,7 Prozent. Der Jugendquotient, der den Anteil der unter 20-jährigen an der mittleren Generation darstellt, liegt in Altena bei 29,8 Prozent. Der Durchschnitt der vergleichbaren Kommunen liegt bei 32,27 Prozent. Dies bedeutet, dass in Altena mehr ältere Einwohner zuhause sind als in den anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen.

In der Flüchtlingskrise 2015/2016 in Deutschland machte Altena bundesweit Schlagzeilen, da die Stadt freiwillig mehr Flüchtlinge aufnahm als nach der festgelegten Quote vorgesehen. Im Mai 2017 wurde die Stadt mit dem „Nationalen Integrationspreis“ ausgezeichnet, da jeder der in Altena gemeldeten Migranten im Asylverfahren durch einen persönlichen „Kümmerer“ betreut wurde/wird.

Die allgemeinen Deckungsmittel, bestehend aus der Gewerbe- und Grundsteuer, den Gemeindeanteilen Einkommens- und Umsatzsteuer und den Schlüsselzuweisungen liegen je Einwohner in der Stadt Altena bei 1.607 Euro. Dabei handelt es sich um einen Wert, der auf Basis des Durchschnittes der v. g. Erträge der Jahre 2015 bis 2018 ermittelt wird. Der Mittelwert der vergleichbaren Kommunen beträgt 1.548 Euro je Einwohner. Inwieweit es der Stadt gelingt ihre Aufwendungen durch die ihr zur Verfügung stehenden Mittel zu decken, wird im Berichtsteil Finanzen näher ausgeführt.

0.2.2 Umgang mit Feststellungen und Handlungsempfehlungen aus vergangenen Prüfungen

Die Stadt Altena hat sich mit den Feststellungen und Empfehlungen des letzten Berichtes zur überörtlichen Prüfung aus 2013 sehr umfangreich auseinandergesetzt. Alle Teilberichte wurden dezidiert verwaltungsintern aufbereitet.

Teilweise wurden einzelne Feststellungen und Empfehlungen aufgegriffen. So hatte die gpaNRW festgestellt, dass in Altena bei den Schulturnhallen im Jahr 2013 einen Überhang von 1,5 Halleneinheiten oder 1.097m² Bruttogrundfläche besteht.

Zwischenzeitlich wurde eine Schulturnhalle mit Aufgabe der Hauptschule Rahmede geschlossen bzw. an den Märkischen Kreis zur Nachfolgenutzung übertragen. Der Schulturnhalle Grundschule Evingen wurde durch Vermietung an einen Sportverein privatisiert.

Teilweise hat die Stadt Altena versucht, die Feststellungen als Beratungsprojekte im Stärkungspakt aufzugreifen.

Viele Feststellungen im Bericht sind zwar von der Stadt als zutreffend bewertet worden, aus diesen waren jedoch keine weiteren Handlungen abzuleiten.

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

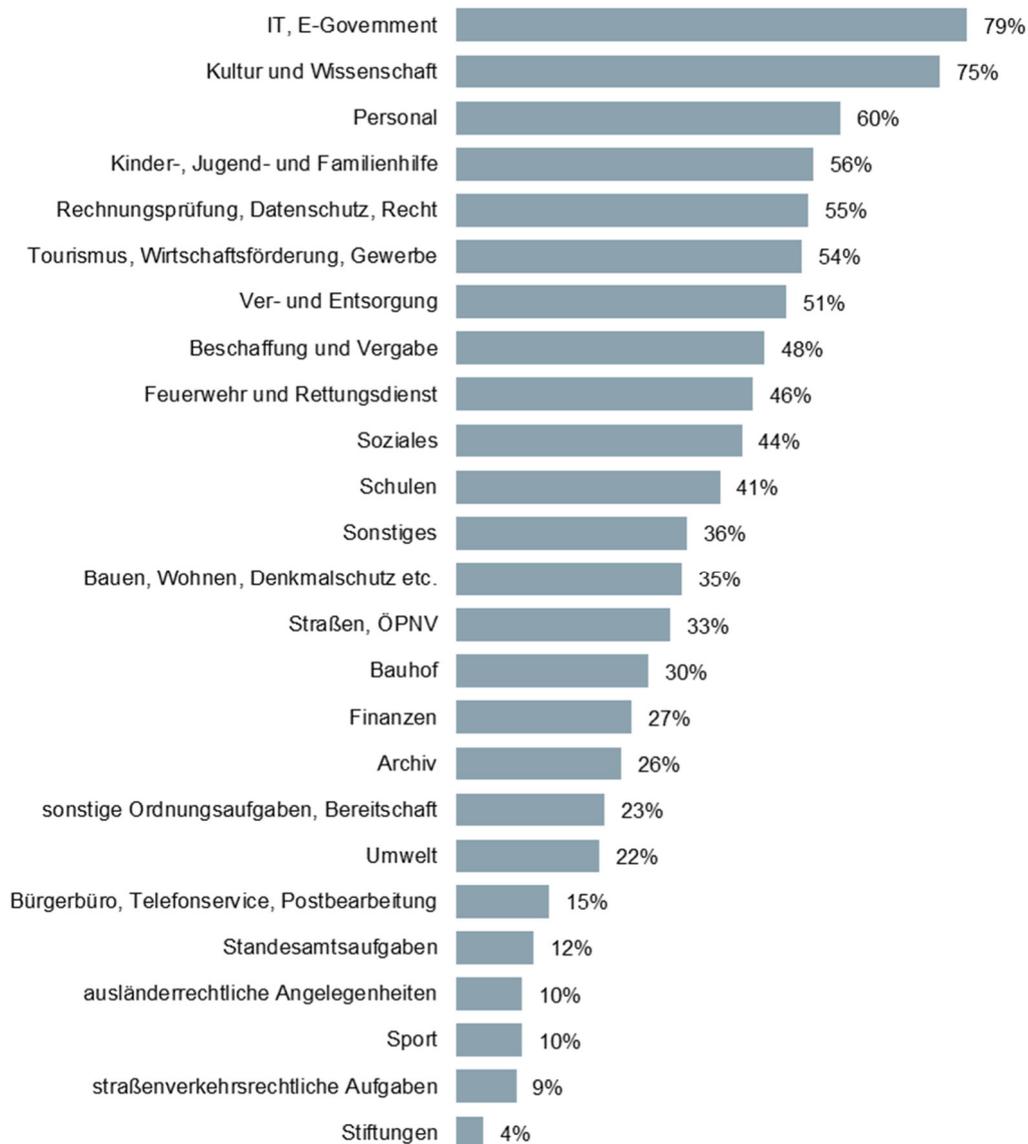
0.3.1 IKZ - Zwischenergebnisse

Bisher haben wir 117 Kommunen geprüft und stellen nachfolgend die Zwischenergebnisse der Bestandsaufnahme vor. In unseren Auswertungen sind die Rückmeldungen der Kommunen als Prozentanteile dargestellt. Zu beachten ist, dass mögliche Mehrfachnennungen in einigen der nachfolgenden Grafiken zu einem höheren Wert als 100 Prozent führen.

0.3.1.1 Aktuelle Aufgabenfelder bereits umgesetzter IKZ-Projekte

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

Aktuelle Aufgabenfelder IKZ 2020

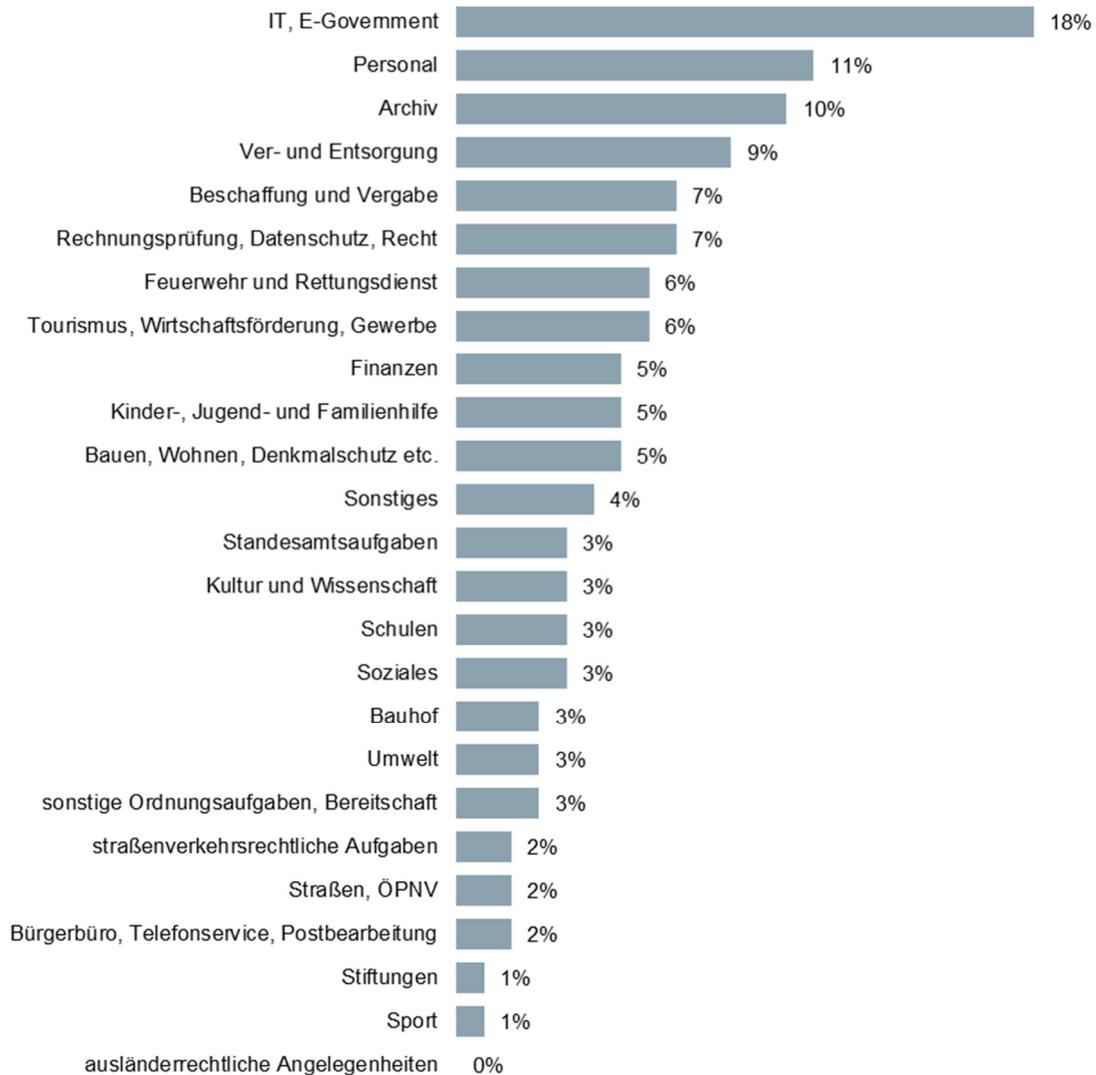


Die befragten Städte setzen IKZ-Projekte sowohl zu internen Querschnitts- als auch Fachthemen um. Dabei dominieren interkommunale Kooperationen in den Aufgabengebieten IT und E-Government sowie im Bereich Kultur und Wissenschaft. Neben formell vereinbarten Grundlagen zur dauerhaften gemeinsamen Aufgabenerfüllung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

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

0.3.1.2 Aufgabenfelder künftig geplanter IKZ-Projekte

Geplante Aufgabenfelder IKZ



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

0.3.1.3 Kooperationspartner

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

Kooperationspartner IKZ 2020

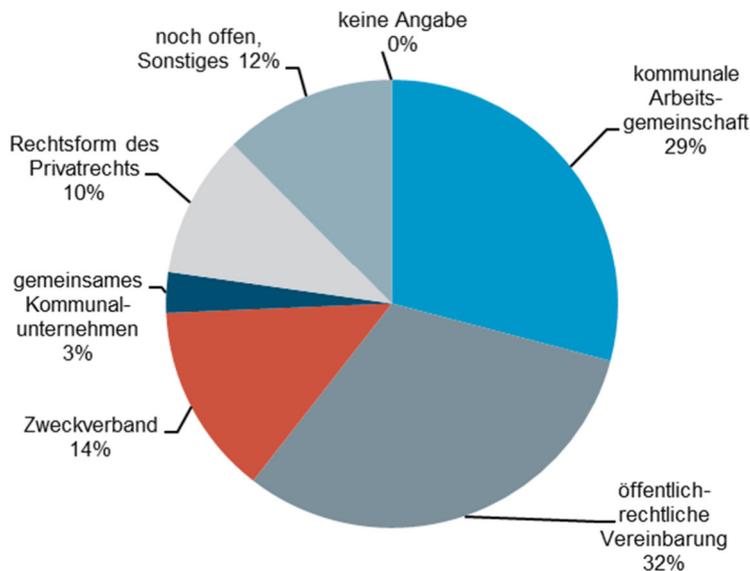


Die mittleren kreisangehörigen Kommunen arbeiten weit überwiegend mit Partnern aus dem kreisangehörigen Raum und den Kreisen zusammen. Die Größenunterschiede scheinen hier nur eine untergeordnete Rolle zu spielen. Letzteres spiegelt sich auch darin wider, dass immerhin rd. ein Drittel der bisher befragten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

0.3.1.4 Rechtsformen

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

Rechtsformen IKZ 2020

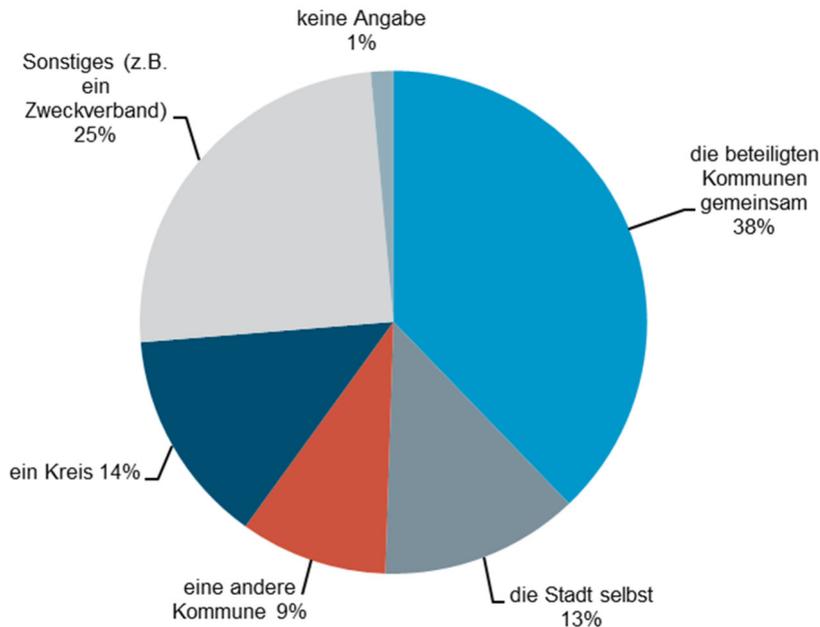


Rund ein Drittel der interkommunalen Zusammenarbeit basiert auf öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen, für rd. ein Viertel aller Kooperationen sind Arbeitsgemeinschaften gebildet worden. Zusammen mit der Gründung eines Zweckverbandes sind dies die rechtlichen Grundlagen für rd. drei Viertel aller IKZ-Projekte.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

0.3.1.5 Aufgabendurchführung

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

Aufgabendurchführung IKZ 2020

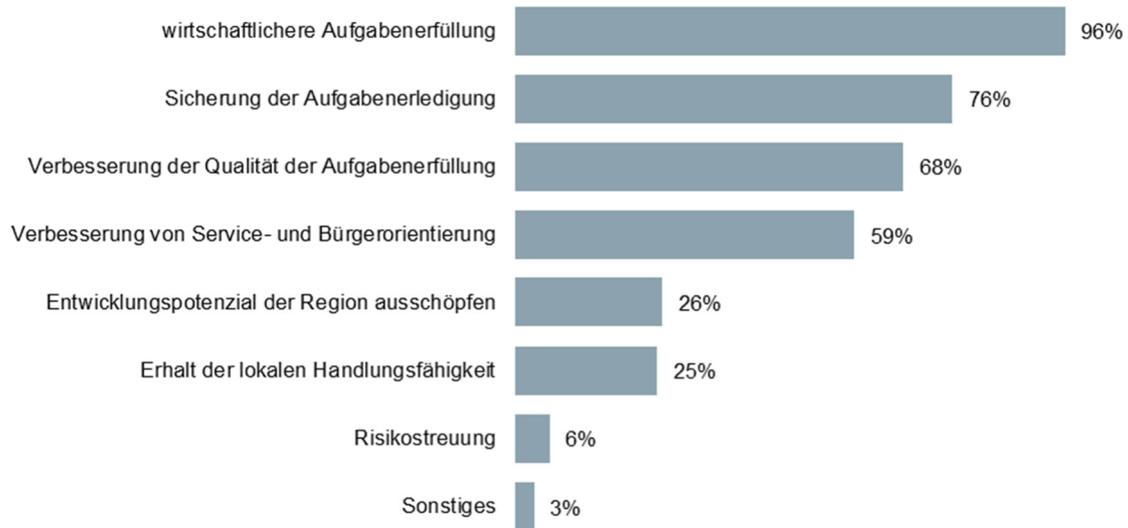


Bemerkenswert ist aus unserer Sicht, dass in rd. 40 Prozent der Kooperationsprojekte die beteiligten Kommunen die Aufgaben gemeinsam durchführen. Denn dies setzt insbesondere eine gute behördenübergreifende Aufgabenverteilung und -abgrenzung sowie klare Prozess- und Schnittstellenregelungen voraus. Bei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

0.3.1.6 Ziele zur Initiierung und Umsetzung von IKZ-Projekten.

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

Ziele IKZ



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

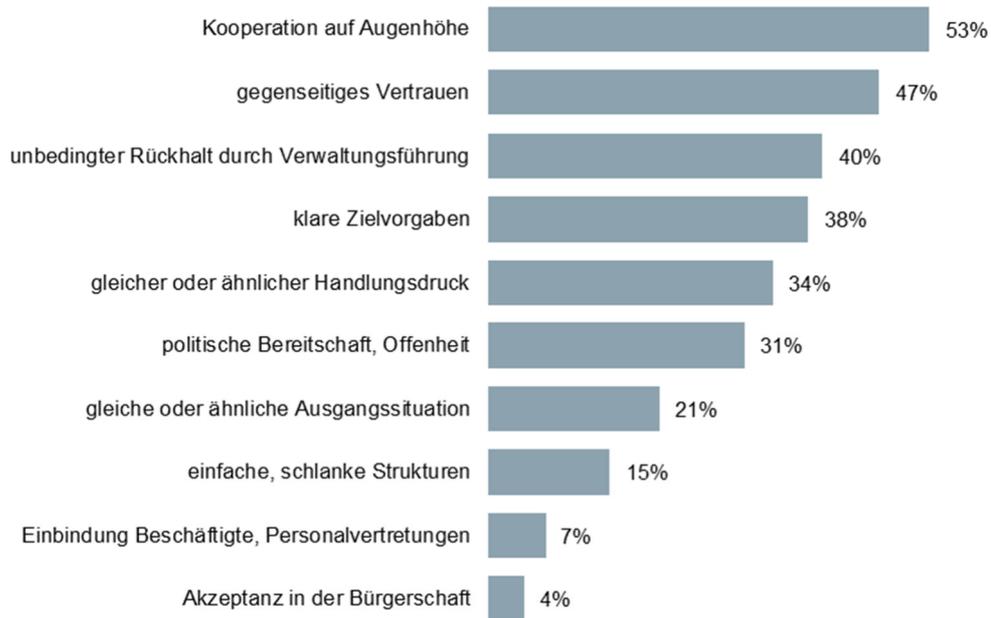
Mit Abstand höchste Priorität genießt dabei das Kriterium der Wirtschaftlichkeit. Nahezu alle Beteiligten zielen mit ihren IKZ-Aktivitäten auf eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit ab.

0.3.1.7 Erfolgsfaktoren

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

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

Erfolgsfaktoren IKZ



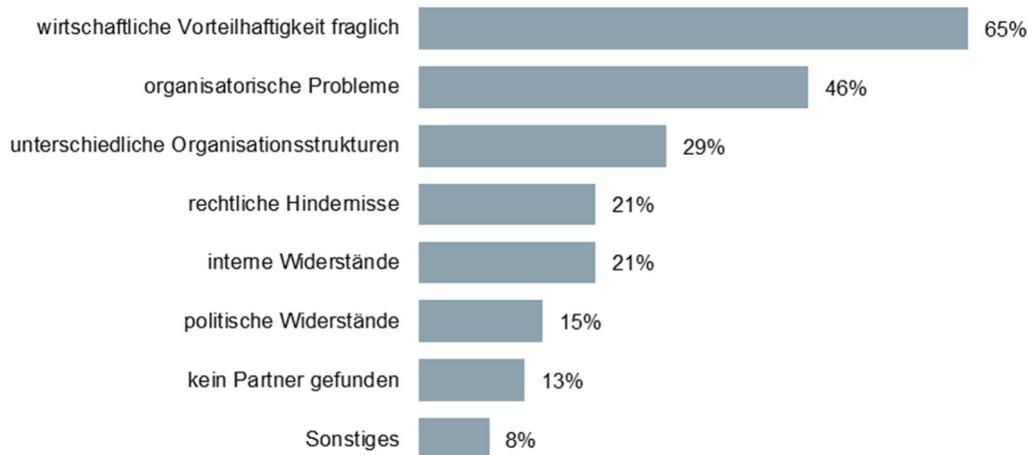
Rund die Hälfte der Städte setzt den unbedingten Rückhalt der Verwaltungsführung für eine erfolgreiche interkommunale Zusammenarbeit voraus. Auch das gegenseitige Vertrauen und die damit in engem Zusammenhang stehende Kooperation auf Augenhöhe werden nahezu von der Hälfte aller Kommunen als weitere wesentliche 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 Altena

Die Stadt Altena arbeitet mit anderen Kommunen und dem Märkischen Kreis interkommunal zusammen. So wurden bisweilen insgesamt zehn Projekte interkommunaler Zusammenarbeit umgesetzt. Diese betreffen zum Beispiel die Bereiche Bauhof, Standesamt sowie eine interkommunale Sekundarschule mit zwei Standorten. Darüber hinaus hat die Stadt einen Vertrag zur interkommunale Zusammenarbeit für die Zentrale Vergabestelle mit dem Märkischen Kreis 2020 abgeschlossen. Gerade dieses Beispiel zeigt, wie sehr eine Kommune in der Größenordnung der Stadt Altena auf interkommunale Zusammenarbeit angewiesen ist und von dieser profitieren kann. Insbesondere im Bereich Vergabewesen besteht bei der Stadt Altena dringender Optimierungsbedarf, der durch die interkommunale Zusammenarbeit befriedigt werden kann. In diesem Zusammenhang wird auf den Teilbericht Vergabewesen verwiesen.

Die Stadt arbeitet mit weiteren kreisangehörigen Kommunen sowie dem Kreis zusammen. Wie ein Großteil der anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen übt die Stadt Altena vier ihrer zehn Projekte im Rahmen interkommunaler Zusammenarbeit in Form von öffentlich-rechtlichen Vereinbarung aus. Darüber hinaus ist Altena in zwei Zweckverbänden vertreten.

Als Erfolgsfaktoren nennt die Stadt Altena unter anderem die politische Bereitschaft und Offenheit sowie den unbedingten Rückhalt durch die Verwaltungsführung, aber auch die Einbindung der Beschäftigten und Personalvertretungen. Zur interkommunalen Zusammenarbeit kommt es nach Ansicht der Stadt Altena insbesondere durch Handlungs- und Finanzdruck.

Gleichwohl sieht die Stadt nicht die wirtschaftlichere Aufgabenerfüllung als vorrangigstes Ziel der interkommunalen Zusammenarbeit. Die Ziele sieht sie eher in der Verbesserung des Service- und der Bürgerorientierung, der Sicherung der Aufgabenerledigung sowie den Erhalt der lokalen Handlungsfähigkeit.

Der Bürgermeister der Stadt Altena sieht in der interkommunalen Zusammenarbeit große Chancen für die Stadt, gerade aufgrund der sinkenden Einwohnerzahlen. Hierfür sucht er aktiv Partner, um mit diesen auf Augenhöhe konstruktiv zusammenarbeiten zu können.

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.

Der Aufbau der Teilberichte folgt einer festen Struktur. Einer Feststellung folgt zunächst eine allgemein formulierte und für alle Kommunen gültige Sollvorstellung (z. B. auf Basis der Gesetzeslage). Die Sollvorstellung stellt die Inhalte und das Prüfungsziel im folgenden Abschnitt dar. Im

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

Prüfungsergebnisse bezeichnet die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Feststellung**. Damit kann sowohl eine positive als auch eine negative Wertung verbunden sein. Feststellungen, die eine Stellungnahme der Kommune während des Prüfungsverfahrens erfordern (z. B. ein festgestellter Rechtsverstoß) werden im Prüfungsbericht mit einem Zusatz gekennzeichnet.

Bei der Prüfung erkannte Verbesserungspotenziale weist die gpaNRW im Prüfungsbericht als **Empfehlung** aus.

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

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

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

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

0.5 Prüfungsmethodik

0.5.1 Kennzahlenvergleich

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

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

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

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

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

Viertelwert teilt die vorgefundenen Werte so, dass 75 Prozent darunter und 25 Prozent darüber liegen.

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

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

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

0.5.2 Strukturen

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

0.5.3 Konsolidierungsmöglichkeiten

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

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

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

0.5.4 gpa-Kennzahlenset

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

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

0.6 Prüfungsablauf

Die Prüfung in der Stadt Altena wurde im Zeitraum Februar 2020 bis Juni 2021 durchgeführt.

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

Für den interkommunalen Vergleich verwenden wir in der Stadt Altena überwiegend das Vergleichsjahr 2018. Basis in der Finanzprüfung sind die Jahresabschlüsse 2014 bis 2018 sowie der Gesamtabchluss 2010.

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	Sandra Diebel
Finanzen	Lena Steinkamp
Beteiligungen	Jan Müller
Hilfe zur Erziehung	Frauke Holm
Bauaufsicht	Wolfgang Goretzki
Vergabewesen	Wolfgang Goretzki und Silke Ehrbar-Wulfen

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

Am 28. Juni 2021 fand das Abschlussgespräch auf Ebene des Verwaltungsvorstandes statt.

Herne, den 02. November 2021

gez.

Dagmar Klossow

Abteilungsleitung

gez.

Sandra Diebel

Projektleitung

0.7 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Empfehlung	
Haushaltssteuerung			
F1	Der Stadt Altena liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation nicht rechtzeitig vor. Die Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse hält die Stadt nicht ein. Damit verstößt sie auch gegen die Auflagen des Stärkungspaktgesetzes. Unterjährig liegen der Stadt jedoch alle Informationen zur Steuerung des Haushalts vor. Besteht die Gefahr, die Ziele des Haushaltssanierungsplans zu verfehlen, können die Entscheidungsträger rechtzeitig gegensteuern.	E1	Die Stadt Altena sollte das Verfahren zur Aufstellung der Jahresabschlüsse verbessern. Hält sie die vom Gesetzgeber vorgesehene Frist zur Aufstellung ein, liegen ihr auch früher gesicherte Informationen zum Haushaltsverlauf vor.
F2	Der Stadt Altena ist es vor allem durch die Erhöhung des Grundsteuer B-Hebesatzes gelungen, Aufwandssteigerungen auszugleichen. Nach 2016 reichen die übrigen Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nicht aus, um die Handlungsspielräume der Stadt zu erhalten. Die positive Haushaltsplanung ist zu großen Teilen von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen abhängig.	E2	Die Stadt Altena sollte ihren Konsolidierungsprozess fortführen. Neben den allgemeinen Aufwandssteigerungen sollte sie auch insbesondere versuchen, steigende Sozialaufwendungen durch Konsolidierung ausgleichen.
F3	Die Stadt Altena hat entgegen den Vorgaben aus § 22 Abs. 1 KomHVO keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Die Verwaltung erarbeitet aktuell Regelungen, die ab 2021 Anwendung finden.	E3	Die Stadt Altena sollte in Abstimmung mit dem Rat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen treffen.
F4	Die Stadt Altena überträgt im hohen Maß Ermächtigungen für Investitionen ins Folgejahr. Die Haushaltsansätze werden dabei regelmäßig mindestens verdoppelt. Die Inanspruchnahme der Ansätze bleibt hingegen meistens sogar unter den ursprünglichen Ansätzen zurück. Die Vorgaben aus § 13 KomHVO zur Haushaltsplanung werden nicht ausreichend berücksichtigt.	E4	Die Stadt Altena sollte ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen. Die Bauzeitpläne sollten gemäß § 13 KomHVO NRW kritisch auf ihre Umsetzbarkeit im Kontext des gesamten Investitionsplans geprüft werden.
F5	Die Stadt Altena hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Weder sind der Ablauf der Anträge noch die Prüfung der Förderfähigkeit zentral vorgegeben. Durch die unregelmäßigen Abläufe ist nicht ausgeschlossen, dass viele Fördermöglichkeiten nicht genutzt werden.	E5	Die Stadt Altena sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Hierauf aufbauend sollten zentrale Vorgaben regeln, dass Fördermöglichkeiten bereits im Prozess der Haushaltsplanung standardisiert geprüft werden. Diese Vorgaben sollten sowohl den investiven als auch den konsumtiven Bereich umfassen.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Der Stadt Altena ist es in der Vergangenheit überwiegend gelungen, die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden. Ein Fördermittelcontrolling nutzt die Stadt hierfür nicht. Auch erfolgen lediglich Berichte zu geförderten Klimaschutzmaßnahmen und deren Umsetzung. Bei der Fördermittelbewirtschaftung gibt es somit noch Verbesserungsmöglichkeiten.	E6.1	Die Stadt Altena sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.
		E6.2	Die Stadt sollte ein fördermittelbezogenes Controlling auch außerhalb der Klimaschutzmaßnahmen implementieren. Über ein hierauf aufgebautes Berichtswesen sollte die Stadtverwaltung dem Stadtrat regelmäßig berichten.
Beteiligungen			
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Altena ergeben.	E1.1	Die Stadt Altena sollte darauf hinwirken, zeitnah die Jahresabschlüsse von allen Beteiligungen zu erhalten.
		E1.2	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Altena sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form zentral im Beteiligungsmanagement vorhalten.
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Altena ergeben.	E2.1	Die Stadt Altena sollte die Beteiligungsberichte ab 2011 zeitnah erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat eingebracht werden.
		E2.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Altena sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen (mindestens halbjährlich) zum wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen. Durch entsprechende Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden. Dies kann zum Beispiel im Rahmen des Haushaltscontrollings erfolgen.
F3	Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Altena ergeben.	E3.1	Die Stadt Altena sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten.
		E3.2	Die Stadt Altena sollte die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.
Hilfe zur Erziehung			

Feststellung		Empfehlung	
F1	Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung verfügt die Stadt Altena nicht.	E1	Die Stadt Altena sollte eine Gesamtstrategie der Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit Verwaltung und Politik festlegen. Als Grundlage können die vorhandenen Ziele aus dem Kinder- und Jugendförderplan aktualisiert und auf die derzeitigen Bedarfe angepasst werden. Überschneidende Themen wie u.a. Schule sind dort bereits berücksichtigt. Die daraus resultierenden festgelegten strategischen Ziele sollten dann in ein Fach- und Finanzcontrolling einfließen.
F2	Derzeit findet in der Stadt Altena das Finanzcontrolling in Form einer Budgetüberwachung statt. Es werden keine steuerungsrelevanten Ziele oder Kennzahlen gebildet.	E2	Die Stadt Altena sollte für die Hilfen zur Erziehung steuerungsrelevante Kennzahlen bilden und diese regelmäßig auswerten. So lassen sich frühzeitig Entwicklungen erkennen, um entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten. Das Finanzcontrolling ist eng mit einem Fachcontrolling zu verknüpfen, um eine Haushaltsentlastung durch eine wirtschaftliche Gewährung von Hilfen zu erreichen.
F3	Die Stadt Altena verfügt über gute Grundlagen, die erste Ansätze bieten, um ein Fach- und Finanzcontrolling aufzubauen.	E3	Die Stadt Altena sollte ein Fach- und Finanzcontrolling einführen. Neben den in diesem Berichtsteil verwendeten Kennzahlen können die vorhandenen Produktziele bei der Entwicklung von Kennzahlen für ein erstes Kennzahlenset genutzt werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden, zu Abbrüchen erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.
F4	Die Stadt Altena steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen die notwendigen Schritte.	E4.1	Die Produkt- bzw. Prozessbeschreibungen sollten um Standards für die Rückkehr aus einer stationären Einrichtung in die Herkunftsfamilien erweitert werden.
		E4.2	Im Hinblick auf die anstehenden Personalwechsel sind die Prozesse auf ihre Aktualität zu prüfen, insbesondere auf veränderte Familienstrukturen, daraus resultierende Bedarfe und Arbeitsabläufe. Das Anbieterverzeichnis sollte um die ambulanten Anbieter, sowie um die Erfahrungswerte zu den Kosten und Leistungen, erweitert werden.
F5	Die Prüfung der Zuständigkeit bei Kostenerstattungsansprüchen ist in den Prozessstandards hinterlegt. In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe haben mehrere Personalwechsel stattgefunden. Die Buchungen der Kostenerstattungen sind in 2018 nicht nachvollziehbar.	E5.1	Die Verfahrensstandards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollten dahingehend überprüft werden, ob Prozessabläufe optimiert werden können.
		E5.2	Die Kostenerstattungen sollten differenziert verbucht werden. Sie stellen einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor für den Haushalt dar.

Feststellung		Empfehlung	
F6	Die Stadt Altena verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem.	E6	Es sollten gezielt Aktenprüfungen stattfinden, um die Einhaltung der Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollziehen zu können.
F7	Die Stadt Altena verfügt nicht über Grundlagen für eine Personalbemessung, wie zum Beispiel über Richtwerte oder Vorgaben für die Anzahl der zu bearbeitenden Hilfeplanfälle.		
F8	Die Stadt Altena hat kein Einarbeitungskonzept entwickelt. Bisher stellte die Fluktuation von Beschäftigten kein Problem dar. Dies wird sich aufgrund der gegebenen Altersstruktur in den kommen Jahren verändern.		
F9	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe war 2018 zuständig für 115 Hilfeplanfälle auf eine Vollzeit-Stelle gerechnet. Dieser Wert liegt unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist in der kurzfristigen Vergangenheit durch Personalwechsel und Stellenvakanzen stark belastet worden.	E9	Um die Arbeit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sicherzustellen, sollten Prozesse beschrieben und eine Vertretungsregelung geschaffen werden. Dies sichert standardisierte Arbeitsabläufe und eine erleichterte Einarbeitung neuer Kräfte bzw. Vertretungssituationen. Durch eine installierte Vertretung wird das Fachwissen an zwei Stellen vorgehalten und eine kontinuierliche Bearbeitung ermöglicht.
F10	Die Stadt Altena hat 2018 einen hohen Fehlbetrag je Einwohner, der durch die Aufwendungen in den Hilfen zur Erziehung beeinflusst wird. Bei den Aufwendungen je Hilfefall stellen die stationären Hilfen den kostenintensiven Hilfebereich.		
F11	Die Stadt Altena erreicht die höchste Falldichte bei den SPFH. Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 31 SGB VIII sind jedoch vergleichsweise günstig.	E11	Die Stadt Altena sollte die Entwicklung der SPFH ab 2020 bezüglich der Falldichte und der Aufwendungen je Fall beobachten, um Veränderungen, auch bezüglich der Abgabe der Hilfedurchführung an freie Träger rechtzeitig zu erkennen. Dafür sollten zukünftig die Laufzeiten der einzelnen Hilfen ausgewertet werden, um Maßnahmen, wie Laufzeitbegrenzungen daraus abzuleiten.
F12	Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind bei der Stadt Altena hoch. Altena gibt rund 51 Prozent aller Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung für Heimerziehung aus.	E12.1	Die Stadt Altena sollte mit einer Fallrevision die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermitteln und analysieren.
		E12.2	Aufgrund der derzeitigen Fallzahl findet die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung gemeinsam im Team statt. Da hier Spezialwissen - auch aufgrund der gesetzlichen Neuerungen - erforderlich ist, sind die Beschäftigten regelmäßig zu qualifizieren.
		E12.3	Bei den Integrationshilfen ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Schulamt erforderlich, um die Kooperation mit den Schulen zu stärken.

Feststellung		Empfehlung	
F13	Bei den Hilfen für Junge Volljährige gab es in 2018 nur einen Hilfefall in der Vollzeitpflege, der zudem vergleichsweise günstig war. Allerdings ist zukünftig aufgrund steigender Fallzahlen auch von steigenden Aufwendungen auszugehen.	E13	Die Stadt Altena sollte für die Hilfen für Jungen Volljährige die Verfahrensstandards konkretisieren, da die Fallzahlen steigen. Die Bewilligungsmaßstäbe sollten sich von denen bei den Minderjährigen unterscheiden. Eine stufenmäßige Vervollständigung sollte ab einem Alter von ca. 16/17 Jahren intensiv erfolgen.
Bauaufsicht			
F1	Die Stadt Altena hält die zwei Wochenfrist nach § 71 Abs. 1 BauO NRW immer ein. Die sechs Wochenfrist nach § 64 BauO NRW zur Bearbeitung eines Bauantrages wird in der Regel eingehalten.		
F2	Bei der Gebührenerhebung wendet die Stadt eine mit dem Märkischen Kreis abgestimmte Gebührenordnung an. Die Stadt erzielt einen hohen Aufwandsdeckungsgrad. Für die Aufforderung zur Vervollständigung von Bauanträgen wird keine Gebühr erhoben.	E2	Für die Aufforderung zur Vervollständigung der Antragsunterlagen sollte zukünftig eine Gebühr erhoben werden.
F3	Der Anteil zurückgenommener Bauanträge ist vergleichsweise hoch. Durch eine optimierte Bauberatung sowie eine Verbesserung des Internetauftritts in Bezug auf die Bauaufsicht könnte der Anteil reduziert werden.	E3	Die Stadt Altena sollte den Internetauftritt überarbeiten. Sie sollte umfangreichere Informationen zum Bauantragsverfahren anbieten und deren Auffindbarkeit verbessern.
F4	Die Stadt Altena hat die Zuständigkeiten in Bereich Bauverwaltung nicht schriftlich fixiert.	E4	Die Stadt Altena sollte die Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht durch eine Dienst- oder Arbeitsanweisung schriftlich fixieren.
F5	Der Genehmigungsprozess im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Altena geradlinig und effizient geregelt. Im Falle einer Ablehnung des Antrages erfolgt keine vorherige Anhörung, nach § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW).	E5.1	Im Baugenehmigungsprozess sollte das Vier-Augen-Prinzip deutlicher berücksichtigt werden. Zumindest sollte eine Regelung für die stichprobenweise Überprüfung von erteilten Genehmigungen erlassen werden.
		E5.2	Vor Ablehnung eines Antrages sollte der Antragsteller in rechtskonformer Weise angehört werden.
F6	Die Stadt Altena erfasst die Laufzeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren nicht. Auswertungen und interkommunale Vergleiche sind diesbezüglich nicht möglich.	E6.1	Die Stadt Altena sollte die Möglichkeiten der vorhandenen Software besser nutzen, um zukünftig auch Auswertungen der Laufzeiten zu ermöglichen.
		E6.2	Die Stadt Altena sollte die Möglichkeiten der eingesetzten Software konsequenter nutzen, um den Bearbeitungsaufwand im Baugenehmigungsverfahren zu reduzieren.
F7	In der Stadt Altena ist die Digitalisierung der Bauaufsicht noch nicht sehr weit fortgeschritten. Der überwiegende Teil der Bearbeitung erfolgt papiergebunden.	E7	Zur Vorbereitung auf die Umsetzung der Erfordernisse des OZG sollte die Stadt Altena ein Digitalisierungskonzept erarbeiten.

Feststellung		Empfehlung	
F8	Eine Unterstützung der Steuerung der Bauaufsicht durch Kennzahlen, definierte Ziele oder ein Berichtswesen erfolgt in Altena nicht.	E8	Die Stadt Altena sollte zur Steuerungsunterstützung ein einfaches Berichtswesen incl. entsprechender Controllingwerkzeuge einführen. Hierzu bietet es sich an, die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen fortzuschreiben.
Vergabewesen			
F1	Die Stadt Altena hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie kooperiert bei der Durchführung von Vergaben seit 2018 mit der zentralen Vergabestelle des Märkischen Kreises. Die Dokumentation der Vergaben obliegt weiterhin der Stadt. Bei Vergaben, die die Stadt Altena eigenständig durchführt, begleitet eine Person den vollständigen Vorgang, einschließlich der Submission.	E1	Aus korruptionspräventiven Gründen sollte bei den von der Stadtverwaltung Altena eigenständig durchgeführten Vergabemaßnahmen wenigstens die Submission von zwei Personen durchgeführt werden, die in den sonstigen Beschaffungsvorgang nicht involviert sind.
F2	Die Vergaberichtlinien beinhalten keine Hinweise / Regelungen zur Inanspruchnahme der interkommunalen Vergabestelle.	E2	Die Stadt Altena sollte verbindliche Regelungen schaffen, ab welchen Wertgrenzen der Vergabemaßnahmen die Zusammenarbeit mit der IKVS in Anspruch zu nehmen ist.
F3	Die angewendeten internen Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2002 entsprechen nicht den aktuellen Rechtsvorschriften.	E3	Die Stadt Altena sollte dringend die Vergabedienstanweisung den aktuell geltenden Rechtsgrundlagen entsprechend anpassen und in einem Dokument bündeln.
F4	Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt bisher nicht durchgeführt.	E4	Die Stadt Altena sollte eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und die Dokumentation der Ergebnisse im Intranet zur Verfügung stellen.
F5	In der Stadt Altena ist Sponsoring von untergeordneter Bedeutung. Eine Dienstanweisung sowie eine zentrale Erfassung aller Sponsoringleistungen gibt es bisher nicht.	E5	Die Stadt Altena sollte eine Dienstanweisung zum Umgang mit Sponsoring erlassen.
F6	Die Stadt Altena betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling.	E6.1	Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Altena zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein Bauinvestitionscontrolling implementieren und zentral organisieren.
		E6.2	Die Stadt Altena sollte sich Regelungen für ein systematisches Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird und welche Stelle den Projektablauf steuert und überwacht. Ein abschließender Bericht mit einem Soll-Ist-Vergleich über die durchgeführten Maßnahmen sollte erstellt werden.
F7	Die Stadtverwaltung Altena konnte die notwendigen Daten für die Prüfung und den interkommunalen Vergleich der Abweichungen von Auftragswerten und Abrechnungssummen nicht zur Verfügung stellen.		

Feststellung		Empfehlung	
F8	Die Stadt Altena hat keine Regelungen zum Nachtragswesen schriftlich fixiert. Nachträge müssen ab den in den Vergaberichtlinien genannten Wertgrenzen vor Auftragserteilung dem Rechnungsprüfungsamt vorgelegt werden. Ein Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	E8	Die Stadt Altena sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nachtragsaufträgen treffen und ein systematisches Nachtragsmanagement einrichten.
Vergabewesen - Maßnahmenbetrachtung			
F9	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Altena zeigt noch vereinzelt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.	E9.1	Die Stadt Altena sollte die einzelnen Verfahrensschritte und die Begründung zu den Entscheidungen stets dokumentieren. Dazu gehören auch die Erläuterungen zur Prüfung der Richtigkeit der Preisermittlung und zur Feststellung der Angemessenheit der Preise.
		E9.2	Die Stadtverwaltung sollte die vorgegebenen Befugnisse zur Erteilung von Aufträgen einhalten und nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.
		E9.3	Die Stadt Altena sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den verga-berechtigten Vorgaben durchführen oder die Vergabestelle beim Kreis über die Zuschlagserteilung informieren, sodass diese die Benachrichtigung durchführen kann.
		E9.4	Die Stadt Altena sollte sicherstellen, dass die Beschaffungsstellen die örtliche Rechnungsprüfung den Vergaberichtlinien entsprechend beteiligt.
		E9.5	Nachtragsaufträge sollten immer auch dahingehend überprüft werden, ob eine Neuausschreibung geboten erscheint. Dafür muss die Stadtverwaltung sich mit der Frage auseinandersetzen, ob und welche Gründe es gibt, die gegen eine Neuausschreibung sprechen. Diese Abwägung sollte sie in der Vergabeakte dokumentieren.

1. Finanzen

1.1 Managementübersicht

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

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

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

1.1.1 Haushaltssituation

	gering	Handlungsbedarf	hoch
Haushaltssituation			▲

Der Handlungsbedarf der Stadt Altena, ihre Haushaltssituation zu verbessern, ist weiterhin sehr hoch. Die Stadt ist seit 2011 pflichtige Teilnehmerin des Stärkungspakts Stadtfinanzen. Das Eigenkapital ist seit dem Jahresabschluss 2013 verbraucht, wodurch die Überschuldung eingetreten ist. Nach Haushaltsplanung 2020 gelingt es der Stadt in der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023 nicht, die Überschuldung zu überwinden. Somit unterliegt die Stadt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben und des Haushaltssanierungsplans (HSP) hat die Stadt 2016 erstmals den Haushaltsausgleich erreicht. Auch in der Haushaltsplanung bis 2023 rechnet die Stadt mit positiven Jahresergebnissen. Die Planung beinhaltet jedoch zusätzliche Risiken, die die positive Entwicklung und den Haushaltsausgleich gefährden.

Die gpaNRW sieht Handlungsbedarf bei der Fortführung der Konsolidierung. Die positiven Ergebnisse sollten verstetigt werden, um die Überschuldung zeitnah zu überwinden. Eine besondere Herausforderung besteht hierbei, wenn die konjunkturabhängigen Ertragspositionen geringer ausfallen als geplant.

Die Überschüsse in der Finanzrechnung aus der laufenden Verwaltungstätigkeit dienen dem Abbau der Verschuldung, insbesondere der Liquiditätskredite. Diese betragen 2018 42,5 Mio. Euro. Sowohl die Investitionskredite als auch die Liquiditätskredite hat die Stadt im Eckjahresvergleich 2014/2018 reduziert. Jedoch deutet die hohe Altersstruktur auf einen Reinvestitionsbedarf bei den städtischen Gebäuden hin. Dieser hat das Potenzial, die Stadt in Zukunft verstärkt zu belasten.

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

1.1.2 Haushaltssteuerung

Der Stadt Altena liegen wesentliche Informationen zur Haushaltssteuerung nicht fristgemäß vor. Sowohl für die Aufstellung der Jahresabschlüsse als auch der Gesamtabchlüsse hält sie die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen nicht ein. Bisher hat sie sogar lediglich den Gesamtabchluss 2010 aufgestellt. Unterjährig überwacht sie die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Die Verwaltung berichtet in jeder Stadtratssitzung zur städtischen Finanzlage. Somit sind die Entscheidungsträger unterjährig in der Lage, falls nötig Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Bis 2016 gelingt es der Stadt Altena, Aufwandssteigerungen durch Haushaltskonsolidierung auszugleichen. Vor allem die Erhöhung der Realsteuerhebesätze führt zu einer deutlichen Verbesserung der Jahresergebnisse. Das gute Jahresergebnis 2018 wird hingegen vor allem durch die positive Entwicklung nicht beeinflussbarer Ertragspositionen (Gewerbesteuer, Schlüsselzuweisungen) getragen. Ab 2018 wird der Haushalt vermehrt durch steigende Aufwendungen sozialer Pflichtaufgaben (z.B. die Schaffung von Kindertagesstätten) beschränkt. Die Haushaltskonsolidierung ist somit ein fortlaufender Prozess, um auch die Pflichtaufgaben dauerhaft finanzieren zu können.

Die Stadt hat bis Anfang 2021 keine Grundsätze zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen geregelt. Sie verstößt damit gegen die Vorgaben aus § 22 Abs. 1 KomHVO. Trotz der fehlenden Regelung überträgt die Stadt regelmäßig und umfangreich investive Ermächtigungsübertragungen ins Folgejahr. In der Summe werden die Ermächtigungsübertragungen jedoch nicht genutzt: Die Ist-Ergebnisse bleiben meistens unter den ursprünglichen Planansätzen zurück. Die Stadt sollte daher ihre Veranschlagung von investiven Auszahlungen auf die tatsächliche Umsetzbarkeit prüfen. Dadurch könnten in Zukunft auch Ermächtigungsübertragungen reduziert werden.

Im Bereich der Fördermittelakquise hat die Stadt keine zentralen Regelungen und Verfahrensabläufe festgelegt. Ohne festgelegte Verfahrensabläufe steigt die Gefahr, nicht alle Fördermöglichkeiten zu nutzen. Zudem fehlt eine zentrale Datei, um die Fördermittelvorgaben und -bedingungen für alle Mitarbeiter zugänglich zu verwalten. Ein Fördermittelcontrolling besteht lediglich für Klimaschutzmaßnahmen. Die Stadt sollte auch für die übrigen geförderten Maßnahmen ein Controlling sowie ein Berichtswesen einrichten.

1.2 Inhalte, Ziele und Methodik

Im Prüfgebiet Finanzen beantwortet die gpaNRW folgende Fragen:

- Haushaltssituation: Inwieweit besteht ein Handlungsbedarf, die Haushaltssituation zu verbessern?
- Haushaltswirtschaftliche Steuerung:

- Liegen der Kommune die wesentlichen Informationen zur Steuerung ihrer Haushaltswirtschaft vor?
- Hat die Kommune ein adressatenorientiertes Finanzcontrolling?
- Wie wirkt sich die haushaltswirtschaftliche Steuerung aus?
- Wie geht die Kommune mit Ermächtigungsübertragungen um?
- Wie hat die Kommune als Zuwendungsnehmerin ihr Fördermittelmanagement organisiert?

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

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

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

1.3 Haushaltssituation

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

Die gpaNRW bewertet die Haushaltssituation nach rechtlichen und strukturellen Gesichtspunkten:

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

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

Potenzielle Auswirkungen der Corona-Pandemie konnte die gpaNRW in dieser Prüfung noch nicht berücksichtigen. Die kommunalen Haushalte werden voraussichtlich erheblich belastet

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

Die gpaNRW hat die Haushaltssituation auf folgenden Grundlagen analysiert:

Haushaltspläne, Jahresabschlüsse und Gesamtabschlüsse Stadt Altena 2014 bis 2020

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

Entgegen der Vorgaben aus § 116 Abs. 8 GO NRW hat die Stadt Altena bisher lediglich den Gesamtabschluss 2010 bestätigt. Auch die Frist aus § 95 Abs. 5 GO NRW zur Aufstellung der Jahresabschlüsse hält die Stadt nicht ein.

1.3.1 Haushaltsstatus

- Die Stadt Altena unterliegt aufsichtsrechtlichen Maßnahmen. Sie ist Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Somit ist die Stadt in ihrer kommunalen Selbstverwaltung und Handlungsfähigkeit eingeschränkt.

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 Stadt Altena 2014 bis 2020

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ausgeglichener Haushalt							
Fiktiv ausgeglichener Haushalt							

Haushaltsstatus	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Genehmigungspflichtige Verringerung der allgemeinen Rücklage							
Haushaltssicherungskonzept genehmigt							
Haushaltssanierungsplan genehmigt	X	X	X	X	X	X	X

Die Stadt Altena ist seit 2011 pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Der Haushaltssanierungsplan 2012 und die Fortschreibungen von diesem wurden bisher ausnahmslos von der Bezirksregierung genehmigt. Wie im Haushaltssanierungsplan vorgesehen, werden seit 2016 positive Jahresergebnisse erwirtschaftet.

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Altena 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018*
Jahresergebnis in Tausend Euro	-4.328	-2.485	2.231	895	2.259
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	8.567	11.051	8.697	7.748	5.473
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	7	0	123	54	16
Fehlbetragsquote in Prozent	keine Rücklage	keine Rücklage	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis	pos. Ergebnis

* Ergebnis vor Jahresabschlussprüfung

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

Jahresergebnisse und Rücklagen Stadt Altena 2019 bis 2023 (PLAN)

Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis in Tausend Euro	449	175	418	1.661	2.736
Ausgleichsrücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Allgemeine Rücklage in Tausend Euro	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag in Tausend Euro	5.024	4.849	4.431	2.770	34
Veränderung des nicht durch Eigenkapital gedeckten Fehlbetrages gem. § 43 Abs. 3 GemHVO bzw. § 39 Abs. 3 KomHVO NRW (Verrechnungssaldo) in Tausend Euro	0	0	0	0	0

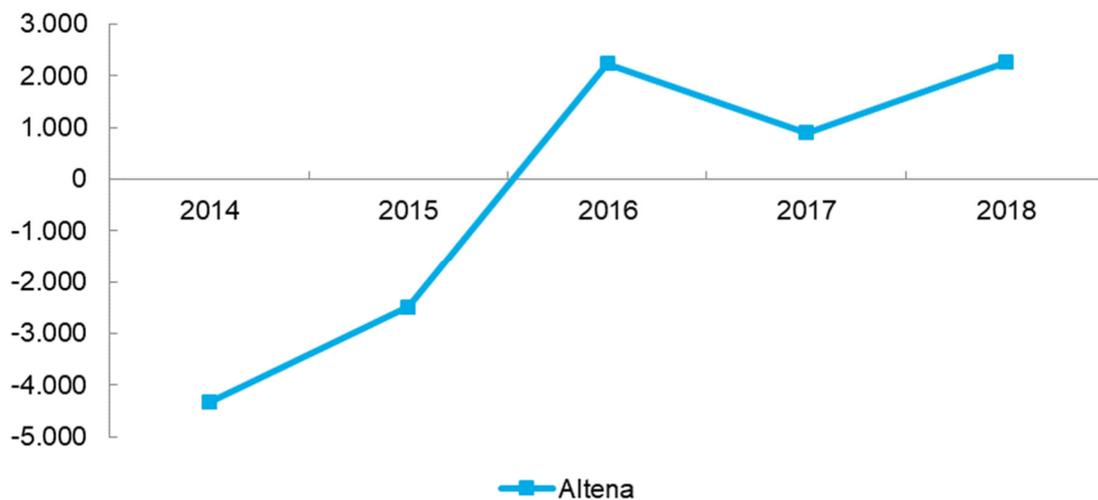
Grundzahlen/ Kennzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Fehlbetragsquote in Prozent	pos. Ergebnis				

1.3.2 Ist-Ergebnisse

- Seit 2016 erwirtschaftet die Stadt Altena positive Jahresergebnisse. Hierbei profitiert die Stadt auch von der positiven konjunkturellen Lage. Strukturell ist der Haushalt weiterhin nicht ausgeglichen.

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.

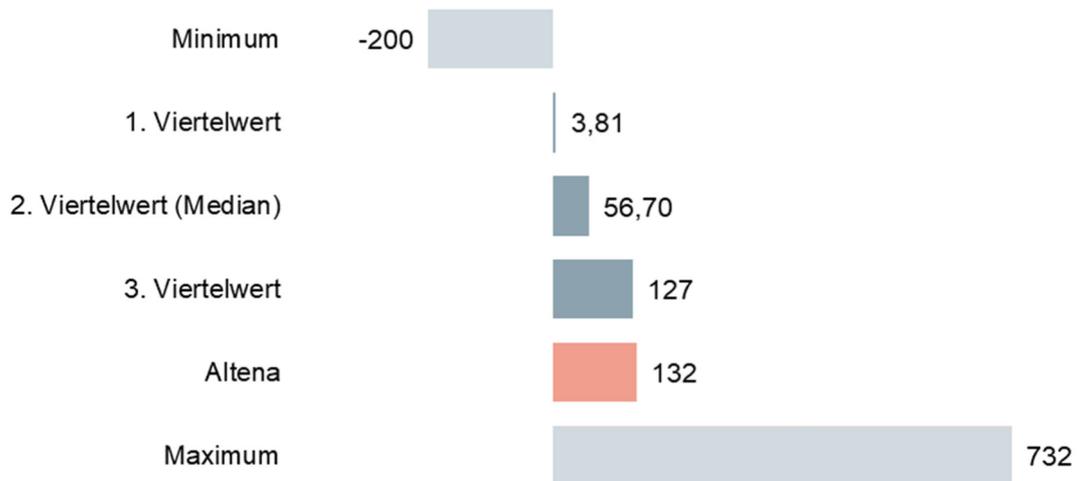
Jahresergebnisse Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2018



Die **Stadt Altena** ist seit 2011 pflichtige Teilnehmerin im Stärkungspakt Stadtfinanzen. Die Erfolge des Sanierungsplans zeigen sich in der dargestellten Grafik. Deutlich positiver als die umliegenden Jahre fallen die Ergebnisse 2016 und 2018 aus. In beiden Jahren fallen die Gewerbesteuererträge deutlich höher aus als in den anderen Jahren. Der Gewerbesteuerertrag 2016 hat sich sogar um 1,5 Mio. Euro zum Vorjahr verbessert. Zusammen mit der Hebesatzerhöhung verbessert sich das Jahresergebnis so deutlich gegenüber dem Jahr 2015. Die Gewerbesteuer 2018 bleibt knapp 140.000 Euro unter dem Ergebnis 2016 zurück. Dennoch ist der Ertrag überdurchschnittlich und trägt zu einem deutlich verbesserten Jahresergebnis bei.

Bisher liegt lediglich der Gesamtabschluss 2010 vor. Inwieweit die Gesamtjahresergebnisse eine ähnliche Entwicklung wie die Ergebnisse des Kernhaushalts genommen haben, lässt sich somit nicht abschätzen.

Jahresergebnis je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 81 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Die Jahresergebnisse der Stadt Altena haben sich sowohl absolut als auch im Vergleich zu anderen mittleren kreisangehörigen Städten verbessert. 2014 haben noch mehr als 75 Prozent ein besseres Jahresergebnis je Einwohner als Altena. 2015 sind es bereits nur noch die Hälfte. Seit 2016 gehört die Stadt hingegen zu den 50 Prozent der Vergleichsstädte mit dem höchsten Jahresergebnis je Einwohner.

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

Aus diesem Grund hat die gpaNRW in einer Modellrechnung Folgendes betrachtet: Wie wäre das Jahresergebnis 2018, wenn Schwankungen nivelliert und Sondereffekte bereinigt wären? Anstelle der tatsächlichen Erträge und Aufwendungen der Gewerbesteuer und des Finanzausgleichs hat die gpaNRW Durchschnittswerte der letzten fünf Jahre 2014 bis 2018 eingerechnet. Die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz steht den Kommunen nicht dauerhaft

zur Verfügung. Daher hat die gpaNRW diese nicht in der Modellrechnung berücksichtigt. Sondereffekte, die das Jahresergebnis 2018 wesentlich beeinflusst haben, haben wir nicht identifiziert. Das Ergebnis dieser Modellrechnung bezeichnet die gpaNRW als **strukturelles Ergebnis**.

Modellrechnung „strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“

Altena	
Jahresergebnis	2.259
Bereinigungen (Gewerbsteuer, Kreisumlage, Finanzausgleich und Konsolidierungshilfe nach Stärkungspaktgesetz)	-16.209
Bereinigungen Sondereffekte	0
= bereinigtes Jahresergebnis	-13.950
Hinzurechnungen (Mittelwerte Gewerbsteuer, Kreisumlage und Finanzausgleich)	11.147
= strukturelles Ergebnis	-2.803

Die strukturelle Modellrechnung fällt im Gegensatz zum tatsächlich erzielten Jahresergebnis negativ aus. Das ist vor allem auf die gestiegenen Erträge aus Steuern und Zuwendungen zurückzuführen.

- Die in der Modellrechnung verwendete durchschnittliche Gewerbsteuer liegt 910.000 Euro unter dem tatsächlich erzielten Ergebnis. Auch die tatsächlichen Erträge aus den Gemeinschaftssteuern (Einkommens- und Umsatzsteuer) übersteigen die Durchschnittsbeträge der Modellrechnung um 810.000 Euro. Die Erträge aus den Gemeinschaftssteuern sind in den vergangenen Jahren deutlich gestiegen. Das liegt zum einen an der positiven konjunkturellen Lage als auch die Entlastung der Kommunen über den Umsatzsteueranteil. Somit wird auch der verwendete Durchschnittsbetrag in den nächsten Jahren trotz der temporären Absenkung des Umsatzsteuersatzes weiter ansteigen.
- Die größte Auswirkung haben die Schlüsselzuweisungen. Aufgrund des geringen Gewerbesteuerertrags 2017 ist die Zuwendung nach dem Gemeindefinanzierungsgesetz 2018 deutlich angestiegen. Sie liegt somit 2,4 Mio. Euro über dem verwendeten Mittelwert.

Die Berechnung der verwendeten Mittelwerte findet sich in Tabelle 3 der Anlage zu diesem Bericht.

Einen großen Unterschied macht die Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz. Diese wird zeitlich befristet bis 2020 gewährt und reduziert sich schrittweise ab 2017. Um die strukturelle Situation zu erfassen, wird sie in der Modellrechnung nicht berücksichtigt. Mit Konsolidierungshilfe verbessert sich das strukturelle Ergebnis auf -1,6 Mio. Euro.

Bei einer anhaltend positiven konjunkturellen Lage steigen die errechneten Mittelwerte der Gewerbsteuer, der Kreisumlage und des Finanzausgleichs weiter an. Dies würde sich voraussichtlich positiv in der Modellrechnung niederschlagen und das strukturelle Ergebnis verbessern. Angesichts der wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie könnten sich die Jahresergebnisse jedoch auch wieder erheblich verschlechtern und dem strukturellen Ergebnis 2018 annähern.

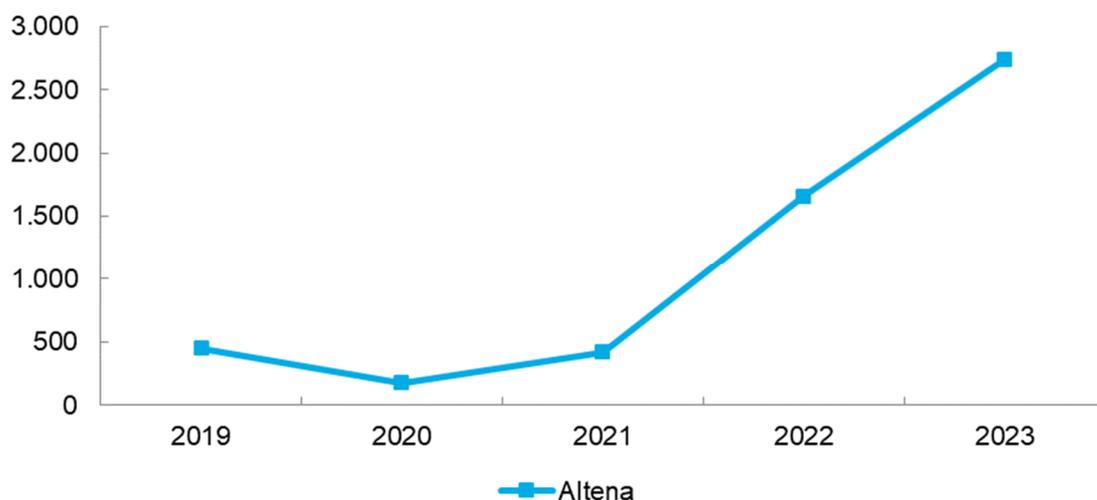
Die weitere Entwicklung der Jahresergebnisse und inwieweit Risiken in der Haushaltsplanung bestehen, stellen wir im Kapitel „Plan-Ergebnisse“ dar.

1.3.3 Plan-Ergebnisse

- Die Stadt Altena plant bis zum Ende des mittelfristigen Finanzplanungszeitraums 2023 mit positiven Jahresergebnissen. Die Ziele des Haushaltssanierungsplans werden somit erfüllt. Zusätzliche Risiken in der Haushaltsplanung bestehen derzeit in der Planung der Grundsteuer B-Erträge. Zudem ist die positive Entwicklung der Jahresergebnisse auch von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen abhängig. Diese unterliegen einem allgemeinen Risiko.

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 Stadt Altena in Tausend Euro 2019 bis 2023



Die **Stadt Altena** plant nach dem aktuellen Haushaltsplan 2020 für 2023 einen Überschuss von 2,7 Mio. Euro. Die Stadt ist verpflichtet, ab 2021 den Haushaltsausgleich ohne Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz darzustellen.

Um haushaltswirtschaftliche Risiken und Chancen erkennen zu können, hat die gpaNRW zunächst das um Sondereffekte und Schwankungen bereinigte letzte Ist-Ergebnis mit dem Ergebnis des letzten Planjahres der mittelfristigen Finanzplanung verglichen und anschließend die Entwicklungen analysiert.

Vergleich Ist-Ergebnis 2018 und Plan-Ergebnis 2023 - wesentliche Veränderungen

	2018 (Durchschnitt 2014 bis 2018)*	2023	Differenz	Jährliche Änderung in Prozent
Erträge				
Gewerbesteuer	9.181 (8.271)	11.092	1.911 (2.821)	3,9 (6,0)
Grundsteuer B	5.131	5.593	462	1,7
Gemeindeanteil an den Gemeinschaftssteuern	9.943 (9.132)	12.050	2.106 (2.917)	3,9 (5,7)
Schlüsselzuweisungen	7.124 (4.697)	6.864	-260 (2.167)	-0,7 (7,9)
Konsolidierungshilfe nach dem Stärkungspaktgesetz	1.216	0	-1.216	-100
Übrige Erträge**	16.827	16.508	-319	-0,4
Aufwendungen				
Personal- und Versorgungsaufwendungen	10.289	10.765	476	0,9
Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen***	3.973	4.412	439	2,1
Transferaufwendungen (ohne allg. Kreisumlage)	11.144	11.733	589	1,0
allgemeine Kreisumlage	11.010 (10.684)	12.056	1.046 (1.372)	1,8 (2,4)
Zinsen und sonstige Finanzaufwendungen	1.022	605	-417	-10,0
Übrige Aufwendungen**	9.725	9.801	75	0,2

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

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

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

Die **Gewerbesteuer** wird durch die wirtschaftliche Entwicklung bestimmt. Sie unterliegt damit konjunkturellen Schwankungen. Daher ist diese Position in der Haushaltsplanung nur schwer abzuschätzen und unterliegt einem hohen allgemeinen Risiko. Die Stadt Altena plant auf Grundlage gewogener Mittelwerte (geometrisches Mittel). Auf diesen Mittelwert wendet die

Stadt die Orientierungsdaten des Landes Nordrhein-Westfalen³ an. Die Gewerbesteuererträge haben sich im Betrachtungszeitraum aufgrund der positiven konjunkturellen Lage beinahe stetig erhöht. Dennoch blieben die Ergebnisse oft hinter dem Planansatz zurück. Dies ist neben dem allgemeinen haushaltswirtschaftlichen Risiko auch auf das Fehlen gesicherter Daten zurückzuführen: Die Stadt stellt den Jahresabschluss erst mehr als ein Jahr nach Abschluss des Haushaltsjahres auf. Dadurch ist das endgültige Gewerbesteuerergebnis für die Berechnung des gewogenen Mittelwerts nicht bekannt. So ist das Ergebnis 2018 in der Haushaltsplanung 2020 auch um 500.000 Euro höher berücksichtigt worden als es hinterher tatsächlich ausgefallen ist. In dem Jahr wirkte sich vor allem ein Sachverhalt aus, der erst im Laufe des Jahres 2020 bekannt geworden ist. Da der Jahresabschluss noch nicht aufgestellt war, hat die Stadt das Ergebnis 2018 nachträglich noch angepasst. Dennoch erschweren die nicht vorliegenden Jahresabschlüsse die Haushaltsplanung⁴. Während die Planung 2018 und 2019 sogar leicht verbessert werden konnte, rechnet die Stadt für 2020 mit einem Einbruch von 40 bis 50 Prozent. Dies ist auf die nicht absehbare Wirtschaftsabschwächung in Folge der Corona-Pandemie zurückzuführen. Positiv könnte sich in Zukunft die Erschließung eines interkommunalen Gewerbegebiets auswirken. Dieses hat die Stadt Altena zusammen mit den Städten Lüdenscheid und Werdohl geplant. Durch die Neuansiedlungen könnten die Gewerbesteuererträge dauerhaft steigen.

Die **Grundsteuer B** unterliegt im Gegensatz zur Gewerbesteuer keinen großen Schwankungen. Dennoch plant die Stadt mit durchschnittlich 1,7 Prozent Steigerung. Dies ist auf den Anstieg von 2018 auf 2019 um 4,7 Prozent zurückzuführen. Dies ist jedoch nur eine Plangröße. Da der Grundsteuer B-Hebesatz unverändert geblieben ist, wird der Planansatz 2019 nicht erreicht. Durchgängig seit 2015 verfehlt die Stadt das Planergebnis um 50.000 Euro bis 200.000 Euro. Der fehlende Betrag hat sich hier in den letzten Jahren erhöht. Die Stadt wird daher die Haushaltsplanung zukünftig anpassen. Aktuell besteht hier ein zusätzliches haushaltswirtschaftliches Risiko, da die geplanten Summen ohne Hebesatzerhöhung nicht erreicht werden.

Die Erträge aus den **Gemeindeanteilen an den Gemeinschaftssteuern** (Einkommens- und Umsatzsteuer) unterliegen ebenfalls konjunkturellen Schwankungen. In den letzten Jahren sind diese Erträge jedoch konstant gestiegen. Der Haushaltssanierungsplan wird durch die steigenden Erträge aus den Gemeinschaftssteuern deutlich gestützt. Die Stadt Altena plant diese auf Grundlage der Orientierungsdaten. Die Auswirkungen der Corona-Pandemie ließen sich zum Zeitpunkt der Haushaltsplanung nicht absehen. Somit besteht hier ein allgemeines Risiko für den Haushalt.

Im Gegensatz zu den Steuererträgen sinken die erwarteten **Schlüsselzuweisungen**. Dies ist auf das hohe Ergebnis 2018 zurückzuführen. Der Blick auf die durchschnittlichen Schlüsselzuweisungen (dargestellt in Klammern) zeigt das normale Niveau. Aufgrund der geringen Steuerkraft 2017 ist der Ertrag 2018 höher ausgefallen. Zum Jahr 2020 gehen die Erträge aus dem Finanzausgleich wieder zurück. Mittelfristig plant die Stadt abermals auf Grundlage der Orientierungsdaten.

Eine Herausforderung für die Haushaltsplanung der Stadt Altena ist der Wegfall der **Konsolidierungshilfe** nach dem Stärkungspaktgesetz. Diese fließt letztmalig 2020 in Höhe von rund

³ Runderlass des Ministeriums für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung Nordrhein-Westfalen vom 02. August 2019

⁴ vgl. Kapitel „Informationen zur Haushaltssituation“.

384.000 Euro zu. Um den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft zu erreichen, müssen die Konsolidierungsmaßnahmen aus dem Haushaltssanierungsplan fortgesetzt werden. Entgegen der Planung des Haushaltssanierungsplans ist der Haushaltsausgleich jedoch durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie gefährdet. Das Land Nordrhein-Westfalen unterstützt die Teilnehmer des Stärkungspakts Stadtfinanzen daher mit einer Sonderhilfe nach § 3 Sonderhilfengesetz Stärkungspakt⁵. Die Stadt Altena erhält 2020 etwa 1,7 Mio. Euro zusätzlich um die Konsolidierungsziele zu erreichen. Es ist noch nicht absehbar, ob die Sonderhilfe ausreicht, um die Ziele des Stärkungspakts und einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Die **Personal- und Versorgungsaufwendungen** umfassen knapp 22 Prozent der ordentlichen Aufwendungen. Schon geringe Steigerungen führen somit zu Herausforderungen für die Einhaltung des Haushaltssanierungsplans. Bis 2021 liegen die Aufwandssteigerungen deutlich über einem Prozent.. In diesen Jahren liegen konkretere Daten bezüglich der Tarif- und Besoldungsanpassungen vor. Ab 2022 steigen die Personalaufwendungen nur noch um knapp ein Prozent pro Jahr. Diese Steigerungsrate ist den Orientierungsdaten entnommen. Hierbei handelt es sich jedoch nicht um geschätzte Steigerungen, sondern um eine Zielrate. Diese soll mit Personalkonsolidierungsmaßnahmen erreicht werden. Die Stadt Altena hat in den vergangenen Jahren im Zuge der Haushaltskonsolidierung umfangreiche Einsparungen umgesetzt. Neben einem allgemeinen Stellenabbau wurde vor allem die Rate der verbeamteten Mitarbeiter bei Nachbesetzungen gesenkt. Hierdurch soll vor allem die zukünftige Belastung aus Pensionen gesenkt werden. Aktuell besteht laut der Stadtverwaltung kein zusätzliches Konsolidierungspotenzial mehr. Zusätzlich zu den laufenden Wiederbesetzungssperren werden lediglich durch die altersbedingte Fluktuation in den nächsten Jahre Einsparungen erzielt. Durch die hohe Altersstruktur in der Verwaltung werden sich diese in den nächsten Jahren vermehrt auswirken. Dennoch könnten je nach Tarifierhöhungen und Besoldungsanpassungen die Steigerungsraten nicht ausreichen. Die weitere Entwicklung ist somit von der Verwaltung genau zu beobachten.

Durch den immer noch hohen Stand an verbeamteten Mitarbeitern liegt ein besonderes Augenmerk auf den Versorgungsaufwendungen. Diese sinken von 2021 bis 2023 um 100.000 Euro. Die Planung der Zuführungen zu den Pensionsrückstellungen erfolgt auf Grundlage eines versicherungsmathematischen Gutachtens. Aus den Erfahrungen der vergangenen Jahre plant die Stadt noch einen Aufschlag in der mittelfristigen Finanzplanung von zehn Prozent ein. Dennoch unterliegt auch diese Position einem allgemeinen Haushaltsrisiko.

Rund ein Zehntel der ordentlichen Aufwendungen entfallen auf **Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen**. Die geplante Steigerung bis 2023 ist sehr moderat. Nicht dargestellt wird eine Bündelung von Maßnahmen in den Jahren 2019 bis 2021. In diesen Jahren werden für mehr als eine Mio. Euro konsumtive Maßnahmen aus dem „Gute Schule“-Paket sowie nach dem Kommunalinvestitionsförderungsgesetz umgesetzt. Nach dem Jahr 2021 sind kaum konkrete Maßnahmen eingeplant. Ist die mittelfristige Finanzplanung nicht mit konkreten Maßnahmen ausgeplant, birgt sie das Risiko, die Haushaltsansätze im Laufe der Zeit immer weiter hochsetzen zu müssen. In Altena wurden in den letzten Jahren verstärkt konsumtive Maßnahmen umgesetzt. Mit den Möglichkeiten des 2. NKF-Weiterentwicklungsgesetz können Maßnahmen einfacher als Investition aktiviert werden. Die Stadt plant daher zukünftig Instandhaltungsmaßnahmen vermehrt zu aktivieren. Dies würde sich mindernd auf die Sach- und Dienstleistun-

⁵ Gesetz zur Gewährung von Sonderhilfen an die am Stärkungspakt teilnehmenden Gemeinden

gen auswirken. Jedoch erhöhen sich durch vermehrte Investitionen die **bilanziellen Abschreibungen**. Die Planung der Stadt Altena folgt dieser Logik nicht. Stattdessen sinkt auch die Haushaltsbelastung aus dieser Position. Somit besteht in der Kombination ein zusätzliches Risiko für den Haushalt.

Keine Aufwandsgruppe bestimmt die Haushaltsspielräume stärker als die **Transferaufwendungen**. Beinahe 50 Prozent der ordentlichen Aufwendungen entfallen hierauf. Besonders stark wirkt sich die **allgemeine Kreisumlage** aus. Die steigenden Transferaufwendungen entfallen vor allem auf diese Position. Die Stadt orientiert sich für die Planung an den Steigerungen aus dem Kreishaushalt. Eine Berechnung der eigenen Steuerkraft nimmt sie nicht separat vor. Da die Gewerbesteuer nicht stärker steigt als die Orientierungsdaten, ist damit kein zusätzliches Risiko für den Haushalt verbunden.

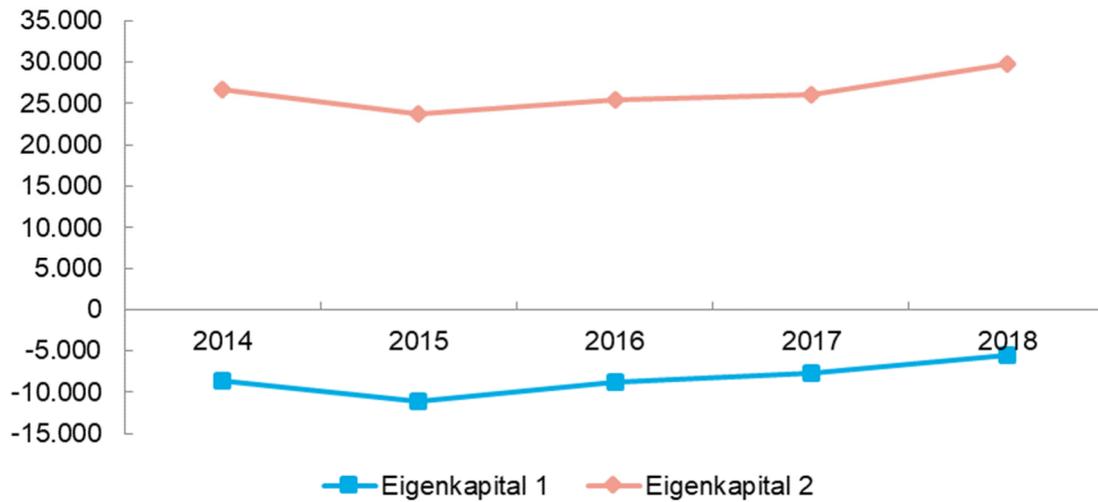
Mindernd auf die Haushaltsplanung wirkt sich die Entwicklung der **Zinsaufwendungen** aus. Die Stadt Altena hat ein sehr detailliertes Kreditmanagementsystem. Dieses System hat sie nach der Wirtschaftskrise 2008/2009 entwickelt. Zu dem Zeitpunkt bestand eine erhebliche Risikosituation durch das Kreditportfolio. Mittlerweile wird die Zinsentwicklung anhand einer Risikoeinschätzung geplant. Positiv auf das Kreditportfolio wirken sich anstehende Prolongationen langfristiger Darlehen aus. Für diese muss die Stadt aktuell noch deutlich höhere Zinsen zahlen als es die aktuelle Zinslage hergibt. Somit können bei einer neuen Zinsbindung auch unmittelbare Zinseinsparungen erzielt werden.

1.3.4 Eigenkapital

- Die Stadt Altena verfügt über kein positives Eigenkapital und ist somit überschuldet. Durch die positiven Jahresergebnisse seit 2016 hat die Stadt einen weiteren Anstieg der Überschuldung verhindert. Entgegen früherer Planungen gelingt es der Stadt voraussichtlich jedoch nicht, die Überschuldung innerhalb der mittelfristigen Finanzplanung zu überwinden.

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.

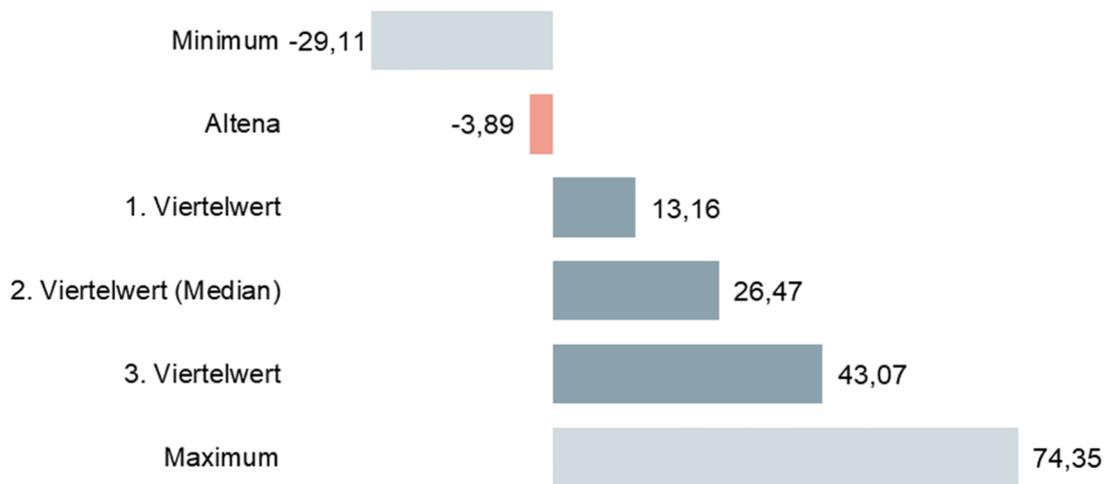
Eigenkapital Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2018



Das Eigenkapital der **Stadt Altena** ist aufgrund der hohen Jahresfehlbeträge komplett verbraucht. Zur Eröffnungsbilanz 2006 beträgt es noch 52 Mio. Euro. Mit dem Jahresabschluss 2013 ist die Überschuldung eingetreten. Durch die ausgeglichenen Haushalte seit 2016 konnte das negative Eigenkapital um fast eine Mio. Euro reduziert werden. Gegenüber dem Höchststand des negativen Eigenkapitals 2015 sogar um 3,3 Mio. Euro. Die Stadt plant im Haushaltsplan 2020 durchgehend bis 2023 mit positiven Jahresergebnissen. Realisiert sich die Haushaltsplanung 2020, wird die Überschuldung nicht vor 2024 überwunden. In den Haushaltsplänen 2018 und 2019 rechnet die Stadt noch mit einem positiven Eigenkapital ab 2021. Die tatsächliche Entwicklung läuft somit weniger positiv als ursprünglich geplant. Die Überwindung der Überschuldung ist für die Stadt sehr wichtig. Um die volle Handlungsfähigkeit zurückzugewinnen, benötigt die Stadt eine ausreichende allgemeine Rücklage sowie eine Ausgleichsrücklage. Hiermit könnten auch negative Jahresergebnisse abgefangen werden.

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

Eigenkapitalquote 1 in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 81 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz des verminderten negativen Eigenkapitals seit 2016 hat sich an der Einordnung im interkommunalen Vergleich für die Stadt Altena nichts geändert.

Berücksichtigt man beim Eigenkapital auch die Sonderposten für Beiträge und Zuwendungen (Eigenkapitalquote 2), fällt diese höher aus (21,2 Prozent). Im interkommunalen Vergleich haben ebenfalls mehr als 75 Prozent der mittleren kreisangehörigen Kommunen eine höhere Eigenkapitalquote 2.

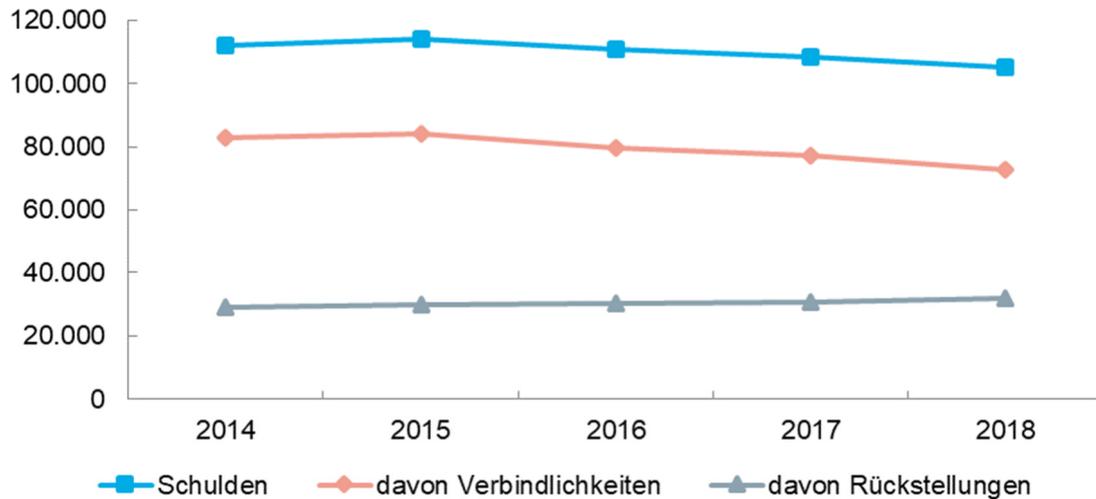
1.3.5 Schulden und Vermögen

- Die Stadt Altena hat ihre Schulden durch einen Abbau der Verbindlichkeiten verringert. Dennoch begrenzen die Verbindlichkeiten weiterhin den städtischen Handlungsspielraum. Vor allem die Liquiditätskredite schränken die Stadt ein. Gleichzeitig hat das Vermögen der Stadt eine hohe Altersstruktur. Durch notwendige Reinvestitionen werden die Verbindlichkeiten zukünftig weiter ansteigen.

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.

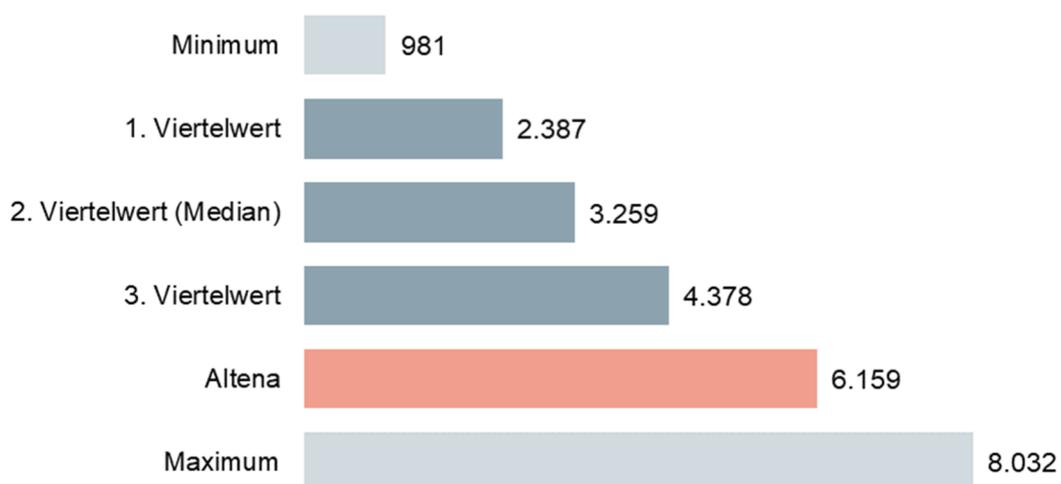
Zu den Schulden gehören die Verbindlichkeiten, die Rückstellungen und die Sonderposten für den Gebührenaussgleich. Um den unterschiedlichen Ausgliederungsgraden Rechnung zu tragen, bezieht die gpaNRW die Schulden aus dem Gesamtabchluss ein.

Schulden Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2018



Der **Stadt Altena** ist es seit dem Schuldenhöchststand 2015 gelungen, die Schulden um fast neun Mio. Euro zu senken. Dies ist auf die Verbindlichkeiten zurückzuführen. Gegenüber 2015 sind sie bis 2018 um 11,2 Mio. Euro gesunken. Anders sieht es bei den Rückstellungen aus: Diese sind um 2,2 Mio. Euro angewachsen. Vor allem die zukünftigen Pensionsverpflichtungen der Stadt führen zu den steigenden Rückstellungen.

Schulden je Einwohner in Euro 2018



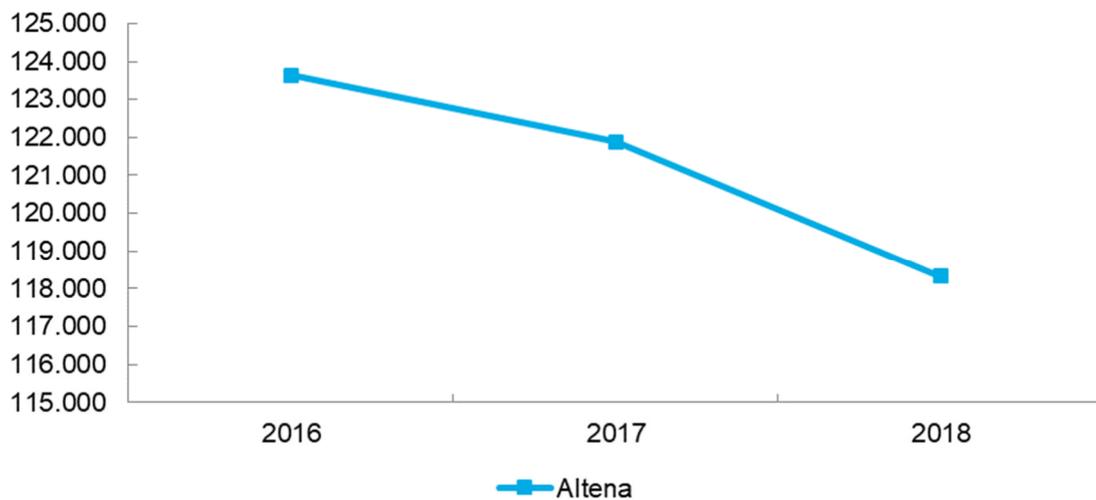
In den interkommunalen Vergleich sind 81 Werte eingeflossen.

Trotz der gesunkenen Schulden hat die Stadt Altena im gesamten Betrachtungszeitraum höhere Schulden als Dreiviertel der mittleren kreisangehörigen Kommunen im Vergleich. Einen kleinen Einfluss haben hierauf auch die gesunkenen Einwohnerzahlen. Die Schulden sinken zwar, können aber auch nur auf weniger Einwohner umgerechnet werden. Die Stadt Altena gehört mit ihren 17.081 Einwohnern (Stand 31. Dezember 2017) zu den kleinsten mittleren kreisangehörigen Städten.

Die Verbindlichkeiten, hier überwiegend die Kreditverbindlichkeiten, umfassen 69 Prozent der Schulden. Daher betrachtet die gpaNRW diese im Folgenden genauer.

1.3.5.1 Verbindlichkeiten

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Altena in Tausend Euro 2016 bis 2018

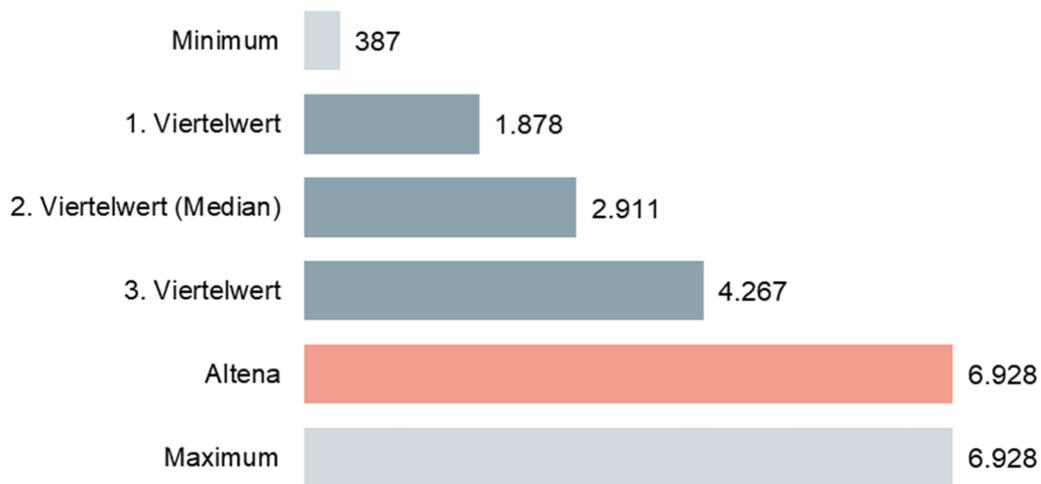


Knapp 62 Prozent der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune entfallen auf den Kernhaushalt der **Stadt Altena**. Somit ist auch die Entwicklung der Gesamtverbindlichkeiten von der Stadt bestimmt. Die seit 2016 um 5,3 Mio. Euro gesunkenen Gesamtverbindlichkeiten gehen vollständig auf die gesunkenen städtischen Verbindlichkeiten zurück.

Die Stadt Altena hat bisher lediglich den Gesamtabchluss 2010 aufgestellt. Der gpaNRW stehen somit keine aktuellen Gesamtverbindlichkeiten zur Verfügung. Für die Jahre 2016 bis 2018 hat die gpaNRW daher die Verbindlichkeiten des Kernhaushaltes mit denen der Mehrheitsbeteiligungen unter Berücksichtigung wesentlicher Verflechtungen saldiert. Die so ermittelten Verbindlichkeiten hat die gpaNRW mit den Gesamtverbindlichkeiten anderer Kommunen verglichen. Soweit von anderen Kommunen ebenfalls nur hilfsweise errechnete Verbindlichkeiten des Konzerns Kommune vorlagen, hat die gpaNRW diese Verbindlichkeiten in den Vergleich einbezogen.

Die Berechnung der Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune ist in Tabelle 6 der Anlage aufgeführt.

Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 68 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Trotz der gesunkenen Verbindlichkeiten hat keine Kommune im Vergleich höhere Gesamtverbindlichkeiten. Da die Gesamtverbindlichkeiten von den städtischen Verbindlichkeiten dominiert werden, betrachten wir diese im Folgenden ebenfalls:

Verbindlichkeiten in Euro Stadt Altena 2018 (Kernhaushalt)

Kennzahl	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl
Verbindlichkeiten je Einwohner	4.269	232	1.118	2.146	2.763	6.385	76
Investitionskredite je Einwohner	1.280	6,65	541	956	1.257	3.475	76
Liquiditätskredite je Einwohner	2.490	0,00	12,24	505	1.291	4.008	76

Bei allen drei Kennzahlen gehört die Stadt Altena zum Viertel der Vergleichsstädte mit den höchsten Verbindlichkeiten. Während zumindest die Investitionskredite noch nah am dritten Viertelwert sind, liegen die Liquiditätskredite deutlich darüber. Dass die vom Kernhaushalt dominierten Gesamtverbindlichkeiten der Maximalwert im Vergleich sind, während die städtischen Verbindlichkeiten nicht Maximalwert sind, stellt dabei keinen Gegensatz dar. Dies ist zum Teil

darauf zurückzuführen, dass auf Vergleichsebene der Kernhaushalte mehr Städte enthalten sind. Für einzelne Städte mit hohen Verbindlichkeiten können keine Gesamtverbindlichkeiten berechnet werden. Zum anderen Teil haben weitere Städte zwar hohe städtische Verbindlichkeiten, jedoch nur wenige Verbindlichkeiten an die Mehrheitsbeteiligungen ausgelagert. In Altena fallen die Gesamtverbindlichkeiten zu den städtischen Verbindlichkeiten um knapp ein Drittel höher aus. Die Stadt Altena hat somit tendenziell mehr Verbindlichkeiten ausgelagert als andere mittlere kreisangehörige Städte im Vergleich.

Rund 59 Prozent der städtischen Verbindlichkeiten entfallen auf Liquiditätskredite. Die zukünftige Entwicklung vor allem dieser Position betrachten wir daher im Folgenden genauer.

1.3.5.2 Salden der Finanzrechnung (künftiger Finanzierungsbedarf)

Salden der Finanzrechnung Stadt Altena in Tausend Euro 2019 bis 2023

Grundzahlen	2019	2020	2021	2022	2023
Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit	2.407	2.222	2.916	3.592	4.590
+ Saldo aus Investitionstätigkeit	71	-656	-2.346	-2.998	562
= Finanzmittelüberschuss/-fehlbetrag	2.478	1.567	570	594	5.152
+ Saldo aus Finanzierungstätigkeit	38	-619	-1.445	-1.445	-1.165
= Änderung des Bestandes an eigenen Finanzmitteln	2.516	947	-875	-851	3.987

Die **Stadt Altena** plant durchgehend bis 2023 mit einem positiven Saldo aus laufender Verwaltungstätigkeit. Die Stadt erwirtschaftet somit ausreichend liquide Mittel, um ihre laufende Geschäftstätigkeit zu finanzieren. Der Überschuss reicht sogar aus, um die planmäßigen Tilgungen der Investitionskredite zu finanzieren. Nach Abzug dieser Tilgungen verbleibt ein summierter Überschuss aus laufender Verwaltungstätigkeit von 8,5 Mio. Euro bis 2023. Dieser Überschuss kann somit zur Tilgung der Liquiditätskredite eingesetzt werden. Die Liquiditätskredite könnten sich damit bis 2023 auf 34 Mio. Euro verringern.

Laut aktueller Haushaltsplanung sieht die Stadt jedoch eine andere Verwendung der Mittel vor. 2020 bis 2022 bestehen negative Salden aus Investitionstätigkeit. 2021 und 2022 ist jedoch keine Aufnahme von Investitionskrediten vorgesehen. Die Stadt müsste die Maßnahmen somit aus der laufenden Verwaltungstätigkeit finanzieren. Somit würden sich zwar die Investitionskredite bis 2023 um voraussichtlich 4,6 Mio. Euro verringern. Die Liquiditätskredite könnten hingegen lediglich um 3,9 Mio. Euro reduziert werden. Tatsächlich wird die Stadt jedoch für den negativen Saldo aus Investitionstätigkeit Investitionskredite aufnehmen. Die Aufnahme von Krediten stellt sie jedoch nach Aussage der Stadtverwaltung in der mittelfristigen Finanzplanung nicht dar. Auch im Vorbericht wird keine Prognose der Verbindlichkeiten bis 2023 vorgenommen⁶.

⁶ vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 2 KomHVO NRW

Angenommen, die Liquiditätskredite verringern sich wie oben dargestellt, würden die Investitionskredite auf 29,2 Mio. Euro ansteigen. Die Verbindlichkeiten blieben in Summe somit auf dem selben Niveau wie bisher.

1.3.5.3 Reinvestitionsbedarfe beim Gebäude- und Infrastrukturvermögen

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

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

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

Die **Stadt Altena** hat in den letzten Jahren regelmäßig in ihr Anlagevermögen investiert. Den altersbedingten Werteverzehr kann sie jedoch nicht ausgleichen: Im Schnitt hat sie nur 61 Prozent der Abschreibungen wieder investiert. Das Anlagevermögen hat sich so um 7,6 Mio. Euro reduziert. Der Wert der Straßen und Gebäude macht in der Stadt Altena mehr als die Hälfte der Bilanzsumme aus. Entsprechend wichtig ist es, den Zustand dieser Vermögensgegenstände zu kennen. Daher betrachtet die gpaNRW diese Vermögensgruppen im Folgenden genauer.

Anlagenabnutzungsgrade Stadt Altena in Prozent 2018

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*		GND in Jahren	RND in Jahren	AAG in Prozent
	von	bis			
Wohnbauten	50	80	60	9	85
Verwaltungsgebäude	40	80	60	9	85
Gemeindehäuser, Bürgerhäuser, Saalbauten	40	80	65	26	60
Feuerwehrgerätehäuser	40	80	70	22	69
Schulen - keine Differenzierung in Schulformen	40	80	70	19	73
Schulsporthallen	40	60	60	21	66
Sporthallen	40	60	60	15	75

Vermögensgegenstand	GND nach Anlage 16*		GND in Jahren	RND in Jahren	AAG in Prozent
	von	bis			
Straßen und Wirtschaftswege	30	60	40	9	77

GND = Gesamtnutzungsdauer, RND = Restnutzungsdauer, AAG = Anlagenabnutzungsgrad;

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

Die Stadt Altena wählt für ihre Vermögensgegenstände mittlere bis lange Gesamtnutzungsdauern. Hierdurch hat sie niedrigere jährliche Abschreibungsaufwendungen als bei kurzen Gesamtnutzungsdauern. Auch werden erst spät hohe Anlagenabnutzungsgrade erreicht. Gleichzeitig steigt jedoch das Risiko vorzeitiger Abschreibungen aufgrund von überaltertem Vermögen.

Die gpaNRW nimmt lediglich eine bilanzielle Betrachtung vor. Somit kann der tatsächliche Zustand der Vermögensgegenstände vom errechneten Anlagenabnutzungsgrad abweichen. Jedoch ist ein hoher Anlagenabnutzungsgrad ein Indiz, dass der Vermögensgegenstand ein Risiko beinhaltet. Die Anlagenabnutzungsgrade der Stadt Altena sind eher hoch. Nur bei drei Vermögensgruppen liegen Abnutzungsgrade unter 70 Prozent vor. Oft ist ein Großteil der prognostizierten Gesamtnutzungsdauern bereits erreicht. Neuinvestitionen, die sich mindernd auf den Anlagenabnutzungsgrad auswirken, hat die Stadt Altena in den vergangenen Jahren nicht durchgeführt. Im geplanten Investitionsprogramm spiegelt sich der hohe Anlagenabnutzungsgrad nicht wider. Lediglich für den Bau von drei neuen Feuerwehrgerätehäusern plant die Stadt größere Summen (rund 7,8 Mio. Euro) zu investieren. Dies ist jedoch eher indirekt auf das hohe Alter zurückzuführen. Durch die mittlerweile sehr großen Feuerwehrfahrzeuge steigt auch der benötigte Platzbedarf in den Feuerwehrgerätehäusern. Hinzu kommen die Anforderungen aus dem aktuellen Brandschutzbedarfsplan. Dieser sieht den Neubau der Feuerwache in der Stadtmitte vor. Allein diese Maßnahme ist aktuell mit 5,5 Mio. Euro veranschlagt.

Bei den Gebäudegruppen der Schulen oder auch Verwaltungsgebäude sieht die Stadt Altena aktuell keine Investitionsmaßnahmen vor. Auch für die Instandhaltung sind keine größeren Maßnahmen eingeplant. Jedoch sind in der Vergangenheit vor allem bei den Schulgebäuden umfangreiche Instandhaltungsmaßnahmen durchgeführt worden. Unter anderem wurden hierbei auch Fenster und Heizungen erneuert. Finanziert wurde dies unter anderem durch die konsumtive Verwendung der „Gute Schule“-Mittel. Durch die Instandhaltungsmaßnahmen hat die Stadt in den letzten Jahren kaum außerplanmäßig Vermögen abschreiben müssen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Belastung in Zukunft nicht noch zunehmen kann. Die Gebäudestruktur in Altena bietet noch eine besondere Erschwernis: Viele der städtischen Gebäude (z.B. Burg Holtzbrink und das Rathaus) stehen unter Denkmalschutz. Sind an diesen Gebäuden Instandhaltungen oder -setzungen notwendig, kann der Denkmalschutz zu zusätzlichen Belastungen führen. Es ist davon auszugehen, dass der Haushalt zukünftig vermehrt durch notwendige Investitions- und Instandhaltungsmaßnahmen eingeschränkt wird.

Eine weitere Herausforderung für die Stadt: Einige der in der Bilanz enthaltenen Gebäude stehen leer (z.B. ehem. die Mosaikschule und die Grundschule Evingsen). Bisher ist noch nicht klar, wie diese dauerhaft genutzt werden sollen. Aktuell entlastet die Stadt ihren Haushalt durch den Wegfall der laufenden Bewirtschaftungskosten. Auf Dauer kann ein Leerstand jedoch zu

zusätzlichen Belastungen führen, unter anderem durch notwendig werdende Absperrungen oder Sicherheitsdienste. Daher ist es notwendig, kurzfristig ein Konzept zur zukünftigen Nutzung zu entwickeln oder die Gebäude zu vermieten bzw. vermarkten.

1.4 Haushaltssteuerung

Im folgenden Abschnitt stellt die gpaNRW fest, ob der Stadt Altena 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**

Der Stadt Altena liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation nicht rechtzeitig vor. Die Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabschlüsse hält die Stadt nicht ein. Damit verstößt sie auch gegen die Auflagen des Stärkungspaktgesetzes. Unterjährig liegen der Stadt jedoch alle Informationen zur Steuerung des Haushalts vor. Besteht die Gefahr, die Ziele des Haushaltssanierungsplans zu verfehlen, können die Entscheidungsträger rechtzeitig gegensteuern.

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

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

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

Die **Stadt Altena** ist verpflichtet einen Haushaltssanierungsplan aufzustellen. Über die Genehmigung der Fortschreibung des HSP durch die Bezirksregierung Arnsberg bestehen unterjährige Berichtspflichten an die Aufsichtsbehörde. Die Stadt Altena muss zu den Stichtagen 30. Juni und 30. September zum Stand der Umsetzung des HSP berichten. Ein weiterer Bericht mit Stichtag 31. März ist zusammen mit dem bestätigten Jahresabschluss des Vorjahres bis zum 15. April vorzulegen. Weitere in der Gemeindeordnung NRW festgelegten Fristen sind wie folgt:

- Bis einen Monat vor Beginn des Haushaltsjahres ist die Haushaltssatzung mit den Anlagen der Aufsichtsbehörde anzuzeigen,
- der Jahresabschluss ist bis zum 31. März des auf das Haushaltsjahr folgende Jahr dem Rat zuzuleiten und
- bis zum 31. Dezember des gleichen Jahres in geprüfter Form vom Rat zu beschließen.

Der Haushalt wird meist bis auf wenige Tage Verzug rechtzeitig beschlossen und den Aufsichtsbehörden zugeleitet. Anders sieht es mit den Jahresabschlüssen aus: Diese werden erst mit mehr als einem Jahr Verspätung aufgestellt. Gesicherte Erkenntnisse über den Verlauf des Haushaltsjahres gibt es somit erst, wenn bereits das nächste Haushaltsjahr abgelaufen ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte das Verfahren zur Aufstellung der Jahresabschlüsse verbessern. Hält sie die vom Gesetzgeber vorgesehene Frist zur Aufstellung ein, liegen ihr auch früher gesicherte Informationen zum Haushaltsverlauf vor.

Ähnlich sieht es mit den Gesamtab schlüssen aus: Hier hat die Stadt Altena sogar erst den Gesamtab schluss 2010 aufgestellt. Die Stadt verfügt somit nicht über alle Informationen, die ein Gesamtab schluss liefert. Da auch die Beteiligungsberichte nicht erstellt werden, besteht hier ein Informationsdefizit⁷. Die Stadt plant, die Möglichkeiten des Gesetzes zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtab schlüsse zu nutzen. Demnach muss nur der Gesamtab schluss 2018 geprüft werden. Die Abschlüsse 2011 bis 2017 kann sie dem Gesamtab schluss 2018 ungeprüft beifügen. Ab 2019 ist die Stadt nicht mehr verpflichtet, einen Gesamtab schluss aufzustellen. Um das Beschleunigungsgesetz zu nutzen, muss der geprüfte Gesamtab schluss 2018 bis spätestens 31. Dezember 2021 angezeigt werden. Durch Personalausfälle hat die Stadt bisher noch keinen der ausstehenden Gesamtab schlüsse aufgestellt.

Unterjährig überwacht die Stadt die Haushaltsausführung mit einem Finanzcontrolling. Hiermit wird die Zielerreichung des HSP überwacht. Dem Stadtrat wird in jeder Ratssitzung zum Stand der Haushaltsausführung berichtet. Vor allem wird die Entwicklung der Steuereinnahmen und, damit zusammenhängend, die wirtschaftliche Lage in der Welt, Deutschland und dem Märkischen Kreis dargestellt. Zusätzlich wird in dem Controllingbericht dargestellt, ob Steuerungsmaßnahmen nötig sind, um die Haushaltsziele zu erreichen. Im Maibericht 2020 berichtet die Stadt zum Beispiel, dass aufgrund der Steuereinbrüche durch die Corona-Pandemie die Unterhaltungsmaßnahmen für Gebäude und Tiefbau vom Verwaltungsvorstand freigegeben werden müssen. Die Finanzberichte werden zentral durch die Finanzabteilung erstellt.

1.4.2 Wirkung der kommunalen Haushaltssteuerung

→ **Feststellung**

Der Stadt Altena ist es vor allem durch die Erhöhung des Grundsteuer B-Hebesatzes gelungen, Aufwandssteigerungen auszugleichen. Nach 2016 reichen die übrigen Konsolidierungs-

⁷ Ausführungen zum Beteiligungsmanagement macht die gpaNRW im Teilbericht „Beteiligungen“.

maßnahmen jedoch nicht aus, um die Handlungsspielräume der Stadt zu erhalten. Die positive Haushaltsplanung ist zu großen Teilen von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen abhängig.

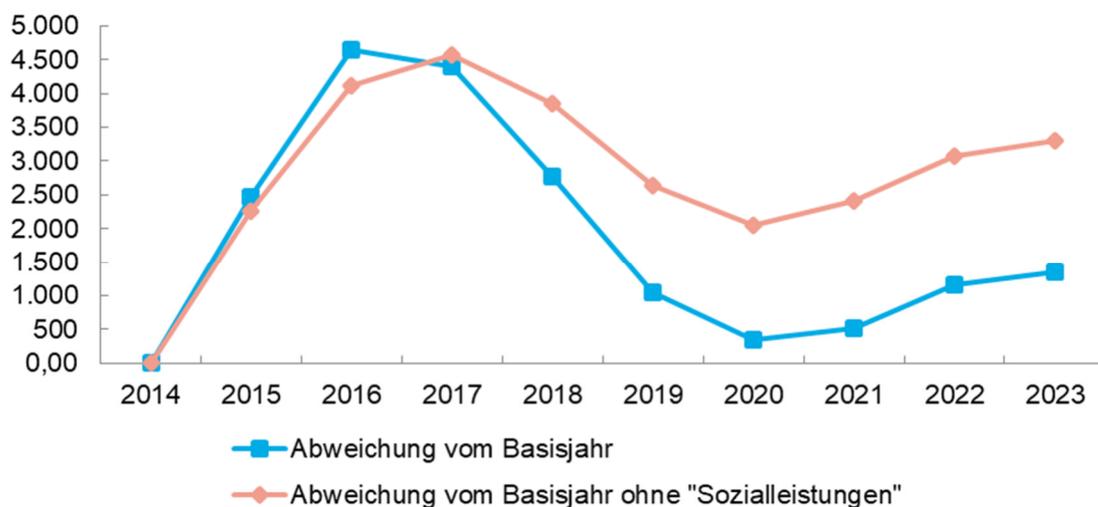
Eine Kommune hat nach § 75 Abs. 1 Satz 1 GO NRW ihre Haushaltswirtschaft so zu planen und zu führen, dass die stetige Erfüllung ihrer Aufgaben gesichert ist. Insofern ist es für sie eine dauernde Aufgabe, ihre finanzielle Leistungskraft und den Umfang ihres Aufgabenbestandes in Einklang zu bringen. Eine 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, des Finanzausgleichs und der Konsolidierungshilfe nach dem StPaktG 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 2014 entwickeln. Die Tabellen sieben bis neun der Anlage enthalten die Berechnungen hierzu.

Bereinigte Jahresergebnisse Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2023



Bis 2018 Ist-Daten, ab 2019 Plandaten

Das Basisjahr 2014 wird in der Grafik als Ausgangspunkt mit Null Euro dargestellt. Die weiteren bereinigten Jahresergebnisse sind als Differenz zum Basisjahr dargestellt.

Wir betrachten zunächst die bereinigten Jahresergebnisse mit Sozialleistungen (blauer Graph). Der **Stadt Altena** gelingt es bis 2016, Aufwandssteigerungen aus eigener Kraft auszugleichen. Aufwandssteigerungen ergeben sich aus der allgemeinen Preissteigerung, Besoldungs- und Tarifierhöhungen oder nicht vollständig gegenfinanzierten Transferaufwendungen. Die Stadt hat verschiedene Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen, die zur erfolgreichen Haushaltssanierung beigetragen haben. Zu den erfolgreichsten gehören

- die Eigenkapitalverzinsung des Abwasserwerks (zusätzliche 300.000 Euro jährlich ab 2016),
- die Schließung von Schulstandorten (ab 2016) sowie
- die Erhöhung der Gewerbe- sowie der Grundsteuerhebesätze.

Vor allem letztere haben dazu beigetragen, dass die Aufwendungen ausgeglichen werden können. 2015 hat die Stadt bzw. der vom Land beauftragte Sparkommissar (vgl. nachfolgendes Kapitel) die Hebesätze der Grundsteuer B und der Gewerbesteuer um 266 bzw. zehn Punkte erhöht. Während die Gewerbesteuer in der oberen Grafik nicht enthalten ist, erkennt man die Mehrerträge von ca. zwei Mio. Euro aus der Erhöhung des Grundsteuer B-Hebesatzes. 2016 hat die Stadt die Hebesätze, wie vom Sparkommissar im Haushaltssanierungsplan vorgesehen, auf das aktuelle Niveau gehoben. Zwar wirken diese Konsolidierungsmaßnahmen auch nach 2016 fort. Jedoch übersteigen die Aufwandssteigerungen ab dem Zeitpunkt die Konsolidierungseffekte. 2018 bleibt so 1,6 Mio. Euro unter dem bereinigten Jahresergebnis 2017 zurück. Dies ist vor allem auf gestiegenen Personal- und Versorgungsaufwendungen zurückzuführen.

Bei Herausrechnung der „Sozialleistungen“ ist die Abweichung 2018 zum Basisjahr rund 1,1 Mio. Euro positiver (roter Graph). Dies ist vor allem auf steigende Aufwendungen im Produktbereich 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zurückzuführen. Während sich das Ergebnis des Produktbereichs 05 – Soziale Leistungen sogar um 0,3 Mio. Euro verbessert, steigt der Zuschussbedarf zum Produktbereich 06 um 1,4 Mio. Euro an. Zum Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe gehören neben den Betriebszuschüssen an Träger von Kindertageseinrichtungen auch Transferaufwendungen nach dem SGB VIII⁸. Lässt man die Sozialleistungen außen vor, kann die Stadt bis einschließlich 2017 die Aufwandssteigerungen ausgleichen. Ab 2018 liegt der um Sozialleistungen bereinigte rote Graph deutlich oberhalb des blauen Graphs. Ab 2018 entwickeln sich die beiden Graphen weiter auseinander: Die Stadt Altena rechnet mit steigenden Sozialleistungen. Die Defizite dieser beiden Produktbereiche belasten den städtischen Haushalt bis 2023 um zusätzliche 850.000 Euro gegenüber 2018.

In der mittelfristigen Finanzplanung bis 2023 entwickeln sich beiden Graphen ähnlich. Ab 2021 zeigt sich eine positive Entwicklung: Wie auch in der mittelfristigen Haushaltsplanung steigen die Ergebnisse an. Die positive Entwicklung in der Haushaltsplanung geht somit nicht nur auf weiter steigenden Steuererträge zurück. Auch angesichts aktueller Entwicklungen wie der Corona-Pandemie ist es wichtig, nicht vollständig abhängig von konjunkturellen Entwicklungen zu sein. Gleichzeitig hat die gpaNRW bei den sinkenden Aufwendungen zusätzliche Risiken für

⁸ Hilfen zur Erziehung; vgl. auch entsprechenden Teilbericht der gpaNRW

die Haushaltsplanung⁹ festgestellt. Bei den Sach- und Dienstleistungsaufwendungen und den Abschreibungsaufwendungen besteht das Risiko, dass diese höher ausfallen als aktuell geplant. Der Konsolidierungsbedarf könnte somit ebenfalls höher sein, als er in der Grafik erscheint.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte ihren Konsolidierungsprozess fortführen. Neben den allgemeinen Aufwandssteigerungen sollte sie auch insbesondere versuchen, steigende Sozialaufwendungen durch Konsolidierung ausgleichen.

1.4.2.1 Auswirkungen der Realsteuern

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

Die **Stadt Altena** nutzt die Hebesätze, um ihre Ziele im Stärkungspakt Stadtfinanzen zu erreichen. Im Betrachtungszeitraum seit 2014 hat sie die Hebesätze zweimal erhöht. Die Erhöhungen sind jedoch nicht selbstbestimmt von Stadtverwaltung und Rat beschlossen worden: Um die Ziele des Stärkungspakts zu erreichen, hat das Land NRW einen sogenannten Sparkommissar nach Altena gesandt. Dieser hat daraufhin den Beschluss zur Erhöhung der Hebesätze in zwei Schritten anstelle des Rates gefasst. Die Stadt erreicht durch die Erhöhung der Hebesätze einen Konsolidierungseffekt von über vier Mio. Euro jährlich. Durch die zweite Anhebung 2016 (Grundsteuer A: +171 Punkte; Grundsteuer B: +144 Punkte; Gewerbesteuer: +35 Punkte) hat die Stadt den Haushaltsausgleich erreicht.

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

Hebesätze 1. Halbjahr 2020 im Vergleich (Angabe in von Hundert)

	Stadt Altena	Märkischer Kreis*	Regierungsbezirk Arnsberg	gleiche Größenklasse**	Median Stärkungspakt***	fiktive Hebesätze GFG
Grundsteuer A	400	284	323	285	355	223
Grundsteuer B	910	615	630	527	695	443
Gewerbesteuer	480	471	469	443	485	418

* gewogener Mittelwert

** Kreisangehörige Gemeinden mit 10.000 bis unter 25.000 Einwohnern

*** Median der Hebesätze von den Teilnehmerkommunen im Stärkungspakt

⁹ vgl. Kapitel „Plan-Ergebnisse“

1.4.3 Ermächtigungsübertragungen

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena hat entgegen den Vorgaben aus § 22 Abs. 1 KomHVO keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Die Verwaltung hat nach Hinweisen aus dieser Prüfung Regelungen erarbeitet, die ab 2021 Anwendung finden.

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena überträgt im hohen Maß Ermächtigungen für Investitionen ins Folgejahr. Die Haushaltsansätze werden dabei regelmäßig mindestens verdoppelt. Die Inanspruchnahme der Ansätze bleibt hingegen meistens sogar unter den ursprünglichen Ansätzen zurück. Die Vorgaben aus § 13 KomHVO zur Haushaltsplanung werden nicht ausreichend berücksichtigt.

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 Altena** hat keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen getroffen. Übertragungen von Ermächtigungen über den § 86 GO NRW (Übertragung von Kreditermächtigungen) hinaus sind somit rechtswidrig.

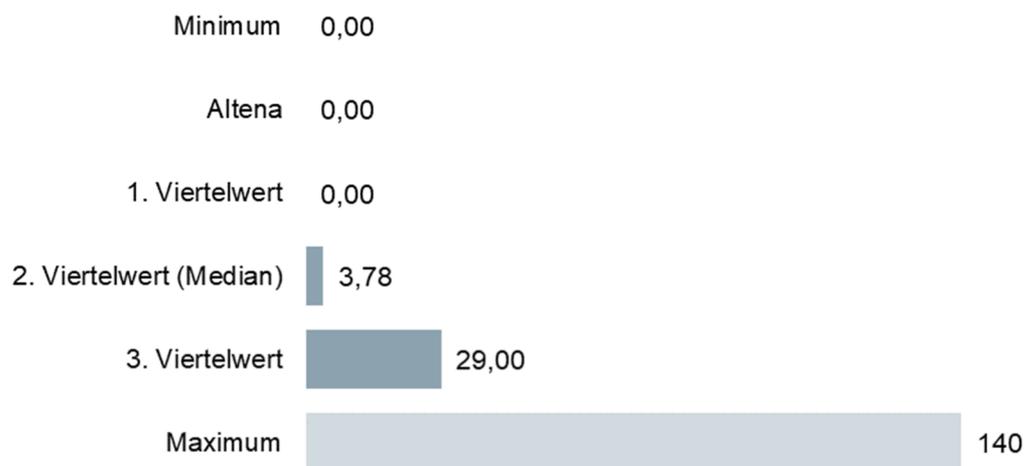
→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte in Abstimmung mit dem Rat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen treffen.

Die gpaNRW hat die Stadt im Prüfverlauf auf den Rechtsverstoß hingewiesen. Die Stadt Altena hat daher zum Haushaltsjahr 2021 Grundsätze zu den Ermächtigungsübertragungen entwickelt. Somit befolgt die Stadt mittlerweile die Vorgaben aus § 22 Abs. 1 KomHVO.

Zumindest im konsumtiven Bereich führt die noch fehlende Regelung nicht zu unrechtmäßigen Ermächtigungsübertragungen: Als Auflage zur Genehmigung des Sanierungsplans schreibt die Bezirksregierung einen sehr restriktiven Umgang mit Ermächtigungsübertragungen vor. Die Stadt überträgt im gesamten Betrachtungszeitraum keine ordentlichen Aufwendungen ins Folgejahr. Dies zeigt sich auch im interkommunalen Vergleich.

Ermächtigungsübertragungen (Ordentliche Aufwendungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 79 Werte eingeflossen.

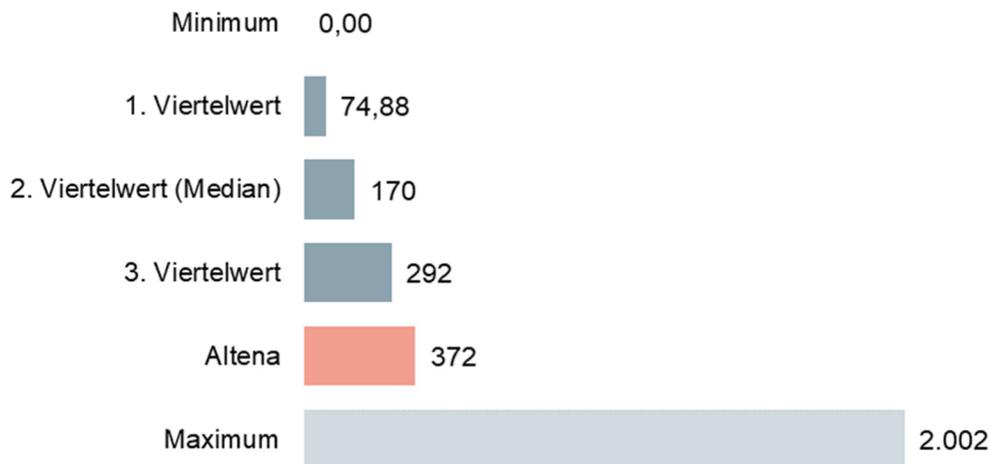
Wie auch die Stadt Altena überträgt rund ein Viertel der mittleren kreisangehörigen Städte keine Ermächtigungen für ordentliche Aufwendungen ins Folgejahr. Ganz anders sieht es bei den investiven Ermächtigungsübertragungen aus:

Investive Auszahlungen Stadt Altena 2014 bis 2018

Grundzahlen/ Kennzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Haushaltsansatz in Tausend Euro	4.604	896	2.926	4.789	4.260
Ermächtigungsübertragungen in Tausend Euro	4.407	4.787	3.428	5.305	6.361
Ansatzerhöhungsgrad in Prozent	95,70	535	117	111	149
Fortgeschriebener Ansatz in Tausend Euro	9.011	5.683	6.354	10.094	10.621
Anteil der Ermächtigungsübertragungen am fortgeschriebenen Ansatz in Prozent	48,90	84,24	53,95	52,56	59,89
Ist-Ergebnis in Tausend Euro	3.664	2.219	1.145	2.722	3.236
Grad der Inanspruchnahme fortgeschriebener Ansatz in Prozent	40,66	39,05	18,02	26,97	30,47

Die Stadt Altena überträgt regelmäßig Ermächtigungen für investive Auszahlungen ins Folgejahr. Die Haushaltsansätze verdoppeln sich so regelmäßig. 2015 hat sich der im Haushaltsplanverfahren beschlossene Ansatz sogar mehr als verfünffacht. Die umfangreichen Ermächtigungsübertragungen spiegeln sich auch im interkommunalen Vergleich wider:

Ermächtigungsübertragungen (Investive Auszahlungen) je Einwohner in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind 79 Werte eingeflossen.

Im gesamten Betrachtungszeitraum (2014 bis 2018) überträgt die Stadt im höheren Umfang investive Ermächtigungen ins Folgejahr als Dreiviertel der anderen Städte im Vergleich. Problematisch ist hier das Verfahren der Ermächtigungsübertragungen: Diese werden dem Stadtrat lediglich zur Kenntnis gegeben. Wie bereits ausgeführt, gibt es nicht einmal einen grundsätzlichen Beschluss des Stadtrates, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen Ermächtigungen ins Folgejahr übertragen werden dürfen. Mit den durchgeführten Ansatzverdoppelungen verliert gleichzeitig das transparente Haushaltsplanungsverfahren an Bedeutung. Dieses Verfahren sieht genaue Beteiligungsschritte vor. Auf diese Weise sollen die Ratsvertreter die künftigen Haushaltsbelastungen im Planungsverfahren abschätzen können. Durch die nachgelagerten und lediglich zur Kenntnis gegebenen Ermächtigungsübertragungen ist diese Transparenz nicht im vollen Umfang gewährleistet.

In Anspruch genommen werden die Haushaltsansätze nicht. Im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2018 schöpft die Stadt Altena die investiven Auszahlungsansätze zu lediglich 31 Prozent aus. Als einen der Gründe führt die Verwaltung Auslastungsprobleme sowohl in der Stadtverwaltung als auch im Baugewerbe auf. Diese werden durch die zeitlich vorgegebenen Fördermaßnahmen wie das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz verstärkt. Die Investitionsvorhaben könnten daher nicht im vorgesehenen Zeitraum umgesetzt werden.

Einzug in die Finanzplanung sollen gemäß § 13 Abs. 2 KomHVO NRW nur die Investitionen halten, bei denen unter anderem die Gesamtkosten sowie die Zeitplanung vorliegt. Dadurch soll gewährleistet sein, dass der Finanzplan die realistische Umsetzung widerspiegelt. In der Stadt Altena zeigt sich, dass sich die angedachte Zeitplanung bei einem Großteil der Investitionsvorhaben nicht realisiert.

→ Empfehlung

Die Stadt Altena sollte ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen. Die Bauzeitpläne sollten gemäß § 13 KomHVO NRW kritisch auf ihre Umsetzbarkeit im Kontext des gesamten Investitionsplans geprüft werden.

1.4.4 Fördermittelmanagement

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

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

1.4.4.1 Fördermittelakquise

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Weder sind der Ablauf der Anträge noch die Prüfung der Förderfähigkeit zentral vorgegeben. Durch die unregelmäßigen Abläufe ist nicht ausgeschlossen, dass viele Fördermöglichkeiten nicht genutzt werden.

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

Die **Stadt Altena** hat keine schriftlichen Festlegungen (Dienstanweisung o.ä.) zum strategischen Umgang und zur Akquise von Fördermitteln getroffen. Die Akquise ist direkt in der Führungsebene verankert: Meistens erfolgt sie durch den Bürgermeister sowie die Abteilungsleitung Bauen und Planen. Im Haushaltsplanungsprozess erfolgt keine standardmäßig vorgeschriebene Prüfung, ob die Maßnahmen förderfähig sind. Dies betrifft sowohl investive als auch konsumtive Maßnahmen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Hierauf aufbauend sollten zentrale Vorgaben regeln, dass Fördermöglichkeiten bereits im Prozess der Haushaltsplanung standardisiert geprüft werden. Diese Vorgaben sollten sowohl den investiven als auch den konsumtiven Bereich umfassen.

Informationen über die Förderprogramme erhalten die Antragsstellenden überwiegend im direkten Austausch mit der Bezirksregierung. Eine zentrale Sammlung von möglichen Förderprogrammen und Informationsquellen besteht nicht. Eine externe Beratung zu Fördermitteln erfolgt nur im Einzelfall durch die Förderbank NRW.Bank.

1.4.4.2 Fördermittelbewirtschaftung und förderbezogenes Controlling

→ **Feststellung**

Der Stadt Altena ist es in der Vergangenheit überwiegend gelungen, die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden. Ein Fördermittelcontrolling nutzt die Stadt hierfür nicht. Auch erfolgen lediglich Berichte zu geförderten Klimaschutzmaßnahmen und deren Umsetzung. Bei der Fördermittelbewirtschaftung gibt es somit noch Verbesserungsmöglichkeiten.

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.

Wie auch bei der Fördermittelakquise der **Stadt Altena** gibt es bei der Fördermittelbewirtschaftung keine klar geregelten Zuständigkeiten. Zudem hat die Stadt keine zentralen Vorgaben zu Standards und Dokumentierung von Förderprojekten festgelegt. Vor allem bei der Dokumentation kann sich dies nachteilig auswirken: Sind Förderbestimmungen und -auflagen nicht zentral dokumentiert, besteht die Gefahr zum Beispiel Zweckbindungsfristen nicht einzuhalten.

→ **Empfehlung**

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

Ein fördermittelbezogenes Controlling gibt es lediglich im Bereich der Klimaschutzmaßnahmen. Im Zuge der geförderten Erstellung eines Klimaschutzkonzeptes hat die Stadt eine Klimaschutzmanagerin eingestellt. Diese berichtet dem Stadtrat regelmäßig zu den umgesetzten Maßnahmen. Zu anderen Förderprojekten gibt es keine standardisierten Berichte. Innerhalb der Stadtverwaltung gibt es keine regelmäßigen Berichte an den Verwaltungsvorstand, da dieser schon über die Fördermittelakquise im Bilde ist.

→ **Empfehlung**

Die Stadt sollte ein fördermittelbezogenes Controlling auch außerhalb der Klimaschutzmaßnahmen implementieren. Über ein hierauf aufbauendes Berichtswesen sollte die Stadtverwaltung dem Stadtrat regelmäßig berichten.

Die Umsetzung der Empfehlungen dieses Kapitels bindet voraussichtlich zusätzliche Personalressourcen¹⁰.

¹⁰ vgl. hierzu die unterdurchschnittliche Personalquote 2 im Teilbericht „gpa-Kennzahlenset“

1.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Haushaltssteuerung					
F1	Der Stadt Altena liegen wichtige Informationen zur Haushaltssituation nicht rechtzeitig vor. Die Fristen zur Aufstellung der Jahres- und Gesamtabchlüsse hält die Stadt nicht ein. Damit verstößt sie auch gegen die Auflagen des Stärkungspaktgesetzes. Unterjährig liegen der Stadt jedoch alle Informationen zur Steuerung des Haushalts vor. Besteht die Gefahr, die Ziele des Haushaltssanierungsplans zu verfehlen, können die Entscheidungsträger rechtzeitig gegensteuern.	53	E1	Die Stadt Altena sollte das Verfahren zur Aufstellung der Jahresabschlüsse verbessern. Hält sie die vom Gesetzgeber vorgesehene Frist zur Aufstellung ein, liegen ihr auch früher gesicherte Informationen zum Haushaltsverlauf vor.	
F2	Der Stadt Altena ist es vor allem durch die Erhöhung des Grundsteuer B-Hebesatzes gelungen, Aufwandssteigerungen auszugleichen. Nach 2016 reichen die übrigen Konsolidierungsmaßnahmen jedoch nicht aus, um die Handlungsspielräume der Stadt zu erhalten. Die positive Haushaltsplanung ist zu großen Teilen von nicht beeinflussbaren Ertragspositionen abhängig.	54	E2	Die Stadt Altena sollte ihren Konsolidierungsprozess fortführen. Neben den allgemeinen Aufwandssteigerungen sollte sie auch insbesondere versuchen, steigende Sozialaufwendungen durch Konsolidierung auszugleichen.	57
F3	Die Stadt Altena hat entgegen den Vorgaben aus § 22 Abs. 1 KomHVO keine Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungsübertragungen getroffen. Die Verwaltung erarbeitet aktuell Regelungen, die ab 2021 Anwendung finden.	58	E3	Die Stadt Altena sollte in Abstimmung mit dem Rat Regelungen zu Art, Umfang und Dauer von Ermächtigungen treffen.	58
F4	Die Stadt Altena überträgt im hohen Maß Ermächtigungen für Investitionen ins Folgejahr. Die Haushaltsansätze werden dabei regelmäßig mindestens verdoppelt. Die Inanspruchnahme der Ansätze bleibt hingegen meistens sogar unter den ursprünglichen Ansätzen zurück. Die Vorgaben aus § 13 KomHVO zur Haushaltsplanung werden nicht ausreichend berücksichtigt.	58	E4	Die Stadt Altena sollte ihre Grundsätze für die Planung der investiven Auszahlungen überprüfen. Die Bauzeitpläne sollten gemäß § 13 KomHVO NRW kritisch auf ihre Umsetzbarkeit im Kontext des gesamten Investitionsplans geprüft werden.	60

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
F5	Die Stadt Altena hat keine strategischen Festlegungen zur Fördermittelakquise getroffen. Weder sind der Ablauf der Anträge noch die Prüfung der Förderfähigkeit zentral vorgegeben. Durch die unregelmäßigen Abläufe ist nicht ausgeschlossen, dass viele Fördermöglichkeiten nicht genutzt werden.	61	E5	Die Stadt Altena sollte strategische Zielvorgaben zur Fördermittelakquise formulieren. Hierauf aufbauend sollten zentrale Vorgaben regeln, dass Fördermöglichkeiten bereits im Prozess der Haushaltsplanung standardisiert geprüft werden. Diese Vorgaben sollten sowohl den investiven als auch den konsumtiven Bereich umfassen.	61
F6	Der Stadt Altena ist es in der Vergangenheit überwiegend gelungen, die Rückforderung von Fördermitteln zu vermeiden. Ein Fördermittelcontrolling nutzt die Stadt hierfür nicht. Auch erfolgen lediglich Berichte zu geförderten Klimaschutzmaßnahmen und deren Umsetzung. Bei der Fördermittelbewirtschaftung gibt es somit noch Verbesserungsmöglichkeiten.	62	E6.1	Die Stadt Altena sollte eine zentrale Datei oder Datenbank einrichten, in der sie die wesentlichen Informationen aller investiven und konsumtiven Förderprojekte einpflegt. Diese würde die fristgemäße Abwicklung der Förderbestimmungen und einen personenunabhängigen Wissensstand zu den Förderprojekten erleichtern.	62
			E6.2	Die Stadt sollte ein fördermittelbezogenes Controlling auch außerhalb der Klimaschutzmaßnahmen implementieren. Über ein hierauf aufgebautes Berichtswesen sollte die Stadtverwaltung dem Stadtrat regelmäßig berichten.	62

Tabelle 2: NKF-Kennzahlenset NRW in Prozent 2018

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Haushaltswirtschaftliche Gesamtsituation							
Aufwandsdeckungsgrad	105	91,93	99,53	102	104	118	81
Eigenkapitalquote 1	-3,89	-29,11	13,16	26,47	43,07	74,35	81
Eigenkapitalquote 2	21,16	-11,32	40,30	53,37	69,24	89,03	81
Fehlbetragsquote	k. A.	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Vermögenslage							
Infrastrukturquote	23,54	0,04	27,54	33,26	39,18	59,83	81
Abschreibungsintensität	8,72	0,64	5,89	7,31	8,51	14,23	81
Drittfinanzierungsquote	52,91	9,69	48,56	55,06	63,72	91,97	80

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Investitionsquote	81,27	21,49	69,52	105	143	549	81
Finanzlage							
Anlagendeckungsgrad 2	67,56	32,50	75,94	88,37	95,78	120	81
Liquidität 2. Grades	63,21	6,98	31,99	59,62	140	77.255	81
Dynamischer Verschuldungsgrad (Angabe in Jahren)	32,38	Siehe Anmerkung im Tabellenfuß					
Kurzfristige Verbindlichkeitsquote	14,21	0,00	4,62	8,20	12,75	42,03	81
Zinslastquote	2,22	0,01	0,73	1,29	1,92	4,92	81
Ertragslage							
Netto-Steuerquote	51,27	28,35	49,76	55,69	60,04	73,79	80
Zuwendungsquote	26,69	5,87	13,75	17,95	24,05	38,68	81
Personalintensität	19,17	8,22	17,87	20,97	22,53	29,77	81
Sach- und Dienstleistungsintensität	9,02	7,16	13,82	16,47	19,00	31,51	81
Transferaufwandsquote	48,01	34,31	42,62	46,32	48,60	74,37	81

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 3: Berechnung Durchschnittswerte (strukturelles Ergebnis) Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2018

Ergebnisse der Vorjahre	2014	2015	2016	2017	2018	Durchschnittswerte
Jahresergebnis	-4.328	-2.485	2.231	895	2.259	
Gewerbesteuern (4013)	6.658	7.774	9.321	8.421	9.181	8.271
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer (4021)	7.887	7.468	7.711	8.157	8.487	7.942
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer (4022)	1.010	1.052	1.084	1.350	1.456	1.190
Ausgleichsleistungen (405)	801	749	763	802	804	784
Schlüsselzuweisungen (4111)	2.776	3.458	5.218	4.908	7.124	4.697
Erstattung aus der Abrechnung Solidarbeitrag (4181)	72	228	3	232	78	123
Konsolidierungshilfe aus dem Stärkungspaktgesetz (4131)	4.268	2.134	2.134	1.664	1.216	*
Summe der Erträge	23.471	22.863	26.234	25.533	28.346	23.006
Steuerbeteiligungen (534)	1.023	1.240	1.299	1.192	1.128	1.176
Allgemeine Kreisumlagen (5374)	10.062	10.362	10.852	11.133	11.010	10.684
Summe der Aufwendungen	11.085	11.602	12.150	12.325	12.137	11.860
Saldo	12.386	11.261	14.084	13.208	16.209	11.147

* Da die Konsolidierungshilfe nicht dauerhaft zur Verfügung steht, nimmt die gpaNRW keine Durchschnittsberechnung vor. Die Konsolidierungshilfe bleibt bei der Modellrechnung „Strukturelles Ergebnis in Tausend Euro 2018“ außen vor.

Tabelle 4: Eigenkapital Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital	0	0	0	0	0
Nicht durch Eigenkapital gedeckter Fehlbetrag	8.567	11.051	8.697	7.748	5.473

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Eigenkapital 1	-8.567	-11.051	-8.697	-7.748	-5.473
Sonderposten für Zuwendungen	31.648	31.223	30.757	30.083	31.444
Sonderposten für Beiträge	3.567	3.581	3.410	3.802	3.830
Eigenkapital 2	26.649	23.753	25.469	26.137	29.800
Bilanzsumme	147.527	149.208	145.059	142.831	140.845

Tabelle 5: Schulden Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2018

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Anleihen	0	0	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen	27.202	25.648	24.137	22.747	21.871
Verbindlichkeiten aus Krediten zur Liquiditätssicherung	46.609	48.468	46.494	43.396	42.531
Verbindlichkeiten aus Vorgängen, die Kreditaufnahmen wirtschaftlich gleichkommen	115	99	95	88	88
Verbindlichkeiten aus Lieferungen und Leistungen	270	526	416	558	596
Verbindlichkeiten aus Transferleistungen	81	37	88	205	112
Sonstige Verbindlichkeiten	5.098	5.880	5.021	5.703	3.287
Erhaltene Anzahlungen	3.335	3.440	3.553	4.589	4.429
Verbindlichkeiten	82.709	84.099	79.803	77.285	72.913
Rückstellungen	28.851	29.675	30.228	30.788	31.832
Sonderposten für den Gebührenaussgleich	354	388	641	527	457

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018
Schulden	111.915	114.162	110.672	108.600	105.203

Tabelle 6: Gesamtverbindlichkeiten Konzern Kommune Stadt Altena in Tausend Euro 2016 bis 2018

Grunddaten Kernhaushalt	2016	2017	2018
Verbindlichkeiten Kernhaushalt	79.803	77.285	72.920
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber verbundenen Unternehmen	0	0	0
Sonstige Verbindlichkeiten gegenüber Sondervermögen	0	0	0
Verbindlichkeiten aus Krediten für Investitionen von Sondervermögen	0	0	0
Ausleihungen an verbundene Unternehmen	0	0	0
Ausleihungen an Sondervermögen	0	0	0
Forderungen gegenüber verbundenen Unternehmen	735	1.796	78
Forderungen gegenüber Sondervermögen	1.760	634	1.427
Grunddaten Beteiligungen*			
Verbindlichkeiten Mehrheitsbeteiligungen	46.332	47.023	46.914
Gibt es zu eliminierende Verbindlichkeiten der Beteiligungen untereinander?	nein	nein	nein
Wenn ja, in welcher Höhe?	0	0	0
Verbindlichkeiten Konzern Kommune	123.641	121.878	118.330

*In die Berechnung eingeflossen sind die Verbindlichkeiten folgender Mehrheitsbeteiligungen: Baubetriebshof, Abwasserwerk, Bäderbetrieb, Stadtwerke Altena GmbH, Stadt Altena Beteiligungs GmbH und Wirtschaftsförderungsgesellschaft Altena mbH.

Tabelle 7: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse (Wirkungen der kommunalen Haushaltssteuerung) Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Jahresergebnis	-4.328	-2.485	2.231	895	2.259	449	175	418	1.661	2.736
Gewerbesteuer	6.658	7.774	9.321	8.421	9.181	8.778	10.337	10.507	10.801	11.092
Gemeindeanteil an der Einkommensteuer	7.887	7.468	7.711	8.157	8.487	8.884	9.204	9.553	10.069	10.613
Gemeindeanteil an der Umsatzsteuer	1.010	1.052	1.084	1.350	1.456	1.460	1.604	1.640	1.407	1.437
Ausgleichsleistungen	801	749	763	802	804	835	855	890	915	945
Schlüsselzuweisungen vom Land	2.776	3.458	5.218	4.908	7.124	7.379	5.959	6.370	6.593	6.864
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe	4.268	2.134	2.134	1.664	1.216	789	384	0	0	0
Allgemeine Umlagen vom Land	72	228	3	232	78	222	38	38	0	0
Summe der Erträge	23.471	22.863	26.234	25.533	28.346	28.346	28.381	28.997	29.785	30.950
Gewerbesteuerumlage	519	629	659	609	578	640	731	758	780	801
Finanzierungsbeteiligung Einheitslasten	504	611	640	583	550	609	0	0	0	0
Allgemeine Kreisumlage	10.062	10.362	10.852	11.133	11.010	10.973	11.115	11.632	11.787	12.056
Summe der Aufwendungen	11.085	11.602	12.150	12.325	12.137	12.222	11.846	12.390	12.567	12.856
Saldo der Bereinigungen	12.386	11.261	14.084	13.208	16.209	16.124	16.535	16.607	17.218	18.094
Saldo der Sondereffekte	0	506	207	0	0	0	0	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.714	-14.252	-12.060	-12.314	-13.950	-15.675	-16.359	-16.189	-15.557	-15.358
Abweichung vom Basisjahr	0	2.463	4.655	4.401	2.764	1.039	355	526	1.157	1.356

Tabelle 8: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse mit Konsolidierungshilfe Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.714	-14.252	-12.060	-12.314	-13.950	-15.675	-16.359	-16.189	-15.557	-15.358
Leistungen aus dem Stärkungspaktgesetz - Konsolidierungshilfe	4.268	2.134	2.134	1.664	1.216	789	384	0	0	0
Bereinigtes Jahresergebnis mit Konsolidierungshilfe	-12.447	-12.118	-9.926	-10.649	-12.733	-14.886	-15.975	-16.189	-15.557	-15.358
Abweichung vom Basisjahr mit Konsolidierungshilfe	0	329	2.521	1.797	-287	-2.439	-3.529	-3.742	-3.110	-2.911

Tabelle 9: Berechnung bereinigte Jahresergebnisse ohne „Sozialleistungen“ Stadt Altena in Tausend Euro 2014 bis 2023

Grundzahlen	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Bereinigtes Jahresergebnis	-16.714	-14.252	-12.060	-12.314	-13.950	-15.675	-16.359	-16.189	-15.557	-15.358
Teilergebnis Produktbereich Soziale Leistungen	-744	-775	-14	-475	-481	-434	-367	-637	-646	-655
Teilergebnis Produktbereich Kinder-, Jugend- und Familienhilfe	-4.119	-3.892	-4.315	-4.560	-5.471	-6.034	-6.197	-6.110	-6.128	-6.148
Bereinigtes Jahresergebnis ohne „Sozialleistungen“	-11.852	-9.585	-7.731	-7.278	-7.998	-9.207	-9.795	-9.442	-8.783	-8.555
Abweichung vom Basisjahr ohne „Sozialleistungen“	0	2.267	4.121	4.574	3.854	2.645	2.056	2.410	3.069	3.297

2. Beteiligungen

2.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Altena 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 Altena verfügt über eine umfangreiche Beteiligungsstruktur. Die Stadt ist an 17 Unternehmen beteiligt. Die Beteiligungen werden auf drei Beteiligungsebenen gehalten. Auf zehn dieser Unternehmen übt sie einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus.

Aufgrund der hohen wirtschaftlichen Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt sowie der sich auf einem mittleren Niveau befindlichen Auswirkungen der auf den kommunalen Haushalt ergeben sich aus Sicht der gpaNRW mittlere Anforderungen an das Beteiligungsmanagement. Diese Anforderungen erfüllt das Beteiligungsmanagement der Stadt Altena nur in Ansätzen.

Zwar hält die Stadt Altena die wesentlichen Unterlagen der Beteiligungen vor. Sie sollte jedoch auf eine stärkere Zentralisierung und Digitalisierung hinwirken. Die Beteiligungsberichte bis 2010 wurden bisher lediglich in den Rat eingebracht. Kurzfristig sollten die fehlenden Beteiligungsberichte eingebracht werden. Zudem sollten dem Rat für die bedeutenden Beteiligungen unterjährige Informationen zum wirtschaftlichen Verlauf zur Verfügung gestellt werden.

Die Stadt Altena bietet den Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern keine Schulungen an und unterstützt diese nicht durch Stellungnahmen zu Gremiensitzungen. Hier besteht bei der Stadt Altena Optimierungspotential.

2.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

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

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

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

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

2.3 Beteiligungsportfolio

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

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

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

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

2.3.1 Beteiligungsstruktur

- Das Beteiligungsportfolio umfasst insgesamt 17 Beteiligungen auf drei Beteiligungsebenen. Auf eine mittlere Anzahl von zehn Beteiligungen übt die Stadt einen mindestens maßgeblichen Einfluss aus. Die Komplexität der Beteiligungsstruktur ist damit auf einem mittleren Niveau.

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 Altena** ist zum Stichtag 31. Dezember 2018 an insgesamt 17 Unternehmen beteiligt. Diese verteilen sich auf drei Beteiligungsebenen, wobei die meisten Beteiligungen unmittelbar auf der ersten Ebene gehalten werden. Bei der Kontrolle und Steuerung der Beteiligungen sind jedoch die Entwicklungen der mittelbaren Beteiligungen bis in die dritte Beteiligungsebene zu berücksichtigen, auch wenn keine direkte Einflussnahme auf diese Beteiligungen möglich ist. Die Beteiligungen werden in vier verschiedenen Rechtsformen gehalten. Dabei ist die GmbH mit sieben Beteiligungen die am häufigsten vorkommende Rechtsform.

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

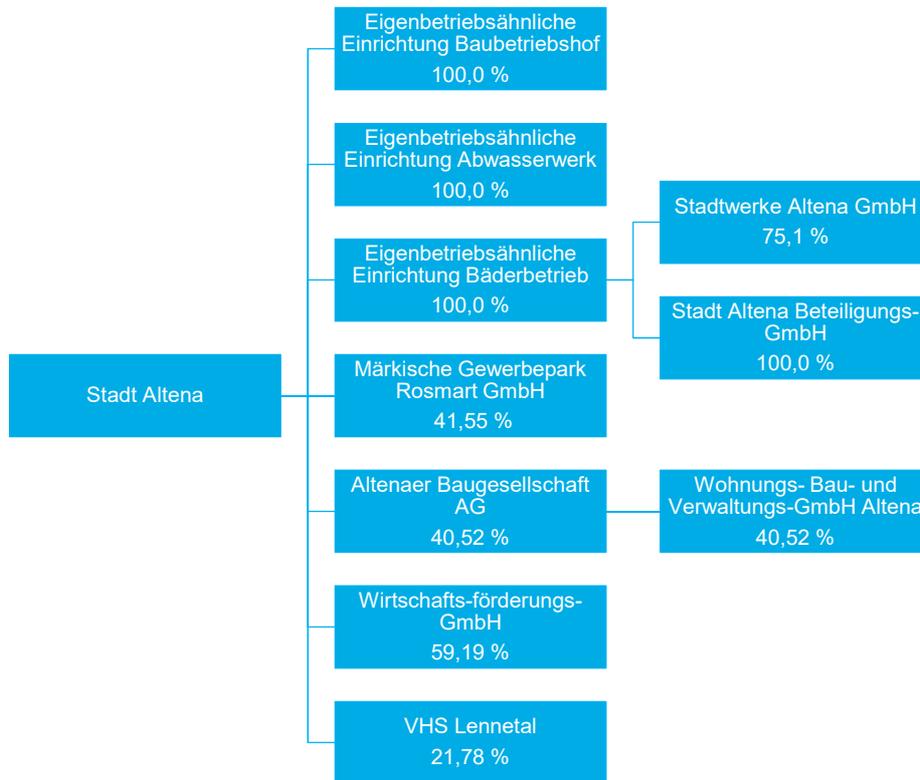
Anzahl der Beteiligungen nach Beteiligungsquote zum 31. Dezember 2018



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

Daher betrachten wir nachfolgend die Beteiligungen, an denen die Stadt mit mindestens 20,0 Prozent beteiligt ist. Bei der Stadt Altena handelt es sich zum 31. Dezember 2018 um folgende Beteiligungen:

Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote¹¹ von mindestens 20,0 Prozent zum 31. Dezember 2018



2.3.2 Wirtschaftliche Bedeutung

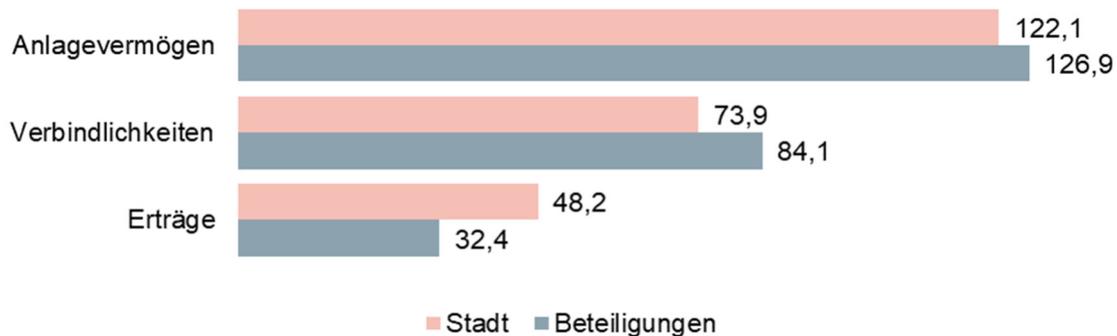
- Die Verbindlichkeiten und das Anlagevermögen der Beteiligungen sind im Vergleich zum Kernhaushalt der Stadt Altena hoch. Die wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen für die Stadt ist demnach auf einem hohen Niveau.

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

Die wirtschaftliche Bedeutung der oben abgebildeten Beteiligungen der **Stadt Altena** wird nachfolgend dargestellt. Es handelt sich um die Werte aus den Jahresabschlüssen zum 31. Dezember 2018.

¹¹ Bei den mittelbar gehaltenen Beteiligungen ist die effektive Beteiligungsquote angegeben. Diese wurde, ausgehend von der Stadt, multiplikativ nach unten durchgerechnet.

Wirtschaftliche Bedeutung der Beteiligungen 2018 in Mio. Euro



Die Beteiligungen halten in 2018 mehr Anlagevermögen als die Stadt Altena in ihrem Kernhaushalt. Davon entfällt mehr als ein Drittel auf das Kanalnetz der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Abwasserwerk. Außerdem wird hohes Anlagevermögen bei der Stadtwerke Altena GmbH bilanziert. Hierbei handelt es sich größtenteils um technische Anlagen sowie Wertpapiere für die Beteiligung an der ENERVIE - Südwestfalen Energie und Wasser AG.

Die Verbindlichkeiten der Beteiligungen sind höher als die Verbindlichkeiten der Stadt. Sie verteilen sich zu jeweils rund einem Viertel auf die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk, die Stadtwerke Altena GmbH, die Märkische Gewerbepark Rosmart GmbH sowie die Altenaer Baugesellschaft AG.

Die Beteiligungen erreichen rund zwei Drittel des Ertragsvolumens der Stadt. Die meisten Erträge werden mit 12,7 Mio. Euro durch die Stadtwerke Altena GmbH erwirtschaftet. Es handelt sich hierbei um Umsatzerlöse aus den Sparten Gasversorgung sowie Wasserversorgung.

2.3.3 Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt

- Der Haushalt der Stadt Altena wird durch die Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen im Jahr 2018 um 0,3 Mio. Euro entlastet. Auch in den Jahren 2016 und 2017 zeigt sich ein vergleichbares Bild. Damit haben die Beteiligungen der Stadt Altena jährlich mittlere Auswirkungen auf den kommunalen Haushalt. Es bestehen allerdings hohe Bürgschaften, die ein Risiko für die Stadt beinhalten.

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

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

Hierbei ist zu beachten, dass nicht nur Beteiligungen, bei denen die Stadt einen maßgeblichen oder beherrschenden Einfluss hat, Auswirkungen auf den städtischen Haushalt haben können. Vielmehr können auch Beteiligungen unmittelbare Auswirkungen auf den städtischen Haushalt

haben, an denen die Stadt nur einen geringfügigen Einfluss hat. Daher werden nachfolgend auch die Beteiligungen mit einer Beteiligungsquote von unter 20,0 Prozent berücksichtigt.

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

Erträge aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Erträge	2016	2017	2018
Erträge aus Leistungsbeziehungen	380	297	516
Steuererträge	1.281	885	727
Konzessionsabgaben	940	947	961
Gewinnausschüttungen und Dividenden	868	824	820
Sonstige Erträge	76	66	125
Gesamtsumme	3.544	3.019	3.149

Insgesamt generiert die Stadt 6,5 Prozent ihrer ordentlichen Erträge¹² aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Erträgen der Stadt.

Den größten Anteil an diesen Erträgen haben die Konzessionsabgaben, welche im Wesentlichen durch die Stadtwerke Altena GmbH sowie die ENERVIE AG geleistet werden. Die Gewinnausschüttungen werden größtenteils von der eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk sowie der Vereinigte Sparkasse im Märkischen Kreis AöR vorgenommen. Beim Abwasserwerk handelt es sich um die Eigenkapitalverzinsung. Die Gewinnausschüttung der Stadtwerke Altena GmbH erfolgt an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Bäderbetrieb, welche hierdurch teilweise ihre Verluste abdecken kann.

Aufwendungen aus Beteiligungen in Tausend Euro

Art der Aufwendungen	2016	2017	2018
Aufwendungen aus Leistungsbeziehungen	2.823	2.957	2.784
Zuschüsse und Umlagen (konsumtiv)	19	41	61
Verlustübernahmen und -abdeckungen	0	0	0
Sonstige Aufwendungen	0	0	0
Gesamtsumme	2.842	2.998	2.845

Insgesamt generiert die Stadt 6,5 Prozent ihrer ordentlichen Aufwendungen aus Finanz- und Leistungsbeziehungen mit den Beteiligungen. Es handelt sich somit um einen bedeutenden Anteil an den Aufwendungen der Stadt.

Rund 1,7 Mio. Euro werden für die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Baubetriebshof Altena aufgewendet. Der Baubetriebshof übernimmt für die Stadt Altena die Unterhaltung der Straßen

¹² Betrachtet wurden hier neben den ordentlichen Erträgen auch die Beteiligungserträge. Diese umfassen Erträge aus Gewinnabführungen, Gewinnausschüttungen, Dividenden und sonstige Beteiligungserträge.

sowie der Grünanlagen, die Straßenreinigung, den Winterdienst sowie die Unterhaltung der Spielplätze. Weitere 0,8 Mio. Euro werden an die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Abwasserwerk geleistet. Hierbei handelt es sich um die Abwassergebühren für städtische Gebäude.

Summiert betrachtet entlasten die Beteiligungen im Durchschnitt den städtischen Haushalt in den drei Betrachtungsjahren um jährlich 0,3 Mio. Euro.

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

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

Die Stadt Altena übernimmt Bürgschaften für die Stadtwerke Altena GmbH von 11,0 Mio. Euro sowie für die Märkische Gewerbepark Rosmart GmbH von 5,7 Mio. Euro. Die Bürgschaften für die Stadtwerke Altena GmbH schwanken in den Berichtsjahren zwischen 8,5 Mio. und 11,9 Mio. Euro.

2.4 Beteiligungsmanagement

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

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

2.4.1 Datenerhebung und -vorhaltung

→ Feststellung

Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Altena ergeben.

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

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

Das Beteiligungsmanagement der **Stadt Altena** wird aktuell im strategischen Bereich durch den Kämmerer und operativ durch den Leiter der Buchhaltung wahrgenommen. Zukünftig soll das Beteiligungsmanagement weiter zentralisiert werden.

Die Stadt Altena hält die Grunddaten, wie zum Beispiel Gesellschaftsverträge für alle Beteiligungen vor. Die Grunddaten werden auch für die Kleinstbeteiligungen wie die Citkomm services GmbH vorgehalten. Auch besondere Verträge, wie der Bürgerschaftsvertrag mit der Stadtwerke Altena GmbH, sind aufgrund der Organisationsstruktur im Bereich Finanzen verfügbar. Anstellungsverträge für Geschäftsführer sowie Befristungen werden im Beteiligungsmanagement der Stadt hingegen nicht vor- und nachgehalten.

In allen Gremien, außer der MVG Märkische Verkehrsgesellschaft mbH, ist ein Vertreter der Verwaltung, in der Regel der Bürgermeister oder Kämmerer, Mitglied. Die Einladungen und Niederschriften liegen somit entweder dem Bürgermeister (ENERVIE AG und Zweckverband Vereinigte Sparkasse im Märkischen Kreis) oder dem Kämmerer vor. Eine zentrale Datenvorhaltung hierfür existiert nicht.

Bei der MVG Märkische Verkehrsgesellschaft ist ein Ratsmitglied in der Gesellschafterversammlung. Die Einladungen gehen der Verwaltung zu und werden an das Ratsmitglied weitergeleitet. Nach den Sitzungen ist das Ratsmitglied angehalten, die Unterlagen an das Beteiligungsmanagement zurück zu geben.

Die Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne der bedeutenden Beteiligungen werden im Beteiligungsmanagement vorgehalten. Ob eine Beteiligung bedeutend ist, entscheidet die Verwaltungsführung. Als bedeutende Beteiligungen gelten in Altena die Beteiligungen mit beherrschendem Einfluss sowie die Altenaer Baugesellschaft AG, die ENERVIE AG und die Stadtwerke Altena GmbH.

Bei den weiteren Beteiligungen ist eine automatisierte Übersendung nicht klar geregelt. Es ist nicht sichergestellt, dass auch von den Kleinstbeteiligungen alle Jahresabschlüsse zeitnah vorliegen. Um den Beteiligungsbericht zu erstellen, ist es jedoch notwendig, für alle Beteiligungen die Jahresabschlüsse vorzuhalten.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte darauf hinwirken, zeitnah die Jahresabschlüsse von allen Beteiligungen zu erhalten.

Die Aufbewahrung der Unterlagen, sowohl der Wirtschaftspläne und Jahresabschlüsse als auch der Einladungen und Niederschriften zu den Sitzungen, erfolgt aktuell nur teilweise digital. Wenn Unterlagen digital übermittelt werden, werden diese auf einem Netzlaufwerk gespeichert. Das Beteiligungsmanagement möchte in naher Zukunft die Datenvorhaltung digitalisieren und auf die Beteiligungsunternehmen einwirken, dass auch die Übersendung der Unterlagendigital erfolgt.

→ **Empfehlung**

Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Altena sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form zentral im Beteiligungsmanagement vorhalten.

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

2.4.2 Berichtswesen

→ **Feststellung**

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

Das Berichtswesen hat die Aufgabe, die kommunalen Entscheidungsträger rechtzeitig über den Geschäftsverlauf der Beteiligungen zu informieren. Aus Sicht der gpaNRW sollte das Berichtswesen insbesondere Planabweichungen und bestehende Risiken beinhalten. Zu diesem Zweck sollten Berichte in einem dem Beteiligungsportfolio angemessenen Turnus bereitgestellt werden.

Die **Stadt Altena** fügt die Beteiligungsberichte ihrem Gesamtabschluss bei. Zum Prüfungszeitpunkt lag lediglich der Beteiligungsbericht für 2010 vor. Ziel der Stadt ist es, die noch ausstehenden Gesamtabschlüsse und Beteiligungsberichte unter Anwendung der bestehenden Vereinfachungsregelung bis zum 31. Dezember 2021 nachzuholen. Grundlage dieser Vereinfachungsregelung ist das Gesetz zur Beschleunigung der Aufstellung kommunaler Gesamtabschlüsse und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften. Danach können Gemeinden der Anzeige des Gesamtabschlusses 2018 bei der Aufsichtsbehörde die Gesamtabschlüsse inklusive der Beteiligungsberichte der Jahre 2011 bis 2017 beifügen, soweit für diese noch keine Anzeige erfolgt ist. Ein Überblick über das kommunale Beteiligungsportfolio und die wirtschaftliche Entwicklung der Beteiligungen der Stadt Altena ist aufgrund der zeitlichen Verzögerung bei der Aufstellung der Gesamtabschlüsse sowie der Beteiligungsberichte für die kommunalen Entscheidungsträger nicht gegeben. Ohne entsprechende Informationen kann der Rat die Beteiligungen und das Beteiligungsportfolio nicht steuern und entsprechenden Einfluss ausüben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte die Beteiligungsberichte ab 2011 zeitnah erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat eingebracht werden.

Gemäß § 116a GO NRW kann sich eine Kommune unter bestimmten Voraussetzungen von der Pflicht zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses ab 2019 befreien lassen. Sofern die Befreiung zur Aufstellung eines Gesamtabchlusses beschlossen wird, ist der Beteiligungsbericht künftig als eigenständiger Bericht zu erstellen und vom Rat gesondert darüber zu beschließen.

Bei der Stadtwerke Altena GmbH ist der Kämmerer zweiter Geschäftsführer und der Bürgermeister Mitglied im Aufsichtsrat. Hier gibt es einen wöchentlichen Jour Fix mit dem Geschäftsführer, um bedeutende Themen zu besprechen. Bei der ENERVIE AG gibt es halbjährlich ein Beteiligungsgespräch, an welchem der Kämmerer teilnimmt. Hier werden bedeutende Themen wie zum Beispiel Strukturänderungen besprochen. Auch in den weiteren Beteiligungen mit beherrschendem Einfluss der Stadt ist jeweils ein Verwaltungsvertreter Geschäftsführer oder im Aufsichtsrat. Zu Planabweichungen wird in den entsprechenden Gremiensitzungen berichtet. Wie bereits im Berichtsteil Datenerhebung- und vorhaltung beschrieben kann, durch die Übersendung der Niederschriften sowie einem guten Austausch der Verwaltungsvertreter mit dem Beteiligungsmanagement der Informationsfluss sichergestellt werden.

Für die drei eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen Baubetriebshof, Abwasserwerk und Bäderbetrieb werden quartalsweise Zwischenberichte gemäß § 20 EigVO NRW erstellt. Diese werden dem Bürgermeister sowie dem Betriebsausschuss zur Kenntnis gegeben. Diese Zwischenberichte unterrichten über die Entwicklung der Erträge und Aufwendungen sowie die Ausführungen des Vermögensplanes. Die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen gehen in jedem Quartalsbericht auf alle vier einzelnen Quartale ein und berichten über die Abweichungen zum Wirtschaftsplan sowie dem Vorjahr. Bei Abweichungen werden diese zusätzlich in einem separaten Dokument erläutert. Veranschaulicht werden wichtige Kennzahlen zusätzlich durch Diagramme. Auf die Töchter der eigenbetriebsähnlichen Einrichtung Bäderbetrieb wird im Quartalsbericht nicht eingegangen.

Die Stadt Altena erstellt keine weiteren Berichte auf freiwilliger Basis. Es gibt keine Vorgaben für die Beteiligungen zu einem unterjährigen Berichtswesen.

Das Beteiligungsmanagement sollte darauf hinwirken, dass in regelmäßigen Abständen unterjährige Berichte zumindest zu den Prognosen der bedeutenden Beteiligungen dem Rat zugehen. Dies ist zum Beispiel wichtig, da die eigenbetriebsähnliche Einrichtung Bäderbetrieb unter anderem durch die Gewinnausschüttungen der Stadtwerke Altena GmbH finanziert wird. Fallen die Gewinnausschüttungen geringer als geplant aus, werden möglicherweise Verlustübernahmen durch die Stadt notwendig.

→ **Empfehlung**

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Altena sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen (mindestens halbjährlich) zum wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen. Durch entsprechende Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden. Dies kann zum Beispiel im Rahmen des Haushaltscontrollings erfolgen.

Bei besonderem Informationsbedarf (Ad-hoc Mitteilung) informieren die Beteiligungen auskunftsgemäß den städtischen Vertreter. Dieser leitet die Informationen dann an das Beteiligungsmanagement weiter.

2.4.3 Unterstützung der Vertreterinnen und Vertreter in den Gremien

→ **Feststellung**

Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Altena ergeben.

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

Die **Stadt Altena** entsendet Ratsmitglieder in verschiedene Gesellschafterversammlungen und Aufsichtsräte ihrer Beteiligungen. Für die Gremienvertreter werden seitens der Stadt jedoch keine Schulungen angeboten. Lediglich die Stadtwerke Altena GmbH bietet ihrerseits für die Aufsichtsratsmitglieder eine Schulung zu den Rechten und Pflichten an. Diese wird durch einen externen Wirtschaftsprüfer durchgeführt.

Aufgrund des sehr unterschiedlichen Vorwissens der Gremienvertreter erscheint es sinnvoll, mindestens einmal zu Beginn der Wahlperiode eine Schulung zum Thema Rechte und Pflichten von Gremienvertretern anzubieten. Es sollte in einer solchen Schulung zusätzlich darauf eingegangen werden, welche Anforderungen und Erwartungen die Stadt an die Vertreter hat.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten.

Das Beteiligungsmanagement der Stadt Altena erstellt keine Stellungnahmen zu den Gremiensitzungen. Bei besonderen Themen, zum Beispiel Satzungsänderungen, finden vor den Sitzungen Gespräche zwischen dem Bürgermeister und dem Geschäftsführer statt. Im Verwaltungsvorstand wird dann eine Verwaltungsmeinung gebildet und auch an die weiteren Gremienvertreter informell kommuniziert. Weitere Informationen erhalten die Gremienvertreter aus dem Rat nicht. Die Stadt Altena hat in nahezu allen bedeutenden Beteiligungen bis zur zweiten Beteiligungsebene Ratsmitglieder in Gesellschafterversammlungen, Aufsichtsräten oder Hauptversammlungen. Aufgrund des unterschiedlichen Vorwissens der Gremienmitglieder ist es sinnvoll, den Gremienvertretern weitergehende Unterstützung zu bieten. Über Stellungnahmen und Beschlussempfehlungen kann sichergestellt werden, dass die Gremienmitglieder die Sicht der Verwaltung kennen und es kann auf Ratsbeschlüsse sowie finanzielle Auswirkungen Bezug genommen werden. Solche Stellungnahmen sind insbesondere für die Gremienvertreterinnen und

Gremienvertreter der Stadtwerke Altena GmbH sowie Altenaer Baugesellschaft AG von Bedeutung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.

2.5 Anlage: Ergänzende Tabellen

Tabelle 1: Zusammenstellung der Feststellungen und Empfehlungen der gpaNRW zur überörtlichen Prüfung 2020 - [Handlungsfeld]

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Beteiligungsmanagement					
F1	Die Datenerhebung und –vorhaltung entspricht nur teilweise den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Altena ergeben.	78	E1.1	Die Stadt Altena sollte darauf hinwirken, zeitnah die Jahresabschlüsse von allen Beteiligungen zu erhalten.	79
			E1.2	Um schnell und einfach auf die Unterlagen zugreifen und sie weiterverarbeiten zu können, sollte die Stadt Altena sämtliche grundlegenden Unternehmensdaten (zum Beispiel Satzungen, Gesellschaftsverträge), Jahresabschlüsse und Wirtschaftspläne in digitaler Form zentral im Beteiligungsmanagement vorhalten.	79
F2	Das Berichtswesen entspricht überwiegend nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Altena ergeben.	79	E2.1	Die Stadt Altena sollte die Beteiligungsberichte ab 2011 zeitnah erstellen und dem Rat zur Verfügung stellen. Zukünftig sollte der Beteiligungsbericht spätestens bis zum Ende des folgenden Kalenderjahres in den Rat eingebracht werden.	80
			E2.2	Das Beteiligungsmanagement der Stadt Altena sollte dem Rat standardisiert unterjährige Informationen (mindestens halbjährlich) zum wirtschaftlichen Verlauf der bedeutenden Beteiligungen zur Verfügung stellen. Durch entsprechende Berichte zu Prognosen und Sachverhalten von besonderer Bedeutung kann der Informationsfluss sichergestellt werden. Dies kann zum Beispiel im Rahmen des Haushaltscontrollings erfolgen.	80
F3	Die Unterstützung der Gremienvertreter entspricht nicht den Anforderungen, die sich aus dem Beteiligungsportfolio der Stadt Altena ergeben.	81	E3.1	Die Stadt Altena sollte ihren Gremienvertreterinnen und Gremienvertretern zumindest zu Beginn einer Wahlperiode Schulungen zu den Rechten und Pflichten anbieten.	81

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E3.2 Die Stadt Altena sollte die Gremienvertreter und Gremienvertreterinnen durch Stellungnahmen zu kommunal bedeutenden Tagesordnungspunkten unterstützen.	82

3. Hilfe zur Erziehung

3.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Altena 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 Altena gehört mit rund 17.000 Einwohnern zu den kleinen Städten im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen. Kostenintensive Einzelfälle, wie z. B. in der Heimerziehung, können das Budget des Jugendamtes und damit den Haushalt der Stadt Altena außerordentlich belasten. Zudem werden die Hilfen und Maßnahmen hauptsächlich über freie Träger ausgeführt, was eine gute Steuerung des Jugendamtes und gezielte Kontrollmechanismen erfordert. Das Jugendamt der Stadt Altena begegnet dieser Problematik mit vielfältigen Formen von Zusammenarbeit und Kooperationen innerhalb des Märkischen Kreises und mit den Trägern der Jugendhilfe.

Der Fehlbetrag für Hilfen zur Erziehung (HzE) je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren wird maßgeblich durch die Transferaufwendungen der Hilfen zur Erziehung beeinflusst. Die Aufwendungen HzE bezogen auf die Einwohner bis 21 Jahre bzw. je Hilfefall erreichen in 2018 im interkommunalen Vergleich ein durchschnittliches Ergebnis. Betrachtet man die Aufwendungen je Hilfefall differenziert nach den ambulanten und stationären Hilfen, stellen die stationären Maßnahmen den kostenintensiven Hilfebereich dar. Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt bei rund 50 Prozent. Dies bedeutet für Altena auch, dass die Hälfte der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist.

Die Stadt Altena verfügt über gute Grundlagen, um ein integriertes Fach- und Finanzcontrolling zu entwickeln. Diese Entwicklung sollte mit der Festlegung einer Gesamtstrategie für die Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit Verwaltung und Politik beginnen, um strategische Ziele einfließen zu lassen. Die vorhandenen Produktziele und Prozessbeschreibungen können neben den in diesem Bericht aufgeführten Kennzahlen bei der Entwicklung von Kennzahlen für ein erstes Kennzahlenset genutzt werden. Die kostenintensiven Hilfen sind dabei in den Fokus zu nehmen. Für ein Berichtswesen sollten die Steuerungsdaten prägnant abgebildet werden und die wichtigsten Aussagen schnell erfassbar sein. Auswertungen zu freien Trägern sind einzubeziehen. Die kontinuierlichen Datenauswertungen über mehrere Jahre geben wichtige Anhaltspunkte für die Steuerung der Hilfen zur Erziehung und unterstützen die Entscheidungen politischer Gremien.

Die Stadt Altena hat für den Arbeitsbereich Hilfen zur Erziehung Standards, Prozesse und Abläufe sowie Zuständigkeiten und Fristen in ihren Produkt- und Prozessbeschreibungen hinterlegt. Die Verfahrensstandards sollten insgesamt geprüft und aktualisiert bzw. z.B. um die Rückkehroptionen bei den stationären Hilfen ergänzt werden.

3.2 Inhalte, Ziele und Methodik

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

Die Hilfe zur Erziehung ist in der Finanzstatistik¹³ der Produktgruppe 363 „Sonstige Leistungen zur Förderung junger Menschen und Familien“ zugeordnet. Nicht betrachtet werden die eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Produktgruppe 367.

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

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

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

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

Mittels interkommunalen Kennzahlenvergleichen steigt die gpaNRW in die Analyse ein. Für die tiefere Analyse werden wir örtliche Unterlagen und Ergebnisse aus Gesprächen aus.

¹³ nach den Vorschriften über die Zuordnung von Aufgaben und Leistungen zu den Produktgruppen (ZOVPG)

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 Rahmenbedingungen für die Stadt Altena sind unter Berücksichtigung der Zuordnung der Jugendamtstypen als belastend einzustufen. Allerdings sind der Anteil der Einwohner bis 21 Jahre sowie der Anteil der Alleinerziehenden im interkommunalen Vergleich der mittleren kreisangehörigen Kommunen eher gering.

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen können die Gewährung von Hilfen zur Erziehung beeinflussen. Die **Stadt Altena** ist dem Jugendamtstyp 4, der Belastungsklasse 2 und dem Strukturtyp 3 nach der Statistik der AKJ TU Dortmund¹⁴ zugeordnet. Der Jugendamtstyp 4 umfasst kreisangehörige Kommunen unter 50.000 Einwohner, Die Belastungsklasse 2 steht für eine hohe Kinderarmut. Diese misst sich an dem Anteil der Kinder unter 15 Jahren mit SGB II-Bezug in dieser Altersgruppe (in Prozent). Zudem werden in den Belastungsklassen 1 und 2 die höchsten Anteile der Heimerziehung ausgewiesen. Die Einordnung des Strukturtyps 3 unterscheidet die Jugendämter u. a. nach Flächenkommunen oder Großstädten.

Aufgrund der sehr geringen Einwohnerzahl von nur rund 17.000 Einwohnern kommen weitere Herausforderungen für das Jugendamt der Stadt Altena hinzu. Die Organisationsgröße ist wesentlich kleiner. Die Aufgaben eines Jugendamtes sind mit wenig Personal durchzuführen. Problematiken wie Fluktuation, Vertretung usw. erschweren die kontinuierliche Aufgabenwahrnehmung. Kostenintensive Einzelfälle, wie z. B. Heimerziehung, können das Budget des Jugendamtes und damit den Haushalt der Stadt Altena außerordentlich belasten. Die Hilfen und Maßnahmen werden hauptsächlich von freien Träger ausgeführt, was eine gute Steuerung des Jugendamtes und gezielte Kontrollmechanismen erfordert.

Die zudem prognostizierten sinkenden Einwohnerzahlen in Altena erfordern eine stringente Aufgabenwahrnehmung in den Hilfen zur Erziehung, um als Jugendamt leistungsfähig und selbstständig zu bleiben. Kooperationen mit anderen Kommunen und dem Kreisjugendamt sind wichtig, um Einsparungen bzw. Entlastungen zu erreichen.

Das Jugendamt der Stadt Altena begegnet dieser Problematik bereits mit vielfältigen Formen von Zusammenarbeit mit benachbarten Städten oder Kooperationspartner übernehmen Aufgaben, wie z.B. die Jugendschutzstelle in Iserlohn, das Kinderschutzzentrum in Lüdenscheid, die

¹⁴ Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Technische Universität Dortmund

Erziehungsberatungsstelle in Altena, die Drogenberatungsstelle in Werdohl, die Jugendberufsagentur des Märkischen Kreises und die Adoptionsvermittlungsstelle in Menden.

3.3.1 Strukturkennzahlen

Soziostrukturelle Rahmenbedingungen der Stadt Altena im Jahr 2018

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil der Einwohner von 0 bis unter 21 Jahren an der Gesamtbevölkerung in Prozent	18,69	17,52	19,34	20,17	20,91	24,48	129
Anteil Arbeitslose SGB II von 15 bis unter 25 Jahren bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen dieser Altersgruppe (Arbeitslosenquote 15-24 Jahre) in Prozent	k.A.	1,8	3,5	4,3	5,6	8,1	88
Anteil Alleinerziehende Bedarfsgemeinschaften SGB II an den Bedarfsgemeinschaften SGB II gesamt in Prozent	17,58	13,3	17,6	18,7	20,1	26,9	129

Der Anzahl der Einwohner unter 21 Jahren zeigt von 2015 mit 3.117 bis 2019 mit 3.114 Einwohnern nur leichte Schwankungen. Der Personenkreis, der Hilfen zur Erziehung beziehen könnte, ist damit relativ konstant.

Die Gesamtzahl der zivilen Erwerbspersonen liegt in **Altena** unter 15.000, so dass keine Arbeitslosenquote von der Bundesanstalt für Arbeit veröffentlicht wird. Somit fehlt der Bezug, um die Kinderarmut bzw. den Anteil der Arbeitslosen SGB II von 15 bis 24 Jahren besser einschätzen zu können.

Das gilt auch für den Anteil der Alleinerziehenden Bedarfsgemeinschaften im SGB II-Bezug. Dieser ist in Altena mit 17,6 Prozent niedriger als in den Vergleichskommunen. Dies kann sich begünstigend auf die Hilfen zur Erziehung auswirken.

3.3.2 Umgang mit den Strukturen

- Die Stadt Altena wertet für die Jugendhilfe relevante Strukturdaten im Rahmen des Kinder- und Jugendförderplanes aus.

Die **Stadt Altena** hält keine gesonderte Stelle vor, die sich mit dem Thema Demografie beschäftigt. Die Daten von IT.NRW werden jedoch von der Kämmerei ausgewertet und den Fachabteilungen zur Verfügung gestellt. Die Jugendhilfeplanung erstellt den Kinder- und Jugendförderplan für Altena. Dieser umfasst u.a. die allgemeinen Strukturdaten zur Situation von Kindern und Jugendlichen in Altena. Der erzieherische Kinder- und Jugendschutz wird in alle Handlungsfelder integriert, die Zusammenarbeit der Jugendhilfe und Schule bildet ein eigenständiges Handlungsfeld.

Als belastend für die Hilfe zur Erziehung werden von der Stadt die Zuzüge von Familien eingestuft. In Altena wird verhältnismäßig günstiger Wohnraum angeboten, zudem besteht eine gute Anbindung an die nächstgrößeren Städte. Durch den daraus entstehenden Zuständigkeitswechsel durch übernommene Fälle von anderen Jugendämtern sind in 2018 rund 580.000 Euro Mehraufwendungen entstanden. In 2021 sind in der Jugendhilfe 3,6 Millionen Euro Transferaufwendungen eingeplant worden, davon entfallen 1,2 Millionen Euro allein auf zugezogenen Familien der letzten Jahre. Dadurch hat das Jugendamt keine Einflussmöglichkeit auf die Kosten und der rechtzeitige Einsatz von präventiven Hilfeangeboten ist nicht möglich.

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

3.3.3 Präventive Angebote

- Die Stadt Altena stellt unterschiedliche präventive Angebote zur Verfügung, um die Hilfen zur Erziehung durch niederschwellige Hilfen zu entlasten. Es findet eine weitreichende Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren der Kinder-, Jugend- und Familienhilfen statt.

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 Netzwerkarbeit wird in der **Stadt Altena** als wichtiges Instrument gesehen, um die Familien früh zu erreichen und mit entsprechenden Angeboten präventiv Hilfestellung geben zu können. Die Koordination findet in dem Zuständigkeitsbereich der Frühen Hilfen statt.

Dazu zählen:

- Die Baby-Begrüßungstasche: Ein wesentlicher Bestandteil der Tasche ist der umfangreiche Informationsordner "Leitfaden für Eltern".
- Das Netzwerk Altena. „Früh am Ball“: Dies ist ein Zusammenschluss der Tageseinrichtungen für Kinder, der Partner aus dem Gesundheitswesen, der Jugend- und sozialen Hilfen, der Familienbildung sowie des Jugendamtes der Stadt Altena. Zentrales Ziel des Netzwerkes ist die frühzeitige Unterstützung von Kindern und Familien von Anfang an, damit ein bestmögliches Aufwachsen gelingen kann.
- Die Onlinesuche Frühe Hilfen (Bundesinitiative): Eltern als auch Fachkräfte der Frühen Hilfen haben hier die Möglichkeit, auf einfache und schnelle Weise Informationen zu Angeboten und den richtigen Ansprechpartnern zu finden.
- Das Kinderschutzzentrum in Lüdenscheid als Zusammenschluss mehrerer Kommunen des Südkreises des Märkischen Kreises.

- Die Erziehungsberatungsstelle in Altena für die Kommunen Altena, Werdohl und Plettenberg.

Weitere Angebote für Familien werden durch das Familienzentrum, im Familienbüro, den Jugendzentren und durch freie Träger zur Verfügung gestellt. Die Schulsozialarbeit unterstützt durch Projekte, Teamtrainings, Beratungen usw. ebenfalls an den Schulen. Die einzelnen Angebote und Maßnahmen sind im Kinder- und Jugendförderplan beschrieben.

3.4 Organisation und Steuerung

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

3.4.1 Organisation

- Die Themen Kinder und Jugendliche sowie Schulen ist in zwei unterschiedlichen Abteilungen organisiert. Der Abteilung 4 ist das Thema Jugend, Familie zugeordnet, der Abteilung 2 der Schulbereich. Es findet eine enge Zusammenarbeit u.a. über die Schulsozialarbeit statt, um Synergien zu erreichen. Aufgrund der Größenordnung der Stadt Altena ist ein Austausch und Kontakt auf dem „kurzen“ Weg gegeben.

Die Stadt Altena gliedert sich organisatorisch in die Verwaltungsleitung und fünf darunterliegende Abteilungen. In der Abteilung 4 der Stadt Altena sind die Themen Soziales, Jugend und Familie zusammengefasst. In der Abteilung 2 findet sich Finanzen, Schulen, Sport, Stadtbücherei und Baubetriebshof. Beide Abteilungen überschneiden sich bei den Zielgruppen Kinder und Jugendliche. Die Bereiche Jugendhilfe und Schule arbeiten eng zusammen.

In dem Handlungsfeld 3 „Bildungschancen“ des Kinder- und Jugendförderplanes wird bei diversen Maßnahmen und Projekten Kinderbetreuung mit Schule verbunden. Die Jugendhilfe und die Schulsozialarbeit initiieren diverse gemeinsame Projekte u. a. zu den Themen Mobbing, Gewaltprävention und Teamtrainings. Zukünftig soll das Frühwarnsystem Altena durch einen Kooperationsvertrag mit den Grundschulen weiter ausgebaut werden. Der Kinder- und Jugendförderplan wird in 2021 fortgeschrieben.

Der Jugendamtsleitung obliegt die Dienstaufsicht, zusätzlich ist eine Koordinationsstelle für den Bezirkssozialdienst (BSD) eingerichtet worden, die die Fachaufsicht über den BSD ausübt.

Die Arbeit des Allgemeinen Sozialen Dienstes (BSD) ist in fünf Bezirke aufgeteilt und die Vertretungsregelungen entsprechend organisiert. Als Spezialdienst sind der Pflegekinderdienst und die Jugendgerichtshilfe eingerichtet. Der Stellenanteil der Sonderstelle für die unbegleiteten minderjährigen Ausländer (UMA) ist aufgrund des Wegfalls der Jugendhilfeleistungen für die UMA 2018 in die Aufgabe der sozialpädagogischen Familienhilfe (SPFH) übergeleitet worden. Die Stadt Altena nimmt die SPFH größtenteils mit einer eigenen Kraft wahr.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben, in denen neben ihnen die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger ge-

förderter Maßnahmen vertreten sind. In den Arbeitsgemeinschaften soll darauf hingewirkt werden, dass die geplanten Maßnahmen aufeinander abgestimmt werden und sich gegenseitig ergänzen.

Die Stadt Altena hat Arbeitsgemeinschaften gemäß § 78 SGB VIII für die Themen Kindertagesbetreuung und den Kinderschutz nach § 8 a SGB VIII eingerichtet. Es findet ein regelmäßiger Austausch mit den freien Trägern statt. Zusätzlich sind insbesondere die kleineren Kommunen des Märkischen Kreises eng miteinander vernetzt. Im Märkischen Kreis finden regelmäßig Jugendamtsleitertreffen statt, die die Kommunen abwechselnd organisieren.

Innerhalb des Jugendamtes findet ein regelmäßiger Austausch zwischen der Jugendamtsleitung und der BSD-Koordination statt. Zusätzlich finden Teambesprechungen des BSD bzw. im Jugendamt statt. Die Besprechungen dienen der Weitergabe von Informationen und sollen eine einheitliche Verfahrensweise der Mitarbeitenden gewährleisten. Unterstützt wird dies durch Prozessbeschreibungen zu den einzelnen Produkten, wie z.B. der Beratung. Näheres dazu wird im Kapitel „Verfahrensstandards“ beschrieben.

3.4.2 Gesamtsteuerung und Strategie

→ **Feststellung**

Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung verfügt die Stadt Altena nicht.

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

Die Philosophie des Jugendamtes „Unterstützung so früh wie möglich“ wird von der Politik der **Stadt Altena** unterstützt. Hierzu gibt es einen Leitfaden seitens des Jugendamtes. Strategische Zielvorgaben bestehen seitens der Politik jedoch nicht. Das Jugendamt bestätigt allerdings eine gute Zusammenarbeit mit dem Jugendhilfeausschuss. Dieser besteht teilweise aus Jahrzehnten langen Mitgliedern, so dass entsprechende Erfahrungswerte über die Entwicklung in der Jugendhilfe vorliegen.

Die Kindergartenbedarfsplanung wird in Altena jährlich fortgeschrieben. Die Hilfen zur Erziehung werden lediglich für die Haushaltsplanungen analysiert. Allerdings sind in dem Kinder- und Jugendförderplan Ziele durch das Jugendamt formuliert worden. Ein Berichtswesen existiert jedoch nicht, auch werden Wirkungen von Maßnahmen nicht nachgehalten. Dementsprechend werden auch keine messbaren Kennzahlen für erreichte Ziele und deren Wirkungen gebildet.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte eine Gesamtstrategie der Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit Verwaltung und Politik festlegen. Als Grundlage können die vorhandenen Ziele aus dem Kinder- und Jugendförderplan aktualisiert und auf die derzeitigen Bedarfe angepasst werden.

Überschneidende Themen wie u.a. Schule sind dort bereits berücksichtigt. Die daraus resultierenden festgelegten strategischen Ziele sollten dann in ein Fach- und Finanzcontrolling einfließen.

3.4.3 Finanzcontrolling

→ **Feststellung**

Derzeit findet in der Stadt Altena das Finanzcontrolling in Form einer Budgetüberwachung statt. Es werden keine steuerungsrelevanten Ziele oder Kennzahlen gebildet.

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

Das Finanzcontrolling der **Stadt Altena** findet derzeit hauptsächlich in der Abteilung 2 Finanzen statt. Dort wird ein Finanzbericht monatlich mit Prognosewerten für den Rat erstellt. Hierbei werden auch regelmäßig die Aufwendungen in der Jugendhilfe angesprochen. Im Vorfeld der Erstellung des Finanzberichtes findet ein Treffen zwischen Kämmerer und dem Jugendamt statt, in dem u. a. Abweichungen bei den Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung thematisiert werden.

Die Werte aus der Haushaltsplanung werden mit den vorgenommenen Buchungen abgeglichen. Diese werden vom Fachbereich angeordnet (Kontierungsbeleg) und vom RPA geprüft. Zusätzlich findet ein Austausch zu den Haushaltsplanungen statt. Eine Ressourcenplanung wird daraus nicht abgeleitet.

Das Finanzcontrolling bei den Hilfen zur Erziehung findet in den jeweiligen Hilfen statt. So werden z. B. die stationären Hilfen und die Eingliederungshilfe nach § 35 a SGB VIII in den Fallbesprechungen mit Jugendamtsleitung, der Wirtschaftlichen Jugendhilfe und den zuständigen BSD-Mitarbeitern erörtert. Für die notwendige Hilfe wird nach einem günstigen Anbieter gesucht. Dabei wird beachtet, dass die Hilfe bzw. Maßnahme passgenau und qualitativ angeboten wird. Die stationären Hilfen stellen einen hohen Kostenfaktor in den Hilfen der Erziehung der Stadt Altena da (s. auch Kapitel Leistungsgewährung). Die Gewährung von Fachleistungsstunden wird auf vier Stunden pro Woche begrenzt und nur in Ausnahmen davon abgewichen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte für die Hilfen zur Erziehung steuerungsrelevante Kennzahlen bilden und diese regelmäßig auswerten. So lassen sich frühzeitig Entwicklungen erkennen, um ent-

sprechende Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten. Das Finanzcontrolling ist eng mit einem Fachcontrolling zu verknüpfen, um eine Haushaltsentlastung durch eine wirtschaftliche Gewährung von Hilfen zu erreichen.

3.4.4 Fachcontrolling

→ Feststellung

Die Stadt Altena verfügt über gute Grundlagen, die erste Ansätze bieten, um ein Fach- und Finanzcontrolling aufzubauen.

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

Die **Stadt Altena** hat gute Grundlagen, um ein Fach- und Finanzcontrolling zu entwickeln, welches in ein Berichtswesen mündet. Dazu wäre ein erstes überschaubares Kennzahlenset mit den für Altena wichtigen steuerungsrelevanten Kennzahlen zu entwickeln. Dies kann sich an den Kennzahlen der Prüfung der gpaNRW orientieren. Die kostenintensiven Hilfen sind dabei in den Fokus zu nehmen. Bei Einführung eines Fach- und Finanzcontrollings sind für die Bildung von Kennzahlen in einem Schritt die Basisdaten und Begrifflichkeiten zu definieren und die vorhandenen Prozesse zu überprüfen. Die Datenpflege bzw. -eingabe sind wichtig, um valide Auswertungen zu erzielen. Für ein Berichtswesen sollten die Steuerungsdaten prägnant abgebildet werden und die wichtigsten Aussagen schnell erfassbar sein. Hierzu sollten pragmatische Lösungen gefunden werden. So können die bestehende Software und die selbst erstellten Übersichten in Excel für Auswertungen genutzt werden und in das Berichtswesen mit den prägnanten Inhalten einfließen.

Bei der Festlegung der Ziele und Kennzahlen kann auf die vorhandenen Produktbeschreibungen zurückgegriffen werden. So ist z. B. bei dem Produkt Beratung das Ziel „Der Kunde ist in der Lage, seine Angelegenheiten wieder selbst zu regeln“ festgelegt. Als Indikator für ein messbares Ziel ist „Der Kunde kommt nach Beendigung der Beratung innerhalb eines halben Jahres nicht mit dem gleichen Anliegen wieder“ definiert. Daraus kann eine messbare Kennzahl, wie z. B. „Anteil der Wiederkehrer unter den Neufällen bei den Beratungen nach § 16 SGB VIII“ abgeleitet werden. Das ermöglicht nachzuweisen, wie wirksam und nachhaltig die angebotene Beratung ist. Bei einem hohen Anteil wäre dann eine Überprüfung und entsprechender Anpassung der Prozesse die Folge. Die Kennzahlen können auf die freien Träger übertragen werden, um die dortige Leistungsgewährung transparent zu machen. Die Laufzeiten von Hilfen sollten berücksichtigt werden. Sukzessive können dann weitere Kennzahlen, auch nach Entwicklung und Bedarf, gebildet werden.

Sinnvoll ist es auch für die einzelnen Hilfen die Laufzeiten zu erheben. So lassen sich die Anbieter untereinander vergleichen und feststellen, ob die installierte Hilfe greift und bedarfsgerecht ausgewählt worden ist. Ein weiterer wichtiger Punkt ist bei Beendigung einer Hilfe den Grund zu erfassen. Daraus lassen sich zahlreiche weitere Auswertungsmöglichkeiten ableiten, die für Vertrags- und Vergütungsvereinbarungen und für die fachliche Qualifizierung der Hilfeplanung im Jugendamt genutzt werden können. Dazu zählen Abbruchquoten, häufige Hilfeart- oder Anbieterwechsel, anbieterbezogene oder hilfeartspezifische Auffälligkeiten und die Nachhaltigkeit der Hilfen, d. h. wie viele „Rückkehrer“ in die Hilfen zur Erziehung gibt es.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte ein Fach- und Finanzcontrolling einführen. Neben den in diesem Berichtsteil verwendeten Kennzahlen können die vorhandenen Produktziele bei der Entwicklung von Kennzahlen für ein erstes Kennzahlenset genutzt werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden, zu Abbrüchen erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.

Eine Verzahnung eines Fach- und Finanzcontrollings setzt beschriebene Leistungsgewährungsprozesse voraus, die regelmäßig überprüft und optimiert werden. Die Stadt Altena hat sich wie bereits dargestellt in den einzelnen Produktbeschreibungen Ziele und Indikatoren gesetzt, um den Zielen eine messbare Größe hinterlegen zu können. Dem gegenüber steht eine Prozessbeschreibung, in der die einzelnen Arbeitsschritte mit Zuständigkeiten, Fristen usw. festgelegt sind. In den Hilfeplangesprächen werden die Hilfen grundsätzlich auf drei bis sechs Monate befristet. Individuelle Anpassungen oder auch vereinbarte Probezeiten sind möglich. Die ambulanten Hilfen werden nach einem bis anderthalb Jahre Laufzeit kontrolliert und in einer Fallbesprechung die laufende Maßnahme überprüft und wenn nötig angepasst.

Ein Bestandteil des Fach- und Finanzcontrollings ist das Trägercontrolling. Bei den ambulanten Hilfen wird die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) durch eine eigene Kraft wahrgenommen. Die erzieherischen Hilfen und Maßnahmen werden hauptsächlich durch freie Träger wahrgenommen. Daher sind die Vertragsverhandlungen und eine hohe Transparenz eine wichtige Steuerungsgröße für die Hilfen zur Erziehung der Stadt Altena.

Die Träger nehmen an den Hilfeplangesprächen teil, um die passgenaue Hilfe dem Bedarf entsprechend zu installieren. Bei den ambulanten Hilfen werden von der Stadt Altena viele face-to-face Verträge abgeschlossen, in denen die Fachleistungsstunden mit einer Höchstgrenze von 90 Euro festgelegt sind. Das heißt, dass selbständige Therapeuten als Einzelpersonen tätig werden. Der Vorteil ist, dass eine Person für die betroffene Familie zuständig ist. Die Verhandlungen mit ambulanten Anbietern über die Fachleistungsstunden führt die Stadt Altena in vielen Fällen gemeinsam mit einer Nachbarkommune gleicher Größenordnung.

Im Stadtgebiet sind keine stationären Anbieter (Heime) angesiedelt. Hier ist das Jugendamt auf die Verhandlungen anderer Jugendämter angewiesen und hat keinen direkten Einfluss auf die Kosten. Nach § 78e SGB VIII werden Vereinbarungen durch den örtlichen Träger der Jugendhilfe abgeschlossen, in dessen Bereich die Einrichtung liegt. Mit den stationären Trägern werden Qualitätsdialoge durchgeführt. Die dort untergebrachten Kinder und Jugendliche werden einbezogen, in dem sie über ihre Zufriedenheit befragt werden. Bei der Auswahl von Trägern werden sogenannte Vorstellungsgespräche geführt, in denen sich die Stadt Altena über Konzepte und Kosten des Angebots informiert.

3.5 Verfahrensstandards

3.5.1 Prozess- und Qualitätsstandards

- Die Stadt Altena hat Qualitäts- und Prozessstandards definiert.

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 Altena** hat für den BSD ein Qualitätshandbuch mit standardisierten Vorlagen und Arbeitshilfen erstellt. Zudem sind die einzelnen Produkte beschrieben und die Prozessbeschreibungen zu dem jeweiligen Produkt hinterlegt. Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten sowie Fristen sind definiert. Die Software für das Jugendamt führt zusätzlich bei der Eingabe durch die Hilfen von der Antragsaufnahme über das Hilfeplanverfahren bis zur Bewilligung bzw. Beendigung der Hilfe.

Für den Kinderschutz im Sinne des § 8a SGB VIII ist ein Kinderschutzkonzept mit den entsprechenden Checklisten und Bewertungen festgelegt worden. Die Netzwerkpartner sind u. a. die Gesundheitsbehörden, Kindertageseinrichtungen und Schulen. Für die kollegiale Beratung ist ein Ablaufplan erstellt, der auch zeitliche Vorgaben der einzelnen Schritte enthält, um eine effiziente Arbeitsweise herzustellen. Bei den Eingliederungshilfen nach § 35 a SGB VIII dient die Arbeitshilfe des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe als Leitfaden.

3.5.1.1 Ablauf Hilfeplanverfahren

- Das Hilfeplanverfahren wird standardisiert durchgeführt. Als positiv bewertet die gpaNRW, dass die Wirtschaftliche Hilfe an den Hilfeplangesprächen teilnimmt.

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

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

- *Nach einer Meldung sollte eine zeitnahe Kontaktaufnahme erfolgen und bei Krisen umgehend interveniert werden.*
- *Die Personensorgeberechtigten und Minderjährigen/Volljährigen werden beraten und informiert.*

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

Bei der ersten Meldung bzw. Kontaktaufnahme bei der **Stadt Altena** wird mit Hilfe einer Checkliste die Priorität der weiteren Bearbeitung festgelegt. Die Falleingangsphase ist durch die einzelnen Prozessschritte festgelegt. Die Familien werden umgehend an dem weiteren Hilfeplanprozess beteiligt. In den Hilfeplangesprächen ist der Bezirkssozialdienst, die Kinder bzw. Familien und evtl. der Anbieter beteiligt und ein Kontrakt wird geschlossen. Zusätzlich finden kollegiale Beratungen und Fallbesprechungen statt.

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe nimmt an den Hilfeplangesprächen und Besprechungen teil. Die frühzeitige Information der Wirtschaftlichen Jugendhilfe gewährleistet die rechtzeitige Prüfung der Zuständigkeit und etwaiger Kostenerstattungsansprüche.

Die Hilfepläne werden für einen Zeitraum von grundsätzlich sechs Monaten, aber auch einfallbezogen, z. B. als Probezeit von drei Monaten, geschlossen. Die jeweiligen Fristen werden vom BSD und der Wirtschaftlichen Jugendhilfe kontrolliert. Während des Verfahrens wird der Hilfeplan mit dem Ziel der Fortschreibung oder Beendigung überprüft. In den Hilfeplangesprächen wird dann gemeinsam mit den Leistungserbringern und Leistungsberechtigten die Hilfe reflektiert und ausgewertet. Die Zielerreichung wird bewertet und es werden ggf. neue Teilziele entwickelt.

Die ambulanten Anbieter werden beteiligt, indem sie eine Durchschrift des Bewilligungsbescheides und die Ergebnisse aus den Protokollen der Hilfeplangespräche erhalten. Die Kosten der Hilfen sind Teil der Protokolle. Bei den ambulanten Hilfen sind es die Fachleistungsstunden, bei den stationären Hilfen die Kosten pro Tag und der Gesamtbetrag für die voraussichtliche Dauer der Hilfe.

Bei stationären Hilfen prüft die Fachkraft individuell für den Einzelfall, ob eine Rückführung möglich ist. Dies geschieht über eine Kontaktaufnahme mit dem Anbieter, in dem die weitere Hilfestellung bzw. Rückführungsmaßnahmen vereinbart wird. Sollte die Rückführung bereits als Ziel im Hilfeplan verschriftlicht sein, wird die Familie in die Arbeit der Leistungserbringer einbezogen. In 2018 konnten zwei von 14 Hilfefällen in die Herkunftsfamilie zurückkehren. Ein Rückführungs- oder Verselbstständigungskonzept gibt es im Jugendamt der Stadt Altena nicht.

→ **Empfehlung**

Die Produkt- bzw. Prozessbeschreibungen sollten um Standards für die Rückkehr aus einer stationären Einrichtung in die Herkunftsfamilien erweitert werden.

Die Wochenenddienste und Rufbereitschaften werden von den Kollegen der Rufbereitschaft übernommen. Die Kollegen aus dem BSD werden im Bedarfsfall hinzugezogen. Die Erreichbarkeit ist gewährleistet.

3.5.1.2 Fallsteuerung

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen die notwendigen Schritte.

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

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

Die **Stadt Altena** steuert die Fallbearbeitung über das Qualitätshandbuch, die Produkt- und Prozessbeschreibungen und durch die erfahrenen Bezirkssozialarbeiter. Insbesondere auf die Falleingangsphase unter Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe wird der Fokus gelegt. Aufgrund der organisatorischen Größe des Jugendamtes sind die Bezirkssozialarbeiterinnen und Bezirkssozialarbeiter an den Hilfeplangesprächen und der Anbieterauswahl beteiligt und die Hilfefälle sind untereinander bekannt. Der BSD besteht aus langjährigen Beschäftigten, die die Familien teilweise in mehreren Generationen und auch die entsprechenden Anbieter von

Hilfen gut kennen. Trotzdem müssen die Hilfestellungen und die Vorgaben aus den Prozessbeschreibungen regelmäßig überprüft und gelebt werden. Nur so können die Prozesse optimiert weiterentwickelt werden. Da in den nächsten Jahren nahezu alle erfahrenen Kollegen in den Ruhestand gehen, ist es wichtig für die nachfolgenden fallführenden Kräfte, die Prozesse aktuell zu halten und auf die veränderten Anforderungen anzupassen (s. hierzu auch das Kapitel Personaleinsatz). Für den BSD stellt sich eine zunehmende gesellschaftliche Veränderung in den Familien dar, welches auch steigende Aufwendungen durch einen komplexeren Hilfebedarf zur Folge hat. Die Anzahl der sogenannten Systemsprenger, der freiheitsentziehenden Maßnahmen und die Anzahl der Hilfen für junge Volljährige nimmt nach eigenen Angaben zu. Ende 2020 haben bereits fünf junge Volljährige Hilfen erhalten.

Eine Heimdatei, in der die Anbieter mit Kosten und Konzepten hinterlegt sind, ist vorhanden. Ein Anbieterverzeichnis der ambulanten Anbieter existiert hingegen noch nicht. Das Jugendamt Altena hat nach eigener Aussagen einen engen und guten Kontakt zu den Leistungsanbietern. Sie nehmen an allen Hilfeplangesprächen mit den Leistungsempfängern teil. Neben fallbezogenen Abstimmungen finden zudem Qualitätsdialoge mit den freien Trägern statt. Auch hier profitiert das Jugendamt von der langjährigen Zusammenarbeit und dem Aufbau eines Netzwerkes zwischen den Leistungsanbietern und dem BSD.

→ **Empfehlung**

Im Hinblick auf die anstehenden Personalwechsel sind die Prozesse auf ihre Aktualität zu prüfen, insbesondere auf veränderte Familienstrukturen, daraus resultierende Bedarfe und Arbeitsabläufe. Das Anbieterverzeichnis sollte um die ambulanten Anbieter, sowie um die Erfahrungswerte zu den Kosten und Leistungen, erweitert werden.

3.5.1.3 Kostenerstattungsansprüche

→ **Feststellung**

Die Prüfung der Zuständigkeit bei Kostenerstattungsansprüchen ist in den Prozessstandards hinterlegt. In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe haben mehrere Personalwechsel stattgefunden. Die Buchungen der Kostenerstattungen sind in 2018 nicht nachvollziehbar.

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

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe der **Stadt Altena** ist für die Prüfung und Geltendmachung von Kostenerstattungsansprüchen zuständig. Durch die Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe an den Vor- und Hilfeplangesprächen erfolgt direkt und gemeinsam mit dem BSD die Zuständigkeitsprüfung, auch für die Fälle von anderen Jugendämtern. Die Jugendämter legen im Arbeitskreis der Wirtschaftlichen Jugendhilfe des Landschaftsverband Westfalen-Lippe gemeinsam fest, welche Unterlagen für den Zuständigkeitswechsel erforderlich sind. In den eigenen

Prozessstandards ist festgelegt, welche Unterlagen und zu welchem Zeitpunkt der Wirtschaftlichen Jugendhilfe übermittelt werden.

Für die sich anschließende Prüfung von Kostenerstattungen und die sich daraus möglicherweise ergebenden Kostenbescheide gibt es festgelegte Verfahrensabläufe. Zunächst erfolgt die Prüfung der Zuständigkeit, dann die Vervollständigung der Unterlagen und anschließend die Berechnung der Erstattung.

Beim Jugendamt der Stadt Altena wird für die Wirtschaftliche Jugendhilfe eine knappe Vollzeit-Stelle eingesetzt (ab 2020 eine Vollzeit-Stelle). In 2019 haben zwei kurzfristige Wechsel in der Bearbeitung stattgefunden. Dafür ist es wichtig, Verfahrensstandards zu entwickeln und schriftlich festzuhalten, um die Bearbeitung zu erleichtern. Für die Geltendmachung der Kostenerstattungen wird entsprechendes Fachwissen und Praxiserfahrung benötigt. Die Prüfung der Kostenerstattungen erfolgt grundsätzlich für alle Hilfeplanfälle.

Die fristgerechten und korrekten geltend gemachten Forderungen entlasten den Haushalt der Stadt Altena. Für das Jahr 2018 kann nicht nachvollzogen werden, wie hoch die Kostenerstattungen sind. Es wird davon ausgegangen, dass die Erträge unter „sonstigen Ersatzleistungen“ verbucht worden sind.

→ **Empfehlung**

Die Verfahrensstandards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollten dahingehend überprüft werden, ob Prozessabläufe optimiert werden können.

→ **Empfehlung**

Die Kostenerstattungen sollten differenziert verbucht werden. Sie stellen einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor für den Haushalt dar.

3.5.2 Prozesskontrollen

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem.

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

Die prozessintegrierten Kontrollen beziehen sich auf prozessbezogene Kontrollen in den Arbeitsabläufen aus internen Richtlinien oder gesetzlich vorgegebene Kontrollhandlungen, wie der Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII. Bei der **Stadt Altena** sind die Kontrollen durch die Standards in den Prozessbeschreibungen festgelegt. Für den Schutzauftrag nach § 8a SGB VIII gilt ein Konzept mit entsprechenden Meldebögen, Checklisten usw.. In den Fallbesprechungen werden abweichende Bedarfe bei den ambulanten und stationären Hilfen durch das Team genehmigt. Bei Fallbesprechungen, die stationäre Hilfen betreffen, ist die Jugendamtsleitung anwesend. Zudem wird jede Hilfe (stationär und ambulant) durch die Leitung nach Vorlage der Hilfeentscheidung mit Unterschrift genehmigt.

In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe werden Exceltabellen über Fristsetzungen, Stundenhonorare und Wiedervorlagen der Hilfefälle geführt und geprüft.

Die Software des Jugendamtes führt durch die Falleingabe mit Plausibilitätsprüfungen. Technische Plausibilitätsprüfungen sind in der Jugendamtssoftware ebenfalls hinterlegt. Einen IT-Koordinator für das Jugendamt gibt es nicht. In der Stadt Altena steht eine Stelle für die IT-Betreuung zur Verfügung.

Prozessunabhängige Kontrollen finden durch unabhängige Stellen statt und gehören nicht zu den prozessintegrierten Kontrollen innerhalb der Leistungsgewährung. Dies können Stichprobenkontrollen oder Aktenkontrollen sein und sich auf Neu- und Bestandsfälle beziehen. Das Rechnungsprüfungsamt prüft die Rechnungen der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. Aktenprüfungen sind bisher nicht durchgeführt worden.

→ **Empfehlung**

Es sollten gezielt Aktenprüfungen stattfinden, um die Einhaltung der Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollziehen zu können.

Hierdurch stehen kostenintensive und langandauernde Fälle besser im Fokus. Zudem werden Risiken, Fehlerquellen usw. in den Prozessen erkannt und können entsprechend angepasst werden.

3.6 Personaleinsatz

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

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena verfügt nicht über Grundlagen für eine Personalbemessung, wie zum Beispiel über Richtwerte oder Vorgaben für die Anzahl der zu bearbeitenden Hilfeplanfälle.

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena hat kein Einarbeitungskonzept entwickelt. Bisher stellte die Fluktuation von Beschäftigten kein Problem dar. Dies wird sich aufgrund der gegebenen Altersstruktur in den kommenden Jahren verändern.

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 Altena** kann insbesondere im BSD auf langjährige erfahrene Beschäftigte zurückgreifen, die teilweise seit 30 Jahren im Jugendamt beschäftigt sind. Die betreuten Familien sind bekannt und Phasen der Mehrarbeit konnten untereinander ausgeglichen werden. Daher gibt es bisher keine Personalbemessungsgrundlagen, die sich z.B. auf Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle stützen. Gleichzeitig sind keine Einarbeitungskonzepte erstellt worden, resultierend aus der

kontinuierlichen Anwesenheit der Beschäftigten mit wenig Fluktuationen. In den folgenden Jahren werden drei Beschäftigte des BSD aus Altersgründen das Jugendamt verlassen. Zusätzlich können ungeplante Wechsel erfolgen. In einer Stadt der Größenordnung der Stadt Altena ist selten mehr als ein Beschäftigter außerhalb des BSD im Jugendamt mit den gleichen Aufgaben betraut. Das trifft auf die Stelle der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ebenfalls zu, die zeitweise nicht besetzt gewesen ist.

Das bedeutet den Verlust von Personalressourcen und Wissen, das mit steigendem Aufwand kompensiert werden muss. Gleichzeitig wird es schwieriger, qualifiziertes Personal zu gewinnen und zu binden. Durch den demografischen Wandel verbessern sich die beruflichen Möglichkeiten für einen Großteil der Beschäftigten. Der sich entwickelnde Arbeitnehmermarkt bietet erweiterte Chancen der beruflichen Verwirklichung, insbesondere bei den Fachkräften. Eine grundsätzlich abnehmende Bindungsbereitschaft an einen Arbeitgeber und steigende Wechselbereitschaft erhöhen die Fluktuationsdynamik.

Daher ist rechtzeitig eine Personalbedarfsplanung notwendig, die die Übergangsphase des Personalwechsels unterstützt. Dazu zählen die rechtzeitige Nachbesetzung von Stellen, Erstellen von Einarbeitungskonzepten und die damit verbundene Sicherung des vorhandenen Wissens.

In einem ersten Schritt sind die benötigten Personalressourcen festzulegen. Zur Orientierung kann der Richtwert der gpaNRW zugrunde gelegt werden. Die rechtzeitige Personalgewinnung kann durch die Zusammenarbeit z.B. mit Fachhochschulen unterstützt werden. Optimal ist es, wenn Übergänge geschaffen werden können, d.h. dass die neue Kraft von dem Stellenvorgänger eingearbeitet werden kann. Als Einarbeitungskonzepte können Leitfäden, Checklisten und Unterlagen zu allgemeinen Themen dienen. Andere Kommunen setzen einen Beschäftigten als Coach ein, um die Einarbeitung einer neuen Kraft zu den verschiedenen Themenfeldern (Software, Hilfeplangesprächen, Netzwerkarbeit, Vorstellung bei den Anbietern usw.) zu begleiten. So kann das vorhandene Wissen gesichert und transportiert werden. Für Fortbildungen steht dem Jugendamt ein Budget von rund 3.500 Euro jährlich zur Verfügung.

Personaleinsatz 2018

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle BSD	31	14	25	30	37	64	48
Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle WiJu	115	58	113	138	170	375	48

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

3.6.1 Allgemeiner Sozialer Dienst

- Die Beschäftigten des BSD bearbeiteten in 2018 31 Hilfeplanfälle je Vollzeit-Stelle und liegen damit am Richtwert der gpaNRW.

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.

2018 waren 3,42 Stellen im BSD tatsächlich besetzt. Bezogen auf rund 106 Hilfeplanfälle im Jahresdurchschnitt bearbeitet eine Vollzeit-Stelle 31 Hilfeplanfälle. Die Stadt Altena positioniert sich im interkommunalen Vergleich am Median und am Richtwert der gpaNRW.

3.6.2 Wirtschaftliche Jugendhilfe

→ **Feststellung**

Die Wirtschaftliche Jugendhilfe war 2018 zuständig für 115 Hilfeplanfälle auf eine Vollzeit-Stelle gerechnet. Dieser Wert liegt unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist in der kurzfristigen Vergangenheit durch Personalwechsel und Stellenvakanzen stark belastet worden.

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.

2018 war die Wirtschaftliche Jugendhilfe mit 0,92 Vollzeit-Stellen besetzt. 106 Hilfeplanfälle sind bearbeitet worden.

Die Bearbeitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe ist allerdings in den letzten zwei Jahren durch die Fluktuationen erschwert worden. So hat es in 2019 zwei Mitarbeiterwechsel und nicht besetzte Phasen der Stelle gegeben. Seit Mai 2020 konnte die Stelle wiederbesetzt werden.

Aufgaben der WiJu sind u.a. die Prüfung der Zuständigkeit, Abrechnungen, Zahlung von Pflegegeld, Heranziehung der Kosten, Kostenersatz und Kostenerstattungen. Beschriebene Prozesse sind die Voraussetzung für die Bearbeitung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe, um die wirtschaftliche Seite sicherzustellen. Die Arbeitsabläufe können dadurch standardisiert bearbeitet und eine Einarbeitung erleichtert werden. Die Prozessbeschreibungen der Hilfe zur Erziehung beinhalten die Beteiligung der Wirtschaftlichen Jugendhilfe. In dieser Form kann eine Prozessdarstellung als Workflow für die Wirtschaftliche Jugendhilfe erstellt werden. Eine Vertretungsregelung, u.a. auch für den Wissensaustausch und die kontinuierliche Bearbeitung ist ein wichtiger Faktor. Hierfür müssten organisatorische Regelungen geschaffen werden. Aufgaben einer ähnlich gelagerten Stelle, die ebenfalls nicht vertreten werden kann, sollten anteilig übernommen werden und umgekehrt. So wird das Fachwissen an zwei Stellen vorgehalten.

→ **Empfehlung**

Um die Arbeit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sicherzustellen, sollten Prozesse beschrieben und eine Vertretungsregelung geschaffen werden. Dies sichert standardisierte Arbeitsabläufe und eine erleichterte Einarbeitung neuer Kräfte bzw. Vertretungssituationen. Durch eine installierte Vertretung wird das Fachwissen an zwei Stellen vorgehalten und eine kontinuierliche Bearbeitung ermöglicht.

3.7 Leistungsgewährung

3.7.1 Fehlbetrag und Einflussfaktoren

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena hat 2018 einen hohen Fehlbetrag je Einwohner, der durch die Aufwendungen in den Hilfen zur Erziehung beeinflusst wird. Bei den Aufwendungen je Hilfefall stellen die stationären Hilfen den kostenintensiven Hilfebereich.

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

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

Das diesem Bericht zugrundeliegende ordentliche Ergebnis für Hilfen zur Erziehung der **Stadt Altena** ist nicht mit dem ordentlichen Ergebnis des Produktes „06.03 Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ des Haushaltplanes gleichzusetzen. Das Jugendamt hat die Aufwendungen und Erträge für das Jahr 2018 entsprechend der Datenanforderung der gpaNRW zusammengestellt und aufbereitet. Zudem ist das Ergebnis der Jahresrechnung 2018 erst im Prüfzeitraum abschließend erstellt worden. Es bestehen daher Abweichungen zum dargestellten Jahresergebnis im Haushalt 2020. Da nur das Jahr 2018 anstelle von vier Jahren geliefert werden konnte, ist nur eine eingeschränkte Analyse der Entwicklung der Aufwendungen und Fallzahlen möglich. Weitere Jahre hätten nur mit einem erheblichen Aufwand erhoben werden können.

Gleichwohl kann der Fehlbetrag der Hilfe zur Erziehung für Altena nur nachrichtlich dargestellt und im interkommunalen Vergleich nicht berücksichtigt werden. Im ordentlichen Ergebnis des Produktes „06.03 Hilfe für junge Menschen und ihre Familien“ sind u. a. Aufwendungen der Jugendgerichtshilfe und Beratungsleistungen enthalten, die nicht bereinigt werden können.

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

Kennzahl	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	k.A.	331	559	689	853	1.155	47

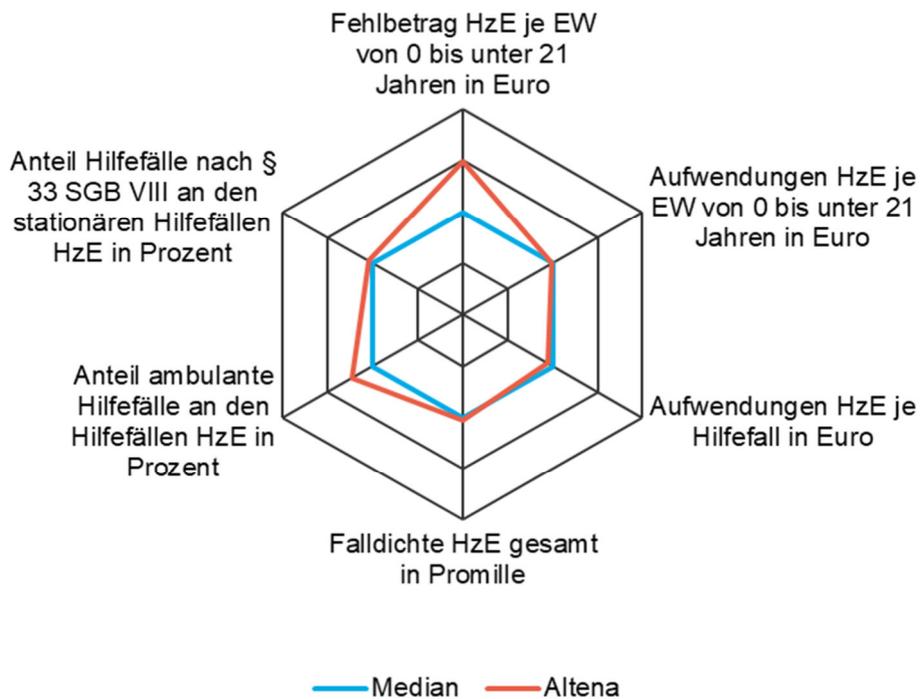
Die Stadt Altena erreicht einen Wert in Höhe von 1.026 Euro je Einwohner.

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



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

Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung 2018



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

Die Kennzahlen des dargestellten Netzdiagramms weisen deutliche Zusammenhänge auf. Die einwohnerbezogenen Kennzahlen „Fehlbetrag HzE je Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre“ und

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

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

Die einzelnen Kennzahlen werden im Folgenden näher dargestellt und analysiert.

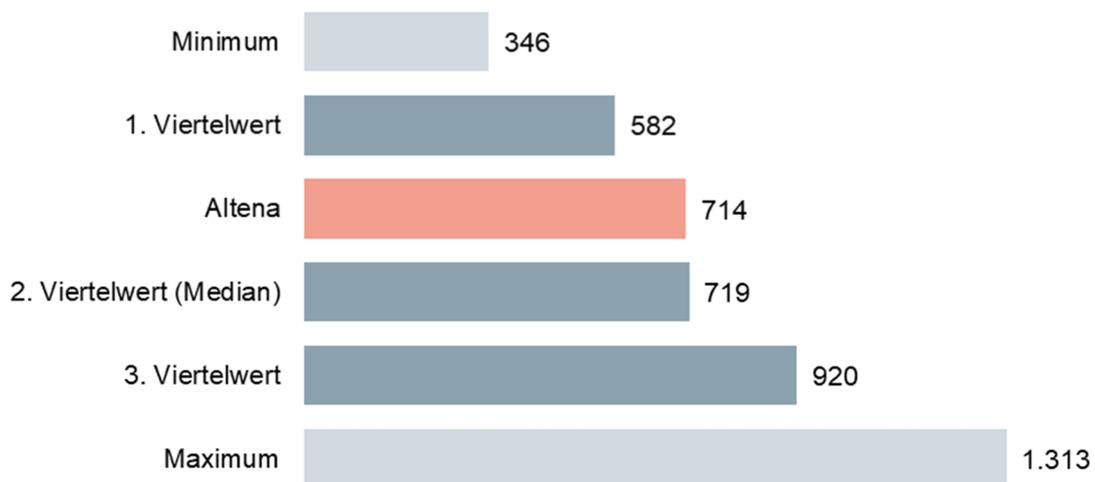
3.7.1.1 Aufwendungen Hilfe zur Erziehung

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

Soweit für ambulante erzieherische Hilfen eigenes Personal für die Leistungserbringung eingesetzt wird (eigener ambulanter Dienst), werden die Personalkosten auf der Grundlage der KGSt-Arbeitsplatzkosten entsprechend der Vollzeit-Stellenanteile und der Entgeltgruppe in die Aufwendungen eingerechnet. Soweit Kinder/Jugendliche in eigenen Einrichtungen der Erziehungshilfe der Kommune betreut werden, sind die Aufwendungen für die Betreuungskosten auf der Grundlage der internen Leistungsverrechnungen (iLV) zu berücksichtigen. Sollten keine iLV ausgewiesen sein, wird ersatzweise ein fiktiver Tagessatz analog von in den eigenen Einrichtungen untergebrachten auswärtigen Kindern/Jugendlichen in die Aufwendungen eingerechnet.

- Die Stadt Altena erreicht einen im interkommunalen Vergleich durchschnittlichen Wert bei den Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung bezogen auf den Einwohner bis 21 Jahre und je Hilfefall.

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

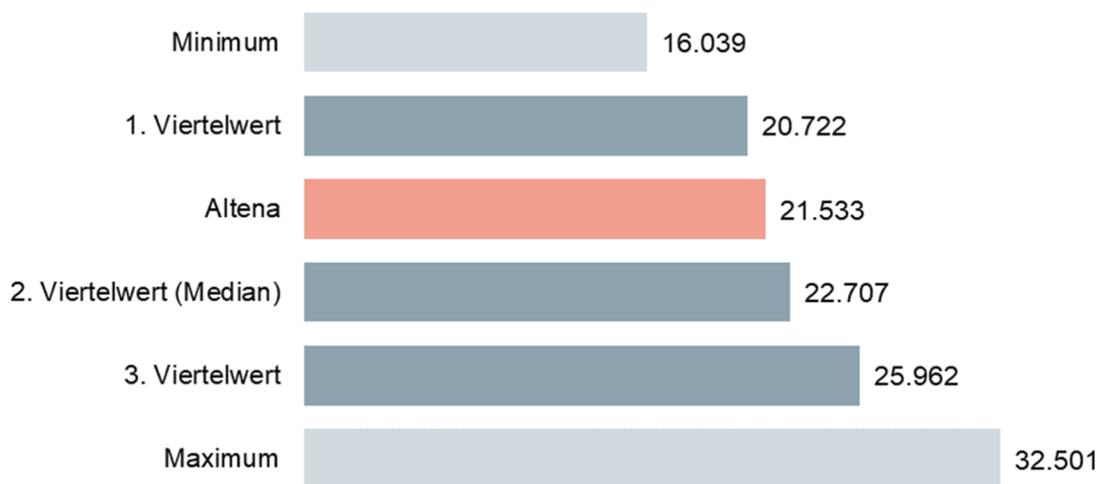


In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen.



Die **Stadt Altena** liegt interkommunal gesehen am Median bei den Aufwendungen der Hilfe zur Erziehung je Einwohner bis 21 Jahre. Neben dem Einwohnerbezug verdeutlichen die Aufwendungen je Hilfefall die Kostenverteilung in den Hilfen. In 2018 sind in Altena insgesamt 106 Hilfefälle bearbeitet worden, davon 73 ambulante und 33 stationär.

Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen.



Aufwendungen HzE je Helfefall ambulant und stationär 2018

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Ambulante Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	9.170	7.412	9.729	10.602	11.535	16.677	49
Stationäre Aufwendungen HzE je Helfefall in Euro	48.631	27.502	33.900	38.260	42.172	48.631	49

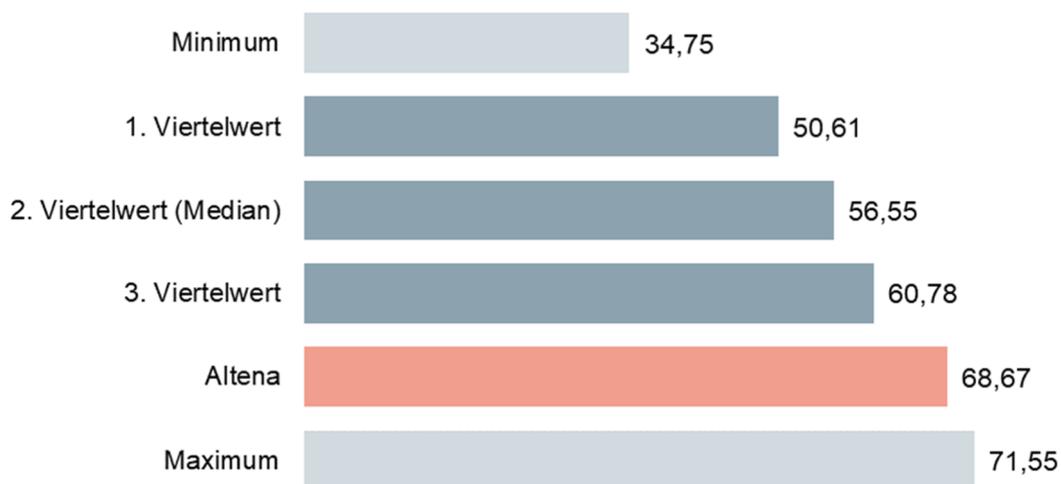
Während die ambulanten Aufwendungen je Helfefall noch unter dem 1. Viertelwert liegen, bilden die stationären Aufwendungen das Maximum.

Die beeinflussenden Faktoren der stationären Hilfen werden im Kapitel 3.7.2 „Hilfen nach §§27 ff.“ näher betrachtet.

3.7.1.2 Anteil ambulanter Helfefälle

- Der hohe Anteil der ambulanten Hilfen an den Helfefällen insgesamt wirkt sich begünstigend auf die Gesamtaufwendungen aus. Gleichzeitig bewegt sich die ambulante Falldichte jedoch am 3. Viertelwert.

Anteil ambulanter Helfefälle an den Helfefällen HzE in Prozent 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen.



Die Stadt Altena hat einen vergleichsweise hohen Anteil ambulanter Hilfefälle an den Hilfefällen insgesamt. 2018 liegt sie im interkommunalen Vergleich nahe am Maximum. Dabei wurden 73 ambulante Hilfefälle und insgesamt 106 Hilfefälle zugrunde gelegt.

Im Vergleich zur letzten überörtlichen Prüfung (Kennzahlenset) hat sich der Anteil ambulanter Hilfen nicht verändert. In 2013 lag der Anteil bei 67,4 Prozent.

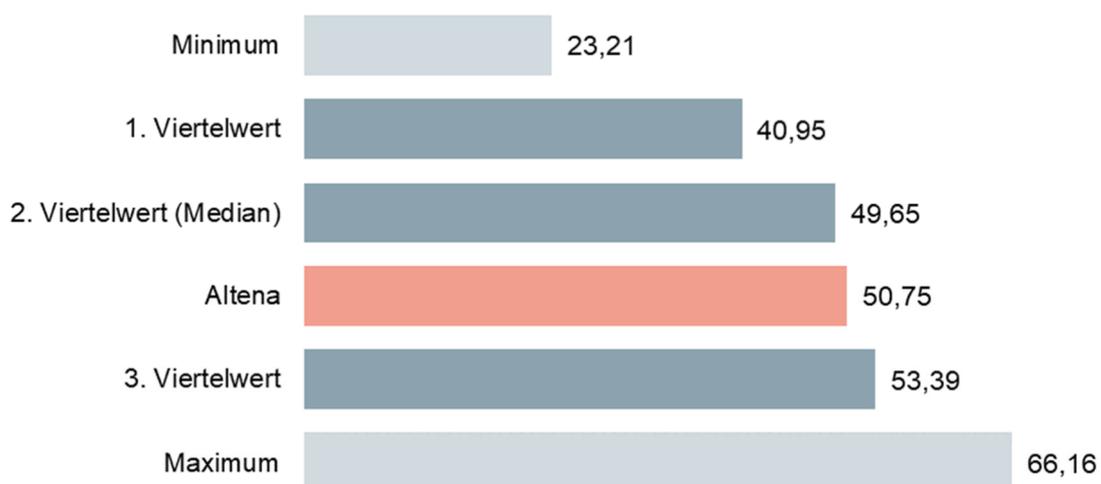
3.7.1.3 Anteil Vollzeitpflegefälle

- Der Anteil der Vollzeitpflegefälle an den stationären Hilfefällen liegt bei rund 50 Prozent. Das bedeutet aber auch, dass die Hälfte der stationären Hilfen der kostenintensiven Heimerziehung zuzuordnen ist.

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

In 2018 waren 17 der 33 stationären Hilfeplanfälle bei der **Stadt Altena** Vollzeitpflegefälle.

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



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen.



Bei der Stadt Altena übersteigen die Pflegekosten pro Kind den Median der Vergleichskommunen. Sie stellen sich jedoch noch günstiger dar als die Fallkosten in der Heimerziehung, haben aber einen erheblichen Anteil an den hohen stationären Aufwendungen.

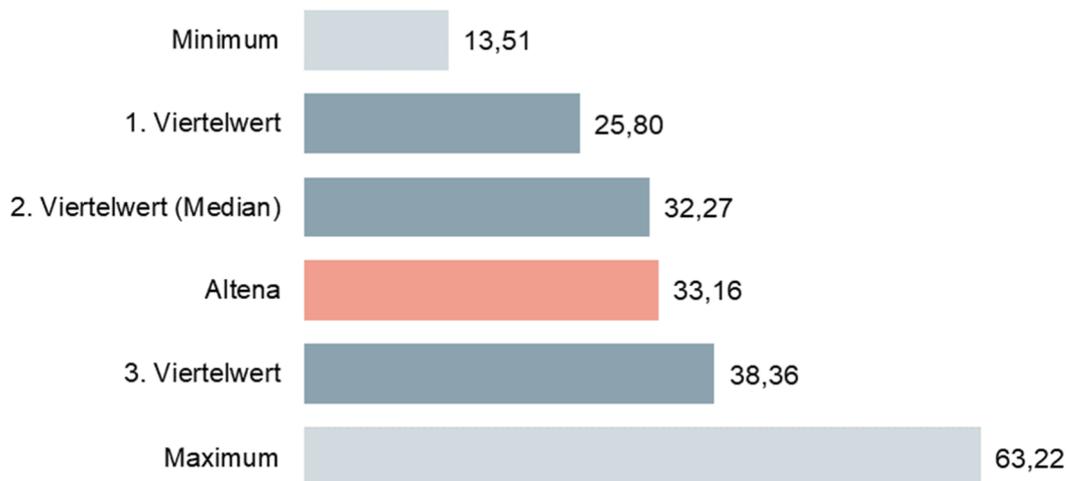
Weitere Ausführungen erfolgen im Kapitel 3.7.2.3 „Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII – Vollzeitpflege nach § 33 SGB VIII“.

3.7.1.4 Falldichte

- Die Falldichte der Stadt Altena erreicht einen Wert über dem Median innerhalb der Vergleichskommunen.

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

Falldichte HzE gesamt in Promille 2018



In den interkommunalen Vergleich sind Werte von 49 Kommunen eingeflossen.



Die Falldichte konnte im Vergleich zur überörtlichen Prüfung 2013 geringfügig gesenkt werden. Damals sind 34,6 Hilfeplanfälle je 1.000 Einwohner bis 21 Jahre betreut worden.

Grundsätzlich wirkt sich ein höherer Anteil ambulanter Hilfen begünstigend aus, wenn gleichzeitig die Falldichte niedrig ist und der Anteil der kostenintensiven stationären Hilfen geringer.

Die Stadt Altena hat eine Falldichte gesamt leicht über dem Median. Die hohen Anteile der ambulanten Hilfefälle an den Hilfefällen gesamt können nicht die Belastungen durch die hohen stationären Aufwendungen je Hilfefall ausgleichen.

Falldichte HzE ambulant und stationär in Promille 2018

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Falldichte HzE ambulant in Promille	22,77	6,08	11,88	17,23	22,75	40,95	49
Falldichte HzE stationär in Promille	10,39	7,43	10,90	13,51	17,54	28,28	49

Die differenzierte Falldichte nach ambulant und stationären Hilfefällen bestätigt, dass die hohen Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung durch teure Fälle in den stationären Hilfen beeinflusst werden.

3.7.2 Hilfen nach §§ 27 ff. SGB VIII

Vertiefend betrachtet die gpaNRW nachfolgend die beeinflussenden Hilfen.

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

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

In der Falleingangsphase werden bei der Stadt Altena die Kinder und Jugendlichen direkt einer spezifischen Hilfe zugeordnet, so dass unter den § 27 SGB VIII keine Hilfeplanfälle geführt werden. Es findet ein sogenanntes Monitoring statt. Der Kinderschutz stellt die höchste Priorität dar.

3.7.2.2 Sozialpädagogische Familienhilfe § 31 SGB VIII (SPFH)

→ Feststellung

Die Stadt Altena erreicht die höchste Falldichte bei den SPFH. Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 31 SGB VIII sind jedoch vergleichsweise günstig.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 31 SGB VIII 2018

Kennzahl	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 31 SGB VIII je Hilfefall in Euro	8.059	5.199	7.929	9.510	10.564	13.046	46
Falldichte § 31 SGB VIII in Promille	18,69	0,00	3,99	5,89	8,96	19,50	49

Die Aufwendungen je Hilfefall der SPFH sind in Altena stellen sich vergleichsweise günstig dar. Auffällig ist, dass die Falldichte in 2018 den höchsten Wert innerhalb der Vergleichskommunen erreicht. Es ist zu vermuten, dass Altena direkt eine Hilfe für die gesamte Familie gewährt, während andere Kommunen vorrangig die flexiblen ambulanten erzieherischen Hilfen für das einzelne Kind bzw. den Jugendlichen nutzen. In 2018 sind lediglich vier Fälle unter den Erziehungsbeistandschaften und sieben Fälle in den ambulanten Eingliederungshilfen geführt worden. Die überwiegenden ambulanten Fälle werden somit durch die SPFH betreut. Nach eigenen Angaben stellt die SPFH den Schwerpunkt der erzieherischen Hilfen in Altena dar, um den Familienbund zu stärken und zu unterstützen. Dadurch wird das gesamte Familiensystem in den Blick genommen und die Ursachen des Bedarfs ermittelt, um auf die Familienprobleme von Anfang an reagieren zu können. So ist beispielsweise eine Mutter unterstützt worden, um das Kindes nach einem Auslandsaufenthalt begleitet zurückzuführen.

2018 ist die SPFH u. a. durch eine eigene Kraft im Jugendamt mit einer 0,5 Vollzeit-Stelle wahrgenommen worden. Ab Februar 2020 wird die SPFH durch freie Träger wahrgenommen.

→ Empfehlung

Die Stadt Altena sollte die Entwicklung der SPFH ab 2020 bezüglich der Falldichte und der Aufwendungen je Fall beobachten, um Veränderungen, auch bezüglich der Abgabe der Hilfedurchführung an freie Träger rechtzeitig zu erkennen. Dafür sollten zukünftig die Laufzeiten der einzelnen Hilfen ausgewertet werden, um Maßnahmen, wie Laufzeitbegrenzungen daraus abzuleiten.

3.7.2.3 Vollzeitpflege § 33 SGB VIII

- Die Aufwendungen für die Vollzeitpflege je Hilfefall der Stadt Altena sind höher als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen.

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

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

Umfang der Hilfen nach § 33 SGB VIII 2018

Kennzahl	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 33 SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.424	9.932	13.872	17.000	19.879	26.274	49
Falldichte § 33 SGB VIII in Promille	5,27	2,15	5,42	6,76	8,13	15,36	49

Die Aufwendungen der Vollzeitpflege auf den Hilfefall bezogen liegen deutlich über dem Median, während sich die Falldichte unter dem 1. Viertelwert positioniert. Das bedeutet, dass teure Einzelfälle die Aufwendungen prägen. Die **Stadt Altena** bringt die Pflegekinder in normalen und speziellen Pflegefamilien unter. Das Jugendamt muss zusätzlich verstärkt auf Pflegestellen bei freien Trägern bzw. Vereinen zurückgreifen, da Pflegefamilien fehlen, die direkt mit dem Jugendamt kooperieren. Das führt teilweise zu Aufwendungen je Fall von rund 2.500 Euro monatlich.

Für die Aufgabenwahrnehmung steht im Pflegekinderdienst ein Stellenanteil von 0,5 zur Verfügung. Die Akquise der Pflegefamilien wird durch Werbung z.B. in Kindertagesstätten, Presseanzeigen und Flyer unterstützt. Zusätzlich ist die Broschüre für Pflegeeltern aktualisiert worden. Die Akquise von Pflegeeltern sollte weiter im Fokus stehen, um insbesondere die hohen Aufwendungen zu senken, die durch spezielle Pflegestellen entstehen.

Den Pflegeeltern werden zusätzliche Hilfen wie Beratung und Supervisionen angeboten. Das Jugendamt arbeitet mit benachbarten Kommunen eng zusammen. So werden z. B. bei der Stadt Mendern die Qualifizierungsmodule für Pflegeeltern angeboten. Die Überprüfung der Pflegeeltern wird durch das Jugendamt der Stadt Altena selbst durchgeführt. Zwei Bereitschaftspflegefamilien sind dauerhaft in der Lage, ein Pflegekind kurzfristig aufzunehmen.

3.7.2.4 Heimerziehung, sonstige betreute Wohnform § 34 SGB VIII

→ **Feststellung**

Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind bei der Stadt Altena hoch. Altena gibt rund 51 Prozent aller Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung für Heimerziehung aus.

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

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

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

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall in Euro	82.105	49.022	56.545	61.442	67.573	88.444	49
Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall mit Auslandsunterbringung in Euro	72.556	28.437	78.223	97.298	107.296	143.685	12
Falldichte § 34 SGB VIII in Promille	4,49	1,28	3,67	4,54	6,33	10,08	49

Die hohen Aufwendungen je Hilfefall und die Falldichte knapp unter dem Median weisen auf teure Einzelfälle hin. Die Stadt Altena hat in 2018 Aufwendungen für Heimerziehung von knapp 1,2 Millionen Euro geleistet, die sich auf 14 Fälle verteilen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte mit einer Fallrevision die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermitteln und analysieren.

Bevor sich für eine Heimunterbringung entschieden wird, finden im Jugendamt Fallbesprechungen statt. Es müssen die Vorgaben für eine Heimunterbringung erfüllt sein. Grundsätzlich wird der Hilfeplan alle sechs Monate fortgeschrieben, bei Krisen wird dieser Zeitraum verkürzt. Konzepte zur Rückführung und Verselbstständigung gibt es nicht, die Fachkraft entscheidet im Einzelfall. Eine entsprechende Empfehlung hierzu findet sich unter Kapitel 3.5.1.1. Ablauf Hilfeplanverfahren.

Die Träger werden bei der Fortschreibung des Hilfeplans mit einbezogen. Dies erfolgt u. a. mit Fragebögen, in denen sich der Jugendliche selbst einschätzt und der Träger die Fremdeinschätzung vornimmt. Abbrüche der Hilfen gibt es selten, aber Anpassungen der Hilfen bzw. auch Anbieterwechsel werden in Einzelfällen nötig. In Wohngruppen findet eine Betreuung nur statt, wenn diese an weitere Maßnahmen, wie z. B. eine gleichzeitige Drogenberatung gekoppelt sind.

3.7.2.5 Eingliederungshilfe § 35a SGB VIII

- Die Stadt Altena hat bei der Eingliederungshilfe überdurchschnittliche Aufwendungen, die durch einen stationären Einzelfall maßgeblich beeinflusst werden. Die ambulanten Aufwendungen für die Integrationshilfe/Schulbegleitung stellen sich günstig dar.

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

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

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	31.035	8.111	12.656	16.196	22.254	34.678	48
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	18.416	6.707	10.898	12.686	16.062	25.184	48
Stationäre Aufwendungen § 35a SGB VIII je Hilfefall in Euro	115.200	25.168	56.812	71.426	88.352	145.609	35
Ambulante Aufwendungen § 35a SGB VIII für Integrationshelfer/ Schulbegleitung je Hilfefall in Euro	11.834	6.472	14.694	16.353	20.152	47.014	39
Anteil Hilfefälle Integrationshelfer/Schulbegleitung an den ambulanten Hilfefällen § 35a SGB VIII in Prozent	44,98	18,85	42,24	55,69	74,88	90,40	44

Die Aufwendungen der Eingliederungshilfe je Hilfefall sind aufgrund eines stationären Einzelfalles sehr hoch. Hierbei handelt es sich um ein Kind, dass von einem anderen Jugendamt in die Zuständigkeit von Altena übergegangen ist. Das Kind ist stark vernachlässigt worden und bedurfte wegen starker Verhaltensauffälligkeiten einer intensiven Betreuung. Ein Wechsel in eine günstigere Einrichtung war aus pädagogischer Sicht nicht möglich, um die laufende Maßnahme und Hilfe nicht zu gefährden.

Nach Aussage des Jugendamtes nehmen diese Fälle zu. Grundsätzlich wird in diesen Fällen geprüft, ob ein Wechsel in eine günstigere Einrichtung möglich ist.

Die Bearbeitung der Hilfefälle der Teilhabebeeinträchtigung erfolgt von den BSD-Mitarbeitern. Ein Spezialdienst ist nicht eingerichtet worden. In 2018 sind acht Fälle betreut worden, davon der og. stationäre Fall und drei Integrationshilfen. Die Fälle werden gemeinsam im Team mit der WiJu besprochen und geprüft, um auch die Abgrenzung zu anderen Hilfearten und eine einheitliche Bearbeitung zu gewährleisten. Die Standards richten sich nach den Vorgaben der LWL-Arbeitshilfen, sowie den Vorgaben des Märkischen Kreises. Für die internen Abläufe sind die Prozessstandards beschrieben.

Aufgrund der Fallzahl bei den Integrationshilfen kommen Poollösungen an den Schulen derzeit nicht in Frage. Es ist aber mit einer steigenden Anzahl zu rechnen, da die Schulen den Einsatz von Integrationshilfen forcieren.

→ **Empfehlung**

Aufgrund der derzeitigen Fallzahl findet die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung gemeinsam im Team statt. Da hier Spezialwissen - auch aufgrund der gesetzlichen Neuerungen - erforderlich ist, sind die Beschäftigten regelmäßig zu qualifizieren.

→ **Empfehlung**

Bei den Integrationshilfen ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Schulamt erforderlich, um die Kooperation mit den Schulen zu stärken.

3.7.2.6 Hilfen für Junge Volljährige nach § 41 SGB VIII

→ **Feststellung**

Bei den Hilfen für Junge Volljährige gab es in 2018 nur einen Hilfefall in der Vollzeitpflege, der zudem vergleichsweise günstig war. Allerdings ist zukünftig aufgrund steigender Fallzahlen auch von steigenden Aufwendungen auszugehen.

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

Hilfe für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII 2018

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Aufwendungen nach § 41 SGB VIII je Hilfefall in Euro	10.776	10.776	26.189	29.060	31.987	49.428	48
Stationäre Aufwendungen nach § 41 SGB in Vollzeitpflege VIII je Hilfefall in Euro	10.776	4.929	10.746	13.844	21.271	38.806	41

Bei den Aufwendungen je Hilfefall für junge Volljährigen stellt die Stadt Altena das Minimum dar, da lediglich ein Fall in 2018 in der Vollzeitpflege betreut worden ist, der zudem vergleichsweise günstig war. Allerdings ist zukünftig mit steigenden Aufwendungen zu rechnen, da Ende 2020 bereits fünf Jugendliche diese Hilfen erhalten haben.

Die Verfahrensstandards sind mit unter dem Prozess „Hilfen zur selbstständigen Lebensführung“ aufgeführt. Hilfeziel für die Jungen Volljährigen ist grundsätzlich die Verselbstständigung. Hier arbeitet das Jugendamt eng mit dem Jobcenter zusammen, um die berufliche Entwicklung zu fördern bzw. den Einstieg zu erleichtern.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte für die Hilfen für Jungen Volljährige die Verfahrensstandards konkretisieren, da die Fallzahlen steigen. Die Bewilligungsmaßstäbe sollten sich von denen bei den Minderjährigen unterscheiden. Eine stufenmäßige Verselbstständigung sollte ab einem Alter von ca. 16/17 Jahren intensiv erfolgen.

3.8 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Organisation und Steuerung					
F1	Über eine Gesamtstrategie für den Aufgabenbereich der Hilfe zur Erziehung verfügt die Stadt Altena nicht.	91	E1	Die Stadt Altena sollte eine Gesamtstrategie der Hilfen zur Erziehung in Zusammenarbeit mit Verwaltung und Politik festlegen. Als Grundlage können die vorhandenen Ziele aus dem Kinder- und Jugendförderplan aktualisiert und auf die derzeitigen Bedarfe angepasst werden. Überschneidende Themen wie u.a. Schule sind dort bereits berücksichtigt. Die daraus resultierenden festgelegten strategischen Ziele sollten dann in ein Fach- und Finanzcontrolling einfließen.	91
F2	Derzeit findet in der Stadt Altena das Finanzcontrolling in Form einer Budgetüberwachung statt. Es werden keine steuerungsrelevanten Ziele oder Kennzahlen gebildet.	92	E2	Die Stadt Altena sollte für die Hilfen zur Erziehung steuerungsrelevante Kennzahlen bilden und diese regelmäßig auswerten. So lassen sich frühzeitig Entwicklungen erkennen, um entsprechende Gegensteuerungsmaßnahmen einzuleiten. Das Finanzcontrolling ist eng mit einem Fachcontrolling zu verknüpfen, um eine Haushaltsentlastung durch eine wirtschaftliche Gewährung von Hilfen zu erreichen.	92
F3	Die Stadt Altena verfügt über gute Grundlagen, die erste Ansätze bieten, um ein Fach- und Finanzcontrolling aufzubauen.	93	E3	Die Stadt Altena sollte ein Fach- und Finanzcontrolling einführen. Neben den in diesem Berichtsteil verwendeten Kennzahlen können die vorhandenen Produktziele bei der Entwicklung von Kennzahlen für ein erstes Kennzahlenset genutzt werden. Ebenso sollten weitere steuerungsrelevante Auswertungen, wie z.B. zu Laufzeiten der Hilfen, zur Anzahl der Fachleistungsstunden, zu Abbrüchen erfolgen. Diese können dann auch trägerbezogen oder je Sozialraum aufbereitet werden. Hierdurch können die Auswirkungen getroffener Maßnahmen transparent gemacht werden.	94

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Verfahrensstandards					
F4	Die Stadt Altena steuert die Hilfefälle anhand eines strukturierten Prozesses. Die vorgegebenen Verfahrensstandards berücksichtigen die notwendigen Schritte.	15	E4.1	Die Produkt- bzw. Prozessbeschreibungen sollten um Standards für die Rückkehr aus einer stationären Einrichtung in die Herkunftsfamilien erweitert werden.	97
			E4.2	Im Hinblick auf die anstehenden Personalwechsel sind die Prozesse auf ihre Aktualität zu prüfen, insbesondere auf veränderte Familienstrukturen, daraus resultierende Bedarfe und Arbeitsabläufe. Das Anbieterverzeichnis sollte um die ambulanten Anbieter, sowie um die Erfahrungswerte zu den Kosten und Leistungen, erweitert werden.	98
F5	Die Prüfung der Zuständigkeit bei Kostenerstattungsansprüchen ist in den Prozessstandards hinterlegt. In der Wirtschaftlichen Jugendhilfe haben mehrere Personalwechsel stattgefunden. Die Buchungen der Kostenerstattungen sind in 2018 nicht nachvollziehbar.	98	E5.1	Die Verfahrensstandards der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sollten dahingehend überprüft werden, ob Prozessabläufe optimiert werden können.	99
			E5.2	Die Kostenerstattungen sollten differenziert verbucht werden. Sie stellen einen wichtigen wirtschaftlichen Faktor für den Haushalt dar.	99
F6	Die Stadt Altena verfügt über kein klassisches internes Kontrollsystem.	99	E6	Es sollten gezielt Aktenprüfungen stattfinden, um die Einhaltung der Verfahrensstandards sowie die rechtmäßige Aufgabenerledigung nachvollziehen zu können.	100
Personaleinsatz					
F7	Die Stadt Altena verfügt nicht über Grundlagen für eine Personalbemessung, wie zum Beispiel über Richtwerte oder Vorgaben für die Anzahl der zu bearbeitenden Hilfeplanfälle.	100			
F8	Die Stadt Altena hat kein Einarbeitungskonzept entwickelt. Bisher stellte die Fluktuation von Beschäftigten kein Problem dar. Dies wird sich aufgrund der gegebenen Altersstruktur in den kommen Jahren verändern.	100			
F9	Die Wirtschaftliche Jugendhilfe war 2018 zuständig für 115 Hilfeplanfälle auf eine Vollzeit-Stelle gerechnet. Dieser Wert liegt unter dem Durchschnitt der Vergleichskommunen. Die Wirtschaftliche Jugendhilfe ist in der kurzfristigen Vergangenheit durch Personalwechsel und Stellenvakanzen stark belastet worden.	102	E9	Um die Arbeit der Wirtschaftlichen Jugendhilfe sicherzustellen, sollten Prozesse beschrieben und eine Vertretungsregelung geschaffen werden. Dies sichert standardisierte Arbeitsabläufe und eine erleichterte Einarbeitung neuer Kräfte bzw. Vertretungssituationen. Durch eine installierte Vertretung wird das Fachwissen an zwei Stellen vorgehalten und eine kontinuierliche Bearbeitung ermöglicht.	103

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Leistungsgewährung					
F10	Die Stadt Altena hat 2018 einen hohen Fehlbetrag je Einwohner, der durch die Aufwendungen in den Hilfen zur Erziehung beeinflusst wird. Bei den Aufwendungen je Hilfefall stellen die stationären Hilfen den kostenintensiven Hilfebereich.	103			
F11	Die Stadt Altena erreicht die höchste Falldichte bei den SPFH. Die Aufwendungen je Hilfefall nach § 31 SGB VIII sind jedoch vergleichsweise günstig.	111	E11	Die Stadt Altena sollte die Entwicklung der SPFH ab 2020 bezüglich der Falldichte und der Aufwendungen je Fall beobachten, um Veränderungen, auch bezüglich der Abgabe der Hilfedurchführung an freie Träger rechtzeitig zu erkennen. Dafür sollten zukünftig die Laufzeiten der einzelnen Hilfen ausgewertet werden, um Maßnahmen, wie Laufzeitbegrenzungen daraus abzuleiten.	111
F12	Die Aufwendungen nach § 34 SGB VIII je Hilfefall sind bei der Stadt Altena hoch. Altena gibt rund 51 Prozent aller Aufwendungen der Hilfen zur Erziehung für Heimerziehung aus.	113	E12.1	Die Stadt Altena sollte mit einer Fallrevision die Ursachen für die hohen Aufwendungen bei den Fällen in Heimerziehung ermitteln und analysieren.	113
			E12.2	Aufgrund der derzeitigen Fallzahl findet die Prüfung der Teilhabebeeinträchtigung gemeinsam im Team statt. Da hier Spezialwissen - auch aufgrund der gesetzlichen Neuerungen - erforderlich ist, sind die Beschäftigten regelmäßig zu qualifizieren.	115
			E12.3	Bei den Integrationshilfen ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Schulamt erforderlich, um die Kooperation mit den Schulen zu stärken.	115
F13	Bei den Hilfen für Junge Volljährige gab es in 2018 nur einen Hilfefall in der Vollzeitpflege, der zudem vergleichsweise günstig war. Allerdings ist zukünftig aufgrund steigender Fallzahlen auch von steigenden Aufwendungen auszugehen.	115	E13	Die Stadt Altena sollte für die Hilfen für Jungen Volljährige die Verfahrensstandards konkretisieren, da die Fallzahlen steigen. Die Bewilligungsmaßstäbe sollten sich von denen bei den Minderjährigen unterscheiden. Eine stufenmäßige Verselbstständigung sollte ab einem Alter von ca. 16/17 Jahren intensiv erfolgen.	116

Tabelle 2: Bevölkerungsentwicklung zum 31.12. nach IT.NRW

Grundzahlen	2015	2016	2017	2018
Einwohner gesamt	17.270	17.375	17.218	17.081
Einwohner von 0 bis unter 18 Jahre	2.532	2.600	2.637	2.618
Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre	3.117	3.214	3.214	3.192

Tabelle 3: Einflussfaktoren Fehlbetrag Hilfe zur Erziehung

Kennzahlen	2018
Aufwendungen Hilfe zur Erziehung in Euro	
Aufwendungen HzE gesamt in Euro (inkl. Personalaufwendungen SPFH)	2.279.078
Aufwendungen HzE je EW von 0 bis unter 21 Jahre in Euro	714
Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	21.533
Ambulante Aufwendungen HzE gesamt in Euro (inkl. Personalaufwendungen SPFH)	666.469
Ambulante Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	9.170
Stationäre Aufwendungen HzE gesamt in Euro	1.612.609
Stationäre Aufwendungen HzE je Hilfefall in Euro	48.631
Falldichte HzE gesamt	
Falldichte HzE gesamt (Anzahl der Hilfefälle je 1.000 Einwohner von 0 bis unter 21 Jahre)	33,16
Anteil ambulanter Hilfen in Prozent	
Anteil ambulante Hilfefälle an den Hilfefällen HzE in Prozent	68,67
Anteil der Vollzeitpflegefälle in Prozent	

Kennzahlen	2018
Anteil Vollzeitpflegefälle nach § 33 SGB VIII an den stationären Hilfefällen HzE in Prozent	50,75

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

Grundzahlen	2018
Sozialpädagogische Familienhilfen § 31 SGB VIII	
Aufwendungen sozialpädagogische Familienhilfen gesamt in Euro (inkl. Personalaufwendungen SPFH)	480.908
Anzahl der Hilfefälle	59,67
Vollzeitpflege § 33 SGB VIII	
Aufwendungen Vollzeitpflege gesamt in Euro	310.073
Anzahl der Hilfefälle	16,83
Heimerziehung, sonst. betreute Wohnform § 34 SGB VIII	
Aufwendungen Heimerziehung gesamt in Euro	1.176.560
Anzahl der Hilfefälle	14,33
Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche § 35a SGB VIII	
Aufwendungen Eingliederungshilfe für seel. behinderte Kinder und Jugendliche gesamt in Euro	238.038
Anzahl der Hilfefälle	7,67
Hilfe für junge Volljährige § 41 SGB VIII	
Aufwendungen Hilfe für junge Volljährige gesamt in Euro	10.776
Anzahl der Hilfefälle	1

4. Bauaufsicht

4.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der Stadt Altena 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 Altena ist mit 16.718 (Stand 31. Dezember 2019) Einwohnern die kleinste mittlere kreisangehörige Stadt in Nordrhein-Westfalen. Dementsprechend ist auch die absolute Anzahl der Anträge auf Baugenehmigungen mit 102 Anträgen im Jahr 2019 vergleichsweise niedrig. Die Bauaufsicht der Stadt Altena ist inklusiv der Führungskraft mit 0,99 Vollzeit-Stellen besetzt. Gemessen an der Anzahl der Bauanträge liegt die Stellenausstattung im Bereich des interkommunalen Median.

Der Prozess der Bearbeitung von einfachen Bauanträgen ist in Altena klar strukturiert. Gleichwohl konnte die gpaNRW in ihrer Prüfung noch Optimierungsmöglichkeiten aufzeigen. So ist der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge im Vergleich mit anderen mittleren kreisangehörigen Kommunen hoch. Durch eine optimierte Bauberatung sowie eine Verbesserung des Internetauftritts könnte dieser Anteil reduziert werden.

Die Digitalisierung der Bauaufsicht ist in Altena noch nicht sehr weit fortgeschritten. Der überwiegende Teil der Bearbeitung erfolgt papiergebunden. Eine vollständige Digitalisierung bringt die Vorteile, 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. Hierdurch könnte der Prozessablauf beschleunigt werden. Die Stadt Altena sollte daher, auch in Hinblick auf das Onlinezugangsgesetz, die Digitalisierung in der Bauaufsicht vorantreiben.

Bei der Gebührenerhebung wendet die Stadt eine mit dem Märkischen Kreis abgestimmte Gebührenordnung an. Die Stadt erzielt hiermit einen hohen Aufwandsdeckungsgrad. Für die Anforderung zur Vervollständigung von Bauanträgen wird noch keine Gebühr erhoben. Diese sollte von der Stadt eingeführt werden.

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 Altena ist mit 16.922 Einwohnern die kleinste mittlere kreisangehörige Stadt Nordrhein-Westfalens. IT.NRW geht in ihrer Prognose davon aus, dass die Bevölkerung bis 2040 deutlich um circa 13 Prozent auf circa 14.800 Einwohner sinkt. Hinsichtlich der Gemeindefläche zählt Altena ebenfalls zu den kleineren Städten. 33 der insgesamt 129 Vergleichsstädte sind

kleiner. Zudem ist die Stadt Altena nur relativ dünn besiedelt. Dabei ist die Bevölkerungsdichte in den Randbezirken deutlich geringer als in der Kernstadt.

Die Stadtverwaltung ist in fünf Abteilungen gegliedert. Die Aufgaben „Planung und Bauen“ werden in der Abteilung 5 wahrgenommen.

Strukturkennzahlen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert(Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Fälle je 10.000 EW	61	31	55	66	76	171	84
Fälle je qkm	2	1	2	3	4	15	84
Anteil der Anträge im normalen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	8,74	1,78	6,29	8,96	13,17	40,94	56
Anteil der Anträge im einfachen Genehmigungsverfahren an den Fällen in %	90,29	53,54	80,33	85,23	89,87	96,77	56
Anteil der Vorlagen im Freistellungsverfahren an den Fällen in %	0,97	0,00	1,61	4,61	9,66	25,61	84

In der Stadt Altena ist die Anzahl der Fälle je 10.000 EW unauffällig. Seit dem 01. Januar 2019 gilt die neue Landesbauordnung (BauO NRW). Dies hat vielfach dazu geführt, dass Antragsteller noch schnell im Laufe des Jahres 2018 ihre Bauanträge einreichten, um so eine Entscheidung nach altem Recht zu bewirken. Dies zeigt sich auch in Altena. Wurden in 2018 insgesamt 133 Bauanträge gestellt, waren es in 2019 noch 102. Das entspricht einem Rückgang von 22 Prozent, womit Altena im Durchschnitt beim Rückgang der Bauanträge im Vergleich zu den mittleren kreisangehörigen Kommunen liegt.

Auffällig viele Bauanträge werden in Altena im einfachen Genehmigungsverfahren abgewickelt. Dies deutet darauf hin, dass in Altena nur wenige große Sonderbauten / große Bauobjekte beantragt werden. Im Gegensatz dazu werden sehr wenige Vorlagen im Freistellungsverfahren gestellt. Eine mögliche Begründung für diesen Sachverhalt ist, dass in Altena nur wenige Baugebiete ausgewiesen werden. Aktuell sind zwei Baugebiete mit circa. 30 bebaubaren Grundstücken vorhanden. Dennoch ist die Zahl der Anträge für Neubauten sehr gering. Im Mittel wird jährlich nur für ein Wohnhaus ein Bauantrag gestellt. Seitens der Stadt wird dies mit dem Vorhandensein von vielen gebrauchten Immobilien an attraktiven Standorten begründet.

Da manche Bauanträge eine hohe Komplexität aufweisen, sind in diesen Fällen zusätzlich verschiedene andere Stellen und Behörden zu beteiligen. Die Beteiligungen erfolgen im Wege der bauaufsichtlichen Stellungnahmen. Nach Ansicht der gpaNRW ist die Anzahl der eingeholten Stellungnahmen stets auf das notwendige Maß zu beschränken, damit die Genehmigungsverfahren so zügig wie möglich ablaufen. Nach Auskunft der Stadt Altena werden Stellungnahmen nur im zwingend erforderlichen Umfang eingeholt. Die nachfolgende Tabelle unterstreicht diese

Aussage und zeigt, dass durchschnittlich je Bauantrag nur wenig Stellungnahmen angefordert werden.

Stellungnahmen Bauaufsicht 2019

Kennzahlen	Kommune	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Intern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,59	0,26	1,27	1,62	2,53	6,31	51
Extern eingeholte bauaufsichtliche Stellungnahmen je Bauantrag gesamt	0,72	0,14	0,54	0,76	1,21	2,44	52
Summe eingeholter bauaufsichtlicher Stellungnahmen gesamt je Bauantrag gesamt	1,31	0,85	1,87	2,48	3,99	6,89	61

4.3.2 Rechtmäßigkeit

→ Feststellung

Die Stadt Altena hält die zwei Wochenfrist nach § 71 Abs. 1 BauO NRW immer ein. Die sechs Wochenfrist nach § 64 BauO NRW zur Bearbeitung eines Bauantrages wird in der Regel eingehalten.

→ Feststellung

Bei der Gebührenerhebung wendet die Stadt eine mit dem Märkischen Kreis abgestimmte Gebührenordnung an. Die Stadt erzielt einen hohen Aufwandsdeckungsgrad. Für die Aufforderung zur Vervollständigung von Bauanträgen wird keine Gebühr erhoben.

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 Altena** hält die zwei Wochenfrist nach § 71 BauO NRW immer ein. Die sechs Wochenfrist nach § 64 BauO NRW kann sie nach eigenem Bekunden in der Regel ebenfalls einhalten. Sie macht nur selten von der Verlängerungsmöglichkeit nach § 64 Abs. 2 BauO NRW Gebrauch.

Erforderliche Stellungnahmen werden grundsätzlich parallel eingeholt. Sofern ein beteiligter Träger öffentlicher Belange nicht innerhalb von zwei Monaten seine Stellungnahme abgibt, wertet die Stadt dies als Zustimmung. Dann macht sie von der Fiktion des § 71 Abs. 2 BauO NRW grundsätzlich Gebrauch. Nur in den Fällen, in denen die Entscheidung der beteiligten Organisation für die eigene Entscheidungsfindung erforderlich ist, wird an die Erledigung der Stellungnahme erinnert.

Sofern der Bauantrag unvollständig eingereicht wird, fordert die Stadt Altena den Antragsteller schriftlich zur Vervollständigung des Antrages auf. Hierzu setzt sie grundsätzlich eine Frist von vier Wochen. Erfahrungsgemäß ist es nach Ansicht der Stadt nicht sinnvoll, kürzere Fristen zu setzen, weil diese häufig nicht eingehalten werden und es nur zu unnötigen Anträgen auf Fristverlängerung führt.

Für diese Tätigkeit wird von der Stadt Altena keine Gebühr erhoben. Die 40. Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung vom 8. Oktober 2019 eröffnet für die Aufforderung zur Vervollständigung von Unterlagen die Möglichkeit der Gebührenerhebung. Sofern für den Antrag nach Vervollständigung oder Mängelbehebung eine Genehmigung oder ein Vorbescheid erteilt, wird diese Gebühr zu 50 Prozent auf die Gebühr, die für die Entscheidung über den Antrag erhoben wird, angerechnet. Somit bekäme die Stadt für ihren Mehraufwand immer auch einen Mehrertrag.

→ **Empfehlung**

Für die Aufforderung zur Vervollständigung der Antragsunterlagen sollte zukünftig eine Gebühr erhoben werden.

Sofern nachbarrechtliche Belange betroffen sind, werden die Angrenzer von der Stadt benachrichtigt, es sei denn, sie haben den Bauantrag bereits mitgezeichnet.

Baubeginn und Erlöschen von Genehmigungen werden von den Beschäftigten des Außendienstes überwacht. Allerdings erfolgt dies nicht in allen Fällen und nicht strukturiert, sondern bei Gelegenheit. Bedingt durch Personalwechsel ist auch die Überwachung der vorhandenen Altfälle aktuell nicht möglich. Zukünftig sollen die Termine im Baugenehmigungsverfahren eingegeben und kontrolliert werden.

Für die Ausübung von Ermessensentscheidungen sind bei der Stadt Altena keine Kriterien definiert. Ermessensentscheidungen werden in den wöchentlichen Teambesprechungen besprochen. Dadurch ist eine gleichmäßige Ermessensausübung gewährleistet. Dennoch ist es nach Auffassung der gpaNRW sinnvoll, Kriterien für Ermessensentscheidungen festzulegen. Diese können die gleichmäßige Beurteilung von gleichgelagerten Sachverhalten unterstützen.

Bei der Stadt Altena wird eine mit dem märkischen Kreis abgestimmte Gebührentabelle angewendet.

4.3.3 Zurückgewiesene und zurückgenommene Bauanträge

→ **Feststellung**

Der Anteil zurückgenommener Bauanträge ist vergleichsweise hoch. Durch eine optimierte Bauberatung sowie eine Verbesserung des Internetauftritts in Bezug auf die Bauaufsicht könnte der Anteil reduziert werden.

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	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Anteil zurückgenommener Bauanträge an den Bauanträgen gesamt in %	10,78	0,00	2,46	4,35	6,73	20,00	78

Bei der **Stadt Altena** ist, gemessen an der Gesamtzahl der Bauanträge, der Anteil der zurückgenommenen Bauanträge mit 10,78 Prozent recht hoch.

Diese hohe Kennzahl kann nach Auskunft der Stadt teilweise damit erklärt werden, dass eine Vielzahl von Bauanträgen gewerbliche Vorhaben, insbesondere für Um- und Erweiterungsvorhaben im Bestand, betrifft. Erst im Verlauf der, nach Antragstellung geführten Gespräche, stellt sich häufig heraus, dass das Vorhaben nicht genehmigungsfähig ist. Den Antragstellern wird dann geraten, den Antrag zurück zu ziehen. Möglicherweise lässt sich die Anzahl der zurückgenommenen Bauanträge durch eine bessere Information im Vorfeld der Antragstellung reduzieren. Hierzu sollten im Internetauftritt der Stadt bessere / umfangreichere Informationen zur Verfügung gestellt werden. Weiterhin sollte die Auffindbarkeit der Informationen verbessert und an einer Stelle zusammengeführt werden. Die bestehenden Bebauungspläne sind nicht abrufbar und die erforderlichen Formulare sind nur schwer zu finden. Ein Hinweis oder eine Verlinkung auf das Bauportal des Landes NRW könnte hilfreich sein.

→ Empfehlung

Die Stadt Altena sollte den Internetauftritt überarbeiten. Sie sollte umfangreichere Informationen zum Bauantragsverfahren anbieten und deren Auffindbarkeit verbessern.

4.3.4 Geschäftsprozesse

→ Feststellung

Die Stadt Altena hat die Zuständigkeiten in Bereich Bauverwaltung nicht schriftlich fixiert.

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.

Zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Arbeitsabläufe ist es sinnvoll, den Beschäftigten eindeutige Hilfen und Handlungsanweisungen zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der geringen Fallzahl hat die **Stadt Altena** hinsichtlich der Bearbeitung von Vorlagen im Wege der Genehmigungsfreistellung keine Regelungen erarbeitet. Da in diesem Segment nur circa ein Fall pro Jahr zu bearbeiten ist, erscheint diese Zurückhaltung vertretbar.

Anhand einer Checkliste wird in Altena die Erforderlichkeit und die Vollständigkeit der eingereichten Bauanträge überprüft und dokumentiert. Sie stellt eine sinnvolle Hilfe für die Bearbeitung dar und unterstützt die einheitliche Sachbearbeitung.

Bauanträge gehen bei der Stadt Altena ausschließlich in papiergebundener Form ein. Die Daten werden bei der Stadt manuell in die eingesetzte Software eingepflegt. Um die Nutzung der Software und ihrer Möglichkeiten zukünftig zu steigern, ist beabsichtigt, im Laufe des Jahres 2021 eine Schulung der Beschäftigten durchzuführen.

Die IT-Ausstattung ist verbesserungsfähig. Den Beschäftigten im Außendienst stehen keine Laptops oder Tablets zur Verfügung. Dies könnte zu einer Steigerung der Effektivität der Arbeit führen. So könnten zum Beispiel Vermerke direkt während des Besichtigungstermins erstellt werden. Weiterhin wäre die Dokumentation einfacher möglich, weil entsprechende Fotos sofort erstellt und der Akte zugefügt werden könnten.

Die Verantwortungsbereiche in der Bauaufsicht sind in Altena nicht schriftlich geregelt. Auch die Entscheidungsbefugnisse sowie deren Grenzen sind nicht in eine Dienst- oder Arbeitsanweisung schriftlich fixiert. Auch wenn dies aufgrund der Größe der Bauverwaltung nicht zwingend erforderlich scheint, sollte die Stadt entsprechende Richtlinien formulieren. Dies schafft Klarheit und erleichtert auch eventuell erforderliche Personalwechsel.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte die Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht durch eine Dienst- oder Arbeitsanweisung schriftlich fixieren.

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 Genehmigungsprozess im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Altena geradlinig und effizient geregelt. Im Falle einer Ablehnung des Antrages erfolgt keine vorherige Anhörung nach § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW).

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.

Der Ablauf des Genehmigungsprozesses eines einfachen Baugenehmigungsverfahrens ist in der **Stadt Altena** klar und effizient strukturiert. Unnötige Bearbeitungsschleifen sind nicht vorhanden. Sofern ein Bauantrag ohne Besonderheiten und ohne das Erfordernis einer Ausnahme oder Befreiung möglich ist, wird die Bearbeitung eigenverantwortlich von einem Beschäftigten durchgeführt. Zur Verbesserung des Vier-Augen-Prinzips im Sinne des vorbeugenden Korruptionsschutzes sollte eine generelle Mitzeichnungsverpflichtung durch einen weiteren Beschäftigten oder die Abteilungsleitung eingeführt werden. Alternativ wäre auch eine Regelung zur stichprobenweisen Überprüfung von genehmigten Bauanträgen möglich.

→ **Empfehlung**

Im Baugenehmigungsprozess sollte das Vier-Augen-Prinzip deutlicher berücksichtigt werden. Zumindest sollte eine Regelung für die stichprobenweise Überprüfung von erteilten Genehmigungen erlassen werden.

Sofern ein Antrag nicht genehmigungsfähig ist und abgelehnt wird, wird keine förmliche Anhörung des Antragstellers durchgeführt. Auch wenn dieser Mangel in einem Klageverfahren heilbar ist, sollte eine Anhörung vor jeder Ablehnung erfolgen. Eventuell könnten im Anhörungsverfahren noch Erkenntnisse erlangt werden, die eine Genehmigung ermöglichen können.

→ **Empfehlung**

Vor Ablehnung eines Antrages sollte der Antragsteller in rechtskonformer Weise angehört werden.

4.3.6 Laufzeit von Bauanträgen

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena erfasst die Laufzeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren nicht. Auswertungen und interkommunale Vergleiche sind diesbezüglich nicht möglich.

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

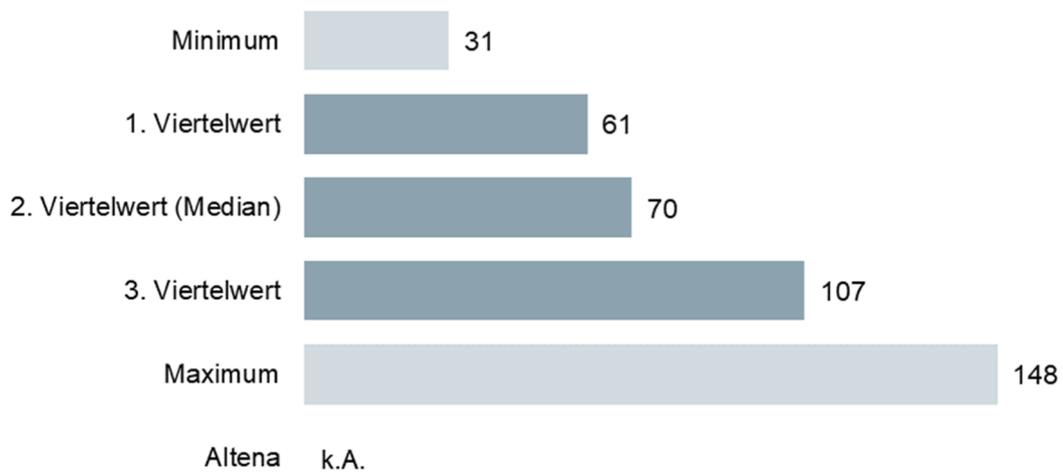
Die vorgenannte durchschnittliche Laufzeit orientiert sich an der maximalen Dauer der einfachen Verfahren, die § 64 Abs. 2 BauO NRW 2018 vorsieht. Als Durchschnittswert sollte diese Zielgröße aus Sicht der gpaNRW erreichbar sein. Wie stark der Durchschnittswert von den Verfahren beeinflusst wird, die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

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

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

In den folgenden Grafiken sind die Laufzeiten der Vergleichskommunen dargestellt, die bisher in der laufenden Prüfung ermittelt wurden. Für die **Stadt Altena** sind in Ermangelung der erforderlichen Daten keine Angaben eingetragen. Sofern die Stadt Altena zukünftig Laufzeiten erfassten und auswerten möchte, kann sie sich an den folgenden Werten orientieren.

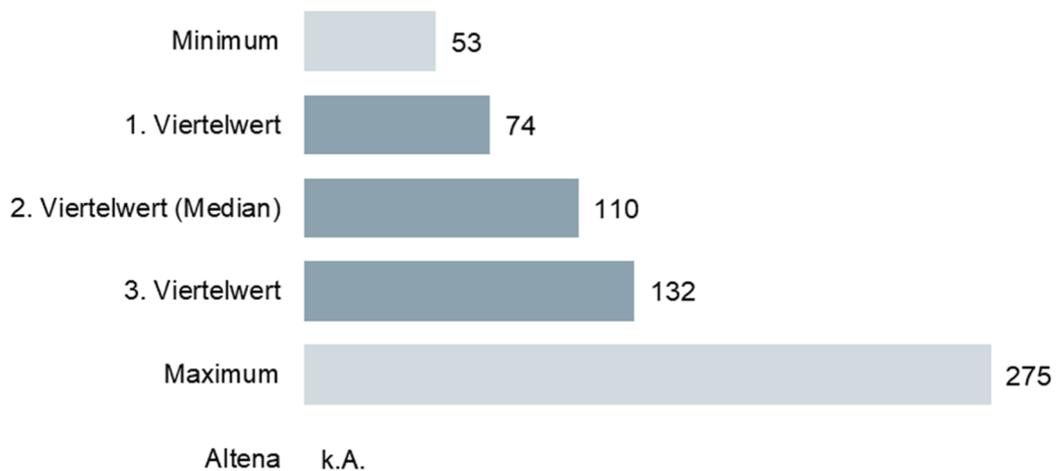
Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (einfaches Genehmigungsverfahren) 2019



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



Gesamtlaufzeit in Kalendertagen von Bauanträgen (normales Genehmigungsverfahren) 2019



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



Die Gesamtlaufzeit von Bauanträgen wird unter anderem dadurch beeinflusst, welche Fristen die Stadt zur Vervollständigung der Bauanträge oder bei der Einholung von Stellungnahmen der zu beteiligenden Träger öffentlicher Belange setzt.

Um die Verfahrensdauer abzukürzen macht die Stadt Altena von der Fiktion des § 71 Abs. 2 BauO NRW Gebrauch. Nur wenn die Entscheidung der beteiligten Stelle für die eigene Sachverhaltsbeurteilung erforderlich ist, wird an die Abgabe der Stellungnahme nach Verstreichen der Zwei-Monatsfrist erinnert und eine Nachfrist gesetzt.

Wie unter Punkt 4.3.2. bereits dargestellt, setzt die Stadt Altena für die Vervollständigung eines Bauantrages eine vierwöchige Frist. Mit § 91 Satz 2 und 3 BauO NRW 2018 ist die Verpflichtung eingeführt worden, zum 31. Dezember eines jeden Jahres der obersten Bauaufsichtsbehörde über die durchschnittliche Dauer der Baugenehmigungsverfahren zu berichten. Auch wenn die Rechtsverordnung zur Ausgestaltung der Berichtsfrist noch nicht erlassen wurde, sollte die Stadt Altena die für die Ermittlung der Laufzeiten erforderlichen Daten bereits kurzfristig erfassen. So kann sie eine arbeitsintensive Nacherfassung der Daten vermeiden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte die Möglichkeiten der vorhandenen Software besser nutzen, um zukünftig auch Auswertungen der Laufzeiten zu ermöglichen.

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.

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.

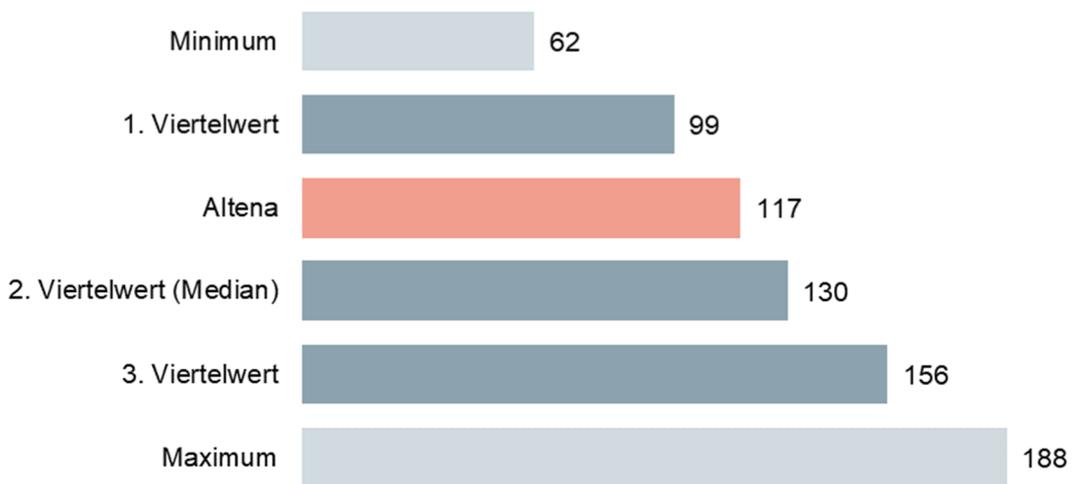
Neben dem Personal für Baugenehmigungen wird auch das Personal für die Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide erfasst. Zusammengefasst ergibt sich der Personaleinsatz für die Bauaufsicht in der Betrachtung der gpaNRW.

Alle Tätigkeiten, die im Rahmen des Bauantrages zu erledigen sind, wurden bei der Personalerfassung hinzugerechnet, inklusiv Gebührenbescheid erstellen, Antrag archivieren, etc. Dabei wurden alle Stellenanteile erfasst, die in Bezug zu den erhobenen Grundzahlen „Mengen Baugenehmigung“ stehen, somit also auch für Vorlagen im Rahmen des Freistellungsverfahrens. Stellenanteile für darüber hinaus anfallende zusätzliche Aufgaben der Bauaufsicht/ Bauordnung

(z.B. Grundstücksangelegenheiten, Klageverfahren, Vorkaufsrechte) sind nicht mit eingeflossen.

Für den von der gpaNRW definierten Bereich der Baugenehmigungen und der Bearbeitung der förmlichen Voranfragen/ Vorbescheide waren bei der **Stadt Altena** 2019 insgesamt 0,99 Vollzeit-Stellen besetzt. Von diesen Stellen entfallen 0,88 Stellen auf die Sachbearbeitung der Baugenehmigungen und 0,03 Stellen auf die förmlichen Bauvoranfragen. Der in den vorgenannten Stellenanteilen enthaltene Overheadanteil von 0,08 Vollzeit-Stellen liegt unterhalb des Median im interkommunalen Vergleich. In Altena liegt der Overheadanteil bei 8,08 Prozent während der Median im interkommunalen Vergleich 13,79 Prozent beträgt.

Fälle je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung Baugenehmigung 2019



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



Weitere Kennzahlen 2019

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Verhältnis unerledigter Bauanträge zum 01. Januar zu den neuen Bauanträgen in %	k.A.	5,65	22,68	33,09	59,85	450	48
Overhead-Anteil Bauaufsicht in %	8,08	1,48	8,20	13,92	18,47	33,33	82

Der Stadt Altena liegen keine stichtagsbezogenen Auswertungen zu den unerledigten Bauanträgen vor. Diesbezüglich sind daher keine Auswertungen und Analysen möglich. Die Stadt sollte die Anzahl der unerledigten Bauanträge zukünftig erfassen, um die Entwicklung dieser Anträge beobachten und beeinflussen zu können.

In der Stadt Altena gehen je Vollzeit-Stelle weniger Fälle als bei der Mehrzahl der Vergleichskommunen ein. In Altena werden auskunftsgemäß wenig gleichgelagerte Bauanträge gestellt. Häufig handelt es sich bei den beantragten Bauprojekten um Veränderungen/Erweiterungen im Bestand. Diese Prüfungen sind vielfältiger und individueller. Sie erfordern daher einen höheren Aufwand. Grundsätzlich sollte die Stadt Altena jedoch versuchen, den Bearbeitungsaufwand im Baugenehmigungsverfahren zu reduzieren. Hierzu bietet sich eine intensivere technische Unterstützung der Sachbearbeitung an. Die Stadt Altena sollte die Möglichkeiten der eingesetzten Software besser ausschöpfen. Zum Zeitpunkt der Prüfung wurden zum Beispiel die Wiedervorgänge nicht in der Software angelegt, sondern manuell in Listen oder mit den Möglichkeiten von gängigen Office-Produkten überwacht. Auch die Auswertmöglichkeiten des Verfahrens werden nicht oder nur eingeschränkt genutzt. Eine Schulung der mit dem Verfahren Beschäftigten ist erforderlich und nach Aussagen der Stadt in 2021 beabsichtigt. Weiterhin sollten die Zuständigkeiten für die Verfahrenspflege überdacht werden. Zum Beispiel sind die im Verfahren hinterlegten Musterdokumente nicht immer aktuell.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte die Möglichkeiten der eingesetzten Software konsequenter nutzen, um den Bearbeitungsaufwand im Baugenehmigungsverfahren zu reduzieren.

Personaleinsatz förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide 2019

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
Vorbescheide je Vollzeit-Stelle Sachbearbeitung förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide	167	5	45	95	143	233	36
Förmliche Bauvoranfragen je Vollzeit-Stelle Sachbearbei-	k. A.	12	71	128	174	444	34

Kennzahlen	Altena	Minimum	1. Viertelwert	2. Viertelwert (Median)	3. Viertelwert	Maximum	Anzahl Werte
tung Förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide							
Overhead-Anteil förmliche Bauvoranfragen/Vorbescheide in %	k. A.	0,00	10,17	17,31	25,00	45,45	32

Aufgrund des niedrigen Stellenvolumens für die förmlichen Bauvoranfragen / Vorbescheid ergibt sich rechnerisch auf eine Vollzeit-Stelle die hohe Fallzahl von 167 Vorbescheiden. Tatsächlich wurden in 2019 fünf und in 2018 nur zwei Vorbescheide erstellt.

4.3.8 Digitalisierung

→ Feststellung

In der Stadt Altena ist die Digitalisierung der Bauaufsicht noch nicht sehr weit fortgeschritten. Der überwiegende Teil der Bearbeitung erfolgt papiergebunden.

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 Digitalisierung ist im Bereich der Bauaufsicht in **Altena** noch nicht weit fortgeschritten. Ein Dokumentenmanagementsystem ist nicht im Einsatz. Es steht lediglich eine Software zur Bearbeitung von Bauanträgen zur Verfügung. Dieses Verfahren hat nur interne Bedeutung. Es können keine Bauanträge in elektronischer Form entgegengenommen oder Stellungnahmen elektronisch angefordert und verarbeitet werden. Per E-Mail eingehende Stellungnahmen werden ausgedruckt und der Akte beigefügt. Die Ergebnisse der Stellungnahme müssen händisch in das Verfahren eingepflegt werden.

Die eingesetzte Fachsoftware stellt eine Vielzahl von Textbausteinen und Musterdokumenten zur Verfügung. Insofern trägt sie zur Erleichterung der Sachbearbeitung bei. Eine elektronische Kommunikation ist über das Verfahren jedoch nicht möglich. Die Bauakten werden komplett in Papierform geführt. Ein Aktenplan ist in der Verwaltung nicht vorhanden. Bauakten werden den Anschriften der Bauvorhaben entsprechend abgelegt. Laufende Fälle werden nach Stadtteilen sortiert und sind unter Berücksichtigung der Größe der Stadt einfach aufzufinden.

Die Stadt Altena hat bislang keine Digitalisierungsstrategie erstellt. Das Onlinezugangsgesetzes (OZG) schreibt vor, dass bis zum 31. Dezember 2022 geeignete Verwaltungsleistungen elektronisch angeboten werden müssen. Hierzu zählen auch die Beantragung von Baugenehmigungen und Vorbescheiden. In Anbetracht dessen, dass nur noch relativ wenig Zeit für die Einführung eines elektronischen Baugenehmigungsverfahrens bleibt, sollte die Stadt Altena kurzfristig mit den Vorarbeiten beginnen.

→ **Empfehlung**

Zur Vorbereitung auf die Umsetzung der Erfordernisse des OZG sollte die Stadt Altena ein Digitalisierungskonzept erarbeiten.

4.3.9 Transparenz

→ **Feststellung**

Eine Unterstützung der Steuerung der Bauaufsicht durch Kennzahlen, definierte Ziele oder ein Berichtswesen erfolgt in Altena nicht.

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 Altena** erhebt im Bereich Bauaufsicht keine Kennzahlen. Es werden weder Ziele vereinbart noch sind Qualitätsstandards definiert. Ein Berichtswesen ist, abgesehen von der vorgeschriebenen Baustatistik und der jährlich für den Kreis zu erstellenden Antragsstatistik nicht vorhanden. Auch für die politischen Gremien werden bislang keine Berichte über das Bauwesen / die Entwicklung der Bautätigkeiten erstellt.

Wie bereits dargestellt ist Altena die kleinste mittlere kreisangehörige Stadt in Nordrhein-Westfalen. Daher sollten die Anforderungen an ein Berichtswesen incl. entsprechender Controllingwerkzeuge nicht zu hoch sein. Dennoch sollten wichtige Zielwerte und Qualitätsstandards definiert und ihre Einhaltung mittels Kennzahlen überprüft werden. Diese können die Steuerung des Bereiches unterstützen. Hierzu bietet es sich beispielsweise an, die im Rahmen dieser Prüfung ermittelten Kennzahlen fortzuschreiben.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte zur Steuerungsunterstützung ein einfaches Berichtswesen incl. entsprechender Controllingwerkzeuge einführen. Hierzu bietet es sich an, die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen fortzuschreiben.

4.4 Anlage: Ergänzende Tabellen

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

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Managementübersicht					
F1	Die Stadt Altena hält die zwei Wochenfrist nach § 71 Abs. 1 BauO NRW immer ein. Die sechs Wochenfrist nach § 64 BauO NRW zur Bearbeitung eines Bauantrages wird in der Regel eingehalten.	125			
F2	Bei der Gebührenerhebung wendet die Stadt eine mit dem Märkischen Kreis abgestimmte Gebührenordnung an. Die Stadt erzielt einen hohen Aufwandsdeckungsgrad. Für die Aufforderung zur Vervollständigung von Bauanträgen wird keine Gebühr erhoben.	125	E2	Für die Aufforderung zur Vervollständigung der Antragsunterlagen sollte zukünftig eine Gebühr erhoben werden.	126
F3	Der Anteil zurückgenommener Bauanträge ist vergleichsweise hoch. Durch eine optimierte Bauberatung sowie eine Verbesserung des Internetauftritts in Bezug auf die Bauaufsicht könnte der Anteil reduziert werden.	126	E3	Die Stadt Altena sollte den Internetauftritt überarbeiten. Sie sollte umfangreichere Informationen zum Bauantragsverfahren anbieten und deren Auffindbarkeit verbessern.	127
F4	Die Stadt Altena hat die Zuständigkeiten in Bereich Bauverwaltung nicht schriftlich fixiert.	127	E4	Die Stadt Altena sollte die Verantwortungsbereiche und Entscheidungsbefugnisse in der Bauaufsicht durch eine Dienst- oder Arbeitsanweisung schriftlich fixieren.	128
F5	Der Genehmigungsprozess im einfachen Baugenehmigungsverfahren ist in der Stadt Altena geradlinig und effizient geregelt. Im Falle einer Ablehnung des Antrages erfolgt keine vorherige Anhörung. nach § 28 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW).	128	E5.1	Im Baugenehmigungsprozess sollte das Vier-Augen-Prinzip deutlicher berücksichtigt werden. Zumindest sollte eine Regelung für die stichprobenweise Überprüfung von erteilten Genehmigungen erlassen werden.	129
			E5.2	Vor Ablehnung eines Antrages sollte der Antragsteller in rechtskonformer Weise angehört werden.	129
F6	Die Stadt Altena erfasst die Laufzeiten ihrer Baugenehmigungsverfahren nicht. Auswertungen und interkommunale Vergleiche sind diesbezüglich nicht möglich.	129	E6.1	Die Stadt Altena sollte die Möglichkeiten der vorhandenen Software besser nutzen, um zukünftig auch Auswertungen der Laufzeiten zu ermöglichen.	131

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
			E6.2	Die Stadt Altena sollte die Möglichkeiten der eingesetzten Software konsequenter nutzen, um den Bearbeitungsaufwand im Baugenehmigungsverfahren zu reduzieren.	133
F7	In der Stadt Altena ist die Digitalisierung der Bauaufsicht noch nicht sehr weit fortgeschritten. Der überwiegende Teil der Bearbeitung erfolgt papiergebunden.	134	E7	Zur Vorbereitung auf die Umsetzung der Erfordernisse des OZG sollte die Stadt Altena ein Digitalisierungskonzept erarbeiten.	135
F8	Eine Unterstützung der Steuerung der Bauaufsicht durch Kennzahlen, definierte Ziele oder ein Berichtswesen erfolgt in Altena nicht.	135	E8	Die Stadt Altena sollte zur Steuerungsunterstützung ein einfaches Berichtswesen incl. entsprechender Controllingwerkzeuge einführen. Hierzu bietet es sich an, die in diesem Bericht dargestellten Kennzahlen fortzuschreiben.	135

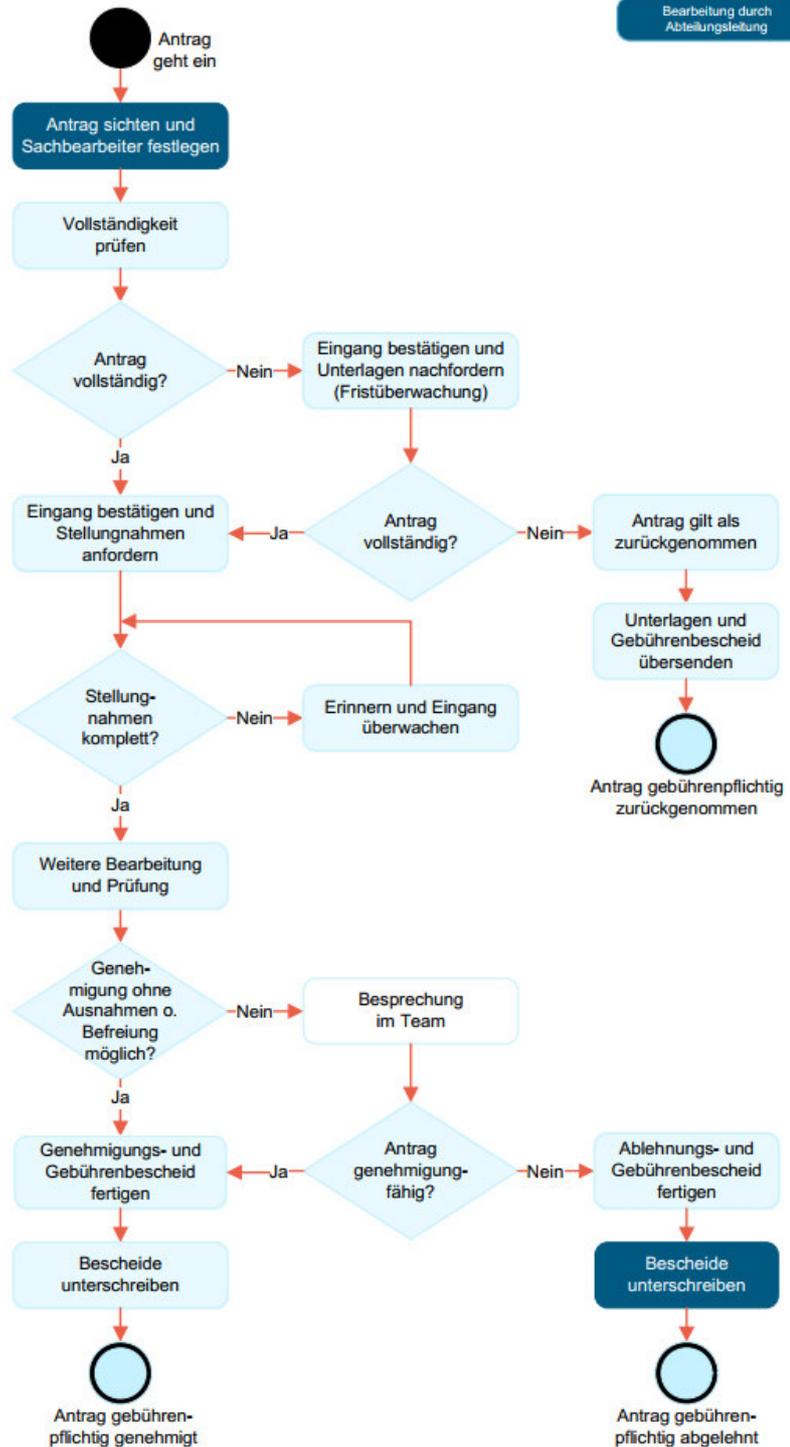
Darstellung Prozessablauf: Einfaches Baugenehmigungsverfahren 2019

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

Bearbeitung durch Sachbearbeitung

Teambesprechung

Bearbeitung durch Abteilungsleitung



5. Vergabewesen

5.1 Managementübersicht

Die wesentlichen Ergebnisse der überörtlichen Prüfung der **Stadt Altena** 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 Altena hat keine eigene **zentrale Vergabestelle** eingerichtet. Die Vergaben obliegen den jeweiligen Abteilungen. In Altena werden nur bestimmte Gegenstände des Allgemeinbedarfs (zum Beispiel ADV- und Bürobedarf, Büromöbel etc.) zentral beschafft.

Seit Juli 2018 besteht zwischen der Stadt Altena und dem Märkischen Kreis eine interkommunale Zusammenarbeit. Dieser Zusammenarbeit haben sich insgesamt sechs Städte und Gemeinden des Märkischen Kreises angeschlossen. Eine interkommunale Vergabestelle (IKVS) wurde eingerichtet. Allerdings wird diese von der Stadt Altena nur in einzelnen Verfahren in Anspruch genommen. Dies liegt unter anderem daran, dass es den Abteilungen der Stadtverwaltung freigestellt ist, ob sie die Vergaben über die IKVS oder selbst abwickeln. Verbindliche Regelungen hierzu sollten dringend festgelegt werden.

Die Vergaberichtlinien der Stadt sind vom 10. Juli 2002. Sie entsprechen nicht mehr den heutigen Ansprüchen und sollten dringend überarbeitet werden.

Die vorhandene Dienstanweisung Korruptionsprävention regelt die essentiellen Bereiche und gibt wichtige Hinweise zum Umgang mit Korruption. Die Annahme von Geldgeschenken ist grundsätzlich untersagt. Das Vieraugenprinzip ist in der Dienstanweisung verpflichtend für die Entscheidung über Vergaben und die Auswahl des Vergabeverfahrens vorgeschrieben.

Die bestehenden Veröffentlichungsverpflichtungen von Rats- und Ausschussmitgliedern sind in der Ehrenordnung der Stadt Altena verankert. Die gegebenen Auskünfte liegen im Büro des Bürgermeisters zur Einsichtnahme aus. Auf die Möglichkeit der Einsichtnahme wird in den jährlichen Bekanntmachungen sowie auf der Homepage der Stadt hingewiesen.

Die Stadt Altena macht vom Instrument des Sponsorings nur in geringem Umfang Gebrauch. Eine entsprechende Dienstanweisung ist nicht vorhanden. Sponsoring wird in einer schriftlichen Vereinbarung geregelt. Die Stadt sollte eine Dienstanweisung Sponsoring erarbeiten.

Ein zentrales Bauinvestitionscontrolling (BIC) ist in der Stadt Altena nicht vorhanden. Bei der Größe der Stadt ist es nach Auffassung der gpaNRW nicht zwingend erforderlich, ein umfassendes BIC zu installieren. Dennoch sollte die Stadt für besonders umfangreiche oder wirtschaftlich bedeutsame Projekte ein BIC einführen.

Bei der Maßnahmenprüfung hat die gpaNRW zwei Maßnahmen eingehend vergaberechtlich untersucht. Die Stadt hat die betrachteten Maßnahmen im Wesentlichen rechtskonform durchgeführt. In Bezug auf die vergaberechtliche Abwicklung und Dokumentation der Maßnahmen zeigt sich noch Optimierungspotenzial.

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

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

In der Maßnahmenbetrachtung untersucht die gpaNRW die Durchführung einzelner Vergaben von Bauleistungen. Die ausgewählten Vergabeverfahren prüfen wir stichprobenweise. Dazu haben wir wesentliche Meilensteine festgelegt, welche die Kommunen für eine rechtskonforme Vergabe einzuhalten haben. Wir beschränken uns dabei auf rechtliche und formelle Fragestel-

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

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

5.3 Organisation des Vergabewesens und allgemeine Korruptionsprävention

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

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

5.3.1 Organisation des Vergabewesens

→ **Feststellung**

Die Stadt Altena hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie kooperiert bei der Durchführung von Vergaben seit 2018 mit der zentralen Vergabestelle des Märkischen Kreises. Die Dokumentation der Vergaben obliegt weiterhin der Stadt. Bei Vergaben, die die Stadt Altena eigenständig durchführt, begleitet eine Person den vollständigen Vorgang, einschließlich der Submission.

→ **Feststellung**

Die Vergaberichtlinien beinhalten keine Hinweise / Regelungen zur Inanspruchnahme der interkommunalen Vergabestelle.

→ **Feststellung**

Die angewendeten internen Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2002 entsprechen nicht den aktuellen Rechtsvorschriften.

→ Die örtliche Rechnungsprüfung wird bei öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen beteiligt.

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

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

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

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

Gemäß § 104 Abs. 1 Nr. 5 Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) obliegt der örtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung von Vergaben. Die Kommunen sollten daher die örtliche Rechnungsprüfung bereits frühzeitig in das Vergabeverfahren einbinden.

Die **Stadt Altena** hat keine eigene zentrale Vergabestelle eingerichtet. Seit 2018 hat sie sich gemeinsam mit den Kommunen Herscheid, Meinerzhagen, Nachrodt-Wiblingwerde, Neuenrade und Plettenberg dazu entschlossen, im Wege der interkommunalen Zusammenarbeit die zentrale Vergabestelle des Märkischen Kreises in Anspruch zu nehmen. Hierzu wurde eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung zur interkommunalen Zusammenarbeit geschlossen. Somit ist es möglich, bedeutende Ausschreibungen über die interkommunale Vergabestelle (IKVS) abzuwickeln. Von dieser Möglichkeit hat die Stadt bisher nur in einzelnen Fällen Gebrauch gemacht. Bezüglich der Inanspruchnahme der Dienstleistung der IKVS bestehen in Altena keine verbindlichen Regelungen. Es ist zum Beispiel nicht geregelt, ab welcher Wertgrenze die IKVS eingebunden werden soll. Die Fachämter entscheiden nach eigenem Ermessen, ob sie die Vergaben selbst durchführen oder ob sie mit dem Kreis zusammenarbeiten.

Bei einer zentralen Vergabestelle wie der IKVS wird das zunehmend komplizierter werdende Fachwissen für Vergaben an zentraler Stelle gebündelt. Die IKVS verfügt entsprechend durch ihre Praxiserfahrung über aktuelles Fachwissen. Auf diese Weise werden die Fachämter entlastet, damit sich diese auf ihre originäre Aufgabe konzentrieren können, Inhalt und Umfang der zu beschaffenden Leistung zu definieren und die Maßnahmenrealisierung durchzuführen. Da nicht zu erwarten ist, dass in den Beschaffungsstellen dasselbe vergaberechtliche Fachwissen vorhanden ist wie in einer Zentralen Vergabestelle, sollte die Zusammenarbeit mit der IKVS gesteuert und verbindlich geregelt werden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte verbindliche Regelungen schaffen, ab welchen Wertgrenzen der Vergabemaßnahmen die Zusammenarbeit mit der IKVS in Anspruch zu nehmen ist.

Bei Vergaben, die die Stadtverwaltung Altena ohne Beteiligung der IKVS durchführt, besteht Personengleichheit für den gesamten Vergabevorgang. Eine Person erstellt die Kostenschätzung, bereitet die Vergabe vor, führt die Submission durch, beauftragt die ausgewählte Firma und begleitet die Maßnahme einschließlich möglicher Nachtragsaufträge bis zur Abnahme der Leistung. Bei der Submission ist eine zweite Person anwesend.

Aus korruptionspräventiven Gründen sollte aber möglichst kein Kontakt zwischen den Bedarfsstellen und den am Verfahren beteiligten Firmen bis zur Auftragserteilung bestehen. Mangels einer eigenen Vergabestelle, die normalerweise die Ausschreibung, die Durchführung der Submission sowie den Kontakt zu den Bietern bis zur Auftragserteilung übernimmt, sehen wir in der vorliegenden Verfahrensweise keinen ausreichenden Schutz der betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Stadtverwaltung Altena gegeben.

→ **Empfehlung**

Aus korruptionspräventiven Gründen sollte bei den von der Stadtverwaltung Altena eigenständig durchgeführten Vergabemaßnahmen wenigstens die Submission von zwei Personen durchgeführt werden, die in den sonstigen Beschaffungsvorgang nicht involviert sind.

Zur Regelung ihres Vergabewesens hat die Stadt eine Dienstanweisung erlassen. Sie gilt seit dem 10. Juli 2002. Seit dieser Zeit sind die Regelungen zu Vergaben häufig geändert und den aktuellen Gegebenheiten angepasst worden. Diese Anpassungen sind aber nur verwaltungsin-tern durch das „Verwaltungsblatt“ oder per E-Mail bekanntgemacht worden. Eine zusammengefasste Bündelung der bisherigen Änderungen und Anweisungen im Zusammenhang mit Vergaben existiert nicht, was die ordnungsgemäße Anwendungen der Vergaberechtsvorgaben für die handelnden Personen in der Verwaltung unnötig erschwert. Aus diesem Grunde besteht zurzeit keine, den aktuellen Vorschriften des Vergaberechts entsprechende Vergabedienstanweisung.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte dringend die Vergabedienstanweisung den aktuell geltenden Rechtsgrundlagen entsprechend anpassen und in einem Dokument bündeln.

Hierzu empfiehlt es sich die Mustervergabedienstanweisung der gpaNRW¹⁵ als Grundlage heranzuziehen.

In der Stadt Altena sind die Beschaffungsstellen selbst für Vergaben zuständig. Ausgenommen ist die zentrale Beschaffung von bestimmten Gegenständen des Allgemeinbedarfs. Aus dieser Regelung ergibt sich auch das Gebot der Dokumentation der Vergabevorgänge in den verschiedenen Abteilungen. Im Verlauf der Prüfung zeigte sich, wie problematisch die dezentrale Vergabedokumentation ist. Erschwerend kam noch hinzu, dass mehrere Stelle in den maßgeblichen Abteilungen für längere Zeit vakant waren. Daher war es nicht möglich, die in den Jahren 2018 bis 2019 durchgeführten und schlussgerechneten Vergaben mit einem Abrechnungsvolumen

¹⁵ die Mustervergabedienstanweisung ist auf der Homepage der gpaNRW abrufbar. https://gpanrw.de/de/service/korruptionspravention/5_25.html

über 50.000 Euro netto zusammen zu stellen. In Ermangelung dieser Unterlagen können weder Aussagen hinsichtlich der Abweichungen zwischen Auftragswert und Abrechnungssumme noch zu der Höhe der Nachtragsaufträge in diesem Zeitraum gemacht werden. Die von der gpaNRW im Segment der mittleren kreisangehörigen Kommunen vorgenommenen interkommunalen Vergleiche sind aus diesem Grund in Altena ebenfalls nicht möglich.

Allein durch die Inanspruchnahme der IKVS wird sich hinsichtlich der Dokumentation der Vergaben zukünftig keine Verbesserung ergeben. Die Dokumentation obliegt nach § 5 der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung auch weiterhin der Stadt. Allerdings werden von der IKVS die in die Vergabeplattform eingestellten Dokumente archiviert und den Kommunen zur Verfügung gestellt. Somit besteht zumindest eine Grundlage der Dokumentation, auf die die Stadt Altena aufbauen kann.

Die Aufgaben der IKVS sind in der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung eindeutig geregelt. Die IKVS übernimmt die formalen und die besonders korruptionsgefährdeten Bestandteile einer Ausschreibung. Sie hält das dafür erforderliche Fachwissen vor und berät die Vertragskommunen. Die Kommunen sind ihrerseits auch weiterhin für die Vorbereitung der Vergabe in fachlich/technischer Art zuständig. Sie erstellen insbesondere die Leistungsverzeichnisse und die Kostenschätzungen, wirken bei Bieterfragen in fachlicher, materieller und wirtschaftlicher Hinsicht mit und erstellen den Vergabevorschlag.

Die Einbindung der örtlichen Rechnungsprüfung ist in den Vergaberichtlinien der Stadt geregelt. Sie ist bei öffentlichen und beschränkten Ausschreibungen vor der Auftragserteilung zu beteiligen.

5.3.2 Allgemeine Korruptionsprävention

→ Die Stadt Altena hat am 22. Juni 2017 eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen. Sie ist bindend für den gesamten Bereich der Stadtverwaltung sowie die eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen.

→ **Feststellung**

Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt bisher nicht durchgeführt.

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 KorruptionsbG¹⁶ zur Herstellung von Transparenz und zur Vorbeugung zu berücksichtigen. Eine Kommune sollte darüber hinaus Festlegungen getroffen haben zu

¹⁶ Gesetz zur Verbesserung der Korruptionsbekämpfung und zur Errichtung und Führung eines Vergaberegisters in Nordrhein-Westfalen (Korruptionsbekämpfungsgesetz - KorruptionsbG)

- *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 Altena** hat für die gesamte Stadtverwaltung inklusive der eigenbetriebsähnlichen Einrichtungen eine Dienstanweisung zur Korruptionsprävention erlassen.

Eine Analyse der besonders korruptionsgefährdeten Bereiche ist bisher nicht durchgeführt worden. Zur Beurteilung der potenziellen Korruptionsgefährdung ist es nach Auffassung der gpaNRW sinnvoll, die Beschäftigten aller Bereiche direkt in die Schwachstellenanalyse einzubeziehen. Mit einer Befragung haben diese die Möglichkeit, sich aktiv durch Vorschläge oder durch Stellungnahmen zur bisherigen Korruptionsprävention einzubringen. Auf diese Weise könnten sich für die Stadt neue Erkenntnisse über mögliche Schwachstellen ergeben. Zudem bringen sich die Beschäftigten dadurch aktiv in den Optimierungsprozess ein. So verhindert die Stadt auch einen pauschalen Korruptionsverdacht. Eine solche Befragung könnte auch anonymisiert und online durchgeführt werden, was die Beteiligung und Effizienz im Regelfall erhöht.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und die Dokumentation der Ergebnisse im Intranet zur Verfügung stellen.

Für die Vergabe von Aufträgen sieht die Dienstanweisung entsprechend § 20 KorruptionsbG die Einhaltung des Vieraugenprinzips vor. Dieses Prinzip gilt unter anderem auch schon für die Auswahl der anzuwendenden Vergabeart und die Niederschlagung von Forderungen.

Auch die Pflicht zur Anfrage beim Vergaberegister nach § 8 KorruptionsbG ist geregelt. Bei Inanspruchnahme der IKVS ist diese für die Anfrage zuständig.

Die Auskunftspflichtung der Rats- und Ausschussmitglieder nach § 16 KorruptionsbG ist in § 1 der Ehrenordnung der Stadt geregelt. Nach dieser Vorschrift sind die Mitglieder der Gremien der Stadt Altena verpflichtet, Auskunft zu geben über:

- den ausgeübten Beruf und Beraterverträge,
- die Mitgliedschaften in Aufsichtsräten und anderen Kontrollgremien im Sinne des § 125 Abs. 1 Satz 5 des Aktiengesetzes,

- die Mitgliedschaft in Organen von verselbstständigten Aufgabenbereichen in öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Form der in § 1 Abs. 1 und Abs. 2 des Landesorganisationsgesetzes genannten Behörden und Einrichtungen,
- die Mitgliedschaft in Organen sonstiger privatrechtlicher Unternehmen und
- die Funktionen in Vereinen oder vergleichbaren Gremien.

Die erhaltenen Anzeigen werden gemäß § 2 der Ehrenordnung im Büro des Bürgermeisters zur ständigen Einsicht vorgehalten. Auf die Möglichkeit der Einsichtnahme wird jährlich in den Bekanntmachungsorganen und auf der Homepage der Stadt hingewiesen.

Der Aufwand für interessierte Bürgerinnen und Bürger, sich über die Tätigkeitsfelder ihrer Ratsmitglieder zu informieren, sollte aus Transparenzgründen so gering wie möglich gehalten werden. Daher sind viele Kommunen dazu übergegangen, diese Offenlegung nach § 16 KorruptionsbG NRW direkt auf der Internetseite der Stadtverwaltung zum Beispiel über das Ratsinformationssystem, zu veröffentlichen. Diese digitale Einsichtnahme empfiehlt sich vor allem auch vor dem Hintergrund der bestehenden Restriktionen durch die Corona-Pandemie.

Gemäß § 17 KorruptionsbG NRW sind die Nebentätigkeiten des Bürgermeisters anzeigepflichtig. Verbindliche Regelungen, wie mit der Anzeigepflicht des Bürgermeisters umzugehen ist, gibt es in Altena nicht.

Die Tätigkeiten des Bürgermeisters sind jährlich zu erfassen und dem Rat anzuzeigen und das auch noch weitere fünf Jahre nach Eintritt in den Ruhestand. Wir empfehlen für eine größtmögliche Transparenz konkludent zu den Tätigkeiten der Mitglieder der Gremien eine Auflistung der Nebentätigkeiten direkt im Ratsinformationssystem bzw. auf der Internetseite der Stadtverwaltung.

Die Stadt Altena hat unsere Anregung zur Veröffentlichung der Tätigkeiten und Mitgliedschaften der Ratsmitglieder konstruktiv aufgenommen. Die Daten veröffentlicht sie nun bereits auf ihrer Homepage. Auch die Tätigkeiten des Bürgermeisters sollen laut Auskunft der Stadtverwaltung zeitnah auf der Homepage veröffentlicht werden. Wir begrüßen die schnelle Umsetzung unserer Empfehlungen.

In diesem Zusammenhang sei noch darauf hingewiesen, dass die in der Ehrenordnung angegebenen Paragraphen des KorruptionsbG NRW veraltet sind und angepasst werden sollten.

Die Annahme von Belohnungen und Geschenken ist bei der Stadt Altena in der Dienstanweisung zur Korruptionsbekämpfung geregelt. Dementsprechend ist die Annahme von Geldgeschenken generell untersagt. Die Annahme von geringwertigen Gegenständen (zum Beispiel: Werbeartikel oder eine angemessene Bewirtung bei dienstlich bedingten gesellschaftlichen Verpflichtungen) ist zulässig.

Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „geringwertig“ sollte die Stadtverwaltung näher erläutern und mit einer konkreten Wertgrenzenregelung versehen. Diese nähere Ausgestaltung kann das rechtssichere Handeln der Bediensteten unterstützen und dient im Zweifelsfall als verlässliche Entscheidungshilfe.

Die Beschäftigten der Stadt Altena werden über Änderungen der Dienstanweisung Korruptionsprävention im Verwaltungsblatt oder auch per E-Mail unterrichtet. Die aktuellen Fassungen der

Dienstanweisung sind im Intranet abrufbar. Auch neue Bedienstete der Stadt werden auf die bestehenden Regelungen hingewiesen und verpflichtet, diese zur Kenntnis zu nehmen. Sofern Schulungsbedarf erkennbar ist, können die Abteilungsleitungen oder auch die Beschäftigten selbst eine Fortbildung beantragen. Grundsätzlich ist es empfehlenswert alle Beschäftigten regelmäßig, zum Beispiel vor den Weihnachtsfeiertagen, auf die bestehenden Regelungen zur Korruptionsprävention/Annahme von Belohnungen und Geschenken hinzuweisen, um so die Sensibilität für eine mögliche Korruptionsgefährdung zu erhöhen.

Die Stadt Altena hat den Leiter der örtlichen Rechnungsprüfung zum Korruptionsbeauftragten ernannt.

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

In der Stadt Altena ist Sponsoring von untergeordneter Bedeutung. Eine Dienstanweisung sowie eine zentrale Erfassung aller Sponsoringleistungen gibt es bisher nicht.

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.

Eigene verbindliche Rahmenbedingungen oder eine Dienstanweisung für Sponsoringleistungen gibt es in der **Stadt Altena** bisher nicht.

Im Rahmen der Prüfung wurde ein laufender Sponsoringvertrag gesichtet. Hierbei handelte es sich um Aufkleber auf städtischen Fahrzeugen, die für einen örtlichen Energielieferanten werben. Für die Nutzung der Fahrzeuge als Werbeträger erhält die Stadt im Gegenzug ein Entgelt. Trotz der werbewirksamen Gegenleistung handelt es sich hierbei nicht um reine Werbung. Es liegt nahe, dass der Entscheidung des Energieerzeugers, gerade ein städtisches Medium zu Werbezwecken zu nutzen, auch ein gesellschaftliches Engagement und die Förderung der Stadtverwaltung als öffentlicher Einrichtung durch die Entgeltzahlung zu Grunde liegen. Daher hat die Stadt die Leistung zu Recht als Sponsoring eingeordnet. Allerdings beinhaltet der hierzu geschlossene Vertrag nicht alle nach Auffassung der gpaNRW sinnvollen Regelungen. Daher beleuchtet die gpaNRW im Folgenden kurz die grundsätzlichen Aspekte zum Sponsoring. Die Stadt sollte diese bei künftigen Sponsoring-Aktivitäten berücksichtigen.

Grundsätzlich ist die Abwicklung eines Sponsoringvertrages kostenneutral zu halten. Falls Nebenkosten aber nicht vermeidbar sind, so sollte der Sponsor das Kostenrisiko tragen. Dies

sollte die Stadt gesondert schriftlich festlegen. Zudem sollte jeder Sponsoringvertrag zeitlich befristet werden. Nur eine zeitliche Befristung von Sponsoringverträgen gewährleistet eine effektive Korruptionsprävention und erhält die notwendige Neutralität und Unabhängigkeit der öffentlichen Verwaltung. Zudem würden unbefristete Sponsoringverträge dazu führen, dass die Sponsoringleistungen fest bei den verfügbaren Mitteln einzuplanen wären, insbesondere bei wiederkehrenden Leistungen.

Wir empfehlen daher eine maximale Laufzeit von zwei Jahren. Sollte die Stadt dennoch einen unbefristeten Sponsoringvertrag abschließen, so muss der Vertrag zwingend eine Kündigungsklausel enthalten. Diese Klausel ermöglicht wiederum, Ziele und Umfang des Sponsorings kurzfristig anpassen zu können. Darüber hinaus sollte in der Kündigungsklausel eine Folgekostenregelung enthalten sein. Etwaige Rückforderungsansprüche des Sponsors sollte die Stadt ausschließen.

Bei Sponsoringverträgen muss die Stadt zudem die Haftung begrenzen. Dies dient dem Schutz der Wirtschaftlichkeit der öffentlichen Verwaltung, indem Ersatzansprüche des Sponsors oder Ersatzansprüche etwaiger Dritter aufgrund schuldhaften Verhaltens des Sponsors ausgeschlossen werden. Besondere Gefahren im Bereich der Haftung stellen die Beschädigung oder Zerstörung der zur Verfügung gestellten Sache sowie die Haftung wegen Schäden, die von der zur Verfügung gestellten Sache ausgehen, dar. Beispielhaft sei hier ein praktischer Fall benannt, bei dem sich eine Bandenwerbung auf Grund eines Sturms gelöst hatte und durch das Umherfliegen auf der angrenzenden Straße einen schweren Verkehrsunfall auslöste.

Grundsätzlich sollte die Entscheidung über den Abschluss eines Sponsoringvertrages in dezentraler Verantwortung getroffen werden. Die jeweiligen Fachdienste sollten zwar die Kontaktaufnahme zu potenziellen Sponsoren eigenverantwortlich organisieren. Jegliche Realisierung von Sponsoringaktivitäten muss aber unter expliziter Beteiligung bzw. Abstimmung mit der Kämmerei erfolgen. Nur eine frühzeitige Einbindung der Finanz- und Steuerexperten gewährleistet die erforderliche Prüfung der Zulässigkeit und der steuerlichen Auswirkung eines Sponsoringvertrages.

Empfehlenswert ist es zudem, eine am Wert der Sponsoringleistung orientierte Zuständigkeitsregelung für die Genehmigung bzw. den Abschluss von Sponsoringverträgen festzulegen. Die Entscheidungsbefugnis sollte die Stadt dabei nach der Höhe der zu vereinbarenden Leistung des Sponsors staffeln.

Um die gebotene Transparenz herzustellen sollten alle Sponsoringleistungen in einem Register zusammengefasst und jährlich, zum Beispiel auf der Homepage der Stadt, veröffentlicht werden. Je nach Umfang der empfangenen Leistungen empfiehlt es sich weiterhin einen Sponsoringbericht zu erstellen und den politischen Gremien entsprechend zu berichten.

Auf der Homepage der gpaNRW kann eine Musterdienstanweisung zur Vorbeugung von Korruption heruntergeladen werden. Diese beinhaltet auch Ausführungen zum Sponsoring sowie einen Mustervertrag.

Die Stadt Altena nutzt mittlerweile bereits den von der gpaNRW zur Verfügung gestellten Muster-Vertrag zum Sponsoring.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte eine Dienstanweisung zum Umgang mit Sponsoring erlassen.

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 Altena betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling.

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

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

In der **Stadt Altena** gibt es keine Organisationseinheit, die für ein systematisches BIC zuständig ist. Eine Dienstanweisung zum BIC ist nicht vorhanden. Im Rahmen der Aufstellung des Haushaltsplans werden die anstehenden Investitionen ermittelt und im Verwaltungsvorstand priorisiert. In diesem Gremium sind alle Bereiche der Verwaltung vertreten. Somit ist grundsätzlich eine abteilungsübergreifende Beteiligung aller Aufgabenbereiche gegeben. Die Entscheidungsgrundlagen liegen nicht zentral vor. Sie werden in den zuständigen Fachämtern erstellt und dokumentiert. Eine strukturierte Dokumentationspflicht zur Abwicklung von Baumaßnahmen ist nicht vorhanden. Auch nach Abschluss der Baumaßnahme gibt es kein verpflichtendes Berichtswesen.

Die Stadt Altena ist die kleinste mittlere kreisangehörige Kommune. Bei Kommunen dieser Größe ist aus Sicht der gpaNRW nicht grundsätzlich ein BIC für alle investiven Maßnahmen erforderlich. Zumindest bei finanziell größeren, komplexeren oder aus anderen Gründen bedeutsamen Maßnahmen sollte die Stadt aber ein koordiniertes BIC durchführen.

Dazu sollte sie zumindest Regelungen darüber treffen,

- welche Stelle jeweils für das BIC verantwortlich ist,
- welche Berichtspflichten bestehen (Wer berichtet wann an wen?),
- wie das Entscheidungsgremium besetzt ist,
- welche Aufgaben die für das BIC zuständige Stelle hat,
- welche Zuständigkeiten für die Planung und die Projektführung in den einzelnen Phasen bestehen und

- wann und wie gegebenenfalls Externe (Kostenplaner/-innen, Projektsteuerer/Projektsteuerinnen etc.) hinzugezogen werden.

Beim BIC geht es nicht nur um Baukostenkontrolle, sondern um die viel früher einsetzende qualifizierte strategische Investitionsplanung. Es umfasst die Prüfung der Angemessenheit und Wirtschaftlichkeit für die Haushaltsplanung sowie der Nachhaltigkeit unter Berücksichtigung der Herstellungs- und Folgekosten bis zum Rückbau (Lebenszyklus) und die Abwägung von Alternativen (Kosten-Nutzen-Analyse). Schon bei der Bedarfsprüfung sollen alle potenziell Beteiligten eingebunden werden. Das Ergebnis der durchgeführten Bauinvestition muss sich für Jahrzehnte nutzbringend in das Gesamtgefüge der Stadt integrieren. Auf dieser Basis wird die Baumaßnahme dann umgesetzt, um Personal-, Zeit- und finanzielle Ressourcen zu sparen.

Auch die Haushaltsmittelplanung sollte realistisch erfolgen. Um diese Vorgabe zu erreichen, ist in der Regel eine ressortübergreifende Entscheidungsfindung im Vorfeld mit einem klar definierten Planungsauftrag notwendig. Aus Sicht der gpaNRW ist es für das Gesamtprojekt entscheidend, dass alle Informationen an einer Stelle zusammengeführt werden. Sinnvollerweise ist das BIC organisatorisch nahe an der Verwaltungsführung angesiedelt. Eine feste Zuordnung zu einer bestehenden Abteilung ist nicht erforderlich. Wichtig ist dabei, dass die mit dem BIC betraute Stelle nicht in Konkurrenz zur jeweils federführenden Stelle steht. Des Weiteren sollten die handelnden Personen keine Doppelfunktion erhalten. Sie sollten nicht einerseits fachliche Aufgaben im Bauprojekt haben und andererseits im BIC selbst steuernd tätig werden.

→ **Empfehlung**

Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Altena zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein Bauinvestitionscontrolling implementieren und zentral organisieren.

Dazu verweisen wir auch auf den KGSt-Bericht 3/2008 „Bauinvestitionscontrolling – Baukosten einhalten und wirtschaftlich bauen“. Hier finden sich auch Beispiele für Inhalte von Dienstanweisungen und in Anlage 5 mehrere Musterdienstanweisungen für verschiedene Größenklassen und Ausprägungen.

Nach Abschluss einer Maßnahme sollte es ein abschließendes Berichtswesen mit einem systematischen Soll-Ist-Vergleich und Analysen geben. Dabei sollten die Ergebnisse der abgewickelten Projekte gegenübergestellt werden und als Planungsgrundlage für weitere Investitionen und Maßnahmen dienen. Insbesondere sollten die ursprüngliche Kostenschätzung oder -berechnung und der Hauptauftrag maßgeblich für die Umsetzung sein. Das Einhalten der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel ist für sich genommen kein Kriterium zur qualitativen Beurteilung der Planung und Steuerung eines Projektes. Wenn zum Beispiel trotz reduzierter Leistungsausführung des Hauptauftrages in der Endabrechnung die Haushaltsmittel ausgeschöpft werden, weil nachträglich zusätzliche Leistungen beauftragt wurden, ist das vergaberechtlich eher kritisch zu bewerten. Die zusätzlichen Leistungen werden in der Regel auf Basis der Einheitspreise des Hauptauftrages beauftragt und sind damit nicht im Wettbewerb entstanden.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte sich Regelungen für ein systematisches Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird und welche Stelle den Projektlauf steuert und überwacht. Ein abschließender Bericht mit einem Soll-Ist-Vergleich über die durchgeführten Maßnahmen sollte erstellt werden.

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.

5.6.1 Abweichungen vom Auftragswert

→ **Feststellung**

Die Stadtverwaltung Altena konnte die notwendigen Daten für die Prüfung und den interkommunalen Vergleich der Abweichungen von Auftragswerten und Abrechnungssummen nicht zur Verfügung stellen.

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

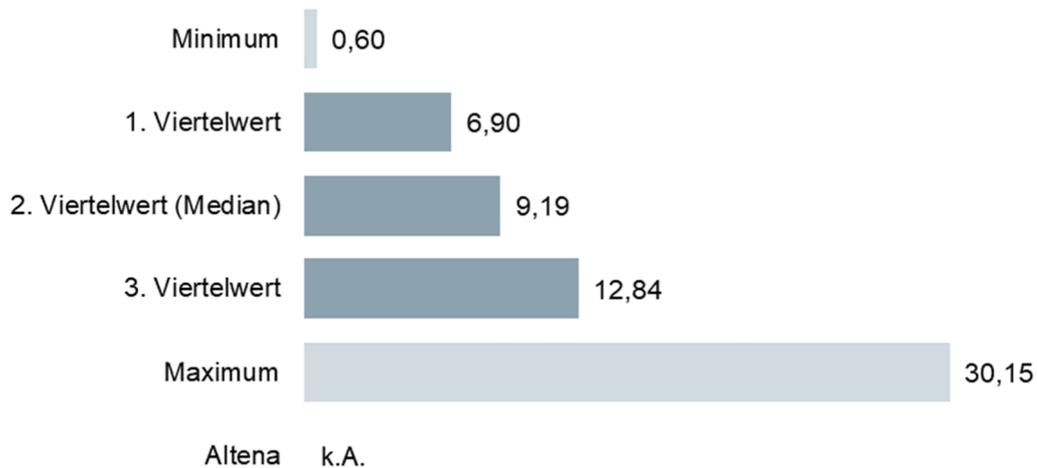
Für den Vergleich der Auftrags- mit den Abrechnungssummen beschränkt sich die gpaNRW auf abgeschlossene Vergabeverfahren mit einem Auftragsvolumen von mehr als 50.000 Euro.

Sowohl hohe Über- als auch Unterschreitungen der Auftragswerte können auf Mängel in frühen Phasen eines Projektes zurückzuführen sein. Hier sind insbesondere eine sorgfältige Grundlagenermittlung sowie Entwurfsplanung entscheidend.

Aufgrund der nur lückenhaft vorliegenden Daten über durchgeführte und abgerechnete Investitionen in den letzten Jahren konnten im Verlauf der Prüfung keine Erkenntnisse hinsichtlich der Anzahl und des Umfangs von Nachträgen ermittelt werden. Daher kann die **Stadt Altena** auch nicht in den interkommunalen Vergleich einbezogen werden.

Dennoch können die nachfolgenden Grafiken und Vergleiche Hinweise geben, die die Stadt zukünftig eigenständig auswerten kann. Sobald sie die beauftragten Nachträge sowie die Höhe der Schlussrechnungen und der Auftragssummen systematisch erfasst und auswertet, kann sie sich selbst im interkommunalen Vergleich positionieren und daraus Schlüsse auf die Güte der Planungen zu Beginn der Baumaßnahmen ziehen.

Abweichung Abrechnungssumme zu Auftragswert (absolute Beträge) in Prozent 2019

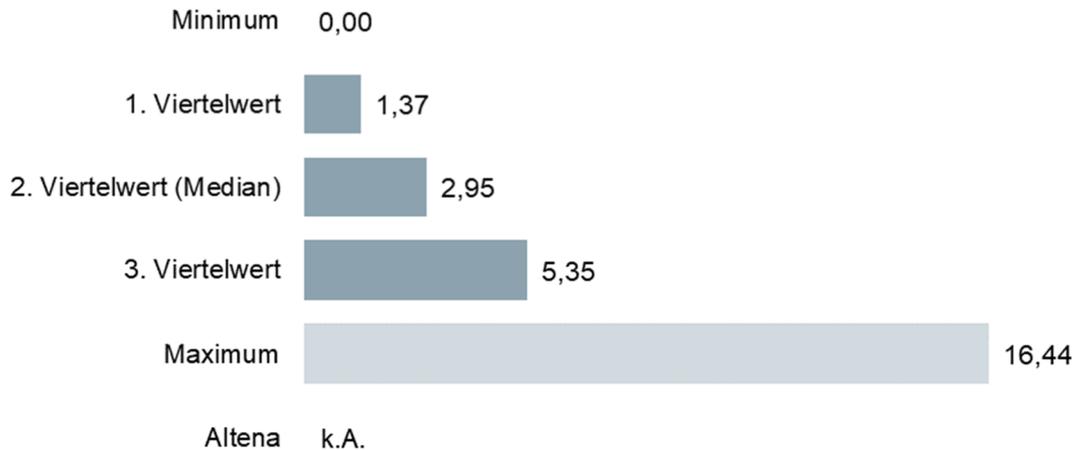


In den interkommunalen Vergleich sind 81 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



Abweichungen vom ursprünglichen Auftragswert und Nachträge können die Kommunen nicht grundsätzlich vermeiden. Jedoch lassen sich mit einigen Ansatzpunkten Anzahl und Umfang von Nachtragsleistungen beeinflussen. Eine sorgfältige und detaillierte Leistungsbeschreibung sowie ein Leistungsverzeichnis bilden die Grundlage für die spätere Vertragsausführung, in deren Verlauf es zu Nachträgen kommen kann. Diese Beschreibung erfordert ausreichend fachliche und zeitliche Ressourcen, um Nachtragsaufträge zu vermeiden oder zu begrenzen.

Anteil der Nachträge an den Abrechnungssummen in Prozent 2019



In den interkommunalen Vergleich sind 81 Werte eingeflossen, die sich wie folgt verteilen:



5.6.2 Organisation des Nachtragswesens

→ Feststellung

Die Stadt Altena hat keine Regelungen zum Nachtragswesen schriftlich fixiert. Nachträge müssen ab den in den Vergaberichtlinien genannten Wertgrenzen vor Auftragserteilung dem Rechnungsprüfungsamt vorgelegt werden. Ein Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.

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 Altena** hat weder eine Dienstanweisung für das Nachtragswesen noch eine zentrale Stelle, die alle Nachträge dokumentiert und auswertet. Allerdings hat sie in ihrer Rechnungsprüfungsordnung (§ 3 Abs. 1 Buchst. f) geregelt, dass Nachträge vor Auftragsvergabe vom Rechnungsprüfungsamt geprüft werden müssen.

Es findet keine systematische Erfassung und Auswertung hinsichtlich Höhe der Nachträge und beteiligter Unternehmen statt. Diese könnte Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten bei der Bedarfsermittlung oder den Leistungsbeschreibungen liefern. Die Stadt wertet die Nachträge auch hinsichtlich der dabei beteiligten Unternehmen nicht aus. Daraus könnten sich Erkenntnisse zu Bieterstrategien ergeben. Eine systematische Nachbetrachtung könnte auch im Zuge des Bauinvestitionscontrollings erfolgen.

→ **Empfehlung**

Die Stadt Altena sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nachtragsaufträgen treffen und ein systematisches Nachtragsmanagement einrichten.

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 Altena hat keine zentrale Vergabestelle eingerichtet. Sie kooperiert bei der Durchführung von Vergaben seit 2018 mit der zentralen Vergabestelle des Märkischen Kreises. Die Dokumentation der Vergaben obliegt weiterhin der Stadt. Bei Vergaben, die die Stadt Altena eigenständig durchführt, begleitet eine Person den vollständigen Vorgang, einschließlich der Submission.	141	E1	Aus korruptionspräventiven Gründen sollte bei den von der Stadtverwaltung Altena eigenständig durchgeführten Vergabemaßnahmen wenigstens die Submission von zwei Personen durchgeführt werden, die in den sonstigen Beschaffungsvorgang nicht involviert sind.	143
F2	Die Vergaberichtlinien beinhalten keine Hinweise / Regelungen zur Inanspruchnahme der interkommunalen Vergabestelle.	5	E2	Die Stadt Altena sollte verbindliche Regelungen schaffen, ab welchen Wertgrenzen der Vergabemaßnahmen die Zusammenarbeit mit der IKVS in Anspruch zu nehmen ist.	6
F3	Die angewendeten internen Vergaberichtlinien aus dem Jahr 2002 entsprechen nicht den aktuellen Rechtsvorschriften.	141	E3	Die Stadt Altena sollte dringend die Vergabedienstanweisung den aktuell geltenden Rechtsgrundlagen entsprechend anpassen und in einem Dokument bündeln.	143
F4	Eine Schwachstellenanalyse hat die Stadt bisher nicht durchgeführt.	144	E4	Die Stadt Altena sollte eine Schwachstellenanalyse zur Korruptionsprävention durchführen und die Dokumentation der Ergebnisse im Intranet zur Verfügung stellen.	145
Sponsoring					
F5	In der Stadt Altena ist Sponsoring von untergeordneter Bedeutung. Eine Dienstanweisung sowie eine zentrale Erfassung aller Sponsoringleistungen gibt es bisher nicht.	147	E5	Die Stadt Altena sollte eine Dienstanweisung zum Umgang mit Sponsoring erlassen.	148

Feststellung		Seite	Empfehlung		Seite
Bauinvestitionscontrolling					
F6	Die Stadt Altena betreibt kein systematisches Bauinvestitionscontrolling.	149	E6.1	Für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung sollte die Stadt Altena zumindest für kostenintensive, komplexe oder aus anderen Gründen bedeutsame Maßnahmen ein Bauinvestitionscontrolling implementieren und zentral organisieren.	150
			E6.2	Die Stadt Altena sollte sich Regelungen für ein systematisches Bauinvestitionscontrolling geben. Sie sollte dazu insbesondere festlegen, für welche Maßnahmen ein zentrales BIC durchgeführt wird und welche Stelle den Projektablauf steuert und überwacht. Ein abschließender Bericht mit einem Soll-Ist-Vergleich über die durchgeführten Maßnahmen sollte erstellt werden.	14
Nachtragswesen					
F7	Die Stadtverwaltung Altena konnte die notwendigen Daten für die Prüfung und den interkommunalen Vergleich der Abweichungen von Auftragswerten und Abrechnungssummen nicht zur Verfügung stellen.	15			
F8	Die Stadt Altena hat keine Regelungen zum Nachtragswesen schriftlich fixiert. Nachträge müssen ab den in den Vergaberichtlinien genannten Wertgrenzen vor Auftragserteilung dem Rechnungsprüfungsamt vorgelegt werden. Ein Nachtragsmanagement ist nicht vorhanden.	153	E8	Die Stadt Altena sollte verbindliche Regelungen zum Umgang mit Nachtragsaufträgen treffen und ein systematisches Nachtragsmanagement einrichten.	154
Maßnahmenbetrachtung					
F9	Die Betrachtung einzelner abgeschlossener Maßnahmen der Stadt Altena zeigt noch vereinzelt Verbesserungspotenzial bei der Durchführung und Dokumentation der Vergabeverfahren.		E9.1	Die Stadt Altena sollte die einzelnen Verfahrensschritte und die Begründung zu den Entscheidungen stets dokumentieren. Dazu gehören auch die Erläuterungen zur Prüfung der Richtigkeit der Preisermittlung und zur Feststellung der Angemessenheit der Preise.	
			E9.2	Die Stadtverwaltung sollte die vorgegebenen Befugnisse zur Erteilung von Aufträgen einhalten und nachvollziehbar in der Vergabeakte dokumentieren.	
			E9.3	Die Stadt Altena sollte die Unterrichtung der unterlegenen Bieter entsprechend den verga-berechtigten Vorgaben durchführen oder die Vergabestelle beim Kreis über die Zuschlagserteilung informieren, sodass diese die Benachrichtigung durchführen kann.	

Feststellung		Seite	Empfehlung	Seite
			E9.4 Die Stadt Altena sollte sicherstellen, dass die Beschaffungsstellen die örtliche Rechnungsprüfung den Vergaberichtlinien entsprechend beteiligt.	
			E9.5 Nachtragsaufträge sollten immer auch dahingehend überprüft werden, ob eine Neuausschreibung geboten erscheint. Dafür muss die Stadtverwaltung sich mit der Frage auseinandersetzen, ob und welche Gründe es gibt, die gegen eine Neuausschreibung sprechen. Diese Abwägung sollte sie in der Vergabeakte dokumentieren.	

→ Kontakt

Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen

Shamrockring 1, 44623 Herne

Postfach 10 18 79, 44608 Herne

t 0 23 23/14 80-0

f 0 23 23/14 80-333

e info@gpa.nrw.de

DE-e Poststelle@gpanrw.de-mail.de

i www.gpa.nrw.de